**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB**
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DEDC - CAMPUS I**
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL GESTÃO E TECNOLOGIA APLICADAS À EDUCAÇÃO – GESTEC**

**ANGELO DANTAS DE OLIVEIRA**

# PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: uma análise da política pública de formação de conselheiros promovida pelo Programa de Apoio a Educação Municipal - Proam.

**SALVADOR – BAHIA**
**2018**

**ANGELO DANTAS DE OLIVEIRA**

# PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: uma análise da política pública de formação de conselheiros promovida pelo Programa de Apoio a Educação Municipal - Proam.

Relatório Técnico apresentado como produto ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação – GESTEC, Universidade do Estado da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Drª Célia Tanajura Machado.

**SALVADOR - BAHIA**
**2018**

Oliveira, Angelo Dantas de.
PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: : uma análise da política pública de formação de conselheiros promovida pelo Programa de Apoio a Educação Municipal - Proam. / Angelo Dantas de Oliveira.-- Salvador, 2018.
213 : il.

Orientador: Célia Tanajura Machado
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Campus I. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação - GESTEC, 2018

1. Federalismo. 2. Políticas Públicas. 3. Conselhos Municipais de Educação. 4. Proam. I. Machado, Célia Tanajura II. Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Campus I.
CDD: 370

## FOLHA DE APROVAÇÃO

# "PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS PROMOVIDA PELO PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO MUNICIPAL - PROAM"

**ANGELO DANTAS DE OLIVEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *(Stricto Sensu)* Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Área de Concentração I - Gestão da Educação e Redes Sociais, em 01 de março de 2018, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, pela Universidade do Estado da Bahia, composta pela Banca Examinadora:

Célia Tanajura Machado

Prof.ª Dr.ª Célia Tanajura Machado
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Sergio Henrique da Conceição

Prof. Dr. Sérgio Henrique da Conceição
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Educação e Contemporaneidade
Universidade do Estado da Bahia – UNEB

Sandra Márcia Campos Pereira

Prof. Dr.ª Sandra Márcia Campos Pereira
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB
Doutorado em Educação Escolar
Universidade Estadual Paulista - UNESP

Dedico a Izabella Mendes Pamponet de Oliveira, minha esposa, pelo incentivo e pela paciência em aturar as minhas rabugices no processo de estudo e escrita desta produção acadêmica, e as minhas famílias, a doméstica (Carlos Augusto, Raimunda, Ana Carla, Marla, Yasmin e Victor Alexandre) de quem absorvi as características para ser o que sou, e a extensiva (Jorge Carlos, Eleine, Arthur, Fabiana, Heitor e Helenna) que me acolheram e vem me incentivando a lutar pelo que acredito.

# AGRADECIMENTOS

Às minhas famílias, com as quais tive que dividir a atenção dedicada à pesquisa e ao labor diário na Secretaria Estadual de Educação.

A minha esposa Izabella Pamponet pela compreensão da ausência/presente nos momentos de imersão nas leituras e escrita do texto, e pelo constante e ininterrupto incentivo à pesquisa.

Aos amigos construídos na lida diária dentro do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), com uma pitada a mais de reverência a João Marciano, interlocutor e autor intelectual indireto da proposta de trabalho que gerou esta pesquisa.

A minha orientadora, Professora Drª. Célia Tanajura Machado, por compartilhar comigo a experiência de vivenciar o mestrado em sua plenitude de atividade e produções, pela rica contribuição ao meu processo formativo como servidor/pesquisador, e, pela dedicação ao processo de orientação e leitura criteriosa deste texto, indicando caminhos para o aperfeiçoamento do mesmo.

Ao professor, Avelar Luiz Bastos Mutim, pela intensa presença nos encontros do GEPET, espaço em que ele compartilhava conosco saberes e sabores da pesquisa acadêmica, sugerindo diversas leituras e possibilitando diálogos que nos levava a pensar em variáveis ainda não percebidas na pesquisa.

Aos professores, Sergio Conceição e Sandra Márcia que possibilitaram, a partir da Banca de Qualificação, a ampliação das leituras e das reflexões com as suas ponderações e sugestões.

Ao professor Carlos Vagner e a Professora Nadja Amado pelo incentivo, pela compreensão e pela disponibilidade em contribuir com a pesquisa das mais variadas formas, desde a minha liberação para assistir as aulas até a autorização para manusear documentos essenciais a pesquisa.

Aos amigos do GEPET, pela oportunidade de vivenciar por um lado as angústias dos que estavam defendendo as suas pesquisas, e, por outro a expectativa daqueles que acabavam de entrar no mestrado, momentos intensos de aprendizagem foram criados e compartilhados nas nossas tardes de terça-feira.

Aos Coordenadores do GESTEC e aos funcionários da Secretaria pela cordialidade e atenção sempre que chegávamos angustiados para resolver alguma pendência ou solicitar alguma demanda.

Aos profissionais que atuaram na SUPAV e no Proam e que foram os artífices dos Programas e projetos pesquisados ou citados neste estudo, como a Eni Santana, Antônio Carlos Santos, Benedita Olinda Fagundes Ribeiro, Carla de Quadros, Selma Barros Daltro de Castro, os quais não pude compartilhar com todos a convivência diária, mas que, direta ou indiretamente contribuíram para a consecução desta pesquisa.

Aos amigos com os quais compartilhei mais de perto a vivência e as angústias deste momento, Maura, Renê, Kátia Mateo, Elizangela Gama, Luzinete, Anita, Rute, Francineide, Miriam, Delaim, Vitalina, Fábio, Moacir, Graciene, Luciana, Conça, pelos constantes diálogos e perturbações.

Aos colegas de turma do GESTEC, fica o agradecimento pelo compartilhar das angustias e inquietações na construção dos projetos, dos textos, dos artigos, dos seminários, momentos quase sempre tensos, densos e de muito aprendizado.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para realização deste trabalho.

“Una verdadera crisis histórica ocurre cuando hay algo que está muriendo pero no termina de morir y al mismo tiempo hay algo que esta naciendo pero tampoco termina de nacer..... En el tiempo y el espacio donde esto ocurre, ahí se presenta una autentica crisis orgánica, crisis histórica, crisis total”.

Antonio Gramsci.

# RESUMO

O presente estudo se dedica a pesquisar a política pública de fortalecimento dos conselhos municipais de educação, a partir da formação de seus conselheiros, implementada pela Secretaria de Educação do estado da Bahia, através da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional no âmbito do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam). Tem como objetivo analisar a sistematização e implementação da referida política pública, propondo compreender, diante dos aspectos subjacentes às mudanças ocorridas no governo do Estado, o papel de articulação nas relações federativas exercido pelo Proam diante dos regimes de colaboração e cooperação entre os entes. De modo mais específico se busca também contextualizar, institucionalmente, o programa de Fortalecimento dos Conselhos no âmbito das propostas para a política estadual de educação implementada na Bahia no período de 2007 a 2015. A partir desta, visou-se descrever o ciclo de composição da política pública em análise com a sua ascensão à agenda de políticas, e, descrever como a mesma foi implementada. Com a implementação foi possível inventariar os documentos de planejamento e gestão produzidos nas formações, o que subsidiou a apresentação, a partir das reflexões estabelecidas, de uma proposta de atualização da política de formação de conselheiros. A pesquisa está referenciada como qualitativa, referenciada na análise de políticas públicas, suportes essências para definir as variáveis utilizadas na orientação do estudo. Tais referenciais possibilitaram conhecer e compreender as contradições inerentes a formulação e execução das políticas públicas, e suas repercussões para a gestão democrática da educação nos municípios do estado da Bahia. No que tange ao levantamento e coleta de dados e informações, foram utilizadas como técnicas a pesquisa bibliográfica, acompanhada da pesquisa documental e da entrevista. Esta última foi apreciada a partir da análise de conteúdo. Para analisar a composição da agenda de governo e compreender como a política pública de Formação de Conselheiros Municipais de Educação se constituiu tomou-se como referência o ciclo de políticas públicas associado ao modelo de múltiplos fluxos e o modelo de equilíbrio pontuado. Os resultados obtidos com a análise de política pública aplicada sobre o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia apontam para demonstrar que, mais do que uma proposição programática de governo, a realidade do planejamento e implementação de políticas públicas para educação no Estado da Bahia deverá construí-las numa perspectiva interinstitucional, voltada para a efetivação da autonomia dos entes federados nos aspectos normativo, administrativo e financeiro, afim de evitar descontinuidades e interrupções que fragilizam a materialização dos regimes de cooperação e colaboração, o que possibilita compreender que a ausência de uma visão interinstitucional e intergovernamental de continuidade das políticas públicas fragiliza o processo formativo dos Conselheiros Municipais de Educação, bem como, inibe a participação da sociedade na construção da gestão democrática da educação.



***Palavras-chave***: Federalismo. Políticas Públicas. Conselhos Municipais de Educação. Proam.

## ABSTRACT

The present study is dedicated to researching the public policy of strengthening the county councils of education, based on the training of its advisers, implemented by the Education Department of the state of Bahia, through the Superintendence of Monitoring and Evaluation of the Educational System within the Program of Support to County Education (Proam). Its purpose is to analyze the systematization and implementation of the aforementioned public policy, proposing to understand, in view of the aspects underlying the changes that took place in the State government, the role of articulation in the federative relations exercised by Proam in the systems of collaboration and cooperation between entities. More specifically, it is also sought to contextualize, institutionally, the Council Strengthening program in the framework of the proposals for the state education policy implemented in Bahia from 2007 to 2015. From this, it was aimed to describe the cycle of composition of the public policy in analysis with its rise to the policy agenda, and describe how it was implemented. With the implementation it was possible to inventory the planning and management documents produced in the formations, which subsidized the presentation, based on the established reflections, of a proposal to update the policy for the formation of directors. The research is referenced as qualitative, referenced in the analysis of public policies, essential supports to define the variables used in the orientation of the study. These references made it possible to understand and understand the contradictions inherent in the formulation and execution of public policies and their repercussions for the democratic management of education in the county of the state of Bahia. With regard to the collection and collection of data and information, bibliographical research was used as a technique, along with documentary research and interview. The results obtained with the analysis of applied public policy on the Program to Strengthen the Municipal Councils of Education in the State of Bahia point to demonstrate that, more than a programmatic proposal of government, the reality of the planning and implementation of public policies for education in the State of Bahia must build them in an interinstitutional perspective, aimed at ensuring the autonomy of federated entities in the normative, administrative and financial aspects, in order to avoid discontinuities and interruptions that weaken the materialization of cooperation and collaboration arrangements, which makes it possible to understand that the absence of an interinstitutional and intergovernmental view of the continuity of public policies weakens the educational process of the municipality Counselors of Education, as well as inhibits the participation of society in the construction of democratic management of education.



Key-words: Federalism. Public policy. County Councils of Education. Proam.

# LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|---|---|
| ACM | Antônio Carlos Magalhães |
| ASCOM | Assessoria de Comunicação |
| AVA | Ambiente Virtual de Aprendizagem |
| CEE | Conselho Estadual de Educação |
| CF | Constituição Federal |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CONSED | Conselho Nacional de Secretários de Educação |
| CPE | Coordenação de Políticas Educacionais |
| DIREC | Diretoria Regional de Educação |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FLEM | Fundação Luís Eduardo Magalhães |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| ISP | Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MEC | Ministério da Educação |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| NRE | Núcleos Regionais de Educação |
| PAR | Plano de Ações Articuladas |
| PARES | Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação |
| PRADEM | Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual no Município (Pradem) |
| PRASEN | Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) |
| PDE | Plano de Desenvolvimento da Educação |
| PDDE | Programa Dinheiro Direto na Escola |
| PEE | Plano Estadual de Educação |
| PME | Plano municipal de Educação |

| | |
|---|---|
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PPA | Plano Plurianual |
| PROGESTÃO | Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares |
| PROAM | Programa de Apoio à Educação Municipal |
| PRO-CONSELHO | Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PROAM/CME | Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação |
| SEB | Secretaria de Educação Básica |
| SEC | Secretaria da Educação do Estado da Bahia |
| SEGES | Secretaria de Gestão |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento |
| SICME | Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação |
| SME | Sistema Municipal de Ensino |
| SUPAV | Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UNCME | União Nacional do Conselheiros Municipais de Educação |
| UNDIME | União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação |

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ilustração demonstrando o roteiro da triangulação de métodos e técnicas utilizadas no estudo.....25
Figura 2 - Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia até o ano de 2014.....76
Figura 3 Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia a partir do ano de 2015.....81
Figura 4 - Gráfico da participação dos municípios por oficina de formação.....122
Figura 5 - Distribuição das equipes de atuação no Projeto.....140

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição do Perfil do Estudo.....29
Quadro 2 - das Competências dos entes federados na CF de 1988.....41
Quadro 3 - Programa Educação para todos: Universalização da Educação Básica (PPA 2004-2007).....50
Quadro 4 - Programa Educação nota 10: Qualidade da Educação (PPA 2004-2007).51
Quadro 5 - Programa Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios (PPA 2008-2011).....57
Quadro 6 - Programa Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios (LOA - 2008).....58
Quadro 7 - Problemas prioritários da educação básica na Bahia apontados nos Planos Plurianuais.....92
Quadro 8 - Programas e objetivos dos PPA's 2004-2007 e 2008-2011.....93
Quadro 9 - Políticas públicas efetivadas pelo Proam (2007-2011).....99
Quadro 10 – Justificativas utilizadas para elaboração do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.....102
Quadro 11 - Princípios e objetivos específicos do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.....103
Quadro 12 - Descrição das responsabilidades de atuação de cada envolvido com o projeto de Fortalecimento dos Conselhos.....104
Quadro 13 - Síntese com a estrutura pedagógica aplicada no Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.....106
Quadro 14 – Perfil dos Gestores e Técnicos entrevistados vinculados às atividades desenvolvidas na Supav e no Proam, Salvador/BA-2017.....107
Quadro 15 - Adesão dos municípios e o número de cursistas em cada oficina.....121
Quadro 16 - Abrangência da Formação PROAM/CME.....122
Quadro 17 - Planejamento das ações desenvolvidas pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos para o ano de 2013.....123
Quadro 18 - Observações e sugestões referentes aos objetivos específicos.....132
Quadro 19 - Metas do projeto e sugestões para aperfeiçoamento.....135
Quadro 20 - Parceiros e formas de parceria para o Projeto Proam/CME.....138
Quadro 21 - Temas e Conteúdos a serem trabalhados nas formações.....146
Quadro 22 - Cronograma para o desenvolvimento do projeto no ano de 2018.....148

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de sistemas municipais de Ensino constituídos na Bahia.....73
Tabela 2 - Número de Conselhos Municipais de Educação na Bahia.....73
Tabela 3 - Números obtidos nos relatórios do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos nos anos de efetividade do mesmo – 2011 e 2013.....120
Tabela 4 - Conselhos Municipais de Educação Instituídos na Bahia (2006-2014).....121

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO.....17**

**2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....22**

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FORMULAÇÃO E EFETIVAÇÃO.....30

**3 REDEMOCRATIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO.....35**

3.1 FEDERALISMO: ORIGEM E CONCEITO .....37

3.2 POLÍTICAS PÚBICAS PARA EDUCAÇÃO E RELAÇÕES FEDERATIVAS.....40

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO .....59

3.4 CONSELHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS .....66

3.5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ..... .....70

**4 CONSTRUÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....83**

4.1 OPÇÕES PROGRAMÁTICAS E A AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NA BAHIA ..... .....90

4.2 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS AÇÕES DO PROAM..... .....98

**5 FOTOGRAFIA DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: AÇÃO PROAM/CME.....101**

5.1 O PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CME: ENTRE NARRATIVAS E IMPRESSÕES.....107

5.2 A EFETIVAÇÃO DO O PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CME EM DADOS: RELATÓRIOS 2011 E 2013.....120

**6 PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....125**

**7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....149**

**REFERÊNCIAS**.....**154**

**APÊNDICES** .....**164**

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS - EQUIPE DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO..... .....165

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS - EQUIPE DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE FORMAÇÃO..... .....167

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....169

**ANEXOS** .....**174**

ANEXO 01 – PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DO PROAM .....175

ANEXO 02 - PROJETO DA AÇÃO PROAM/CME .....184

ANEXO 03 - RELATÓRIO ANUAL DA AÇÃO PROAM – CME/2013 .....203

# 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propôs analisar, no âmbito do estado da Bahia, a sistematização e implementação da política pública de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, por meio da formação continuada de seus conselheiros, propondo compreender, diante dos aspectos subjacentes às mudanças ocorridas no governo do Estado, o papel de articulação nas relações federativas exercido pelo Proam diante dos regimes de colaboração e cooperação entre os entes.

Considerando a necessidade de fortalecer as ações do regime de colaboração entre os entes federados (União, Estado e municípios) a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (Supav), instituiu, no ano de 2007, na Coordenação de Políticas Educacionais (CPE), o Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam). Esse, desde o início, tem o desafio de contribuir para organizar e fortalecer os sistemas municipais de ensino, sendo a Secretaria Estadual, um instrumento articulador e incentivador da aproximação dialógica entre os governos federal e estadual e os municípios, no que concerne à implementação de políticas para primeiras etapas da educação básica e para o aperfeiçoamento da gestão da educação.

As atividades desenvolvidas pelo Proam convergem para promover o fortalecimento da gestão dos Sistemas[1] Municipais de Ensino (SME) e trazem consigo a necessidade de planejamento e organização por meio de parcerias. Neste contexto, é fundamental que tal processo ocorra com a participação direta e efetiva dos cidadãos, para que se garanta uma gestão democrática da educação nos municípios. Por entender que o Conselho Municipal de Educação (CME) se constitui como o espaço essencial para a construção da participação democrática dos cidadãos na gestão das políticas públicas para a educação, eles passaram a receber atenção do Proam, a ponto de, a partir do ano de 2011, com a estruturação do projeto Proam/CME, oferecer de forma estruturada um curso de formação para os

[1]O conceito de sistema utilizado neste estudo é o desenvolvido por Genuíno Bordignon, em sua obra "Gestão da Educação no município: Sistema, Conselho e Plano", publicada em 2009, pela Editora e Livraria Instituto Paulo Freire. Segundo o Autor "Um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade" (BORDIGON, 2009, p.28).

conselheiros, além de acompanhamento técnico para as ações que eles desenvolviam.

É no contexto de efetivação do projeto Proam/CME que estão as vinculações pessoais com que tenho com esta pesquisa. Ela está associada à minha atuação como técnico no Proam a partir do ano de 2015. Após processo seletivo interno fui designado para atuar no projeto Proam/CME que vinha se reconfigurando. Passei a compor a equipe de técnicos que estava organizando o material pedagógico e o ambiente virtual de aprendizagem, para, em seguida, atuar na equipe de formação. Em virtude da mudança de prioridade na nova gestão do governo estadual, com suas repercussões sobre a Secretaria de Educação, o projeto não foi iniciado em 2015, fato que gerou o meu deslocamento para assessorar e atuar como formador em um outro Programa. Tal contexto de descontinuidade provocou a curiosidade em saber como a política de fortalecimento dos CME através da formação de conselheiros se inseria na agenda das políticas desenvolvidas pela Secretaria.

No intuito de compreender os meandros e intencionalidades que constituiu a formulação da política pública para o fortalecimento dos CME com a formação dos conselheiros, organizada pela SEC, através da Supav por meio do Proam, propusemos desenvolver uma análise desta política pública diante dos regimes de colaboração e cooperação técnica celebrados entres os entes federativos – estado da Bahia e municípios. Diante do contexto da necessária construção democrática das políticas públicas o presente estudo lança a seguinte questão norteadora: Como e por que ocorreu o processo de sistematização e implementação da política pública de formação de conselheiros municipais de educação, oferecida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, no âmbito do Programa de Apoio a Educação Municipal (Proam), no período de 2007 a 2015?

Ao buscar responder à questão deflagradora tomamos como referência para o objetivo geral analisar a sistematização e implementação da política pública de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, por meio da formação continuada de seus conselheiros. Como pano de fundo, para realizar a presente análise, estão as mudanças ocorridas no governo do estado da Bahia e na gestão da Secretaria Estadual de Educação no período entre 2007 a 2015.

O objetivo geral se desdobrou em alguns mais específicos. O primeiro deles consistiu em contextualizar, institucionalmente, a partir da Supav e do Proam, o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação por meio da

formação dos conselheiros, no âmbito da proposta para a política estadual de educação, implementada na Bahia no período de 2007 a 2015. Atrelado a esta contextualização vem o segundo objetivo, que consistiu em descrever o ciclo de composição desta política pública, desde a sua ascensão à agenda de políticas até a sua formulação e implementação.

O terceiro buscou descrever mostrar a percepção dos atores envolvidos com a elaboração e a efetivação do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, juntamente com os dados produzidos em relatórios de avaliação da execução do mesmo. Assim, este objetivo se dedica a inventariar os documentos de planejamento e gestão produzidos nas formações e a partir destas.

O último objetivo do estudo se propôs a apresentar, a partir das reflexões estabelecidas, uma proposta de reformulação da política de formação de conselheiros, no intuito de fortalecer institucionalmente a mesma, assim como, buscar construir uma consciência institucional entre os envolvidos, para com a necessária perenidade das políticas públicas de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, tomando estes como, espaços de construção democrático das políticas públicas de educação em âmbito local.

Os procedimentos metodológicos são tratados em sessão específica e descortinam as opções que conduziram o caminho percorrido na construção desta pesquisa.

A execução da pesquisa exigiu a utilização de formas diferenciadas para a coleta de dados, o que nos possibilitou observar evidências distintas no processo de criação e implementação da política pública em estudo. Assim, a técnica da triangulação na coleta de dados garantiu o suporte ao viabilizar o cruzamento de dados e informações obtidas pela pesquisa bibliográfica, pela pesquisa documental, assim como pelas entrevistas com os sujeitos da pesquisa (dirigentes e técnicos da Supav e do Proam).

Para compreender como a ação de formação de conselheiros municipais de educação ascendeu na agenda de políticas, como a ação foi elaborada e implantada a partir de então, pela Secretaria Estadual de Educação tomamos como referência o arcabouço metodológico do “modelo de múltiplos fluxos” desenvolvido por John Kingdon (2003). Como outros suportes auxiliares para esta análise utilizamos o Ciclo de Políticas (policy cycle) e o “modelo de equilíbrio pontuado”, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993). O primeiro subdivide o agir público em fases parciais do

processo político-administrativo de resolução de problemas, enquanto o segundo permite compreender a composição das políticas públicas como subsistemas do sistema político desenvolvidos, paralelamente, àquelas que estão efetivamente na agenda de governo. De modo transversal a análise de conteúdo permeou todos os procedimentos metodológicos utilizados na construção do presente relatório.

Após o percurso metodológico foi construída uma seção de cunho teórico. Esta é resultado de uma extensa pesquisa bibliográfica que traz como conceito condutor o de políticas públicas. Foram então discutidos os aspectos referentes à origem do federalismo, e, como ele é incorporado na estrutura do Estado brasileiro junto com a forma republicana de governo. A ênfase dada ao federalismo consistiu ao período que ficou conhecido como a redemocratização, pós Regime Militar de 1964, que culminara com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988.

A reflexão sobre o Estado e o federalismo associou-se à compreensão dos processos de elaboração das políticas públicas para educação no âmbito da reforma do Estado implementada na década de 1990. Ganhou destaque nesta análise as relações federativas entre a União, estados e municípios, e, a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas.

Diante do contexto das relações federativas com a formulação e implementação de políticas públicas passíveis de monitoramento e avaliação pela sociedade, esta seção refletiu ainda sobre os conselhos de políticas públicas, os planos de educação, e, sobre a formação de conselheiros municipais de educação como uma política pública interfederativa.

A seção seguinte discute os processos de formulação das políticas públicas, numa perspectiva de construção da gestão democrática para a educação. O foco consiste numa análise de políticas públicas que leva em consideração a construção da agenda de governo para educação no estado da Bahia, no período de 2007 a 2015. Neste contexto destaca-se a atuação da Supav, por meio do Proam, na condição de atuar como articulador das relações federativas para a implementação de políticas públicas para educação em parceria com os municípios baianos.

A atuação do Proam é analisada tomando como referência as opções programáticas definidas pelo governo estadual. Tal reflexão levou em consideração os documentos oficiais de planejamento da gestão, e, como estes definem a agenda de governo para a educação. No contexto desta agenda é que nos propusemos a analisar o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municiais de Educação, tomando

esta como uma política pública que pode contribuir para a autonomia dos Sistemas Municipais de Ensino por meio da gestão democrática.

Uma seção foi elaborada para analisar as percepções dos atores envolvidos na elaboração e efetivação da política pública em estudo. Nela estão entrevistas com tais atores, assim como, um conjunto de dados analisados e refletidos a partir dos resultados alcançados. Assim, nesta seção, pudemos trazer duas nuances da política pública de Fortalecimento dos Conselhos, sendo uma a leitura que os atores diretamente envolvidos em sua elaboração e implementação tiveram, e, uma outra extraída de documentos produzidos durante e após a efetivação do Projeto.

Na seção que trata do produto apresentamos uma proposta que buscou analisar a minuta do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e propor alterações sobre ela, no intuito de oferecer a Secretaria Estadual de Educação uma reformulação. Ressaltamos que os mestrados profissionais têm como finalidade produzir conhecimentos que permitam a sua aplicação. Assim, o produto que surge deste estudo se coloca como uma proposta de intervenção que visa levar a uma articulação estratégica, entre órgãos da estrutura do Estado e parceiros institucionais externos, para garantir a continuidade da política pública de formação continuada de conselheiros municipais de educação.

Na última seção, apontamos algumas conclusões que destacamos como relevantes. Elas trazem consigo reflexões em torno das as opções programáticas adotadas para a elaboração das políticas públicas de educação no estado da Bahia, assim como, aspectos que contribuem para compreender as prioridades estabelecidas na composição de sua agenda. Além disso, buscamos refletir o papel exercido pelo Proam na implementação e efetivação da política de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, por meio de sua função estratégica na condução das relações federativas com os municípios.

# 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi motivada por uma inquietação que surgiu do contexto fático e concreto no ambiente de trabalho, onde nos deparamos com discussões que buscavam compreender os meandros que fortaleciam ou fragilizavam a implementação e manutenção de algumas políticas públicas. Na situação específica, a discussão era em torno da implementação de uma política pública de formação de conselheiros municipais de educação no estado da Bahia.

Coube, no contexto da discussão, levantar diversas indagações que variavam dos aspectos mais amplos como a conjuntura política, até os mais específicos, como o financiamento e os materiais didáticos utilizados nas formações. Diante deste panorama do pensar a prática surgiu a o interesse em transformar as indagações em um objeto de estudo, que, por suas características, se encaixava dentro do perfil do mestrado profissional.

Posto o desafio de estudar uma política pública da formação de conselheiros municipais de educação, implementada pela Secretaria Estadual de Educação, através da Supav e do Proam, no período que correspondeu os anos de 2007 a 2015, era premente definir os caminhos a percorrer para atingir a compreensão de como ocorreu o processo de construção e efetivação da referida política.

Diante de um contexto histórico e social de mudanças no comando do estado da Bahia, alguns aspectos do materialismo histórico-dialético utilizados para que se desenhasse uma compreensão da realidade calcada nas condições matérias de existência de uma nova síntese que se formara. Desta maneira, como afirma Mascarenhas (2014, p.179): “Toda realidade é uma tese que abriga inúmeras contradições que negam essa própria realidade e que constituem sua antítese, engendrando uma síntese que representa a construção de uma nova tese”.

Se por um lado não houve uma ruptura estrutural brusca nas relações de poder no estado da Bahia, o que poderia gerar decepções ou frustração de expectativas, por outro, não houve um completo abandono de utopias e opções programáticas. Assim, se a síntese construída no pós-carlismo gerou angustias, ela também gerou o surgimento de outros campos de enfrentamento da concentração de poder, inclusive, por dentro da estrutura do Estado.

Foi possível verificar, no contexto inaugurado no pós-carlismo, que há uma lacuna entre a opção programática da nova gestão e a sua construção pragmática,

pois, as escolhas e os caminhos percorridos são marcados por uma realidade histórica de construção de conciliações e não de rupturas. Quando nos deparamos com a base documental da pesquisa ficou claro que não há uma mudança radical, mas sim, algumas alterações e acomodações diante da objetividade proporcionada pelo sistema implantado.

Dada a relevância da oferta de uma política pública, em regime de colaboração entre o estado da Bahia e os municípios, tornou-se essencial um percurso metodológico que consiste numa abordagem qualitativa que, ao apresentar seus resultados, trouxe uma compreensão da tessitura das motivações e dos diálogos que gestaram a Ação de Formação de Conselheiros Municipais de Educação – Proam/CME.

A opção de investigação pela pesquisa na perspectiva qualitativa leva em consideração que, ao não priorizar os aspectos da realidade que podem ser quantificados, ela se dedica a compreender e explicar a dinâmica das relações sociais. Tomando as políticas públicas como expressão de dinâmicas específicas de relações sociais que envolvem a institucionalidade do Estado e os cidadãos, compreender a relação estabelecida entre eles é fundamental para qualificar os processos de interação e negociação na construção das referidas políticas. Conforme Minayo (2001), a pesquisa qualitativa está descrita da seguinte forma:

> A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001, p. 13).

Para concretizar a pesquisa foi necessário a utilização de várias formas e fontes na coleta de dados. Essa estratégia possibilitou observar várias evidências implicadas na criação e implementação da política pública em estudo. Neste contexto, a técnica da triangulação na coleta de dados nos deu suporte necessário por apontar algumas evidências.

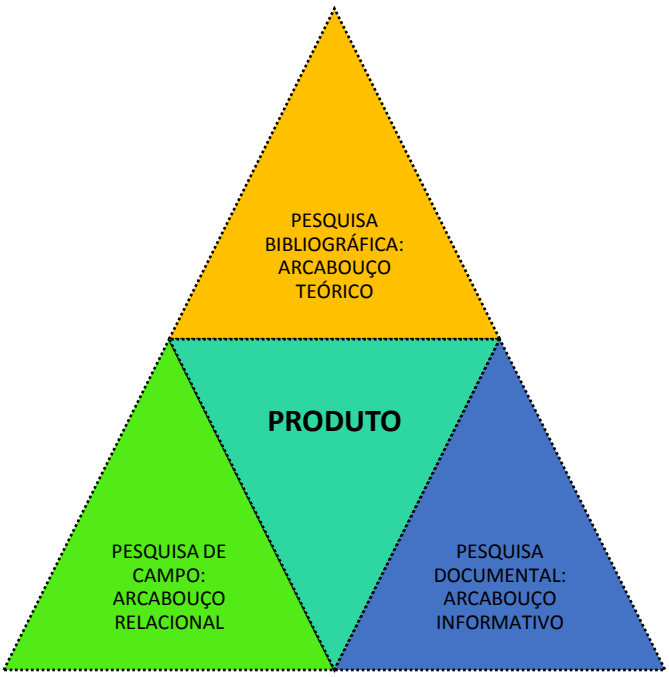
> O uso de várias fontes de evidências [...] permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes. A vantagem mais importante, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação [...] (YIN, 2001, p. 121).

A opção pela análise de políticas públicas nos levou a construir uma triangulação de métodos e técnicas de pesquisa composta por uma pesquisa bibliográfica, outra documental e uma terceira de campo. Tais pesquisas estão descritas e compreendidas da seguinte forma:

- No primeiro vértice desenvolver uma pesquisa bibliográfica e construir uma base teórica delineando o percurso reflexivo sobre os conceitos de sustentação da pesquisa: federalismo, políticas públicas, agenda de políticas públicas, descentralização, conselhos de políticas públicas e formação de conselheiros.
- No segundo vértice promover uma pesquisa de base documental que permita compreender as opções programáticas delineadas para a condução das políticas públicas pelas gestões que governaram o estado da Bahia, assim como, traçar o perfil das políticas públicas a partir de documentos normativas, minutas de projetos, instrumentos de planejamento da gestão (planos, PPA, LOA, compromissos de gestão) e, documentos que retratem a operacionalidade dos programas.
- O terceiro vértice chamamos de relacional, e consiste na aplicação de entrevistas semiestruturadas com os técnicos e dirigentes que coordenaram e executaram a política pública em estudo. O aspecto relacional consiste, para nós, na possibilidade de, após ter relacionado as duas bases anteriores (teórica e documental), dialogar e buscar entender como a política pública de formação de conselheiros era compreendida por aqueles atores que a elaborou e implementou.

A ligação dos três vértices do roteiro de triangulação (base teórica, base documental e aspecto relacional) constituem os eixos que deram forma a proposição do produto, que se constituiu na reorganização da proposta da política pública de fortalecimento dos CME por meio da formação de seus conselheiros. A Figura 1 abaixo foi construída para demonstrar como a triangulação e cruzamento das informações concorrem para a organização do produto.

Figura 1 - Ilustração demonstrando o roteiro da triangulação de métodos e técnicas utilizadas no estudo.




Fonte: Elaborado pelo autor

No que concerne ao levantamento e coleta de dados e informações, o percurso trilhado inicialmente foi o da pesquisa bibliográfica. Nele, como observado acima procurou investigar as discussões, no campo da educação, que discutiam as temáticas centrais da pesquisa e algumas de suas variáveis como as políticas públicas e educação, gestão da educação, conselhos gestores de políticas públicas e conselhos municipais de educação, análise de políticas públicas. Conforme traz Fonseca (2002):

> A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A pesquisa de base documental trouxe densidade a pesquisa ao permitir a análise de uma série de documentos de gestão, tanto do ponto de vista programático e normativo como o PPA, a LOA, os Planos de Educação, Portarias, Decretos, documentos de governo, como na perspectiva instrumental da política pública

específica em estudo como as minutas dos projetos, os relatórios, os formulários aplicados nas ações de formação, dentre outros.

A mesma base documental permitiu levantar informações que possibilitaram a caracterização da Secretaria de Educação, da Supav e do Proam, assim como, das ações por elas desenvolvidas. Foram então levadas em consideração fontes produzidas pelos agentes que concorreram para a elaboração da referida política pública de formação de conselheiros municipais de educação. Vale ressaltar, como fontes, o projeto de criação do Proam, o projeto de constituição da Ação Proam/CME, as comunicações institucionais internas e externas para divulgação da Ação, as atas e registros de reuniões que possibilitaram os debates para a construção da Ação, os documentos de adesão dos municípios, os relatórios de acompanhamento da política. A pesquisa documental segundo Gil (2008) consiste em:

> A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p.51).

Além das já citadas pesquisas bibliográfica e documental, também foram utilizadas as entrevistas. Essas são definidas por Marconi e Lakatos (2003) como o encontro entre duas pessoas para que uma delas adquira informações sobre determinado assunto, por meio de um diálogo de natureza profissional. Tais diálogos podem ser estabelecidos pelos diferentes tipos de entrevista, conforme explicitam os referidos autores, ou seja, conforme os objetivos serão utilizadas uma das formas de entrevista: a entrevista Padronizada ou Estruturada que é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; a despadronizada ou não-estruturada, onde o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada; a entrevista semiestruturada, onde há um roteiro de questões a seguir, porém, são mais abertas e exigem respostas com mais profundidade, e, o entrevistador tem liberdade de fazer perguntas a partir de respostas que vão surgindo ao longo da entrevista; a entrevista clínica que visa estudar os motivos, os sentimentos, a conduta das pessoas; a não dirigida, em que há liberdade total por parte do entrevistado, que poderá expressar suas opiniões e sentimentos.

A opção pela entrevista semiestruturada possibilitou um diálogo mais amplo com os entrevistados, sem que se perdesse o foco estabelecido nas questões do roteiro. Com isso, os sujeitos 03 (três) escolhidos para as entrevistas foram atores envolvidos diretamente com a coordenação, elaboração e implementação da política. Assim, optou-se por entrevistar a Superintendente da Supav, a Coordenadora do setor que elaborou e implementou a política e o Servidor Técnico que dialogou com os municípios para que houvesse a sensibilização e a adesão à política pública em estudo.

Para analisar os dados obtidos a partir das entrevistas partiu-se do modelo de análise de conteúdo desenvolvido por Bardin (2011), que consiste em três etapas. A primeira é chamada de pré-análise ou leitura flutuante, onde se realiza um reconhecimento das informações trazidas em todas as entrevistas, demarcando, antecipadamente, alguns itens para serem analisados. Na sequência passa-se a explorar o material produzido, a partir de categorias de análise definidas como balizadoras, além das unidades de registro e das unidades de contexto. Desta etapa, avança-se para tratar os dados obtidos e interpretá-los, conforme a análise critico-reflexiva (BARDIN, 2011).

Aponta Campos (2004, p. 613) que, na leitura flutuante, “toma-se contato com os documentos a serem analisados, conhece-se o contexto e deixa-se fluir impressões e orientações”. Dessa forma, após a realização das entrevistas e sua transcrição foi necessário reler o seu conteúdo algumas vezes para compreender o contexto que envolvia cada fala, de modo a perceber as nuances que vinculavam as reminiscências ao trabalho realizado durante a elaboração e a efetivação da política de fortalecimento dos CME. Como afirma Campos ao tratar da leitura flutuante:

> São empreendidas várias leituras de todo o material coletado, a princípio sem compromisso objetivo de sistematização, mas sim se tentando apreender de uma forma global as idéias principais e os seus significados gerais. Podemos garantir que nesta fase da análise existe uma interação significativa do pesquisador com o material de análise, pois como um contato totalizante, muitas das impressões trabalhadas no contato direto com o sujeito afloram na lembrança e auxiliam na condução deste procedimento (CAMPOS, 2004, p. 613).

Com leitura flutuante fomos cotejando e definindo as categorias de análise ou unidades de análise partindo do questionamento inicial da pesquisa e dos objetivos traçados. Dessa forma, as categorias de análise escolhidas são temas que orbitam o raio de influência das políticas públicas (relações federativas, gestão democrática,

descentralização, controle social) e concorrem para compreender como os gestores e técnicos da Supav e do Proam viam e analisavam a política pública de formação de conselheiros municipais de educação. Conforme aponta Campos (2004, p. 613):

> Não obstante, podemos dizer que a opção por essa ou aquela unidade temática é uma conjunção de interdependência entre os objetivos do estudo, as teorias explicativas adotadas pelo pesquisador e por que não dizer as próprias teorias pessoais intuitivas do pesquisador.

Definidas as categorias passamos a utilizá-las como suporte para desenvolver a análise da política de formação de conselheiros. Tomamos como referência e categoria central a percepção dos técnicos e gestores diante da relevância da política de formação de conselheiros municipais de educação no contexto da criação e do fortalecimento dos sistemas municipais de ensino. Como paralelas, trouxemos a compreensão dos gestores e técnicos sobre os fundamentos normativos ou legais da gestão democrática e a participação do CME, da organização dos sistemas municipais de ensino de forma autônoma, da fragilidade técnica e operacional das equipes de trabalho dos municípios, e, da necessidade de se organizar os processos de descentralização e municipalização como aspectos da gestão democrática no âmbito da educação.

Para analisar a composição da agenda de governo e compreender como a política pública de Formação de Conselheiros Municipais de Educação a ela ascendeu, foram utilizados, como referência, o arcabouço metodológico do modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon e o modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones. O primeiro permite compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo a ponto de fomentar a construção de uma política pública para a sua resolução. Já o segundo, além de considerar as mudanças rápidas que ocorrem nas políticas públicas, levam em consideração o que eles chamam de “subsistemas políticos”, espaços decisórios de agentes governamentais delegados pelos governos, para atuar em questões políticas pontuais e de menor proeminência.

Compreender a complexidade da construção e efetivação de uma política pública requer uma imersão sobre o tema calcada numa diversidade técnica de caracterização e cotejamento das fontes. Tal procedimento requer clareza na referência metodológica que guiará a leitura das fontes, bem como, um rigor metodológico que possibilitará investigar as nuances das variáveis que fortalecem ou

fragilizam a pesquisa. Assim, o Quadro 1 busca descrever o perfil deste estudo levando em conta a complexidade do tema, e, principalmente, a necessidade de construção de um olhar menos dicotômico e maniqueísta das metodologias de pesquisa, e mais plural e relacional.

**Quadro 1 – Descrição do Perfil do Estudo**

| PERFIL DO ESTUDO | | |
|---|---|---|
| Campo da Ciência | Interdisciplinar | É baseado numa relação de integração entre as partes constituintes de mais de uma disciplina acadêmica. |
| Finalidade | Aplicada | Seus resultados são voltados à aplicação prática. |
| Abrangência Temporal | Transversal | Quando os estudos são realizados uma vez e representam apenas determinado momento. |
| Objetivo | Explicativa | Visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Busca aprofundar o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. |
| Natureza | Qualitativa | Parte de uma visão em que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o pesquisador, entre o mundo objetivo e a subjetividade de quem observa, que não pode ser traduzida em números. |
| Procedimento Técnico | Bibliográfica, Documental, ex-post-facto | a) Toda pesquisa acadêmica tem uma pesquisa bibliográfica para que possa verificar como o tema-problema foi tratado em outras experiências, para verificar que evolução conceitual e/ou metodológica pode ter ocorrido com os estudos já realizados.<br>b) A pesquisa documental quando utilizada como fonte de apoio para coleta de dados e informações, se constitui como um meio, por ser mais uma fonte de evidências.<br>c) Quando o estudo realiza-se depois dos fatos ocorridos, ou seja, o pesquisador não tem controle sobre fatos as variáveis que interferem no fenômeno. |
| Local de Realização | Campo | É um tipo de pesquisa em que o pesquisador desloca-se de seu ambiente para o chamado “campo”. É quando a coleta de informações ou observações são realizadas no ambiente em que o objeto está situado. |
| Dados | Primários e Secundários | a) Quando a pesquisa tem como base os dados coletados em “primeira-mão” pelo pesquisador, de forma original.<br>b) Quando a pesquisa é fundamentada em dados que se originam de material já tratado, processado e analisado por outros. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Filho e Filho

## 2.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FORMULAÇÃO E EFETIVAÇÃO

Para analisar como são concebidas e efetivadas as políticas públicas é essencial que, antes, se referencie a concepção de Estado que conduz as decisões em seu entorno. Para esta análise, a opção, em consonância com Oliveira (2015) e O'Donnel (1980), por utilizar a compreensão de Estado como uma construção que ocorre, a partir de relações sociais complexas, que transcendem a sua estrutura jurídico-normativa, haja vista ela permitir identificar que as políticas públicas, no seu processo de elaboração, sofrem influências de agentes externos à burocracia estatal.

O'Donnel (1980, p. 02) conceitua Estado como "[...] o componente especificamente político da dominação numa sociedade". Tomando esse conceito como referência é possível verificar de que maneira a correlação de forças presentes no governo, juntamente com as forças externas que com ele dialoga, influenciam na definição da agenda de políticas públicas.

A escolha e a definição dos temas que farão parte da agenda de políticas públicas de um governo pode refletir a composição das forças hegemônicas e contra-hegemônicas que tencionam os espaços políticos de decisão no Estado, bem como, demonstra o alinhamento do mesmo dentro da construção de uma ordem social que enfatize ou privilegie o público (direitos coletivos de cidadania) ou o privado (direitos econômicos capitalistas), pois, como traz Oliveira (2015, p.629):

> [...] no nível do Estado podem ser mais ou menos favoráveis aos trabalhadores e, em outros momentos, aos capitalistas (empresários), dependendo da correlação de forças e da disputa pela hegemonia no interior dessas instituições, mas elas estarão sempre em defesa da permanência do capitalismo (OLIVEIRA, 2015, p.629).

Ao tomar o Estado como construído a partir de relações sociais complexas para além da sua estrutura jurídico-normativa se faz necessário associá-lo a um conceito de política pública que reflita o caráter relacional na construção dessas. Cavalcanti (2012), ao promover um estudo sobre o estado da arte da análise de políticas públicas, elenca alguns conceitos de políticas públicas. Tais conceitos vão apresentando algumas características comuns, como a de ser um conjunto de iniciativas e decisões que são tomadas por agentes políticos no governo e visam a resolução de problemas coletivos. Neste contexto, são apresentados os conceitos de Vargas Velásques (2001, p.57 *apud* CAVALCANTI, 2012, p.34) para quem a política pública pode ser

vista como um conjunto sucessivo de iniciativas, decisões e ações do governo diante das problemáticas sociais; Gerston (1997, p.6-7 *apud* CAVALCANTI, 2012, p.35) que traz as políticas públicas como uma combinação de decisões, compromissos e ações realizadas pelo governo; Michel (2002, p.04 *apud* CAVALCANTI, 2012, p.36), que entende a política pública como um conjunto de opções e decisões tomadas por autoridades públicas que afetam determinados grupo através da distribuição de bens e recursos; Rua (s/d *apud* CAVALCANTI, 2012, p.37), que, seguindo a compreensão de Michel, aponta que as políticas públicas constituem um conjunto de procedimentos destinado à resolução de problemas, com a alocação de bens e recursos, respondendo a uma demanda do sistema político.

Celina Souza (2006), ao realizar uma revisão de literatura sobre políticas públicas, retoma a obra de alguns outros autores que construíram definições conceituais sobre políticas públicas. Para ela:

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Os conceitos de políticas públicas apontados por Cavalcanti (2012) e Souza (2006) indicam para o aspecto pragmático da atuação do governo na resolução de problemas, por meio de um conjunto de ações, utilizando os meios e recursos disponíveis. Entretanto, nenhum dos conceitos relacionados faz referência a como nascem as ações de governo numa perspectiva de interação com a sociedade em sua elaboração. Tal perspectiva é ressaltada por Boneti (2011), quando se propôs a estudar a construção das políticas públicas.

> Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado da realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2011, p.18).

A definição trazida por Boneti (2011) coaduna com a compreensão de estado que se está utilizando neste estudo, ou seja, a de compreender o Estado a partir de um conjunto de relações estabelecidas por forças, que estão além das relações institucionais, mas que atuam sobre ele influenciando na compreensão dos problemas que merecem sua atenção, a ponto de ocupar espaço na agenda de políticas públicas, a ser efetivada por meio de ações institucionalizadas. Assim se compreende que as conceituações que colocam as políticas públicas como "o Estado em ação", em resposta a demandas sociais, deve levar em consideração a característica relacional que há entre o estado e a sociedade civil.

A Análise de Políticas Públicas tem se constituído em um campo de estudo e de prática profissional. De acordo com a literatura da área (FREY, 2000; GELINSKI E SEIBEL, 2008; SERAFIM E DIAS, 2012; CAVALCANTI, 2013) a análise de políticas públicas se configura como de natureza multidisciplinar, envolvendo de um lado a análise racional de conteúdos e do outro as consequências provocadas pelas políticas no que se relaciona aos aspectos da constituição, gestão e planejamento público.

Serafim e Dias (2012, p.125) reiteram que "ao longo das últimas décadas um número crescente de estudos têm sido desenvolvidos com base na Análise de Política". Neste panorama, Gelinski e Seibel (2008, p. 228), ao comentarem sobre o avanço de campo de estudo no Brasil apontam que ele "já pode ser considerado significativo".

Cavalcanti (2013) e Chrispino (2016) ao inventariarem os conceitos de Análise de Políticas Públicas buscaram traçar um panorama histórico de como a literatura trata o tema, enfatizando que ele aparece com "uma variedade de definições". Alguns dos estudos citados pelos autores para definir a Análise de Políticas Públicas apontam que a "Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz" (DYE, 1976:1, *apud* CHRISPINO, 2016, p.128); para Dunn (1994, *apud* CAVALCANTI, 2012, p.104) "a análise de políticas públicas é uma atividade que busca conhecer e produzir conhecimento acerca do processo de elaboração de políticas". Cavalcanti (2012) aponta, ao citar Ham e Hill (1993) a categorização da análise de política pública.

> Análise de Políticas Públicas é, portanto, uma atividade descritiva e prescritiva que está preocupada tanto com o planejamento de uma política (policy), quanto com o contexto político (politics) que a envolve e se interessa pelas descrições e explicações das causas e consequências da ação do governo. Logo, a efetividade de uma dada política e de seu processo de elaboração não pode ser averiguada

> independentemente da análise da distribuição de poder entre os diversos atores que fazem parte do sistema político (CAVALCANTI, 2012, p.107).

Os conceitos de análise de políticas públicas trazidos por Cavalcanti (2012) reiteram a compreensão de que as políticas públicas devem ser interpretadas e analisadas numa perspectiva pragmática de atuação dos governos. Ao buscar compreender, como e por que os governos elaboram as políticas públicas, descortina-se a complexidade de relações que envolvem as opções políticas e técnicas dos mesmos.

Para entender a junção das opções políticas e técnicas na elaboração das políticas públicas é relevante que se atine para três dimensões da palavra política (polity, politics, policy), constituídas na ambiência do idioma inglês, haja vista, ter sido ter sido nos Estados Unidos que a vertente de pesquisa sobre a análise de políticas (policy analysis) começou a se instituir no início dos anos 50 (FREY, 2000, 214). De acordo com o referido autor as três dimensões são definidas da seguinte forma:

> De acordo com os mencionados questionamentos da ciência política, a literatura sobre ‘policy analysis' diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity' para - denominar as instituições políticas, ‘politics' para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política:
> • a dimensão institucional ‘polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
> • no quadro da dimensão processual ‘politics' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
> • a dimensão material ‘policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, 216).

Para a consecução do objetivo desta pesquisa foi necessário tomar a junção das três dimensões apresentadas por Frey (2000), em virtude de haver uma intercomunicação e interdependência entre elas, que perpassa todo o ciclo de políticas públicas.

A dimensão institucional (polity) está contida no processo de consolidação da democracia pela via institucional, com a atuação dos três poderes, associada ao avanço das relações federativas por meio da estrutura institucional e os diversos órgãos que a compõe.

No tocante à dimensão processual (politics) estão as tensões programáticas geradas pelos grupos políticos que ocupam os espaços de poder na estrutura do Estado. Tais tensões definem a composição da agenda de governo e, consequentemente, a agenda de políticas públicas.

Na dimensão material (policy) tem-se a estrutura do Estado que se encontra à disposição da agenda de políticas públicas para a sua efetivação. Nela estão contidos o processo e as etapas da construção e efetivação das políticas públicas.

O ciclo de políticas (policy cycle) é apontado como um dos aspectos abordados pela análise de políticas, constituindo um aspecto relevante dessa, ao permitir abordar cada etapa em meio a sua complexidade.

> Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o 'policy cycle' acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, 226).

Como se pode depreender o ciclo da política (policy cycle) consiste em mostrar que a o processo de elaboração da política pública segue algumas etapas. Contudo, não há consenso na literatura quanto ao número de etapas que compõem o ciclo. Segundo Frey (2000, p.226), em seu formato tradicional, são três as etapas (formulação, implementação e controle). Gelinski e Seibel (2008, p.230) apontam para um formato de ciclos divididos em cinco fases (percepção e definição de problemas, agenda setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e a avaliação de políticas e as correções que se fizerem necessárias). Paludo (2013, p.400), no entanto, aponta para um ciclo composto por oito partes (Definição do problema, formação da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento, avaliação).

Diante da subdivisão do processo de construção das políticas públicas em etapas, é possível compreender os meandros que envolve cada uma, registrar e analisar as variáveis que potencializam ou fragilizam o planejamento da gestão educacional, principalmente, quando se considera os aspectos democráticos e participativos das políticas públicas para a educação na Bahia. Neste contexto, para esta pesquisa, foi adotado o formato apresentado por Gelinski e Seibel (2008).

# 3 REDEMOCRATIZAÇÃO, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO

O objetivo dessa seção é demonstrar como ocorreu a reconfiguração do federalismo brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e suas influências sobre as políticas públicas de educação, no que tange às competências dos entes federados. O seu recorte temporal consiste nas 03 (três) últimas décadas (1990, 2000 e 2010), quando o Estado brasileiro reorganiza a estrutura tripartite do federalismo nacional, a partir da ascensão dos municípios à condição de ente federado, com o amadurecimento das relações federativas sob a égide dos regimes de cooperação e colaboração.

O processo de redemocratização, que se efetivou no Brasil durante a década de 1980, a partir do enfraquecimento dos governos militares, trouxe consigo a mobilização de diversos setores da sociedade que pleiteavam a reorganização do Estado em sua configuração política e forma de gestão. O antagonismo das forças políticas envolvidas na reconstrução democrática estava permeado pela contradição entre as forças que pretendiam manter a estrutura do regime militar em contraposição à pressão da sociedade civil, que pleiteava ampliar os direitos de cidadania.

Ressalta-se que o contexto da redemocratização é composto por duas forças políticas que estavam em campos, ideologicamente, antagônicos diante da estrutura do Estado. Contudo, apesar de estarem em lados opostos, no que concerne a gestão efetiva das políticas públicas, não conseguiram distanciar-se, amplamente, das diretrizes que fundamentam o neoliberalismo (ARAÚJO; COSTA; CUNHA, 2012).

A consolidação do processo político de redemocratização veio com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e, consequentemente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A pressão da sociedade civil fez com que o processo Constituinte ampliasse o rol de direitos sociais constantes na Carta Magna, projetando a redução das desigualdades sociais. Todavia, há que se refletir sobre o contexto político nos anos posteriores a promulgação da CF/88 e as suas repercussões sobre a estrutura e a gestão do Estado que se consolida como uma Federação tripartite ao inserir os municípios em sua composição.

Durante a década de 1990 e início dos anos 2000, até 2002, para ser mais específico, prevaleceu, tanto na composição política, quanto na gestão do Estado, a perspectiva, essencialmente, neoliberal e sua proposta de um Estado Mínimo. Os

governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) conduziram a gestão do estado brasileiro para a racionalização dos serviços públicos essenciais, a partir dos conceitos de eficiência, eficácia e produtividade, corolários da iniciativa privada, com pouca ou nenhuma participação direta da sociedade no planejamento das políticas públicas. Diante desta condição, a educação destaca-se por ser um campo estratégico para consolidar material e ideologicamente esse paradigma, haja vista, os investimentos financeiros (diretos e indiretos) e os aspectos curriculares e de gestão mobiliza tanto o setor público quanto a iniciativa privada.

No âmbito da educação, o modelo neoliberal promoveu significativas intervenções sobre a formulação das políticas públicas para o setor no Brasil. Vários autores (IANNI, 1999; DRAIBE, 1993; MORAES, 2001; MACHADO, 2007; VALE, 2010) demonstram de que modo organismos internacionais, como o Banco Mundial, construía os processos de negociação e de influência sobre a formulação das políticas públicas para educação.

A partir do ano de 2002, com a ascensão das forças consideradas progressistas ao comando do Estado brasileiro, sob as gestões de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016) algumas alterações são promovidas no âmbito do Estado, sem, entretanto, indicar uma ruptura estrutural (ALMEIDA, 2012). Tais governos geraram avanços importantes, no sentido de reduzir as desigualdades sociais e promover a democratização do país. Porém, no que tange a reestruturação e gestão do Estado, não foram capazes de romper com os modelos implementados pela reforma do Estado na década de 1990. Essa condição pode ser constata, como mostra Oliveira (2015) quando se toma como referências as políticas públicas para a educação, sob a orientação do Ministério da Educação, que manteve a concepção de progresso calcada na racionalidade técnica, que se propõe eficaz. Pode-se ainda ratificar as poucas alterações na estrutura e na gestão do Estado, conforme aponta Capella.

> Embora se apresente como um modelo que procura diferenciar-se das experiências anteriores, podemos encontrar muitos pontos em comum entre as soluções apresentadas pela SEGES no governo Lula e as soluções da “nova administração pública”. Afinal, continuam presentes as ideias de elevação da governança, eficiência, flexibilização, foco em resultados, aferição de desempenho, flexibilidade e autonomia de gestão, entre outras (CAPELLA, 2008, p. 11).

Com a manutenção de alguns aspectos da lógica neoliberal, os governos progressistas promoveram alterações na formulação da agenda e gestão das políticas públicas. Estas, por meio de programas e projetos, passaram a ser pautadas e constituídas a partir da consolidação dos direitos coletivos assegurados pela Constituição Federal e na construção de um movimento de incentivo à participação popular na formulação das políticas, por meio da atuação direta (Conferências, Fóruns, Audiências Públicas) ou representativa (Conselhos gestores de políticas públicas) dos cidadãos.

A participação social, prevista na Constituição de 1988, é referendada em diversos dos seus artigos (art. 194, VII; art.198, I, III; art. 204, I, II; art. 206, VI), o que assegura caráter democrático e descentralizado da administração pública no Brasil, principalmente, no que tange a direitos sociais como seguridade social, saúde e educação. Tal processo decorre de elementos importantes constantes no texto da CF/88, que eleva os municípios à condição ente federativo. Tal ascensão provoca enormes impactos sobre a gestão da educação e dos sistemas de ensino, principalmente, com a reconfiguração sobre a compreensão e a conotação que se dá à descentralização nas reformas educacionais e na implementação dos programas de organização, fomento e financiamento da educação (NOVAES; FIALHO, 2010).

Diante do contexto da formulação e execução das políticas públicas no Brasil e na Bahia se faz necessário, para construir a análise de uma política pública que envolve a colaboração de entes federados distintos, uma compreensão preambular dos postulados que definem o federalismo como uma forma de organização do Estado e como estão instituídos os princípios e as competências que regem as relações federativas.

## 3.1 FEDERALISMO: ORIGEM E CONCEITO

Sobre o surgimento do federalismo, a partir do direito constitucional, Silva (2012, p.99) mostra que ele “nasceu com a Constituição norte-americana de 1787”. Costa, Cunha e Araújo (2010) reiteram a origem norte americana do federalismo descrevendo-a da seguinte forma:

> Remonta ao século XVIII o surgimento do termo federalismo para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos resultante da união territorial do poder das colônias para formar um Estado. Com a vitória na Guerra de Independência, foi criada uma confederação de estados livres e independentes, mas logo começaram a se manifestar os problemas relativos à necessidade de certa força do poder central que permitisse estabelecer a lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas e as negociações externas do país. Daí surgiu uma solução conciliatória, pactuada, estabelecida em convenção entre os entes confederados, que, do ponto de vista da organização política e administrativa, mantivesse a autonomia das unidades territoriais, ao mesmo tempo em que assegurasse a unidade nacional: federação (COSTA *et al*., 2010, p. 46).

Silva (2012, p.99), ao conceituar Federalismo, reafirma os postulados que lhe deram origem ao se referir a ele como uma forma de Estado "[...] caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa". Tal compreensão é acompanhada pela argumentação de Abrucio e Segatto (2014, p.41), os quais reiteram que "[...] a Federação consiste em uma forma de Estado que busca conjugar, em um mesmo território, princípios de autonomia e interdependência". Saviani (2011, p.382) complementa tal compreensão em torno do federalismo ao analisar a estrutura do Estado brasileiro e mostrar que a federação é caracterizada pela "[...] unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns".

No Brasil, o federalismo, como forma de organização do Estado, se efetivou em 1889, com a proclamação da República, em contraposição à forma de Estado unitário que prevaleceu durante todo o período imperial. Com a instituição da Federação, as antigas províncias, atuais estados federados, adquiriram autonomia política, administrativa e econômica, reduzindo o poder da União e definindo, constitucionalmente, as atribuições e competências de cada ente.

O federalismo brasileiro se consolidou com esferas de governo autônomas nos âmbitos normativo, financeiro, administrativo e político, tendo como requisito a sua condição indissolúvel, no que tange às esferas instituídas nacionalmente, como bem define a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, caput: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito".

A organização do federalismo brasileiro inovou, durante a normatização da Constituição de 1988, ao promover a ascensão dos municípios à condição de ente

federado. Tal inovação é tema controverso entre os constitucionalistas a ponto de Silva (2012, p. 101) considerar que "[...] foi um equívoco do constituinte incluir os municípios como componente da Federação", haja vista que, conforme afirma Souza (2005, p.113), "[...] a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros". Em contraposição à proposição de Silva (2012), há a interpretação de Bonavides (2016, p.341), que destaca que:

> [...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988, a respeito da autonomia municipal, configuram, indubitavelmente, o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história (BONAVIDES, 2016, p. 341).

A opção desta pesquisa, no tocante a autonomia do município enquanto ente federativo, vai no caminho oposto ao que propôs Silva (2012), pois, se tomarmos o aspecto material de efetivação dos pressupostos normativos e programáticos das políticas públicas, é, no município e com os cidadãos, que, efetivamente, as políticas públicas produzem os seus resultados. Assim, devem eles compor a Federação e ampliar a sua participação na construção da agenda das políticas públicas de caráter federal, no que for demanda ou necessidade comum a todos os municípios, como, por exemplo, temas relacionados à estrutura e ao financiamento da educação.

A política de municipalização é preconizada pela Constituição de 1988, em seu Artigo 211, caput e § 4º, que trata da organização do regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federados. Esta descentralização política e administrativa está associada ao processo de municipalização do ensino e consiste na transferência, para os governos locais, das responsabilidades pela melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público em função da autonomia que recebem para organizar o Sistema Municipal de Ensino.

Ao estruturar a Federação como união indissolúvel de seus entes, a Constituição Federal de 1988 estabelece, como princípio condutor das relações federativas, a cooperação entre os seus entes, a partir das competências estabelecidas, ou seja, "[...] trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas" (CURY, 2008, p.1196).

Ao tratar da educação, a CF/88, em seu artigo 211, caput, faz referência ao regime de colaboração como forma para organizar os sistemas de ensino, e, em seu parágrafo 4º, garante que por meio da autonomia dos entes eles deverão definir as formas de colaboração a ser adotadas. Tal conceito é referendado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 em seu artigo 8º, § 1º e 2º, que traz nos artigos 9º, 10 e 11, as competências de cada ente federando diante da organização da educação no Brasil.

A Constituição do Estado da Bahia de 1989, em seu Capítulo XII, Título da Educação, artigo 245 e incisos e art. 246, define as bases da organização do sistema estadual de ensino. Este reitera o princípio da colaboração como fundamental para a estruturação do sistema público estadual de educação, composto pela rede estadual e pelas redes municipais.

De acordo com Monlevade (2010), é necessário compreender e distinguir os sentidos normativos que se colocam sobre os conceitos de cooperação e colaboração, ambos citados na Constituição e em leis infraconstitucionais, mesmo com a determinação constitucional ainda carente de normatização. Para o autor, o termo colaboração está próximo do aspecto normativo dos sistemas de ensino, enquanto cooperação se aproxima da função executiva das ações entre os entes.

Cunha e Miranda (2011, p.70) trazem uma reflexão complementar a estabelecida por Monlevade (2010) sobre os regimes de colaboração e cooperação enfatizando que, enquanto a "[...] colaboração entre sistemas visa definir as legislações e normas através dos conselhos de educação, a cooperação, por sua vez, objetiva assegurar a equalização no financiamento das políticas e a garantia de um padrão de qualidade".

Para ampliar a compreensão dos meandros que envolvem os princípios da colaboração e cooperação entre os entes federados, no que tange às políticas públicas para educação, é necessário analisar o conceito de competência, e, como este define os limites de atuação das instâncias decisórias no âmbito das relações federativos no Brasil.

## 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO E RELAÇÕES FEDERATIVAS

Para compreender como ocorrem as relações federativas no Brasil, a partir da Constituição de 1988, é fundamental ter clareza sobre o conceito de competência. A

interpretação no âmbito constitucionalista que tem prevalecido no Brasil é a definição desenvolvida por Silva (2012). Para ele, a competência é: “A faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2012, p. 479).

É essencial que, além do conceito, se esclareça que as competências podem ser classificadas a partir de alguns critérios (forma, conteúdo, extensão e origem) e que, para a análise a que se propõe este estudo (que envolve as relações federativas), o critério mais apropriado é o da extensão. Ele consiste em demonstrar a participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material das ações de Estado. Para descrever como está subdividido o critério da extensão, diante das competências dos entes federados, tomou-se como referência a descrição estabelecida por Silva (2012, p. 481), a partir da qual se produziu o quadro 2.

**Quadro 2 - Competências dos entes federados na CF de 1988**

| Espécie de Competência | Conceito | Regulamentação na CF/88 |
|---|---|---|
| Exclusiva | Quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais | Art. 21. Compete à União: [...] |
| Privativa | Quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto de delegação e competência suplementar; a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite suplementaridade nem delegação. | Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]<br>Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. |
| Comum, cumulativa ou paralela | Reputadas expressões sinônimas: significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de um venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente | Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] |
| Concorrente | Compreende dois elementos. | Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] §§ 1º a 4º |

| | | |
|---|---|---|
| | 1 - possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa;<br>2 – primazia da união no que tange à fixação de normas gerais | § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.<br>§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.<br>§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.<br>§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. |
| Suplementar | É correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas | Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] §§ 1º a 4º<br>§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.<br>§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.<br>§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.<br>§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Silva, 2012, p.481.

De acordo com Costa *et al* (2010, p.49), enquanto "[...] a descentralização implica transferência de competências e de poder [...]", por outro lado "[...] a desconcentração se limita à distribuição de tarefas, através da fragmentação e segmentação de políticas públicas, com vistas a um maior controle político e social pelo poder central". Desta forma, as temáticas da descentralização e da desconcentração tem ganhado destaque nos estudos que tratam da relação entre o federalismo e a educação no Brasil, por possibilitarem análises sobre a aproximação e a interlocução entre as instâncias governamentais e seus limites.

Bordignon (2009), Saviani (2011), Dourado (2013), Cury (2014), Abrucio e Segato (2014), ao debaterem a formação do Sistema Nacional de Educação reiteram o papel do federalismo na construção das relações de centralização e

descentralização de poder entre as instâncias governamentais e o seu papel na construção normativa das políticas púbicas e sua execução.

Outro espaço de debate sobre o federalismo e a educação, é ocupado por pesquisadores que discutem a descentralização e a desconcentração sobre o planejamento da educação. Pinto (2014) faz um estudo sobre o planejamento e o financiamento da educação, a partir dos recursos financeiros concentrado na União e repassados aos municípios, de forma colaborativa e cooperativa, por meio do fundo de financiamento da educação, o Fundeb. Azevedo (2011) se dedicou a estudar a relação colaborativa entre a União e municípios dos estados nordestinos na implementação de políticas públicas, como o Pró-Conselho, que atuariam como mecanismos de democratização da gestão da educação com o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação.

Ao se dedicar às discussões sobre a gestão pública dos governos democráticos populares Oliveira (2015) aprofundou as discussões em torno das contradições da autonomia que possuem os entes federados no Brasil, e, consequentemente, as disputas internas ocorridas entre eles quando da implementação de algumas políticas públicas, muitas vezes sendo aplicadas de forma sobreposta. Nesta linha de argumentação Oliveira (2015) reitera as contradições no contexto institucional do Estado brasileiro:

> A intenção aqui é justamente explorar duas ordens de contradições: a primeira, própria de um país federativo em que seus entes detêm relativa autonomia, podendo inclusive orientar suas políticas em direção distinta e até mesmo oposta ao governo federal; a segunda, refere-se à contradição presente nas políticas refletidas na disputa interna por dentro do Estado. Trata-se aqui das contradições que se estabelecem entre o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário (que muitas vezes se coloca como um quarto poder), e as contradições que se dão no interior do próprio governo (poder executivo) entre grupos que disputam sua hegemonia (OLIVEIRA, 2015, p.628).

Para evitar a concorrência entre os entes federados, a Constituição Federal de 1988 refere-se em seu artigo 23, caput, às competências comuns, assim como, em seu parágrafo único estabeleceu o regime de cooperação entre os mesmos:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [....]

> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Apesar da prescrição constitucional, até o presente momento, não foi implementada qualquer lei complementar que tenham o condão de regulamentar o regime de cooperação entre os entes federados no Brasil, mesmo que este tema tenha sido amplamente discutido nas Conferências de Educação (municipais, territoriais, estaduais e nacionais) entre os anos de 2008 a 2010.

A ausência de uma norma que regulamente o regime de cooperação não inviabiliza, porém, fragiliza as relações intergovenamentais, possibilitando distorções no processo de descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Tal questão pode ser constatada a partir das mudanças implementadas durante a reforma do Estado brasileiro, em meio aos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), padrão administrativo internacional incorporado ao Brasil durante a década de 1990, com as reformas implementadas pelo então Ministro da Reforma do Estado Bresser Pereira que afirmara que "[...] a grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado" (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.09).

O viés neoliberal da reforma Bresser promoveu um enfraquecimento sobre a noção de direito e concepção de público e fortaleceu uma reorientação a ser ditada pela dinâmica do mercado por meio das políticas de privatização e comercialização, e, pelo processo de descentralização do Estado. Oliveira (2015), ao analisar a reforma Bresser e a incorporação da Nova Gestão Pública pelo Estado brasileiro, assim se posiciona:

> A transposição do modelo, para a realidade brasileira, como administração pública gerencial, foi defendida como uma mudança de estratégia na gerência, posta em prática por uma estrutura administrativa reformada. Os argumentos defendidos por Bresser-Pereira (1999, p. 33), Ministro da Reforma do Estado à época, foram assim expostos: "[...] a ideia geral é descentralizar, delegar autoridade. Mas é preciso ser específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor [...]" (OLIVEIRA, 2015, p. 630).

A reforma Bresser-Pereira procurou disseminar e efetivar um processo de racionalização da gestão pública, ao trazer os modelos empresariais para a administração pública. Contudo, tais mudanças trouxeram consigo críticas que apontavam a necessidade de maior espaço para a participação popular na construção

das políticas públicas. Percebe-se, dessa forma, que havia um movimento de resistência à homogeneidade das políticas implementadas pelo Estado, bem como, um avanço dos processos de reorganização das formas de participação social. Como argumenta Oliveira (2015):

> As reformas ocorridas na década de 1990, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política. Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional. Assim, a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação, justificada pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência (OLIVEIRA, 2015, p.631).

Coloca-se perante a estrutura federativa do Estado brasileiro uma ambivalência que põe, em um dos lados, os neoliberais e, do outro, as chamadas forças progressistas. Os primeiros buscaram consolidar uma proposta político-econômica, em que prevalecesse uma agenda internacional, constituída pela renda mínima, formatada em torno de três linhas de ação do neoliberalismo, quais sejam: a descentralização, a privatização e a focalização destinadas aos programas sociais (DRAIBE, 1993). Pode-se inferir que, do ponto de vista da gestão pública, a agenda neoliberal buscou transpor para o Estado os parâmetros da burocracia privada como a eficiência, a eficácia e a produtividade (ROSAR, 1999), conforme indicado na subseção anterior (p.36).

Ao se posicionar como contraposição às proposições neoliberais, as forças progressistas, com um discurso marcado por profundas críticas ao Estado Mínimo, às privatizações e à gestão pública, sem a participação popular, buscaram manter uma proposta de descentralização. Contudo, essa deveria ocorrer com a participação coletiva e efetiva da sociedade na definição das políticas públicas.

Ao analisar a construção das políticas públicas para a educação no Brasil nas duas últimas décadas, é possível constatar as tensões entre o referencial neoliberal e os grupos de resistência. Diante de tal ambivalência, é premente ressaltar que ainda que forças progressistas ocupem postos de comando no Estado, a ação que eventualmente implementem não se traduz, diretamente e imediatamente, em mudanças estruturais na condução das políticas públicas, o que nos leva a concordar

com Santos (2005, p.5), ao afirmar que “[...] não estamos em um mundo onde haja instrumentos hegemônicos, de um lado, e, de outro lado, instrumentos contra-hegemônicos puros”.

Ao perceber a dicotomia entre as forças políticas em torno do Estado brasileiro Almeida (2012, p. 41) argumenta que, mesmo um governo com perfil progressista como o do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, mantém alinhamento com parte da política conservadora do anterior. Corrobora também dessa percepção Oliveira (2009) ao afirmar que durante “os governos Lula procuraram responder a muitas dessas expectativas, contudo, foram também muitas as frustrações, grande parte delas em razão das permanências de políticas anteriores”.

No que concerne à Bahia, diante do contexto das mudanças políticas com a ascensão dos governos populares à gestão do Estado, se percebe a manutenção dos aspectos das ambivalências e contradições. Cabe aqui uma reflexão em torno das contradições internas dentro das duas formas de condução na gestão e do perfil político dos dois grupos.

Um dos aspectos que expressa a contradição, no âmbito do carlismo, consiste em um discurso que propõe garantir uma gestão técnica do aparelho do Estado, com uma pretensa eficiência econômica, contraposta por um perfil político de gestão calcado no autoritarismo e no personalismo conservador, típico da uma elite política baiana. Como aponta Dantas Neto (2006, p.05) “o carlismo é a versão baiana da modernização conservadora brasileira”, caracterizada por um tipo de política em que predomina “lideranças conservadoras”.

Segundo Dantas Neto (2003), na Bahia, o caráter simbólico do desenvolvimento estava associado ao carlismo em virtude da massificação do discurso modernizante e salvacionista associado a uma difusão midiática que chegava aos mais distantes rincões do Estado, construída, principalmente, em torno do personalismo de Antônio Carlos Magalhães.

> Na administração, a idéia-força que inaugurou a década, com a reconquista do governo estadual, continha-se no trinômio publicitário “ação-competência-moralidade” (A-C-M), embora, na prática, os três atributos, além de formarem, com as iniciais, a sigla do personagem central da fênix, convergissem para o leito único do ajuste fiscal. Aliás, a Bahia foi, na primeira metade dos 90, um dos laboratórios onde se descobriu modos de extrair prestígio político e aclamação social de uma cartilha administrativa e financeira de cunho impopular (DANTAS NETO, 2003, p. 236).

A associação do discurso por uma modernização econômica da gestão, associada ao personalismo político, traz consigo uma dificuldade para manter a estabilidade das relações de poder no carlismo, principalmente, quando o aspecto técnico sobressai ao político. Tal dificuldade se expressa com a atuação de quadros do carlismo, como os ex-governadores Paulo Souto e César Borges, que possuem um perfil mais técnico e enfatizam a gestão do estado. Tais posturas foram percebidas e refletidas por Dantas Neto (2003) ao comentar a relação entre Paulo Souto e ACM em alguns episódios políticos.

> Desde a montagem da equipe de governo até a neutralidade adotada pelo chefe do Executivo baiano no duelo travado entre ACM e o deputado Aleluia pela liderança efetiva da bancada federal, a aparência é mais de contemporização do que de submissão reverencial dos quadros dirigentes do governo à figura do senador. A auto-imposição de silêncio obsequioso na política e, simultaneamente, a coordenação ativa da administração têm correspondido ao perfil "gerencial" de Paulo Souto (DANTAS NETO, 2003, p.246).

A eficiência econômica, que, em tese, geraria o fortalecimento do Estado, traz consigo, dentro da estrutura federalista de estado e do regime de governo republicano, a autonomia dos entes federados na construção das políticas públicas, e, a possibilidade da participação da população na definição da agenda, planejamento, monitoramento e avaliação daquelas. Contudo, dentro do carlismo a autonomia dos municípios, como entes federados subnacionais, assim como a participação direta da população no planejamento da gestão do Estado, não eram considerados em virtude do seu caráter centralizador, mesmo estando presentes como plataforma discursiva em seus instrumentos de planejamento como o PPA.

> O Plano Plurianual 2004-2007 incorporou um avanço histórico no seu processo de elaboração: a criação de um canal de comunicação com a sociedade, contemplando seus anseios e expectativas quanto à ação governamental no próximo quadriênio. Numa iniciativa inédita no Estado, um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos, associações, lideranças empresariais, organizações não-governamentais e sindicatos foram convidados a participar ativamente na discussão das ações governamentais que impactarão a sociedade baiana, objetivando adequá-las melhor às demandas sociais, fortalecendo a interação entre Governo e sociedade (SEPLAN, 2003, p.17).

Como se pode observar, a elaboração do PPA 2004-2007 apesar de trazer uma argumentação em torno da participação como um avanço histórico, ele ainda se

constitui num processo de planejamento, eminentemente, técnico e centralizado na ação do governo por meio dos secretários e seus quadros de servidores. Assim, definido o padrão de planejamento, convidou-se, por meio de representação, uma pequena parcela da população para participar da construção do PPA, como descrito na metodologia.

> A metodologia da consulta demandou, inicialmente, a apresentação da proposta aos Secretários de Estado e, posteriormente, a mobilização das equipes técnicas, visando a socializar os métodos de trabalho, assim como a viabilizar os recursos logísticos indispensáveis ao bom andamento dos trabalhos. Coube a cada Secretaria definir os públicos específicos de interesse, assim como operacionalizar o envio antecipado dos convites, acompanhados dos subsídios necessários às discussões (BAHIA, 2003, p.17).

O PPA 2004-2007 reitera o discurso modernizante que compõe uma das características do perfil de gestão do carlismo.

> O Governo competente que a Bahia pretende consolidar nos próximos quatro anos, dentro dessa concepção, terá como marca uma atuação pró-ativa e modernizante, através de uma estrutura administrativa ágil, enxuta e flexível, capaz de executar as ações de forma eficiente, avaliá-las continuamente e redirecioná-las sempre que necessário (BAHIA, 2003, p.215).

Ao delinear o perfil que a gestão adotará o PPA 2004-2007 possibilita uma leitura sobre a compreensão que a gestão carlista tinha sobre a descentralização das ações do estado. O documento aponta uma linha argumentativa em torno da descentralização como um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e os municípios buscando o "fortalecimento da capacidade local de gerenciamento e operação e o estímulo às ações municipais consorciadas" (BAHIA, 2003, p.215). O PPA (2004-2007), enquanto instrumento de planejamento que reflete a adesão programática da gestão, aponta para um modelo de gestão pública, que deveria ser consolidado pela descentralização priorizando as áreas consideradas estratégicas na relação com os municípios.

> O novo modelo de gestão pública, descentralizado e sintonizado com as demandas locais, deverá ensejar ações participativas nos municípios, com ênfase nas áreas de educação, assistência social, desenvolvimento urbano, meio ambiente, saneamento e abastecimento de água. Para tanto, cabe ao Governo fortalecer o desenvolvimento da gestão municipal, visando dotar o município das condições gerenciais necessárias e adequadas (BAHIA, 2003, p.215).

Ao buscar, no PPA (2004-2007), os programas e ações que, efetivamente, consolidariam o discurso pela descentralização das políticas públicas para a educação em parceria com os municípios, tomando a educação municipal como sistema de ensino, constatamos que não há ações específicas que objetivem tal proposta. Os programas e ações vislumbram a atuação junto às unidades escolares, numa relação direta entre o Estado e a escola, desconsiderando, completamente, o município como ente federado autônomo dotado de sistema de ensino próprio.

São definidos dois Programas para a área da educação no PPA 2004-2007. O primeiro é o "Educação para Todos: Universalização da Educação Básica" e tem como objetivo "garantir à população o acesso à educação básica, promovendo a padronização mínima de funcionamento das escolas, a formação de profissional, a correção de fluxo escolar e a difusão e socialização do conhecimento". O segundo é o "Educação Nota 10: Qualidade da Educação" que objetiva "Conferir qualidade didática e de gestão ao sistema escolar, buscando a ampliação do ingresso de alunos, com formação adequada, em todos os níveis de ensino e aumentar a competitividade da rede pública no mercado de trabalho".

No que tange ao primeiro Programa, o mesmo se refere à relação estabelecida com os municípios na organização do Ensino Fundamental (ver Quadro 3). No entanto, reitera-se que dentre as ações nele contidas, apenas uma aponta para um apoio a relação com os municípios, porém, a relação estabelecida é entre o Estado e a Unidade Escolar, com as atenções voltadas para a gestão das escolas, desconsiderando a autonomia do sistema municipal de ensino e sua responsabilidade pelo Ensino Fundamental.

**Quadro 3 – Programa Educação para todos: Universalização da Educação Básica (PPA 2004-2007)**

| PPA 2004-2007 | | |
|---|---|---|
| **PROGRAMA: EDUCAÇÃO PARA TODOS: UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA** | | |
| **SECRETARIAS ENVOLVIDAS:** SEC, SESAB, SSP, SCT, SEDUR, SECTI | | |
| **OBJETIVO**<br><br>Garantir à população o acesso à educação básica, promovendo a padronização mínima de funcionamento das escolas, a formação de profissional, a correção de fluxo escolar e a difusão e socialização do conhecimento | | |
| **RECURSOS** | | |
| **Orçamentários:**<br><br>**R$ 1.103.151.000,00** | **Extra-Orçamentários:**<br><br>**R$ 420.851.000,00** | **Total:**<br><br>**R$ 1.524.002.000,00** |

| AÇÃO | ATIVIDADES |
|---|---|
| Organização e Funcionamento das Unidades Escolares de Ensino Fundamental | ➢ Apoio a município na merenda escolar (município)<br>➢ Contratação de estagiário para unidade escolar<br>➢ Operação do sistema de matrícula escolar possibilitando o ingresso de 4.948.772 alunos<br>➢ Preservação de documento de escolas extintas |

Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – PPA 2004-2007. Adaptado pelo autor.

O segundo programa trata mais especificamente sobre a gestão dos sistemas educacionais de Ensino Fundamental e Médio, com ênfase nos aspectos gerencial e de financiamento através dos instrumentos de planejamento como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O que se constata por meio destes documentos é que o discurso programático sinaliza para uma descentralização focada numa gestão compartilhada entre os entes federados, Estado e municípios, porém, as ações planejadas buscam uma relação de aproximação com as unidades escolares e desconsideram o sistema municipal de ensino, como se pode ver no Quadro 4.

Tal postura implica numa provocação que nos leva a refletir sobre o processo de municipalização da educação implementado nas gestões carlistas.

**Quadro 4 – Programa Educação nota 10: Qualidade da Educação (PPA 2004-2007)**

<table>
<tr><th colspan="4">PPA 2004-2007</th></tr>
<tr><td colspan="4">PROGRAMA: EDUCAÇÃO NOTA 10: QUALIDADE DA EDUCAÇÃO</td></tr>
<tr><td colspan="4">SECRETARIAS ENVOLVIDAS: SEC, SEFAZ, SEDUR</td></tr>
<tr><td colspan="4">OBJETIVO<br><br>Conferir qualidade didática e de gestão ao sistema escolar, buscando a ampliação do ingresso de alunos, com formação adequada, em todos os níveis de ensino e aumentar a competitividade da rede pública no mercado de trabalho.</td></tr>
<tr><th colspan="4">RECURSOS</th></tr>
<tr><td>Orçamentários:<br><br>R$ 698.464.000,00</td><td colspan="2">Extra-Orçamentários:<br><br>R$ 28.000,00</td><td>Total:<br><br>R$ 698.492.000,00</td></tr>
<tr><th colspan="2">AÇÃO</th><th colspan="2">ATIVIDADES</th></tr>
<tr><td colspan="2">Gestão de Sistemas Educacionais do Ensino Fundamental</td><td colspan="2">➢ Assistência financeira a unidade escolar para a execução do Plano Municipal de Educação PME – Fundescola/Projeto Bahia/Caixa Escolar (escola)<br>➢ Assistência técnico-gerencial a unidade escolar estadual e municipal na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola PDE – Fundescola/Projeto Bahia (escola)<br>➢ Implantação de sistema de informação gerencial em unidade escolar – Projeto Bahia</td></tr>
<tr><td colspan="2">Promoção da Autonomia das Escolas – Dinheiro Direto na Escola</td><td colspan="2">➢ Assistência financeira a unidade escolar para a gestão autônoma – PDDE (escola)<br>➢ Assistência financeira a unidade escolar para ampliação e fortalecimento do programa de autogestão (escola)</td></tr>
</table>

Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – PPA 2004-2007. Adaptado pelo autor.

O processo de descentralização na Bahia, ao que parece, ocorreu de forma abrupta e acelerada, priorizando a transferência das unidades escolares para os municípios, dedicando-lhes atenção junto com as secretarias municipais de educação

e marginalizando os demais componentes dos sistemas de ensino como os Conselhos Municipais de Educação.

Pode-se observar que há uma contradição entre o discurso e a prática do governo no que tange à descentralização e o fortalecimento do município como ente federado nas questões referentes a educação, pois, o processo se caracteriza pela centralidade no Estado e sem uma construção participativa e democrática.

De acordo com o Relatório de Gestão (BAHIA, 2006) "o governo do Estado vem priorizando o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, assinando convênio de ação de parceria Estado-Município com as prefeituras, transferindo alunos e cedendo prédios escolares". Na contramão do que propõe o processo de fortalecimento dos municípios como entes federados, o que estava ocorrendo era a transferência de responsabilidades sem o diálogo efetivo com o sistema municipal de ensino.

A Secretaria de Educação do Estado publicou no ano de 2006 o documento "Perfil da Educação na Bahia". Nele consta o formato do processo de descentralização/municipalização adotado e efetivado para com a rede pública de educação básica do Estado, apontando como um dos projetos estratégicos o "Fortalecimento e Articulação com os Municípios". Há aqui que se refletir como se deu tal processo de fortalecimento e articulação.

O fundamento normativo que sustenta o processo de descentralização da educação na Bahia está nos Decretos de número 7.254 de 20 de março de 1998 e 7.685 de 08 de outubro de 1999. Tais normativas disciplinam a relação entre o Estado e os municípios ao instituir o "Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município", que visa o "atendimento ao Ensino Fundamental", e, aponta como vantajoso, o processo de descentralização.

> O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, considerando a necessidade de permanente melhoria da qualidade do ensino público fundamental e do aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios; considerando as reconhecidas vantagens decorrentes do processo de descentralização da gestão educacional; considerando o crescente esforço do Estado no sentido de propiciar a todas as crianças efetivas condições de acesso à escola, D E C R E T A (BAHIA, 1998).

Ao refletir sobre a política de descentralização da educação na Bahia foi observado que os seus fundamentos apontam para a transferência de responsabilidades sobre o Ensino Fundamental para os municípios, sob o argumento

de que assim seria possível qualificar a educação no Estado. Assis e Queiroz (2013) analisaram o processo de descentralização da educação na Bahia no período de (1995 a 2002) e vaticinaram a seguinte percepção:

> Assim, o governo da Bahia elaborou uma política educacional cujo fundamento básico é a descentralização do ensino fundamental. Em outras palavras, o Estado transfere a sua responsabilidade de melhorar a qualidade do ensino para os Municípios, com base na estruturação de sistemas educativos próprios. E, para cumprir as metas estabelecidas, o Estado definiu uma proposta fechada de programas e ações para que os Municípios desenvolvessem no ensino fundamental. Este modelo de municipalização/descentralização do ensino baiano, teve início com a implantação dos seguintes programas: programa de integração das redes de ensino estadual e municipal (inter-redes); programa de ação de parceria educacional estado-município; criação da superintendência de articulação estado-município (SUPAM); portal webpam – o portal da articulação municipal; projeto de educação da Bahia; programa educar para vencer (e a municipalização do ensino) e projeto de capacitação gerencial de unidades municipais da educação (ASSIS; QUEIROZ, 2013, p. 05).

O Decreto nº 7254/98 propugna pela "distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios" com ênfase em dois aspectos. O primeiro está contido em seu artigo segundo, em que aponta a necessidade de se levar em consideração o interesse e as especificidades município na celebração do convênio.

> Art. 2º - Para consecução dos objetivos previstos neste Decreto, o Estado celebrará convênios com o Município interessado, observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnica e administrativo-financeira do Município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos (BAHIA, 1998).

O segundo aspecto contido no Artigo 4º do mesmo Decreto consiste em condicionar a cessão de profissionais (docentes e técnicos) à discricionariedade do Estado e a demanda da rede estadual, apontando para uma centralização decisória para a Secretaria Estadual de Educação, fragilizando o aspecto colaborativo e cooperativo das relações federativas.

> [...]
> Art. 4º - Fica a Secretaria da Educação autorizada a celebrar convênios e expedir as instruções complementares necessárias à execução do presente Decreto.
> § 1º - Poderá ser colocado à disposição do Município conveniado, com ônus para o Estado, mediante ato do Secretário da Educação, pessoal docente e de apoio escolar, das Escolas Municipalizadas, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens do cargo.

> § 2º - A Secretaria da Educação fará, anualmente, avaliações das necessidades de pessoal docente nas escolas estaduais, com a finalidade de utilização dos servidores mencionados no parágrafo anterior (BAHIA, 1998).

Oliveira (2006) ao refletir, a partir do PPA (1999), sobre o processo de descentralização da educação na Bahia, sob o viés do carlismo, aponta para uma transferência da responsabilidade pela educação para a sociedade e para os municípios, colocados na condição de parceiros, contudo, sendo condicionados e tutelados pelo estado.

> Para tanto, leva em consideração a ideia de que a educação é "prioridade absoluta", não sendo, portanto, apenas do Estado a responsabilidade de promover a dita "revolução na educação", mas requer a participação da sociedade, cabendo também aos municípios, enquanto "parceiros efetivos dessa mudança da cultura educacional do Estado", grande parte dessa responsabilidade, já que asseguram a oferta do ensino fundamental para a maioria absoluta dos alunos (57,79%, em 1998), devendo os municípios, na concepção dos governantes do Estado, serem "capacitados" (pelo próprio Estado) para garantir a qualidade dos seus sistemas de ensino, conforme referências feitas pelo Superintendente de Articulação Estado-Município numa palestra proferida na UESC, em 1999 (OLIVEIRA, 2006, p.04).

É patente que a compreensão do processo de descentralização da educação por parte dos governos caracterizados como carlistas, não percebem os municípios como entes federados autônomos, capazes de gerir seus sistemas municipais de ensino, sem o controle centralizado na Secretaria Estadual.

Para gerir o Estado, ainda sob as definições trazidas pelo PPA 2004-2007, o então governador eleito Jaques Wagner, passou a imprimir a caracterização do perfil de sua gestão a partir do ano de 2008 com a elaboração dos instrumentos de planejamento de gestão através do PPA 2008-2011, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A gestão composta por forças políticas capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores, com a vitória das eleições no ano de 2007, trouxe como opção programática, em contraponto a proposta do carlismo, um perfil de gestão descentralizado e participativo, ou seja, com características mais republicanas e democráticas, respeitando as autonomias dos entes federados e a participação da sociedade na definição da agenda de governo e no planejamento das suas políticas públicas através dos instrumentos de gestão como o PPA.

> Para que o Plano Plurianual 2008-2011 se consolide como o marco inicial das mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais que a Bahia necessita e que o Governo do Estado assumiu, é preciso construir e fortalecer um modelo de gestão e gerenciamento que possibilite a garantia da ética e da efetividade da administração estadual, com participação cidadã e controle social, rompendo com a ineficácia, o descaso e a grande morosidade do setor público na prestação de serviços (BAHIA, 2008, P.67).

No tocante ao perfil da gestão do Estado e seu planejamento ocorre algumas alterações programáticas, onde o PPA a ser instituído no período de 2008 a 2011 sinaliza para a construção e elaboração do mesmo a partir de uma perspectiva que visa implementar o Plano Plurianual Participativo. Este sendo definido como:

> Constituiu-se em um processo articulado de mobilização e organização, capaz de trazer para o centro das atenções reflexões fundamentais para a consolidação de uma democracia moderna e potencialização dos sujeitos políticos mais organizados dos territórios. Os encontros territoriais geraram questionamentos e diálogos sobre o exercício do poder público, a execução orçamentária, o nível de arrecadação do Estado, as bases econômicas da Bahia, as condições de operação do governo e o nível de compromisso com a sociedade e suas contribuições para o exercício das deliberações públicas. Trata-se, portanto, de um momento de alta qualidade política (BAHIA, 2012, p.33).

Como se pode observar, uma das características da metodologia para elaboração do PPA (2008-2012) consistiu na ampliação da possibilidade de criar espaços para participação direta da sociedade na definição das linhas que o comporia. Isso ocorreu por meio da interiorização do processo de elaboração do PPA.

> As plenárias do PPA Participativo ocorreram entre os dias 11 de maio e 17 de junho com pessoas dos 26 Territórios de Identidades que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado. Somando-se as dezenas de reuniões prévias, seminários e debates em vários municípios com os 12.343 representantes dos segmentos sociais credenciados nas plenárias do PPA Participativo cerca de 40 mil pessoas foram envolvidas diretamente neste processo de diálogo social (SEPLAN, 2008, p.63).

No que tange à questão da descentralização administrativa a visão programática da gestão pós-carlista aponta para o compartilhamento de decisões no contexto da reconfiguração institucional e cartográfica do Estado por territórios de identidade.

> Logicamente, a descentralização administrativa, com a desconcentração dos serviços públicos, a distribuição destes pelos territórios e o compartilhamento das discussões, não ameaça a legitimidade política do Executivo estadual em tomar decisões (SEPLAN, 2008, P.67).

Na área da educação o discurso programático pelo planejamento descentralizado, compartilhado e participativo é reiterado no PPA (2008-2011) ao trazer como objetivo "[...] uma Política Educacional com gestão planejada, compartilhada e participativa, superando a verticalização e desarticulação dos níveis de administração" (SEPLAN, 2008, p.73). Cabe ressaltar que o PPA mantém uma defesa de fortalecimento das políticas públicas voltados para a escola, onde o "[...] novo modelo tem como marcas o respeito à autonomia escolar, o fortalecimento da participação dos Conselhos Escolares e abertura e integração da escola à comunidade, que deverá ter voz ativa na gestão das unidades" (SEPLAN, 2008, p.73).

A relação com os municípios surge de forma incipiente e paralela à centralidade da escola. A proposição de um programa de cooperação técnica com os municípios surge como um dos programas do PPA 2008-2011 (ver figura 3) e aponta para uma ressignificação das relações entre Estado e municípios. O mesmo propõe que sejam estabelecidos termos de parceria técnico-pedagógica para garantir o planejamento dos sistemas municipais a partir dos Planos Municipais de Educação - PME. Esses, deveriam se constituir como um instrumento de planejamento que possibilitasse a integração entre os sistemas de ensino na Bahia, promovendo a organização dos sistemas municipais de ensino.

Foi neste contexto que o Estado passou a reconhecer que, era papel da SEC, desenvolver ações e estratégias para viabilizar a melhoria da qualidade da educação na Bahia em parceria com os municípios. Assim, a Supav assume o papel de conduzir a aproximação entre o Estado e os municípios, elaborando políticas públicas que viesse a prestar "[...] atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios" (BAHIA, 2007, p.03).

**Quadro 5: Programa Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios (PPA 2008-2011)**

| PPA 2008-2011 | | |
|---|---|---|
| **Diretriz Estratégica:**<br><br>**Garantir educação pública de qualidade, comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão** | | |
| **PROGRAMA:**<br><br>**Educação Integrada. Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios** | | |
| **Órgão Participante:** SEC | | |
| **OBJETIVO**<br><br>Melhorar a gestão educacional, assessorando os municípios na elaboração e implementação dos planos municipais de educação e promovendo a integração de ações e dos demais sistemas públicos de educação do Estado da Bahia. | | |
| **Público-Alvo: Municípios** | | |
| **RECURSOS** | | |
| **Orçamentários:**<br><br>**R$ 64.378,000** | **Extra-Orçamentários:**<br><br>**R$ 0** | **Total:**<br><br>**R$ 64.378,000** |
| **Ação Orçamentária** | | |
| | | |
| **Localização/ Descrição** | **Produto** | **Quantidade** |
| Assessoria técnico-Pedagógica para Organização dos Sistemas Municipais de Ensino. | Município assessorado | 200 |
| Execução do Transporte Escolar para o Ensino Médio – Convênios de Cooperação Técnica. | Município atendido | 320 |
| Assessoria Técnica às Secretarias Municipais de Educação para implementação do Programa Gestar. | Município assessorado | 42 |

Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – PPA 2008-2011. Adaptado pelo autor.

Para garantir a possibilidade de elaboração e exequibilidade das políticas públicas de aproximação com os municípios, por parte as Supav, tanto o PPA 2008-2011, quanto o orçamento do estado trouxeram e discriminaram os programas e valores disponíveis.

**Quadro 6: Programa Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios (LOA - 2008)**

| LOA 2008 | | | |
|---|---|---|---|
| **Detalhamento dos programas por Órgão – Todas as Fontes (em R$, 1,00)** | | | |
| **Programa** | **Órgão Orçamentário** | | |
| **Educação Integrada. Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios** | **Secretaria de Educação** | | |
| | **Tipo de Programa** | | |
| **Objetivo:**<br><br>Melhorar a gestão educacional, assessorando os municípios na elaboração e implementação dos planos municipais de educação e promovendo a integração de ações e dos demais sistemas públicos de educação do Estado da Bahia. | **Gestão de Políticas Públicas** | | |
| **Ação Orçamentária** | | | |
| **Valor Global do Programa** | **PPA 2008-2011**<br>**R$ 64.378.000** | **Proposto 2008**<br>**R$ 15.300.000** | |
| **Ação** | **Órgão – Unidade Orçam./Executor** | **Tesouro** | **Outras Fontes** |
| Assessoria técnico-Pedagógica para Organização dos Sistemas Municipais de Ensino. | SEC-IAT/IAT | 158.000 | |
| Execução do Transporte Escolar para o Ensino Médio – Convênios de Cooperação Técnica. | SEC-DG/Supec | 15.000.000 | |
| Assessoria Técnica às Secretarias Municipais de Educação para implementação do Programa Gestar. | SEC-DG/Supav | 69.000 | 73.000 |

Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – Orçamento 2008. Adaptado pelo Autor.

Dantas Neto (2009) ao analisar os dois primeiros anos da gestão do Estado da Bahia, sob o comando do então governador Jaques Wagner, aponta para as continuidades e mudanças nas políticas públicas, registrando que não há uma definição clara em suas diretrizes, principalmente, no que diz respeito ás políticas públicas para educação.

> Entre os exemplos de continuidade e de mudança, há pelo menos um caso de aparente ausência de diretriz clara e pactuada, em um ou em outro sentido, dentro do governo ou entre este e seu campo de estruturação política. Refiro-me ao setor da educação, um dos três eleitos como prioridade pelo candidato Jacques Wagner na campanha de 2006 e recentemente reafirmados em entrevista do governador (DANTAS NETO, 2009, p.20).

A opção programática do novo governo da Bahia ainda não havia conseguido se efetivar com políticas públicas que as expressassem. Isto ocorrerá gradativamente com as atividades organizadas pela Supav e, principalmente, com a criação do Proam e sua atuação como articulador das relações federativas com os municípios.

## 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO

As referências normativas que balizam o princípio da gestão democrática das políticas públicas de educação têm como seu marco a Constituição de 1988, em seu artigo 206, VI, e, dentre as normas infraconstitucionais a LDB em seu artigo 3º, VIII, reitera o princípio da gestão democrática na educação.

Há que se incluir para esta discussão a perspectiva programática do princípio da gestão democrática na educação, onde o mesmo tem se configurado a partir dos Planos de Educação nas três esferas de poder (nacional, regional, local). Tais planos são, inicialmente, normatizados no artigo 214 da CF, que traz, de modo exemplificativo, o rol de os temas que deverão referenciar o Plano Nacional de Educação. Esse será elaborado pela União sob o regime de colaboração, conforme assinala o artigo 9º, I, da LDB. Os artigos 10, III e 11, I, da mesma norma infraconstitucional, trazem as competências dos Estados e municípios na organização dos seus respectivos planos de educação.

Após a Constituição de 1988 foram elaborados e instituídos dois planos nacionais de educação (Lei nº 10.172 de 2001 e Lei nº 13.005 de 2014), contudo, há que se fazer referência ao Plano Decenal de Educação para Todos de 1993. Tal documento teve a pretensão de retomar os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

> Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na **Declaração Mundial de Educação para Todos,** que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento.

> Integrando este grupo, cabe ao Brasil uma responsabilidade expressiva nos esforços mundiais para assegurar à sua população **o** direito à educação — compromisso, aliás, reafirmado e ampliado em sua Constituição de 1988 (BRASIL, 1993, p. 11).

A perspectiva programática do Plano Decenal, ao tratar da gestão da educação, reitera o discurso da fragilidade operacional ou gerencial do sistema como o fator que concorre para a fragilização da efetivação das políticas pública para educação.

> Inúmeros projetos educacionais foram iniciados e jamais concluídos. Em parte, isto decorre direta ou indiretamente da instabilidade política e econômica que tem afetado o País nas últimas décadas; mas, também, de **concepções equivocadas de reformas educacionais e da formulação de projetos sem consistência operacional**. Permeia o cenário o problema da gestão educacional, ora localizado na concepção dos sistemas de ensino, ora na **ausência de competências gerenciais específicas dos principais atores**. Nos diversos níveis de governo, é elevada a rotatividade de dirigentes, o que gera contínuas interrupções de políticas e de projetos educacionais (grifos nossos) (BRASIL, 1993, p. 22).

Faz parte do discurso do Plano Decenal a reflexão sobre a necessidade de se pensar a perspectiva federalista e a centralização das políticas de educação, apontando para a necessidade de mudança do que se chamou de experiência centralizadora.

> As reformas educacionais das últimas décadas não levaram em conta a diversidade cultural e econômica, a dimensão federalista do País nem as iniciativas locais e regionais de solução dos problemas. A experiência centralizadora tem distanciado a escola da comunidade, uma vez que os mecanismos de controle se situam em uma instância distante, incapaz de operá-los com consequência (BRASIL, 1993, p. 22).

No ano de 2001 foi elaborado e implementado, sob a égide da LDB de 1996, o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172 de 2001. O PNE 2001-2011 em seu artigo 1º assinala o recorte temporal de vigência em dez anos, e, em seu artigo 2º reitera que, em virtude das relações federativas e prescrições normativas, Estados e municípios deveriam constituir seus planos.

Ao definir seu viés programático o PNE 2001-2011 reitera seu alinhamento com as diretrizes neoliberais traçadas pelo modelo gerencial da administração pública implementado na reforma do Estado através do Ministério da Reforma do Estado. Tal afirmativa pode ser percebida quando se constata na estrutura do PNE que seu item, V - Financiamento e Gestão, traz os dois temas juntos, com um discurso que associa

eficiência na gestão com gastos controlados, com a correção das disparidades financeiras dos entes federados, a partir, do papel redistributivo de recursos promovidos pelo governo federal através do Fundef.

> Para corrigir esta situação foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como FUNDEF. Este é constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI -Exp.) e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI -Exp.), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar nº 87/96 (BRASIL, 2001b, p.70).

Para garantir a eficiência dos gastos com a educação o PNE reitera que é necessário fortalecer as relações federativas e o regime de colaboração entre os entes, pois, como traz o PNE de 2001:

> Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração.* Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais (PNE, 2001, p.70).

A partir da divisão de responsabilidades dos entes federados na gestão da educação o PNE sinaliza para a autonomia das gestões dos sistemas de ensino a partir da gestão democrática, e, da participação social por meio dos conselhos de educação e escolares.

> Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática.* Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares (BRASIL, 2001b, p.77).

Cabe salientar que das 26 metas referentes à gestão trazidas pelo PNE, nenhuma delas trata, direta e especificamente, sobre a formação e qualificação dos conselheiros de educação. A meta que se aproxima, indiretamente, deste objetivo é a de número 21, que visa “Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino” (BRASIL, 2001b, p.78).

O PNE 2001-2011 expirou em dezembro de 2010, de modo que no mesmo mês deu-se início às discussões para o novo PNE. Contudo, esse processo de discussão e elaboração iniciado na Câmara dos Deputados como a Exposição de Motivos nº 33, de 20 de dezembro de 2010, virando no Senado o Projeto de Lei Complementar nº 103/2012, e, por fim, após passagem na casa revisora, aprovado sob o número 13.005 em 3 de junho de 2014, sendo sancionada em 25 de junho de 2014.

Cumprido seu périplo, o PNE 2014-2024 traz algumas inovações em seu processo de elaboração, bem como eu sua opção programática. A primeira alteração programática trazida pelo PNE 2014-2024 adveio das Conferências Nacionais de Educação (2008 e 2010) que apontou para a construção de um processo de democrático do debate em torno da formulação do documento, que iria referenciar a educação nacional por um período de 10 anos, com ampla participação da sociedade. Neste contexto "diversos segmentos, com velhos e novos atores, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais" (BRASIL, 2014b, p.18).

> A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé "diagnóstico-diretrizes-metas", na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso (BRASIL, 2014b, p.15).

Um segundo aspecto programático que deve ser ressaltado é o aspecto em que gestão e planejamento se associam ao financiamento da educação para fortalecer a organização federativa e o regime de colaboração a partir do alinhamento dos Planos de Educação (Nacional, Estadual e Municipal) com outros instrumentos de planejamento da gestão pública, como o Plano Plurianual - PPA.

> É preciso completar o processo de planejamento tendo em vista a organização federativa do Estado brasileiro, com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação decenais dos estados e municípios. Da mesma forma, cabe atenção para alinhar e harmonizar os planos plurianuais (PPAs) e demais peças do ciclo orçamentário com o PNE, de forma a garantir que aqueles assegurem a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias que dispõe o art.10 do PNE (BRASIL, 2014b, p.23).

Ao se referir à questão da gestão democrática e da participação social, o PNE (2014-2024) traz como diretriz em seu artigo 2º, VI, a "promoção do princípio da gestão democrática da educação pública". Tal princípio mereceu atenção relevante a ponto de se tornar a meta 19 do PNE.

> PNE 2014-2024 - **Meta 19**: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Ao avançar na proposição de transformar o princípio da gestão democrática em meta, a compreensão da autonomia para efetivar a gestão democrática da educação passa por garantir o equilíbrio entre o planejamento e o financiamento, com a participação efetiva da sociedade por meio das instâncias coletivas de atuação, seja na fiscalização da aplicação dos recursos (meta 19.1 e 19.2), ou na discussão e planejamento das políticas públicas para educação (19.3, 19.4, 19.5 e 19.6).

Há que se ressaltar como inovação programática o que traz a meta 19.2, que aponta para a necessidade do processo continuado de capacitação e qualificação dos conselheiros que atuam nos órgãos coletivos vinculados à educação. Diferente do PNE 2001-2011 que indicou apenas o incentivo para a constituição dos conselhos, o PNE 2014-2024, mantem a sinalização para que se estimule a constituição e fortalecimento dos conselhos (meta 19.5) e avança propondo capacitação continuada dos conselheiros (meta 19.2). A participação social ainda é ampliada com o fomento para a criação dos fóruns permanentes de educação (meta 19.3) "com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação" (BRASIL, 2014b, p.84).

A Constituição do Estado da Bahia aponta para a gestão democrática da educação, a partir da descentralização e do regime de colaboração, em seu artigo 245, II e III. Assim como reitera a importância dos planos de educação em seu artigo 250 sinalizando para a elaboração, em regime de colaboração, do Plano Estadual de Educação (PEE-BA).

O primeiro Plano Estadual de Educação (PEE) da Bahia aprovado após a CF e LDB foi o a Lei nº 10.330, de 15 de setembro de 2006. Em seu artigo 1º a referida lei demonstra que visou cumprir as exigências normativas que vincularam a necessidade

de elaborar o PEE em sintonia com o que estabelece o PNE, ou seja, em "conformidade com o previsto e na Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação".

Reitera em seguida, em seu artigo 2º, a necessidade dos municípios elaborarem os seus planos, contudo, ressalvando a autonomia destes diante de tal empreitada, pois, "caberá aos Municípios, no âmbito de sua autonomia, examinar a oportunidade da elaboração de seus Planos Municipais de Educação correspondentes, com base nos Planos Nacional e Estadual de Educação" (BAHIA, 2006).

No que concerne ao tema da gestão, o PEE-BA 2006-2016, segue as mesmas orientações do PNE 2001-2011, tanto no formato, quanto nas opções programáticas, percebendo-se que no corpo da lei estadual há transcrições integrais de trecho da lei federal.

A estrutura do PEE separa, assim como o PNE, os temas financiamento e gestão, dando ênfase ao primeiro. Ao tratar da gestão democrática da educação o foco do PEE está direcionado para a gestão escolar, e sinaliza como formas de participação da gestão a composição dos grêmios estudantis e dos colegiados escolares.

> Na Bahia, o processo de construção da gestão democrática e participativa tem se dado de forma dinâmica e constante. A SEC/BA tem incentivado e apoiado a criação e o fortalecimento dos colegiados escolares e grêmios estudantis como órgãos representativos em cada unidade escolar. O Colegiado Escolar, conforme previsto na Lei Estadual nº 6.981/96 e no Decreto Estadual nº 6.267/97, é órgão de funcionamento obrigatório em todas as escolas da rede estadual, inclusive, o processo eleitoral para escolha dos membros que o integrarão é realizado simultaneamente, de dois em dois anos, no mesmo dia, em todo o Estado. Esses esforços vêm garantindo a participação gradual da comunidade escolar e das comunidades externas nas decisões tomadas por cada unidade estadual de ensino (BAHIA, 2006, p.64).

Apesar de sinalizar para o processo de democratização da educação por meio de Grêmios Estudantis e do Colegiado Escolar, tais organizações não se consolidaram como representativas da sociedade, haja vista, os primeiros se se consolidarem nas Unidades de Ensino, e, o outro atuar apenas como instância burocrática composta por representantes dos diversos segmentos vinculados às Unidades, porém, sem atuação decisória efetiva. Há que se ressaltar que a eleição para dirigentes escolares também não se constituiu efetivamente como processo

democrático, pois, os mesmos continuaram a assumir as funções por meio de indicação alheias à sistemática das eleições.

O PEE não faz qualquer referência aos conselhos de educação como atores participes da gestão das políticas públicas, como também não faz menções aos seus processos de formação e qualificação. Tal omissão inclui também os conselhos de controle social, como por exemplo o conselho do Fundef, que se quer é mencionado quando trata as questões referentes ao financiamento da educação.

Com o PEE 2016-2026, Lei Estadual nº. 13.559/2016, a Bahia mais uma vez se alinha às diretrizes do PNE, seguindo sua estrutura (20 metas e suas estratégias) e delineamento programático, reafirmando o caráter participativo e democrático de sua elaboração sob a coordenação do Fórum Estadual de Educação.

> O Plano Estadual de Educação da Bahia foi apresentado pelo Fórum Estadual de Educação ao Governo do Estado em 8 de junho de 2015. Aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia em 4 de maio de 2016 é publicado em 12 de maio de 2016 no Diário Oficial do Estado da Bahia, data do início da sua vigência após sanção pelo Governador Rui Costa (BAHIA, 2016).

No mesmo sentido programático do PNE 2014-2024, o PEE 2016-2026, reitera a necessidade de promover o princípio da gestão democrática (Artigo 2º, VI), por meio da participação da sociedade através das Conferências Estaduais de Educação (artigo 5º) e da atuação do Fórum Estadual de Educação (Artigo 6º). As relações federativas e o regime de colaboração foram contemplados (Artigos 7º, 8º e 9º).

Ao trazer as diretrizes para a gestão da educação no plano educacional, o PPE 2016-2026, em sua meta 19 e estratégias, adere a proposição encaminhada no plano nacional de garantir que a gestão democrática seja balizada por “critérios técnicos” e “consulta ampla à comunidade escolar”, com apoio técnico e recursos advindos da colaboração com os demais entes federados (PEE, 2016-2026, p.40). Dentre as propostas de colaboração e cooperação técnica sinalizadas pelo PEE está a formação continuada de conselheiros municipais, conforme traz a estratégia 19.2.

> 19.2) ampliar, em colaboração com a União, programas de apoio e formação de conselheiros dos Conselhos Estadual e Municipais de Educação, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, com garantia das condições necessárias ao funcionamento pleno desses colegiados, com vistas ao bom desempenho de suas funções; (BAHIA, 2016).

Com a ascensão dos municípios à condição de ente federado a busca pela efetivação do princípio da gestão democrática da educação pode se concretizar com maior probabilidade. Se é no município que as políticas públicas se materializam e alcançam o cidadão, é nele também que a sociedade mais se aproxima dos espaços de planejamento das políticas públicas de educação e da gestão das mesmas. Deste modo há uma ampliação das possibilidades que o cidadão tem de participar da construção da agenda, da elaboração, do monitoramento e da avaliação das políticas de educação, principalmente, se forem ampliados os espaços de participação direta e qualificada dos cidadãos através dos conselhos municipais de educação.

## 3.4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Uma das esferas públicas de participação popular que ganhou destaque, com o advento da Constituição de 1988, foi o espaço concernente aos conselhos gestores de políticas públicas, que possuem, dentre as suas atribuições, o controle social sobre as políticas sociais. Os conselhos, desde então, passaram a se constituir em espaços fomentadores de debates e formulações de ações de políticas públicas.

O processo da redemocratização do Brasil, no final da década de 1980, promoveu alterações na estratégia de gestão das políticas públicas. No atual contexto social e político brasileiro, programas e projetos se desenvolvem, pautados nos direitos coletivos e na consolidação da prática efetiva da cidadania. Tal construção ocorre em espaços públicos democráticos pautados no diálogo, interação e negociação, que utiliza as demandas sociais, como ponto de partida para o desenvolvimento de ações por parte do Estado. Segundo Gomes (2003):

> É, neste contexto, portanto, de cessão pelo Estado da exclusividade na elaboração, consecução e gestão de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, que a participação da sociedade ganha novas dimensões, não apenas como recurso político, mas também econômico e social, visando a aumentar a eficiência na utilização dos recursos e a eficácia das políticas públicas (GOMES, 2003, p.30).

O cenário da democratização no processo de construção das políticas públicas no Brasil está diretamente associado ao avanço da participação social nos espaços de diálogo e deliberação de tais políticas. Segundo Gohn (2001, p. 07), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas é um dos espaços fundamentais para tais interações,

pois, tratam-se “[...] de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

No Brasil, os Conselhos Gestores surgem como uma novidade que visa fortalecer a democracia participativa por meio da descentralização das políticas públicas normatizada na Constituição de 1988 e assegurada pelo regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O olhar sobre as formas de atuação dos conselhos gestores de políticas públicas deve levar em consideração a sua prerrogativa, de acordo com Gonh (2007, p. 83) de promover a “[...] reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas”. Esta possibilidade de reordenação se viabiliza em virtude de os Conselhos patrocinarem novas formas de interação entre o estado e a sociedade.

Em algumas áreas sociais, os conselhos emergem como órgãos, com novas funções e atribuições, como, por exemplo, no cenário educacional brasileiro. Nesse a inovação fica por conta dos conselhos municipais de educação, pois, a sua organização decorre do processo de descentralização administrativa do Estado brasileiro, ocupando papel fundamental na gestão dos sistemas municipais de ensino. Como afirma Bordignon (2009, p.53), “[...] a efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo”.

Cabe salientar, desse modo, que o caráter democrático da composição e atuação dos conselhos está associado ao seu perfil de atuação em nome da coletividade para garantir a construção de uma sociedade democrática. Tal discussão, se aprofundada a partir de Conceição (2013), aponta para uma compreensão que abordada a participação dos cidadãos, junto às políticas públicas para educação, através dos Conselhos (Fundeb, Educação, Escolar) em duas perspectivas, sendo uma a da legalidade e a outra a da legitimidade: “O controle técnico-administrativo, como papel dos tribunais de contas, instâncias de avaliação da legalidade. O acompanhamento e controle social, como papel dos conselhos, instâncias de avaliação da legitimidade” (CONCEIÇÃO, 2013, 102).

Ao associar o conceito de legitimidade ao acompanhamento e controle social realizado pela sociedade, a partir dos conselhos, é possível colocá-los em duas

frentes de ação. A primeira consiste nos conselhos que atuam vinculados aos fundos de financiamento da educação, como o do Fundeb, e na outra frente os conselhos que atuam junto à gestão das políticas públicas para educação, como os conselhos municipais e conselhos escolares.

Neste contexto é relevante destacar que a compreensão em torno do CME o coloca, dentro da perspectiva da legitimidade, como órgão colegiado essencial para dar efetividade ao princípio da gestão democrática, articulando uma aproximação entre o governo e a sociedade. Contudo, os conselhos "têm encontrado fatores de limitação à efetivação de seus papéis institucionais" (CONCEIÇÃO, 2013, p.95).

A partir do papel que ocupam os CME, frente à gestão da Educação nos municípios, em garantir a participação da população na construção das políticas públicas de educação, cabe uma reflexão em torno da presença do Estado no seu processo de organização. Alguns estudos como, por exemplo, Teixeira (2004), mostram que há uma concepção que coloca os conselhos de educação como órgãos de governo com a função de assessoramento e colaboração. Neste sentido, diante da tradição histórica do patrimonialismo[2] estatal brasileiro, o processo de formação dos conselheiros pode, ao invés de fortalecer a democracia, concorrer para o seu enfraquecimento. Tal fato pode ocorrer, caso não se possibilite o empoderamento dos conselheiros, haja uma predominância da gestão autocrática dos sistemas de ensino calcada no personalismo dos governantes.

Mendonça (2001) ao discutir o tema da gestão democrática do ensino público no Brasil faz uma intensa reflexão sobre as formas de resistência que se criou, dentro da estrutura do Estado brasileiro, para se implementar um sistema de ensino efetivamente democrático em virtude da manutenção de características típicas do patrimonialismo como a gestão autocrática e autoritária da educação.

> É essa maneira autocrática e autoritária de funcionamento do Estado, característica do governo estamental, que permite que as políticas públicas, de que a gestão democrática do ensino público é apenas um exemplo, sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do

[2] Sobre o conceito de Patrimonialismo adotado nesta pesquisa tomamos como referência o que é utilizado por Gandini, (2008, p. 2006): "O patrimonialismo, que ainda persiste entre nós, tem sido identificado, por estudos políticos e históricos, pela utilização de recursos e poderes públicos para fins privados, pela participação política por meio da cooptação, ao invés da representação de interesses, pela personalização do poder e pelo exercício da justiça como prerrogativa daquele que detém o poder, de acordo com indivíduos e situações concretas, seguindo o modelo doméstico, da casa e do pai de família".

> coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo (MENDONÇA, 2001, p. 97).

Outra perspectiva, em destaque, é o cuidado que se deve ter com o estreitamento diante das funções dos conselhos de educação. A maioria das pesquisas e publicações aponta para as funções consultiva e deliberativa e, com menor frequência, para as funções mobilizadora e fiscalizadora. Destaca-se, diante desta visão que:

> A natureza da função diz respeito ao caráter da competência, ao poder conferido ao conselho: se consultivo, deliberativo ou outro. Tradicionalmente, têm sido atribuídas aos conselhos funções de caráter consultivo e deliberativo. No atual contexto da gestão democrática da educação, os conselheiros são chamados a exercer, também, funções de mobilização e controle social (BORDIGNON, 2009, p.75).

A abordagem de Bordignon reafirma os conselhos como espaços públicos democráticos de construção de debate e decisões de políticas públicas, que dentre as suas atribuições possui a do controle social. Nesta mesma linha argumentativa Freitas e Carvalho (2008) reiteram o desafio da instituição do espaço do CME como um ambiente democrático e participativo da sociedade para a construção das políticas públicas de educação.

> Os CME têm como desafios tornarem-se espaços públicos nos quais se efetuem estudos, debates, deliberações e avaliações consequentes, democráticos e republicanos. Espaços nos quais a função normativo-burocrática ganhe inventividade, autonomia e congruência. Por exigência mesma das suas finalidades, os CME devem compartilhar com a sociedade a preocupação e os esforços com a educação municipal, na busca de alternativas para os problemas existentes (FREITAS; CARVALHO, 2008, p. 509).

Numa outra perspectiva de abordagem, Cury (2006, p.42), ao analisar as funções do Conselho Municipal de Educação, aponta para a formação de uma vontade que se consolida em uma determinação legal, onde a "[...] formação dessa vontade se explicita em torno de múltiplas funções entre as quais a mais nobre e mais importante de um Conselho de Educação: a função normativa*".* Esta função, para o presente estudo, ocupa uma posição central por ser a essência da atuação dos conselheiros municipais de educação, haja vista, "[...] a função normativa é aquela pela qual um conselheiro interpreta a legislação com os devidos cuidados" (CURY, 2006, p.42).

Cabe aos conselheiros a responsabilidade de interpretar as normas locais, regionais e nacionais, no que tange a proposição, para adequação das políticas públicas municipais de educação. Com a responsabilidade de interpretar as normas educacionais, é fundamental que os conselheiros passem por processos formativos consistentes, a ponto de lhes garantir a capacidade técnica e política de atuação como interlocutores da sociedade diante das políticas de educação implementadas pelo Estado. Os processos formativos, para garantir a capacidade de representação preservada, não devem se limitar aos aspectos exclusivamente técnicos, mas, também, trazer ou possibilitar a qualificação da formação política dos conselheiros.

Na condição de órgão público, o CME tem o papel fundamental de normatizar, ou seja, interpretar as leis para uma condução adequada das finalidades da educação escolar (CURY, 2006). Neste contexto, a formação dos conselheiros é essencial para propiciar uma compreensão normativa em uma perspectiva técnica e social, bem como acerca do papel dos Conselhos e da atuação dos conselheiros. Assim, é relevante ressaltar que a atuação do CME é primordial para o fortalecimento da gestão dos Sistemas Municipais de Ensino por meio de um processo consistente e permanente de formação dos seus conselheiros municipais de educação, haja vista a importância que tais órgãos possuem na discussão e acompanhamento das políticas públicas para a educação desenvolvidas em tais entes federados.

## 3.5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas através dos Conselhos requer, no mínimo, que os conselheiros compreendam o papel social e político dos mesmos, bem como, a natureza do conselho que atua e suas atribuições.

Dentre as ações de formação de conselheiros municipais de educação, já propostas e implementadas no Brasil, está o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) desenvolvido pelo Ministério da Educação, inicialmente, no formato presencial e, em seguida, na modalidade EaD em parceria com algumas universidades federais. Sobre este programa foram desenvolvidos alguns estudos (BATISTA, 2009; FARENZENA, 2014; DALLA CORTE *et al, 2016),* associando o Pró-Conselho às políticas públicas de descentralização e estruturação das relações federativas calcadas nos regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados.

A pesquisa de Batista (2009) busca analisar a implementação da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação, como uma forma de implementação do princípio constitucional da gestão democrática no ensino público, atuando este como um indutor da democratização da gestão dos sistemas municipais de ensino, por meio da formação e qualificação dos conselheiros.

> Não se pode esquecer que a política de formação de conselheiros é o desdobramento do princípio constitucional (*polity*) de gestão democrática do ensino público; como tal, é uma política que carrega em si uma proposta de mudança social, uma vez que está centrada em um modelo de gestão voltado para a ação coletiva de sujeitos democráticos situados em uma arena conflitual tal qual são os conselhos de educação (BATISTA, 2009, p.78).

Dalla Corte (2016) aponta seus estudos para a operacionalização da atuação dos conselhos e conselheiros municipais de educação, e, como estes impactam a gestão dos sistemas municipais de ensino.

> Para que os conselheiros possam desempenhar seu papel e suas funções com qualidade é imprescindível formação continuada para ampliação dos conhecimentos, que possibilite aprendizagem significativa com conteúdos contextualizados e reflexões sobre a realidade de cada município. Nesse sentido, pode-se destacar o Cursos de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) que objetivava capacitar conselheiros e técnicos de Secretaria Municipal de Educação (DALLA CORTE, 2016, p.17).

Farenzena (2014) dedica parte de sua pesquisa a tentar compreender as ações de cooperação intergovernamental na educação básica, a partir dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação. Busca discutir, baseado na previsão legal da assistência técnica e financeira que os estados e municípios devem receber da União, as responsabilidades constitucionais que cabem a essa, visando construir e garantir uma educação de qualidade. Conforme aponta a autora:

> Parte das políticas de assistência técnica e financeira do governo da União à educação básica objetiva incidir na gestão de redes/sistemas educacionais ou das escolas; essas políticas abrangem, entre outros, a formação de gestores e membros de conselhos, o planejamento educacional e o financiamento/gestão financeira escolar (FARENZENA, 2014, p. 52).

Dentre as políticas públicas de cooperação intergovernamental apontadas por Farenzena (20140) encontra-se o Pró-Conselho:

> O *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação* (Pró-Conselho) tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, ao repasse e controle do uso das verbas da educação. Estimula a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil nas políticas educacionais, dentre outras ações. A formação abrange encontros presenciais e curso de extensão a distância; conta com a participação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). Os cursos a distância são oferecidos por universidades públicas (FARENZENA, 2014, p. 62).

Neste cenário cabe descrever o Pró-Conselho a partir de sua implementação em 2003, sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), com o objetivo de "contribuir para a formação de conselheiros municipais de educação, com a intenção de que os Conselhos Municipais de Educação se tornem uma instância efetiva de proposição, fiscalização e normatização das práticas educacionais" (BRASIL, 2009a, p. 09). Tais objetivos estão assentados sob três eixos, voltados para fortalecer a gestão democrática da educação municipal: a formação de conselheiros municipais de educação; a criação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação; a autonomia dos sistemas municipais de ensino (BATISTA, 2010).

O Pró-Conselho buscou fomentar a organização e a participação da sociedade na gestão das políticas públicas para educação, por meio dos Conselhos Municipais de Educação, de modo que, ao contribuir com a estruturação dos CME, os mesmos passassem a estimular "[...] a formação continuada dos conselheiros e fortalece-se outras instâncias de gestão educacional" (COSTA *et al,* 2016, p.58).

Dentre as instâncias de gestão estimuladas pelo Pró-Conselho estão os Sistemas Municipais de Educação – SME. A organização destes consta na LDB em seu artigo 11, parágrafo único, contudo, numa condição discricionária ao município, ou seja, este pode optar por constituir o SME e tornar-se autônomo perante o Estado subnacional a que pertence, ou, pode optar por continuar vinculado ao Sistema Estadual.

Em levantamento realizado através do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sicme), durante o período de 2004 a 2007, momento em que a execução do Pró-Conselho era presencial, tinha-se o seguinte panorama em relação aos sistemas de ensino na Bahia:

**Tabela 1: Número de sistemas municipais de Ensino constituídos na Bahia**

| Situação dos municípios com SME | Período | | |
|---|---|---|---|
| | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
| Total de Municípios | 417 | 417 | 417 |
| Municípios cadastrados no SICME | 242 | 304 | 348 |
| Municípios com ato legal de criação do SME | 146 | 196 | 247 |
| Percentual de município com SME | 35% | 47% | 59% |

Elaborada a partir dos Perfil dos Conselho Municipais de Educação MEC/Pró-Conselho 2004-2005-2006-2007.

Como se observa na Tabela 2 houve um crescimento gradativo do número de municípios que instituíram e regulamentaram os seus Sistemas Municipais de Ensino na Bahia. Considerando a mesma fonte de informação e o mesmo período, se percebe que, juntamente crescimento do número de sistemas, há um gradativo crescimento do número de Conselhos de Educação, como uma forma de fomentar a participação social na construção da gestão democrática dos sistemas.

**Tabela 2: Número de Conselhos Municipais de Educação na Bahia**

| Situação dos municípios com CME | Período | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Total de Municípios | 417 | 417 | 417 | 417 |
| Municípios cadastrados no SICME | 242 | 242 | 304 | 348 |
| Municípios com ato legal de criação do SME | 131 | 202 | 259 | 305 |
| Percentual de município com SME | 31% | 48% | 62% | 73% |

Elaborada a partir dos Perfil dos Conselho Municipais de Educação MEC/Pró-Conselho 2004-2005-2006-2007.

Apesar do gradativo crescimento do número de CME na Bahia, assim como o alcance do Pró-Conselho ao estado, não há estudos ou pesquisas que tenham tratado, especificamente, a formação de conselheiros municipais de educação como objeto de estudo.

O tema dos conselhos municipais de educação na Bahia tem sido estudado a partir de sua associação com a gestão democrática. Um dos primeiros estudos foi realizado Wanderley Ribeiro (1998), dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal da Bahia, sob o título "*Conselhos Municipais de Educação e a*

*descentralização da gestão educacional na Bahia*". A partir dessa dissertação foram produzidos três artigos "Os Conselhos Municipais de Educação na Bahia: descentralização da gestão educacional" (2000), "*Conselho Municipal de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia"* (2001), "*Municipalização: Os Conselhos Municipais de Educação"* (2004) e um livro "Municipalização: conselhos municipais de educação (2004). Nenhum destes textos trata, especificamente, da formação dos conselheiros, porém, sinalizam a necessidade de que os mesmos estejam preparados e conheçam a função do CME e como ele pode atuar.

> Não tem utilidade um CME que exista apenas no papel. É importante, cada vez mais, que este órgão dê provas de sua operacionalidade. Assim, os conselheiros devem saber claramente não só as funções do órgão como as suas próprias. Se não têm o devido discernimento, devem procurar auxílio, seja com outros CMEs, seja com o CEE-BA, com o CNE ou mesmo com outras entidades como a UNDIME, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), do Rio de Janeiro, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, ou mesmo com consultores de educação que militem na área (RIBEIRO, 2000, p.128).

Castro (2016) em sua tese "Conselho Municipal de Educação de Feira de Santana: O Contexto da Produção dos Textos Oficiais", também não tratou da questão da formação dos conselheiros municipais. Sua pesquisa visou "compreender os princípios e concepções presentes nos textos oficiais que regulamentam a criação e organização do CME de Feira de Santana"

O livro "Gestão Democrática e Formação Continuada em Conselhos Escolares desafios, possibilidades e perspectivas" traz, em um dos seus capítulos, o texto "Formação continuada para conselheiros municipais de educação: a experiência da Bahia, 2010-2011" de Aragão et al (2011). Nele os autores promovem a descrição da organização do Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação oferecido pela Universidade Federal da Bahia, vinculado ao Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública. A descrição mostra a base legal, política e pedagógica do curso, assim como, os cursistas se apropriaram do ambiente virtual de aprendizagem para desenvolver as suas atividades.

> O delineamento do estudo tem como fios condutores alguns objetivos. Sendo que o objetivo geral busca investigar como o Curso Formação Continuada para Conselheiros Municipais de Educação contribui para o fortalecimento e consolidação dos conselhos. Os objetivos específicos referem-se a: compreender como se deu a ampliação e aprofundamento da capacidade de atuação dos Conselheiros numa

> perspectiva crítica e emancipatória; descrever a proposta metodológica do curso, analisar como se deu o contato dos conselheiros com as novas tecnologias, diferentes mídias e suas respectivas linguagens (ARAGÃO *et al*, 2012, p.85).

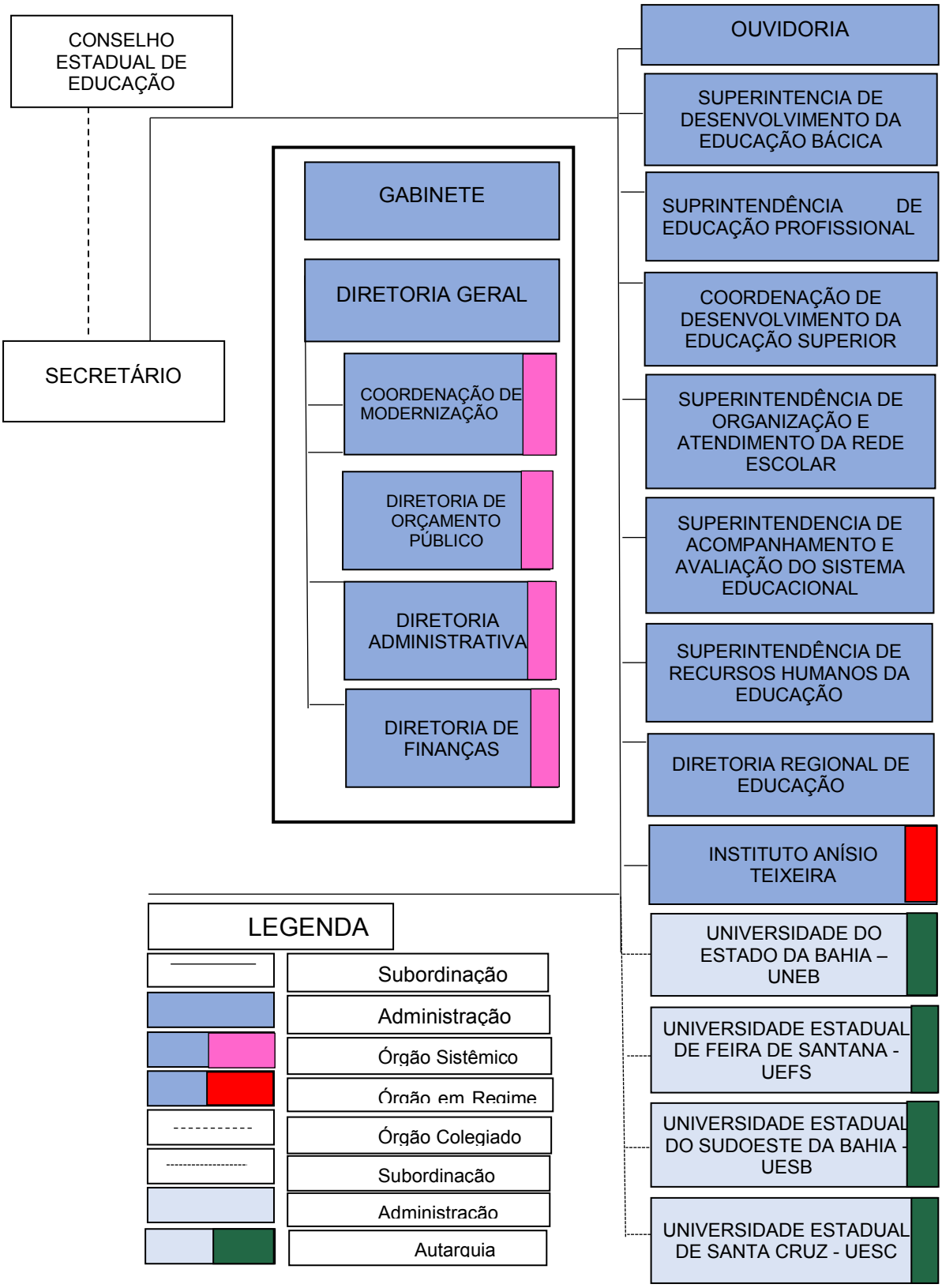
Em virtude da ausência de estudos que tomem a formação de conselheiros municipais de educação na Bahia como uma política pública, o presente veio para preencher esta lacuna ao se debruçar sobre as ações desenvolvidas no âmbito do Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam, com foco na Ação de Formação de Conselheiros Municipais de Educação, elaborada e implementada pela SEC, através da Supav.

No âmbito da SEC a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional – Supav ficou com a responsabilidade pelo processo de descentralização da educação, pela via da municipalização. No contexto da definição dos papeis exercidos pela Supav é necessário descrever o seu surgimento e suas atribuições, a partir das alterações promovidas na estrutura organizacional da SEC. A Lei Estadual Nº 7435 de 30 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo no Estado da Bahia cria as superintendências, a partir do seu artigo 2º.

> Art. 2º - A estrutura básica de cada Secretaria de Estado será integrada de:
> I - Gabinete do Secretário;
> II - Diretoria Geral;
> III - Superintendências e Diretorias.

Outrossim, pode-se visualizar a estrutura administrativa da SEC tomando como referência seus organogramas:

Figura 2: Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia até o ano de 2014.




Fonte: Secretaria de Educação do Estado da Bahia

A que se destacar que a Lei 7435/98 em seu anexo aponta para o número de 04 (quatro) superintendências vinculadas à Secretaria de Educação, porém não cita quais são. Tal informação está explicita na Lei nº 8.970 de 05 de janeiro de 2004, que modifica a estrutura organizacional e os cargos em comissão da Secretaria Estadual da Educação. Assim, em seu artigo 2º esta Lei traz as superintendências, dentre elas a Supav.

> Art. 2º - A SEC tem a seguinte estrutura básica:
>
> [...] II- Órgãos da Administração Direta:
> f) Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica;
> **g) Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional;** (grifo nosso)
> h) Superintendência de Organização e Atendimento da Rede Escolar;
> i) Superintendência de Recursos Humanos da Educação;
> h) Diretorias Regionais de Educação.
> [...]

Ao descrever a finalidade de cada superintendência o parágrafo 5º do artigo 2º da Lei nº 8.970 aponta que, cabe dentre as atribuições da Supav, coordenar as ações de assistência aos municípios.

> § 5º - A Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional tem por finalidade formular as políticas e diretrizes educacionais, avaliar os seus resultados, bem como coordenar as unidades regionais e prestar assistência técnica aos Municípios.

De modo mais específico o Decreto nº 8.877 de 19 de janeiro de 2004, que institui o Regimento da Secretaria da Educação, expõe as Coordenações vinculadas à Supav, assim como, as suas competências.

> Art. 3º - A Secretaria da Educação tem a seguinte estrutura:
> g) Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional:
> 1. Coordenação de Políticas Educacionais;
> 2. Coordenação de Acompanhamento, Avaliação e Informações Educacionais:
> 2.1. Coordenação de Acompanhamento e Avaliação;
> 2.2. Coordenação de Informações Educacionais.
> 3. Coordenação de Gestão Descentralizada:
> 3.1. Coordenação de Articulação Municipal;
> 3.2. Coordenação de Articulação e Orientação às Diretorias Regionais de Educação.

No que tange às finalidades e competências da Supav, o artigo 13 do referido Decreto aponta para a sua responsabilidade em conduzir as relações federativas com os municípios no que tange a educação.

> Art. 13 – À Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, que tem por finalidade formular as políticas e diretrizes educacionais, avaliar os seus resultados, bem como coordenar as unidades regionais e **prestar assistência técnica aos Municípios** (grifo nosso), compete:
>
> I - propor a política educacional da Secretaria, de acordo com as diretrizes e os objetivos estabelecidos pela legislação superior de educação e pelo Governo do Estado;
>
> II- desenvolver estudos para fixação de diretrizes das atividades relacionadas à orientação educacional nas unidades de ensino;
>
> III- propor medidas, visando estabelecer a coerência e intercomplementaridade de ação do Estado, dos Municípios e do setor privado, no desenvolvimento do sistema de ensino do Estado;
>
> IV- acompanhar e avaliar os projetos educacionais em desenvolvimento na SEC, bem como coordenar os trabalhos da avaliação externa;
>
> V- promover a integração entre as diversas esferas do ensino, de forma a assegurar uma distribuição proporcional das responsabilidades entre Estado e Municípios;
>
> VI- propor mecanismos para integração dos sistemas, de forma a garantir uma única base de dados que permita a utilização comum das informações;
>
> VII- orientar a produção de informações educacionais e obtenção de outras informações necessárias à educação;
>
> VIII- promover a utilização, pelos Municípios, de sistemas informatizados de coleta e tratamento das informações, de forma a subsidiar o processo da tomada de decisão;
>
> IX- promover a articulação entre o Estado e os Municípios;
>
> X- atuar como unidade intermediária entre as unidades que compõem a estrutura da Secretaria da Educação e as Diretorias Regionais de Educação;

Diante deste contexto institucional, e, das finalidades e competências que referendam a existência da Supav, foi elaborado e instituído pela Coordenação de Políticas Educacionais, no de 2007, o Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam, para atuar como "um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia" (BAHIA, 2007, p. 02). Para este fim a atuação do então secretário Adeum Hilário Sauer com sua experiência e visão municipalista, haja vista, ter sido secretário municipal de educação de Itabuna e presidente da UNDIME, concorreram para colocar como prioridade a organização dos

sistemas municipais de ensino, pois havia uma compreensão de que “o maior desafio da educação hoje está no nível municipal, ainda que se possa dizer que toda a educação no país seja desafio ingente” (BAHIA, 2007, p. 03).

A criação do Proam concorre para aproximar a Secretaria Estadual das Secretarias Municipais de Educação. Com isso, o Proam surge com a função de dar efetividade ao regime de colaboração entre os entes federados, apoiado no federalismo cooperativo.

> Pretende-se que o Proam passe a ser, no contexto da política educacional do Estado da Bahia, um instrumento de materialização do regime de colaboração que busca, por meio do federalismo cooperativo, apoiar os municípios na organização dos seus processos burocráticos no campo educacional (BAHIA, 2007, p.02).

As atividades desenvolvidas pelo Proam apontam e convergem para buscar o fortalecimento da gestão do Sistema Municipal do Ensino e trazem consigo a necessidade de planejamento e organização dos SME. A minuta do projeto de constituição do Proam aponta para o desafio de contribuir para que os municípios possam atuar com maior autonomia e fortalecer seus Sistemas de Ensino:

> Dessa maneira, a Superintendência de Gestão Acompanhamento, Avaliação e Informações do Sistema Educacional – Supav reconhece que é papel da SEC desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios. Nessa conjuntura, nasce o Programa de Apoio a Educação Municipal – PROAM como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia **(**BAHIA, 2007, p. 03).

Na esfera do Proam, o processo de parceria para organização dos Sistemas de Ensino ocorre com a colaboração técnica e assessoramento aos municípios para a implementação do Projeto de Assessoramento a Elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e no Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – PROGESTÃO. Gradativamente outras políticas públicas foram sendo incorporadas.

> Assim, dentre as ações realizadas no âmbito do PROAM, destacam-se: o Projeto de Assessoramento à Elaboração, Avaliação e Adequação do Plano Municipal de Educação (PME), o Projeto de Acompanhamento e Implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR); o Assessoramento à Elaboração Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério (PCR), o Projeto de Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação(PARES), o

> Projeto de Fortalecimento do Conselho Municipal de Educação (CME), o Programa Formação pela Escola, implementado em parceria com o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO) (DAVID *et al*, 2014, p.06).

Num segundo momento, mais especificamente a partir de 2010-2011, com a instituição do Programa Escola para Todos, e, associado a ele, o Pacto com os Municípios pela Alfabetização, o Proam amplia a sua interação com os municípios e deixa de atuar no âmbito da Supav, para ser diretamente vinculado ao Gabinete do Secretário de Educação Osvaldo Barreto Filho, transformando em seguida numa Coordenação.

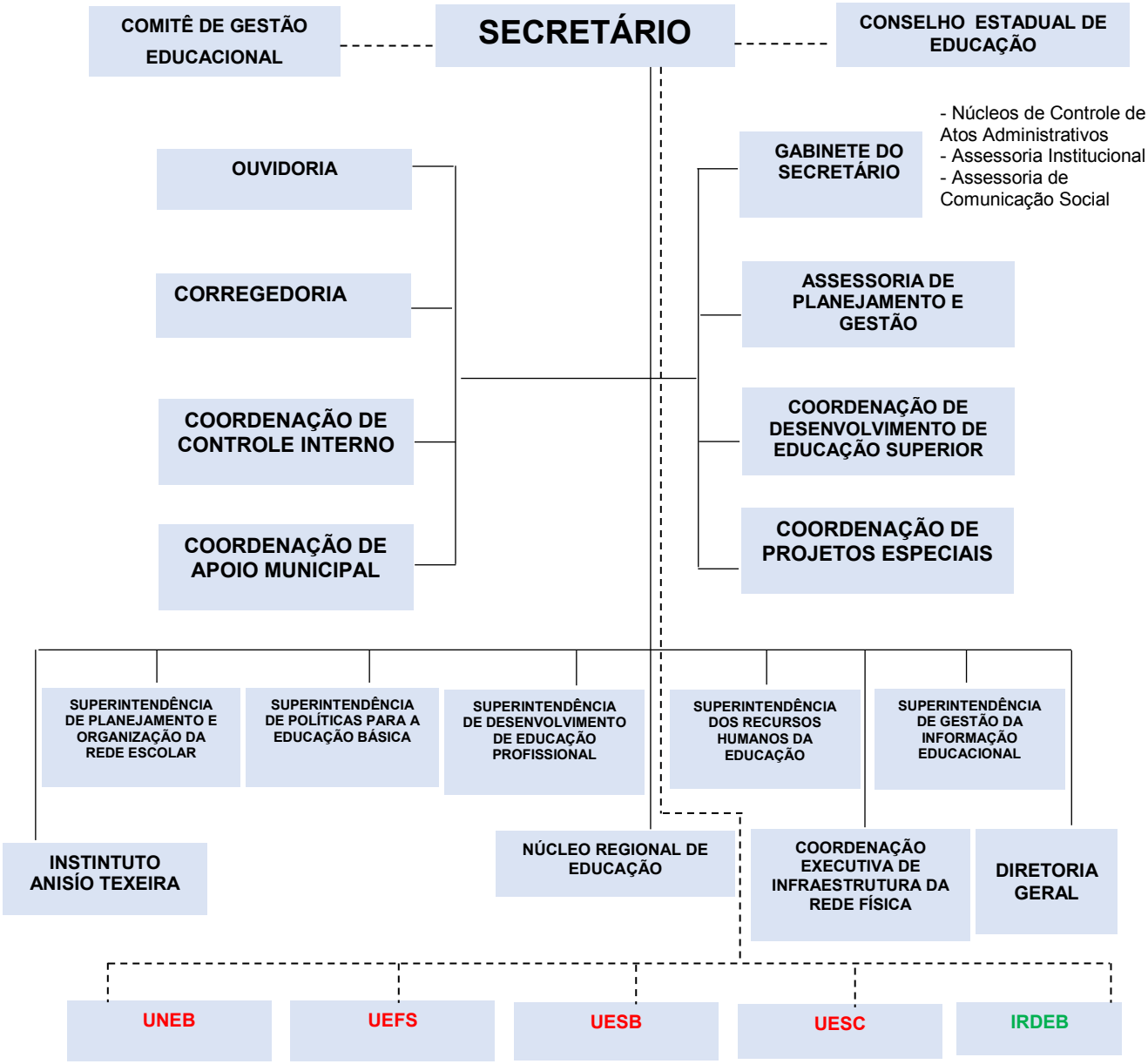
A reforma administrativa instituída pela Lei nº 13.204 de 11 de dezembro de 2014, modifica mais uma vez a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, dentro dela, há modificações na Secretaria de Educação.

Umas das alterações é trazida pelo artigo 14 e atinge diretamente ao Proam. Com a criação da Coordenação de Apoio à Educação Municipal (Coam) as ações desenvolvidas pelo Proam deixam de estar subordinadas a Supav, haja vista, ao ganhar status de unidade, passa aquela a ter maior autonomia.

> Art. 14 A Secretaria da Educação SEC passa a ter a sua estrutura básica alterada na forma seguinte:
> I ficam criados os seguintes Órgão e Unidades:
> [...]
> b) Coordenação de Apoio à Educação Municipal, com a finalidade de apoiar os Municípios na implementação de políticas e programas educacionais, em regime de colaboração, visando ao fortalecimento de sua gestão em todo o território do Estado da Bahia (BAHIA, 2014);

A reforma administrativa instituída pela Lei nº 13.204/14, implica em um novo organograma da SEC (Figura 3). No entanto, há que se ressaltar que é fundamental enfatizar que, mesmo diante de todas as modificações patrocinadas sobre a estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação, em momento algum foi alterado o seu Regimento Interno. Tal situação demonstra que há uma incompletude no processo de reorganização institucional da referida Secretaria, fato que fragiliza a atuação dos gestores e dos profissionais que atuam nos projetos, principalmente no que tange a suas responsabilidades específicas e atribuições funcionais.

**Figura 3: Estrutura Organizacional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia a partir do ano de 2015.**




Fonte: Secretaria de Educação do Estado da Bahia

Em meio às modificações sofridas pela estrutura organizacional da SEC, um fator que deve ser considerado é o da demanda por apoio técnico advinda dos municípios em virtude da operacionalização de algumas políticas públicas advindas do MEC, como o Plano de Ações Articuladas – PAR e a elaboração dos planos de educação. Neste cenário, e com as demandas dos municípios, os Conselhos Municipais de Educação passaram a receber atenção do Proam no contexto da elaboração e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação (PME) e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A partir do ano de 2011, por meio de parcerias dentro do Programa Pacto com os municípios pela Educação, houve a estruturação de uma política pública específica direcionada para a formação de conselheiros municipais de educação por meio do projeto Proam/CME. Esse traz como propósito contribuir para a melhoria da qualidade educacional e fortalecer a gestão democrática da educação nos municípios:

> E baseado nesses propósitos de melhorias, de qualidade educacional e sucesso escolar que surge vinculado ao PROAM o Projeto de *Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação* tendo como finalidade desenvolver **ações de assessoramento técnico para implantação, formação e acompanhamento, dos municípios que solicitarem *in loco*** que contribuam para a efetivação das atribuições do Conselho Municipal de Educação e, consequentemente, com a democratização da gestão educacional estabelecendo sempre como foco a aprendizagem do estudante (BAHIA, 2011a).

Passou então o Proam a desenvolver e oferecer o curso de formação para conselheiros municipais de educação associado ao acompanhamento técnico das ações desenvolvidas pelos conselheiros. Implementada em 2011, o Projeto Proam/CME, realizou o curso de formação de conselheiros municipais de educação até o ano de 2014, sendo interrompida em 2015.

Neste contexto, é fundamental que tal processo ocorra com a participação direta e efetiva dos cidadãos para que se garanta uma gestão democrática da educação nos municípios, se constituindo, o Conselho Municipal de Educação em espaço essencial para tal construção.

# 4 CONSTRUÇÃO DA AGENDA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao tomar as políticas públicas como decisões do Estado em desenvolver ou não ações que visam solucionar demandas de uma determinada parcela da população, é necessário perceber como tais decisões são tomadas em meio à tensão relacional que envolve os interesses entre o governo e a sociedade. Nesse contexto, compreender como ocorre a relação entre o Estado e a sociedade é fundamental para analisar algumas variáveis em torno da formulação das políticas. Dentre as variáveis existentes, está a agenda de políticas públicas, que, ao ser analisada, possibilita entender como "[...] uma questão específica se torna importante num determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda" (CAPELLA, 2006, p.25).

A agenda de governo, também chamada de agenda de políticas públicas (agenda setting) é "[...] entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo (e pessoas ligadas a ele) concentram sua atenção num determinado momento (KINGDON, 2003, 03 *apud* CAPELLA, 2015). Diante deste conceito, se percebe que há um processo de escolha e de definição de temas e assuntos que ascendem a condição de interesse para agir, por parte do governo, transformando-as em políticas públicas. Cavalcanti (2012), ao comentar a construção da agenda de governo, faz a seguinte ponderação:

> A construção da agenda ou, mais propriamente, a inclusão ou não de um determinado assunto na agenda de governo revela o fato de que, em função da assimetria existente na distribuição do poder, nem todas as questões se transforma em assuntos que serão objeto da ação governamental. Em outras palavras, nem todos os assuntos são introduzidos na agenda e elaboração a fim de darem lugar a uma política a ser potencialmente implementada (CAVALCANTI, 2012, p.143).

Observa-se que, o processo de escolha, que compõe o conjunto de assuntos da agenda do governo, concorre para definir qual perfil ele assumirá, com possibilidades de se constituir democrático ou autoritário, centralizador ou descentralizador, pois, segundo Oszlak (1997 *apud* SERAFIM; DIAS, 2012, p.123) "[...] a configuração particular (ou a identidade) assumida pelo Estado em cada momento histórico depende da direção que é conferida à agenda".

A agenda de governo passa a ser o “[...] espaço problemático de uma sociedade” (SERAFIM; DIAS, 2012, p.123), onde as questões (sociais, políticas, econômicas, dentre outras) são discutidas como problemas que devem constar na agenda como políticas públicas.

Em meio a tais discussões, percebe-se o confronto entre as forças hegemônicas e contra-hegemônicas que atuam sobre e no governo que está sob o comando do Estado, sendo a “[...] agenda o espaço disputado entre os diversos atores que fazem parte do jogo político” (SERAFIM; DIAS, 2012, p.125).

Para entender como se constitui, no contexto de construção da agenda de políticas públicas, os meandros e intencionalidades de sua formulação há diversos modelos teóricos. Num esforço de síntese analítica Gelinski e Seibel (2008) apresentam alguns modelos que analisam a elaboração das políticas públicas e a composição da sua agenda.

Um modelo é o chamado *Garbage Can* ("lata de lixo"), que consiste em considerar alternativas de solução para os problemas como se eles estivessem numa lata de lixo composta por vários problemas e poucas soluções. Esse modelo, segundo Gelinski e Seibel (2008, p. 230), foi concebido por Cohen e colaboradores (1972) e “[...] considera que os gestores adaptam os problemas às soluções disponíveis e por isso seria frequente a prática de tentativa e erro para resolver situações que demandem resposta dos agentes públicos”.

No modelo *Multiple Streams* (Múltiplos Fluxos) desenvolvido por John Kingdon (1984), compreende que há uma gama muito grande de problemas que merecem a atenção dos formuladores de políticas públicas, porém, apenas alguns serão levados em consideração para a tomada de decisão de agir por parte do governo. Segundo Capella (2007), o modelo de múltiplos fluxos busca compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo e fomentar a construção de uma política pública. Para Kingdon, a formação das políticas públicas possui três fluxos: o primeiro visa analisar como as questões são reconhecidas como problemas e despertam o interesse governamental; o segundo fluxo foca no conjunto de alternativas e soluções que surgem e são postas como alternativas para as soluções dos problemas; o terceiro fluxo avalia os elementos que promovem influência sobre a agenda de governo (o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo).

O modelo da *Advocacy Coalition* (Coalizão de defesa) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), se propõe a contrapor aos modelos do ciclo político e da “lata do lixo”. O fundamento da contraposição está no entendimento de que os dois possuem baixa capacidade explicativa, no tocante às mudanças provocadas nas políticas públicas. Segundo Capella (2007, p.75), na perspectiva daqueles autores “[...] a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública” (CAPELLA, 2007, p.75).

No modelo da *Policy Networks* (Arenas sociais), quem exerce papel fundamental na elaboração das políticas públicas são os grupos de especialistas e as demandas coletivas de determinados grupos. Tais grupos e pessoas "[...] são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia, ou para colocar o problema na agenda pública" (CAPELLA, 2007, p.76). Para colocar o problema na agenda, são constituídas redes sociais que criam vínculos entre indivíduos e entidades. De acordo com Frey (2000), as relações sociais criadas nas redes não se tratam de relações sociais institucionais, mas, sim, de laços informais baseados na confiança, com uma estrutura horizontal de competências e com grande densidade comunicativa entre os seus membros.

O *Punctuated Equilibrium* (Equilibrio interrompido ou pontuado) é o modelo de formulação de políticas públicas criado por Baumgartner e Jones (1993), a partir da relação estabelecida com noções da biologia e da computação. Da biologia, eles extraíram as noções de “equilíbrio interrompido”, que consiste na compreensão de que “[...] a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores” (SOUZA, 2006, p. 33). Com relação a computação, trouxeram a noção da limitada capacidade de os seres humanos processarem as informações, o que leva os indivíduos a relacionarem várias questões ao mesmo tempo e não olharem para elas exclusivamente de forma serial. Assim, os adeptos desse modelo compreendem a composição das políticas públicas como subsistemas do sistema político, permitindo a esse “[...] processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda” (SOUZA, 2006, p. 33). Fator de destaque, neste modelo, é a preocupação com a construção da imagem sobre as

decisões políticas tomadas, tendo, na mídia, o centro propagador da construção da imagem.

A opção de análise sobre a formulação de políticas públicas adotada neste estudo utilizou como referência o ciclo de políticas e o modelo Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984). Esse, permite analisar, a partir do fluxo da política (o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo), de forma mais específica, o contexto que influenciou a construção da agenda de governo, e, consequentemente, a formulação da política pública demandada.

Ao tomar o primeiro elemento do fluxo da política (clima ou humor nacional) para analisar as políticas públicas de educação na Bahia no período 2007-2015, percebe-se que houve uma confluência do clima ou humor nacional, com a mudança de gestão no governo do Estado, como se pode depreender do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como ferramenta de planejamento das políticas públicas para educação.

> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, colocou à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (BRASIL, 2007, p.01).

Com a vitória do candidato Jaques Wagner para governador, sendo esse filiado ao Partido dos Trabalhadores, mesmo partido que comandava o governo federal desde o ano de 2003, apontou-se há um indicativo favorável para que ocorresse a reconfiguração da relação federativa entre o Estado da Bahia e o governo federal, e, a partir do estado, com os municípios, no que tange as políticas públicas de educação. Ao analisar tal período, Oliveira (2015) afirma que:

> O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu importantes mudanças no Brasil e na educação. Foram muitos os avanços no sentido de diminuir a pobreza e possibilitar a inserção social de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade e do sistema escolar (OLIVEIRA, 2015, p. 627).

O ambiente favorável à implementação das políticas públicas para a educação no Estado da Bahia se manteve com a sucessão em nível nacional do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2011, pela Presidente Dilma Vana Rousseff (também do PT). Em 2014, Dilma é reeleita e toma posse, do seu segundo mandato, em 2015, mas é afastada do cargo e perde o mandato em 2016. Em nível estadual, eleito para o

primeiro mandato em 2007, o Governador Jaques Wagner é reeleito para o segundo mandato (2011/2014). Em 2015, toma posse o seu sucessor, o Governador Rui Costa, para o mandato de 2015/2018.

Diante deste contexto, percebe-se que o clima nacional se manteve favorável para a implementação das políticas públicas por meio, da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, até o ano de 2015, como se observa em nota Assessoria de Comunicação (ASCOM) da Secretaria de Educação do Estado:

> As ações específicas do Ministério da Educação para a região Nordeste serão discutidas na primeira reunião entre secretários da Educação dos Estados do Nordeste em Salvador, na terça-feira (27/10), das 9h às 17h. O encontro será na sede da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, no Centro Administrativo (CAB), com a presença do Ministro da Educação, Aloízio Mercadante. A reunião foi proposta pelo secretário do Estado da Bahia, Osvaldo Barreto, que é vice-presidente da Região Nordeste do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e contará, ainda, com a presença do Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), Manuel Palácios (BAHIA, 2015).

O segundo elemento, que compõe o fluxo político, é o das forças políticas organizadas, ou seja, aquelas estruturas coletivas que exercem influência sobre o governo através dos grupos de pressão. Os diálogos com os grupos organizados sobre a implantação do Programa Todos pela Escola e o Pacto com os Municípios foram estabelecidos, inicialmente, sob a coordenação direta do Governador do Estado, em consonância com a agenda e atuação do Secretário de Educação Oswaldo Barreto. São vários os registros de encontros com grupos e atores, individualmente. Em nota, a Assessoria de Comunicação (ASCOM) da Secretaria de Educação do Estado trouxe das seguintes informações:

> Governador Jaques Wagner assina Pacto com Municípios em Paulo Afonso – O governador Jaques Wagner, juntamente com o secretário da Educação, Osvaldo Barreto, assinaram o Termo de Compromisso do Pacto com os Municípios em Paulo Afonso (480 km de Salvador), na sexta-feira 19 de agosto de 2011, no Centro de Cultura Lindinalva Cabral. O Pacto – uma das ações do programa Todos pela Escola, desenvolvido pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia – tem como meta assegurar que todas as crianças de escolas públicas baianas sejam alfabetizadas até os oito anos de idade (BAHIA, 2011b).

Além das reuniões com prefeitos e secretários municipais houve reuniões com outras instituições que atuam como grupos de pressão na construção da agenda de

políticas públicas. Tais encontros foram construídos dentro da articulação do Secretário de Educação, Osvaldo Barreto.

As notas, publicadas pela Ascom, trazem informações sobre encontros com a União dos Prefeitos da Bahia (UPB), com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a Academia de Ciências da Bahia, na Assembleia Legislativa do Estado, junto à União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação UNCME – Seccional Bahia, com o Conselho Estadual de Educação. Todos esses encontros foram amplamente acompanhados e divulgados pela assessoria de comunicação da Secretaria de Educação, contribuindo para gerar uma imagem das políticas públicas do Estado, com um perfil de colaboração, para estreitar os laços com os municípios na melhoria da qualidade da educação. Tal compreensão pode ser identificada na cobertura da Ascom sobre o encontro com a Undime:

> Secretário reforça Pacto com Municípios durante fórum da Undime: O secretário da Educação, Osvaldo Barreto, ressaltou o "imenso desafio" da inclusão e da qualidade da educação que os secretários que assumem, agora, seus mandatos frente às secretarias de educação. "Estou aqui com o espírito da colaboração e da parceria. A educação da Bahia não andará se não tivermos uma estreita relação com os municípios, daí nosso empenho na articulação forte entre a Secretaria e o MEC para que possamos ajudar os municípios e, assim, garantirmos a todos os estudantes o direito de aprender", disse o secretário Osvaldo Barreto, agradecendo a "importante parceria" com a Undime nesse processo (Publicado em qua, 10/04/2013) (BAHIA, 2013).

O terceiro elemento que afeta a construção da agenda, na perspectiva do terceiro fluxo, é composto pelas mudanças ocorridas, internamente, no governo. Tais mudanças provocam a migração de pessoal para posições consideradas estratégicas, dentro da estrutura governamental. No contexto da Bahia, além da mudança da própria gestão da Secretaria da Educação, em si, em 2007, 2009 e 2015, houve mudanças nos postos de comando dos órgãos e empresas públicas, inclusive na SEC/BA, em 2011 e 2016.

O primeiro a ocupar a pasta de Secretário de Educação do Estado da Bahia nas gestões petistas, como já referenciado (seção 3.5, p. 79), foi Adeum Hilário Sauer, entre os anos de 2007 e 2009. Ele esteve à frente da SECBA por dois anos e sete meses conduzindo as políticas de educação sob o lema *"Uma Escola de Todos Nós",* que se propôs a definir princípios e eixos para a educação na Bahia, no período 2007-2010. A atuação do secretário nesse período foi dedicada a um processo de

descentralização e democratização da gestão da educação na Bahia a partir das unidades escolares por meio das unidades gestoras e das Diretorias Regionais de Educação – DIREC:

> A descentralização do poder das unidades gestoras significa a possibilidade do exercício de autonomia pelas escolas e de sua articulação em rede com as demais unidades escolares, com liberdade limitada por diretrizes definidas politicamente e não por mecanismos de controle burocrático. Trata-se aqui da gestão de uma rede intra-organizacional, como forma de organização interna do Estado, diante da incapacidade dos governos centrais responderem satisfatoriamente a problemas numa organização complexa. O tamanho da organização educacional, no Estado, impõe a necessidade de um novo modelo de gestão que comporte a interação de estruturas descentralizadas e novas formas de coordenação que garantam a integração do sistema. Para ter efetividade social, a gestão deve satisfazer às necessidades e desejos da sociedade. Nesse sentido, é necessário repensar coletivamente o modelo de atuação das escolas e das Diretorias Regionais de Educação (Direc), para que estas sejam agências articuladoras capazes de dialogar com os interesses e as demandas das comunidades na formulação de políticas públicas em seus territórios (BAHIA, 2007, p.13).

Além das diretrizes propostas pelo Programa Uma Escola de Todos Nós, na gestão do secretário Adeum foi criado, como já sinalizado anteriormente, no âmbito da Supav, no ano de 2007, o Programa de Apoio a Educação Municipal – Proam, para atuar como "instrumento articulador e incentivador de uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia (DAVID *et al*, 2014, p.05).

A atuação do Proam está associada ao cumprimento do princípio constitucional da colaboração entre os entes federativos, no intuito de "construir uma rede educacional na Bahia para, em regime de colaboração, integrar as políticas estaduais e municipais de educação" (BAHIA, 2014b, p.10).

O governo do estado substituiu o Secretário Adeum Sauer pelo professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Osvaldo Barreto Filho. O mesmo assume a SEC e permanece no cargo até o mês de maio de 2016, quando então é substituído pelo senador Walter Pinheiro.

Com a chegada de Osvaldo Barreto à SEC o Proam se desloca da estrutura da Supav para compor a estrutura do gabinete do Secretário, mantendo, inicialmente, o foco da sua atuação ainda na função de colaboração técnica junto aos municípios.

A partir do ano de 2010 o Proam ganhou novos contornos com a Instituição do Programa Todos pela Escola, e a proposição de novos compromissos para a

educação alinhados ao Plano Nacional de Educação. Em seguida, no ano de 2011, o governo instituiu o programa Pacto com Municípios pela Alfabetização, onde, em regime de colaboração com os outros entes federados União (MEC) e os municípios "une esforços, recursos e conhecimentos pedagógicos para garantir a alfabetização, haja vista, possibilitar um estreitamento das relações do governo do Estado com os municípios" (BAHIA, 2014b, p.06). Diante deste contexto o Proam atua para aproximar institucionalmente o Estado da Bahia com os seus municípios por meio das políticas públicas de educação.

> O Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam), desenvolvido pela Secretaria da Educação, fortalece a integração entre as políticas educacionais de Estado e municípios. A iniciativa promove a cooperação com os sistemas municipais de ensino para a organização da gestão educacional por meio do planejamento, monitoramento e acompanhamento de políticas educacionais, favorecendo a melhoria da qualidade da educação (BAHIA, 2014a, p. 09).

Foi então no contexto da descentralização política e administrativa promovida pelo governo, associada ao processo de municipalização do ensino, que consiste a transferência, para os governos municipais, das responsabilidades pela melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público. Tais responsabilidades estão vinculadas ao princípio da autonomia dos entes federados que, no caso dos municípios, adquirem liberdade para organizar os seus Sistemas Municipais de Ensino. Neste contexto o tema do fortalecimento da gestão das políticas públicas de educação, por meio dos Sistemas Municipais de Ensino, ascendeu a agenda do governo Jaques Wagner e passou a se efetivar por meio da construção de políticas públicas específicas.

## 4.1 OPÇÕES PROGRAMÁTICAS E A AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO NA BAHIA

Para analisar uma política pública no âmbito da educação, principalmente, aquelas que tem como objetivo democratizar a gestão, e, garantir a participação da sociedade em seu planejamento, é relevante conhecer as opções programáticas dos governos, assim como, identificar e delinear os meandros percorridos pelos atores envolvidos na construção da agenda e na elaboração das políticas.

As opções programáticas dos governos aparecem quando da escolha dos problemas prioritários a serem enfrentados pela gestão, e, pela forma como tais problemas serão abordados a partir das políticas públicas que propõe a sua solução.

Partindo desta compreensão, e tomando como referência o que propõem os modelos de análise de políticas públicas (Ciclo de Políticas e Multiplos Fluxos), o primeiro item a ser considerado é o da definição do problema. Ele aponta para a formação da agenda de governo e para a agenda decisória para o processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

O chamado fluxo de problemas consiste em descortinar como as questões são reconhecidas a ponto de despertarem o interesse governamental, e, consequentemente, tornarem-se prioritárias para o âmbito da gestão. Contudo, há que se atentar que, o fato de um problema entrar na agenda de governo como prioridade, não revela, de imediato, como o mesmo será conduzido e solucionado.

A resposta aos problemas elencados como prioritários para a agenda de governo e de políticas públicas apontam para as opções programáticas da gestão. Tal possibilidade surge a partir da escolha das alternativas de soluções para os problemas, onde se leva em consideração fatores políticos e técnicos da gestão.

Nos PPA's os governos apontam os problemas prioritários a serem enfrentados (fluxo de problemas), e, suas prioridades no que tange às políticas públicas que irão merecer a sua atenção ao longo do período de sua atuação em todas as áreas. Com relação a área de educação na Bahia os PPA's (2004-2007 e 2008-2011) foram construídos a partir de uma mesma referência técnica, distribuindo a sua estrutura em alguns itens centrais (Eixos de Desenvolvimento, Estratégias, Linhas de Intervenção, os Programas, as Ações, os Objetivos, a Secretaria ou Órgão Participante, os Recursos para os Programas), que apontam para as medidas escolhidas para resolver os problemas (fluxo de soluções).

Quando associamos os problemas prioritários aos programas e ações contidos nos PPA's podemos perceber que a educação básica ocupa espaço central nas políticas públicas para a área na Bahia. O olhar para os problemas prioritários (quadro 7) sofreram poucas alterações com a mudança de gestão entre o Carlismo e o pós-carlismo, contudo, há que se ressaltar que a forma como os problemas prioritários foram enfrentados ocorreu com ações e estratégias diferentes (quadro 8).

**QUADRO 7 – Problemas prioritários da educação básica na Bahia apontados nos Planos Plurianuais**

| Problema | PPA 2004-2007 | PPA 2008-2011 | PPA 2011-2015 |
|---|---|---|---|
| Evasão, Repetência, distorção idade série | Nesse sentido, a persistência de entraves no sistema estadual de ensino justifica os investimentos previstos para o combate à evasão, à repetência escolar e à defasagem idade-série. | Esses dados apontam para o grave problema de evasão e repetência. | No ensino fundamental, em particular, existe um grande percentual de estudantes em idade avançada para as séries que cursam, como consequência do ingresso tardio na escola, de reprovações sucessivas e de abandonos temporários. |
| Analfabetismo | A redução do analfabetismo, na faixa etária de 15 a 49 anos, vem produzindo reflexos positivos no IDH-M da Bahia e deve prosseguir, como resultado das parcerias governamentais com empresas, universidades e entidades sociais. | A taxa de analfabetismo da população de 10 anos e mais em 2005 alcançava 16,9%, maior que a média nacional e cerca de três vezes as das regiões Sul e Sudeste. | No segmento populacional com 15 anos ou mais, entretanto, a Bahia apresenta o maior número absoluto de analfabetos dos estados da Federação, situação que continuará a exigir um esforço hercúleo para garantir aos jovens a oportunidade de iniciação no mundo letrado, bem assim aos adultos e idosos historicamente excluídos do acesso à educação. |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Planos Plurianuais, obtidos e disponíveis em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30. Acesso em 28 de agosto de 2017

**Quadro 8 – Programas e objetivos contidos nos PPA's 2004-2007 e 2008-2011**

| PPA 2004-2007 | |
|---|---|
| PROGRAMAS | OBJETIVOS |
| Educação Para Todos: Universalização da Educação Básica | Garantir à população o acesso à educação básica, promovendo a padronização mínima de funcionamento das escolas, a formação de profissional, a correção de fluxo escolar e a difusão e socialização do conhecimento. |
| Educação Nota 10: Qualidade da Educação | Conferir qualidade didática e de gestão ao sistema escolar, buscando a ampliação do ingresso de alunos, com formação adequada, em todos os níveis de ensino e aumentar a competitividade da rede pública no mercado de trabalho. |
| Modelos de Gestão Pública: Descentralização e Fomento à Capacidade Local de Gestão | Elaborar modelos de gestão pública repercutindo no avanço da descentralização das atividades de governo, fortalecendo a capacidade local de gerenciamento e estimulando as ações municipais consorciadas. |
| **PPA 2008-2011** | |
| Gestão e Sustentabilidade da Educação Básica | Promover a melhoria da gestão do sistema público de ensino, visando assegurar as condições mínimas de funcionamento da rede escolar, essenciais ao acesso e à permanência do aluno na escola. |
| Melhoria da Infra-Estrutura Estadual da Educação Básica | Garantir padrões mínimos de funcionamento das escolas da rede pública do ensino básico, dotando-as dos meios necessários à segurança dos alunos e de condições adequadas para a aprendizagem, incrementando a qualidade dos trabalhos e garantindo a eficácia do processo educacional. |
| Formação Inicial e Continuada do Profissional da Educação | Promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, visando a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem desenvolvido nas escolas da rede estadual. |
| Inclusão pela Educação | Promover a inclusão social a partir da educação, assegurando os direitos de grupos historicamente excluídos, garantindo condições objetivas para o acesso e a permanência na educação básica e superior. |
| Qualidade na Educação Básica: Inovação Curricular | Promover inovações nos currículos escolares, com vistas a valorizar o indivíduo na sua realidade sociocultural, reconhecendo-o como sujeito do processo ensino-aprendizagem na apropriação de saberes necessários à sua adequada formação. |

| | |
|---|---|
| Todos pela Alfabetização – TOPA | Promover uma educação de qualidade para a população de jovens e adultos, assegurando seu ingresso e sua permanência na escola, garantindo-lhes as oportunidades necessárias à apropriação da leitura e da escrita, criando as condições objetivas para sua inclusão social, política, econômica e cultural. |
| Educação Superior no Século XXI | Democratizar o acesso à educação superior de qualidade através da consolidação institucional e organizacional das melhorias na estrutura didático-pedagógica e da racionalização da gestão, possibilitando a inserção dos alunos no mercado de trabalho. |
| Melhoria da Infra-Estrutura Estadual da Educação Superior | Dotar a rede física do sistema educacional de ensino superior dos meios necessários à segurança dos alunos e condições adequadas para a aprendizagem, incrementando a qualidade dos trabalhos e garantindo a eficácia do processo educacional. |
| Educação Integrada: Cooperação Técnico-pedagógica com os Municípios | Melhorar a gestão educacional, assessorando os municípios na elaboração e implementação dos planos municipais de educação e promovendo a integração de ações e dos sistemas públicos de educação do Estado da Bahia. |
| Expansão da Educação Profissional e Tecnológica | Expandir a oferta da educação profissional e tecnológica nas modalidades subseqüentes, concomitante e integrada, nos níveis básico, técnico e de qualificação profissional, articulada com os projetos de formação profissional do MEC e do Ministério do Trabalho. |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos Planos Plurianuais, obtidos e disponíveis em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30. Acesso em 28 de agosto de 2017

Uma das opções programáticas analisadas por nós é a da centralização ou descentralização da gestão da educação na Bahia. Nesta análise se pode perceber que que durante as gestões carlistas os municípios não eram tratados numa perspectiva da sua autonomia federativa, mas sim, como entes que dependiam financeira e administrativamente do Estado.

O plano Estadual de Educação da Bahia (Lei nº 10.330/2006) ao tratar sobre a gestão da educação faz referência aos municípios quando trata do regime de colaboração entre os entes federados, e remete ao para uma situação de redução da competição entre os entes competição e não de integração entre eles.

> Regime de Colaboração Estado–Município. A gestão dos sistemas (estadual, federal, municipal e particular) tende a ser mais cooperada. A dicotomia dos sistemas, a competição pelo aluno e a duplicidade de esforços, tende a diminuir uma vez que ações como a municipalização do ensino fundamental se tornam realidade, abrindo espaço para a cooperação e a integração. Com base no regime de colaboração, os sistemas federal e estadual devem assumir o papel de apoio e orientação relativamente aos sistemas municipais (BAHIA, 2006).

No contexto das relações de descentralização das políticas educacionais na Bahia, a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), por meio dos projetos implementados, ocupou papel estratégico na formulação de políticas públicas, principalmente, aquelas que deveriam promover impacto sobre a gestão da educação.

Um dos projetos implementados e que envolveu a parceria da FLEM com os municípios visou o apoio à implantação do Projeto De Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação. Esse consistiu em buscar efetivar três objetivos principais: (a) estabelecer regras comuns e padrões de qualidade para a operação das escolas, (b) redefinir os papéis do Estado e dos municípios na gestão da educação pública e (c) capacitar os municípios para gerenciar suas escolas de forma eficaz.

A proposta para atingir tais objetivos não passou por uma construção democrática e que levasse em consideração as peculiaridades regionais e de cada município, mas sim, buscou padronizar e homogeneizar a forma de gestão de todos a partir de um Manual de Gestão Municipal da Educação.

Com a proposição de uma padronização homogeneizadora se percebe que o Estado desconsidera a autonomia dos municípios enquanto entes federados, haja vista, em momento algum se discutiu e propôs a livre adesão dos mesmos, como se pode observar nas proposições de articulação trazidas pelo programa.

> A articulação entre municípios e Estado seguiu duas vertentes: uma destinada à definição de padrões homogêneos a serem seguidos por ambas as redes, de modo a uniformizar e otimizar procedimentos operacionais na utilização de insumos básicos e para o alcance da qualidade do ensino público. Buscou-se, nessa perspectiva, assegurar a igualdade de oportunidades em ambas as redes, universalizando o acesso à escola e acelerando o processo de municipalização. A segunda vertente teve por objetivo estruturar e modernizar a rede de ensino público, capacitando-a para assumir responsabilidades crescentes na operação das unidades escolares (FLEM, 2007, p.39).

A derrota do carlismo nas eleições para o governador em 2006 provocou uma redefinição programática na gestão do Estado. Há, contudo, que se ressaltar, que não

há uma ruptura brusca no que tange às políticas públicas que estruturam Estado da Bahia, assim como, na composição política que governará o mesmo, haja vista, para que houvesse a derrota do carlismo houve uma composição entre as chamadas forças progressistas, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT, com políticos dissidentes do carlismo como aponta Dantas Neto (2009).

> O campo político que hoje constitui o governo Wagner começou a se delinear durante os últimos atos do carlismo baiano-nacional, ou primórdios do carlismo pós-carlista, denominação aqui referida ao período mais recente da trajetória, em que a estratégia do grupo passou a sofre revezes mais consequentes que os anteriores, mediante o declínio político de seu protagonista e após o falecimento de Luís Eduardo, em 1998, marco do auge do domínio do grupo e do início de seu refluxo (DANTAS NETO, 2009, p. 07).

Tendo que gerir o Estado ainda sob as definições trazidas pelo PPA 2004-2007, o então governador eleito Jaques Wagner, passou a imprimir a caracterização do perfil de sua gestão a partir do ano de 2008, após a elaboração dos instrumentos de planejamento da gestão através do PPA 2008-2011, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA (2008-2011) aponta para algumas alterações programáticas da nova gestão. Uma das primeiras consistiu na ampliação da participação da sociedade na definição das linhas que comporiam o PPA, por meio da interiorização do processo de elaboração do mesmo.

> As plenárias do PPA Participativo ocorreram entre os dias 11 de maio e 17 de junho com pessoas dos 26 Territórios de Identidades que compõem o novo mapa de desenvolvimento do Estado. Somando-se as dezenas de reuniões prévias, seminários e debates em vários municípios com os 12.343 representantes dos segmentos sociais credenciados nas plenárias do PPA Participativo cerca de 40 mil pessoas foram envolvidas diretamente neste processo de diálogo social (SEPLAN, 2007, p.63).

A sinalização programática do novo governo procura associar a participação da sociedade como um dos aspectos essências para fortalecer a democracia, ressaltando que o processo de escuta junto à sociedade, não substitui as demais formas de participação por meio da representatividade, como referenda o texto de apresentação do PPA.

> O PPA Participativo não é o único instrumento de participação cidadã. Ele não substitui os movimentos sociais, os conselhos de direitos e setoriais e nem o Parlamento como expressões legítimas e

> necessárias da sociedade. É uma complementação à democracia representativa (SEPLAN, 2007, p.64).

Uma outra vertente programática apontada pela nova gestão é a da transparência e do controle social através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns, assim como, efetivar o processo de descentralização administrativa.

> As Diretrizes Estratégicas de Gestão traduzem as premissas de um Novo Modelo de Desenvolvimento, baseado na Governança Solidária, que tem como elementos centrais os seguintes princípios: a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; **a Transparência e o Controle Social das ações de governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais** (grifo nosso)**;** a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas; o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a **Descentralização administrativa** (SEPLAN, 2007, p.52).

A opção pela descentralização no âmbito da educação no PPA 2008-2013 passa pela continuidade do processo de municipalização, e aponta para uma clara transferência de responsabilidades para os municípios sobre a educação “pré-escolar” e o “ensino fundamental”, mesmo que a LDB (art. 10, II e VI) coloque sobre Estado e municípios tal responsabilidade.

> A prioridade para os próximos quatro anos será dada ao ensino básico, onde se buscará completar o processo de universalização e municipalização do ensino fundamental e expandir vigorosamente a pré-escola e o ensino médio, garantindo qualidade do ensino em todos os níveis. Enquanto a responsabilidade do ensino médio cabe ao governo do Estado, a pré-escola e o ensino fundamental são de responsabilidade do município. Assim, o Governo do Estado prestará apoio aos municípios para que estes níveis de ensino sejam adequadamente desenvolvidos (SEPLAN, 2007, p.73).

Promovendo uma reflexão sobre as continuidades e mudanças promovidas sobre a gestão do Estado na Bahia sob o governo Jaques Wagner nos dois primeiros anos de governo, no âmbito da educação, Dantas Neto (2009) afirma que não há uma definição em suas diretrizes.

> Entre os exemplos de continuidade e de mudança, há pelo menos um caso de aparente ausência de diretriz clara e pactuada, em um ou em outro sentido, dentro do governo ou entre este e seu campo de estruturação política. Refiro-me ao setor da educação, um dos três eleitos como prioridade pelo candidato Jacques Wagner na campanha de 2006 e recentemente reafirmados em entrevista do governador (DANTAS NETO, 2009, p.20).

É no âmbito da Superintendência de Gestão, Acompanhamento, Avaliação e Informações – Supav, que as novas diretrizes de interação com os municípios, diante das políticas públicas de educação, vão sendo organizadas, principalmente com a criação do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam).

## 4.2 FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS AÇÕES DO PROAM

As primeiras políticas de educação executadas sob a responsabilidade do Proam no período de 2007 a 2011 foram aquelas que buscaram fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, principalmente, no que concerne aos seus objetivos primordiais que são o estreitamento das relações federativas com os municípios e a qualificação técnica das equipes que atuam nas Secretarias de Educação dos Municípios, conforme consta no projeto que institui o Proam, e, se apresentam nos resultados aferidos nos relatórios das Ações.

Dentre as políticas executadas pelo Proam, três foram elaboradas pelo Ministério da Educação, e duas no âmbito da Supav. As desenvolvidas pelo MEC foram a de Assessoramento à Elaboração dos Planos Municipais de Educação, a de Formação Continuada para Gestores escolares (PROGESTÃO) e a de Monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR). As que foram elaboradas no âmbito da Supav consistem no Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES) e Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). No quadro 9 é possível visualizar as políticas implementadas pelo Proam, sua caracterização e abrangência.

Ao verificar o projeto de constituição do Proam foi possível identificar a opção programática para a organização da gestão dos Sistemas Municipais de Ensino.

> Para efetivação da proposta, serão desenvolvidas ações que viabilizem o assessoramento técnico às secretarias municipais de educação, com vistas à organização e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino. Para tanto, os municípios devem participar, por meio de adesão do gestor municipal juntamente com o secretário(a) municipal de educação, garantindo o envolvimento da equipe local. Nesse processo consideram-se a autonomia dos municípios, as peculiaridades e demandas locais, promovendo o desenvolvimento institucional dos órgãos municipais da educação, favorecendo a organização e o planejamento necessários para o avanço dos resultados educacionais (BAHIA, 2007, p.02).

**Quadro 9 – Políticas públicas efetivadas pelo Proam (2007-2011)**

| PROJETOS IMPLANTADOS | CARACTERIZAÇÃO | ABRANGÊNCIA |
|---|---|---|
| Projeto de Assessoramento à Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME). | Assessoramento e elaboração do PME, por meio de visitas técnicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação (SME). | 285 municípios, com 1.015 técnicos das SME diretamente envolvidos. |
| Projeto de Assessoramento à Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação (PARES) | Assessoramento e elaboração da Lei de Reestruturação, Regimento Interno e Memorial das SME, por meio de visitas técnico-pedagógicas e acompanhamento a distância à equipe técnica da secretaria municipal de educação. | 19 municípios, com 50 técnicos das SME diretamente envolvidos. |
| Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) | Realização de oficinas de formação de conselheiros municipais de educação e acompanhamento aos CME nos municípios, fortalecendo a atuação dos mesmos. | 127 Conselhos Municipais de Educação, com participação de 512 componentes. |
| Programa de Formação Continuada para Gestores escolares (PROGESTÃO) | Trata-se de um programa de formação continuada de gestores escolares das redes estadual e municipais, em parceria com o CONSED e MEC/FNDE. | 416 municípios com 4.179 cursistas da rede estadual e 16.417 cursistas das redes municipais |
| Projeto de Monitoramento e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) | Assessoramento aos municípios na elaboração do diagnóstico da educação municipal e execução das ações do PAR, em parceria com o ISP/UFBA e FNDE/MEC, oportunizando a captação de recursos e adesão a programas e projetos do Governo Federal. | 414 municípios atendidos. |

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2011).

Como opção programática apontada para garantir o fortalecimento do processo de planejamento das políticas públicas para educação na Bahia, o Proam procurou viabilizar e incentivar a participação da sociedade no acompanhamento e monitoramento daquelas. Para tanto tomou como referência a atuação dos conselhos municipais de educação, colocando o apoio a estes órgãos como um dos seus objetivos: “Apoiar os municípios na criação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação, organizando e orientando os conselheiros no desenvolvimento das atribuições do CME” (BAHIA, 2007, p. 03).

A perspectiva programática para o fortalecimento da gestão democrática da educação, por meio da atuação dos conselhos municipais de educação, é reiterada no projeto que organizou o “Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação” (Proam/CME).

> E baseado nesses propósitos de melhorias, de qualidade educacional e sucesso escolar que surge vinculado ao PROAM o Projeto de *Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação* tendo como finalidade desenvolver **ações de assessoramento técnico para implantação, formação e acompanhamento, dos municípios que solicitarem *in loco*** que contribuam para a efetivação das atribuições do Conselho Municipal de Educação e, consequentemente, com a democratização da gestão educacional estabelecendo sempre como foco a aprendizagem do estudante (BAHIA, 2011a, p. 04).

A compreensão daqueles que elaboraram o Projeto Proam/CME é de que, o processo de democratização das políticas públicas, deve ter a participação direta e efetiva dos diversos segmentos envolvidos com a educação nos municípios, como destaque para os Conselhos Municipais de Educação, considerando esse como um instrumento para a “ação social atendendo a demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais”, pois, cabe ao Conselho Municipal de Educação “dividir com a população a responsabilidade com a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes, evitando vínculo e tendências mantendo assim o princípio da isonomia que deve reger toda a administração pública” (BAHIA, 2011, p. 03).

Ao apontar para o compartilhamento de responsabilidades entre a gestão local da educação e a responsabilidade da sociedade em participar desta, o Projeto Proam/CME vincula a atuação do Conselho às políticas de educação elaboradas pelo município, ou aquelas desenvolvidas pelos demais entes federados com repercussão e efetivação no âmbito municipal.

Das 05 (cinco) políticas aqui referenciadas e coordenadas pelo Proam todas visavam produzir efeitos sobre os Sistemas Municipais de Ensino, principalmente nos processos de monitoramento e acompanhamento das ações das políticas e seu processo de avaliação. Nesta linha, as políticas efetivadas pelo Proam devem ser acompanhadas pelo CME, por este ser órgão deliberativo que compõe o sistema municipal de ensino, e, nesta condição, tem a obrigação de garantir a representação dos anseios da sociedade, atuando no sentido de aperfeiçoar as formas de planejamento que visam a efetivar as políticas públicas e a qualidade da educação.

# 5 FOTOGRAFIA DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: AÇÃO PROAM/CME

Diante do cenário que se apresentou a partir da atuação da Supav/Proam, como espaço de formulação e coordenação de políticas públicas para educação na Bahia, se fez necessário, para além de analisar as opções programáticas que ressignificaram as relações de colaboração e cooperação entre os entes federados, apresentar a dinâmica das relações que permearam, especificamente, a formulação da política pública de formação de conselheiros municipais de educação.

Interessou-nos compreender, inicialmente, como os gestores e técnicos da Supav/Proam definiram a política pública de formação de conselheiros municipais de educação como uma questão que merecia ser atendida. Para tanto, foi necessário identificar como estava constituído o projeto, e assim, analisar a minuta que o compôs, para em seguida tentar entender quais as impressões de gestores e técnicos do da Supav/Proam tiveram desta política. Para atingir este intento, utilizamos como técnica a descrição dos itens que compõem a minuta do "Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação".

O Projeto "Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia", elaborado e implementado no ano de 2011, pela Supav, através da Coordenação de Política Educacionais, dentro do Proam, considerou como primeiro fundamento para sua constituição "[...] a necessidade de desenvolver ações de fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e municípios" (Bahia, 2011, p. 02). As justificativas elencadas e que constam na minuta do Projeto estão dispostas no quadro 10.

**Quadro 10: Justificativas utilizadas para elaboração do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.**

| JUSTIFICATIVA | FUNDAMENTO |
|---|---|
| Normativa | A partir da Constituição de 1988, inicia-se um novo marco para a educação brasileira, uma vez que ficam demarcados os esforços do governo para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa no campo educacional (Art. 211, C.F.). |
| Processo de municipalização | Também é introduzido o processo de municipalização, o qual, além de atribuir aos municípios à responsabilidade de organizar e gerir seu próprio sistema de ensino delega aos mesmos a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil e, principalmente, do Ensino Fundamental, mesmo para aqueles que não freqüentaram a escola na idade própria (Art.11, LDB). |
| Autonomia dos Municípios | Dessa forma, somente depois da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, os municípios, na organização de seus sistemas de ensino, começam a ter autonomia para gerir suas escolas, normatizar e deliberar sobre a educação oferecida à sua população. |
| Organização dos sistemas municipais de ensino | Assim, os municípios passam a atuar de forma mais decisiva na oferta dos serviços educacionais, regendo-se por leis orgânicas, com determina o Art. 29 da Constituição Federal de 1988, organizando seus sistemas de ensino e buscando respeitar o regime de colaboração firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art.211, C.F). |
| Fragilidade técnica e dificuldades operacionais dos municípios | Com essas determinações e orientações, os municípios começam a se mobilizar para organizar seus sistemas de ensino. Porém, deparam-se com dificuldades operacionais, uma vez que, em muitos casos, já se desvincularam do sistema estadual, mas ainda não funcionam como sistema propriamente dito. Tal situação implica, portanto, em sérias dificuldades para que ocorra uma efetiva reorganização dos sistemas de ensino e um planejamento educacional, no âmbito dos municípios. |
| Fortalecer a gestão democrática | Acredita-se que os processos de descentralização e municipalização só poderão constituir-se em processos democráticos à medida que haja uma articulação entre as diferentes esferas do governo na busca pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais.[...] É importante que os municípios alcancem graus de autonomia cada vez mais altos, para que - na reorganização dos seus sistemas de ensino - esses possam difundir as bases e princípios democráticos que corroborem com a criação de uma cultura educacional que busque a construção de um novo projeto social. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Minuta do Projeto CME

Além das justificativas o projeto traz, também como elementos norteadores, princípios e objetivos. Os princípios são os que foram estabelecidos para o Proam, e, em regra, têm sido aplicados a todas as ações desenvolvidas por ele. No tocante aos objetivos, há um objetivo geral para a política de fortalecimento dos conselhos, e alguns objetivos específicos, que desdobram o objetivo maior que visava garantir a autonomia dos Sistemas Municipais de Ensino e fortalecer os Conselhos Municipais e o Comitê Gestor do Plano de Ações Articuladas - PAR.

**Quadro 11: Princípios e objetivos específicos do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.**

| PRINCÍPIOS ORIENTADORES | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|---|---|
| Focar a política educacional no processo de aprendizagem nas escolas | Fortalecer a atuação do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). |
| Garantir, na escola pública, uma educação de qualidade social, com dignidade; | Assegurar a formação continuada dos conselheiros, possibilitando atuação qualificada na realização das atribuições do CME. |
| Transformar a educação em processo de reconhecimento e respeito às diversidades; | Estimular a transparência e Accountability na gestão pública na área da educação. |
| Promover um exercício permanente de democracia participativa e fazer da escola um espaço de vivência comunitária. | Organizar a criação de Sistema de Educação nos municípios. |
| | Orientar a Revitalização Conselho Municipal de Educação. |
| | Contribuir para o fortalecimento do Comitê Local do PAR. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Minuta do Projeto CME

No tocante a abrangência o projeto estabelece que sejam contemplados todos os 417 municípios baianos onde “intenta-se com o projeto, atuar na formação continuada dos conselheiros integrantes do CME nos 417 municípios baianos” (BAHIA, 2011, p.07). Com relação às metas, o projeto aponta para duas, ressalvando que “[...] as metas inicialmente tracejadas que serão sempre avaliadas e, se necessário, redimensionadas durante a travessia” (BAHIA, 2011, p.07).

- Formar anualmente 100% dos conselheiros municipais de ensino, inscritos no projeto e vinculados aos municípios que demandaram a ação, dos municípios no prazo de um ano.

- Organizar a criação e/ou implementar 100% dos sistemas municipais de ensino dos municípios da Bahia que demandarem a ação (BAHIA, 2007, p.07).

A metodologia adotada para a execução do projeto é anunciada na minuta como de "natureza participativa", devendo considerar e favorecer as especificidades ou as "singularidades dos municípios". Como forma de garantir a apropriação do conteúdo propôs-se a "troca de experiências" através de "instrumentos e práticas que possibilitem a formação continuada e o fortalecimento dos CME", tomando como referência algumas as estratégias que consistiam em:

- Identificação da demanda
- Adesão ao programa
- Organização por pólos
- Realização de encontro de formação nos polos
- Visitas específicas ao local, com apoio do município.
- Acompanhamento *on line* das ações desenvolvidas pelos conselhos no município (BAHIA, 2007, p.08).

A minuta do Projeto traz também as responsabilidades dos envolvidos na Política de formação dos conselheiros, destacando o que cabe a Secretaria Estadual e o Proam, aos municípios, e, por fim, aos conselheiros cursistas.

**Quadro 12 - Descrição das responsabilidades de atuação de cada envolvido com o projeto de Fortalecimento dos Conselhos**

| ENVOLVIDO NO PROJETO | RESPONSABILIDADES |
|---|---|
| SEC/PROAM | **Tem como responsabilidade de ação**: a adesão junto aos municípios, no propósito do fortalecimento do CME e Comitê Local do PAR, condicionado à inscrição e participação de todos os membros, no Curso de Formação, promovido pela UFBA/Escola de Gestores. Planejar e realizar oficinas no período compreendido de maio de 2010 a fevereiro de 2011. |
| MUNICÍPIO | **Tem como responsabilidade de ação:** a inscrição e participação de todos os membros, no Curso de Formação, promovido pela SEC,bem como a implementação, credenciamento e ou fortalecimento do CME. Vincular a ação do Comitê Local do PAR ao CME. |
| CURSISTAS | Participação e realização das atividades vinculadas a este projeto. Responsabilizar-se com a multiplicação da formação junto aos demais representantes do CME e do Comitê Local do PAR. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Minuta do Projeto CME

A estrutura pedagógica do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação leva em consideração as formações executadas presencialmente nos polos de formação, e, a complementação e o monitoramento das atividades desenvolvidas por meio de um Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA.

O formato das atividades pedagógicas aplicadas às oficinas percorre um caminho que se inicia com a preparação dos técnicos. Em seguida, são alinhadas e planejadas as formações para os conselheiros em polos, distribuídos estes pelas Diretorias Regionais de Educação – DIREC. Após as formações, quando demandado pelos municípios e, por iniciativa do Proam, eram realizadas visitas de acompanhamento *in loco*, por meio de visitas técnicas, que geravam relatórios para as atividades de avaliação e replanejamento.

Ao final de cada ciclo formativo (ver quadro 13) eram apresentados os relatórios técnicos das formações e acompanhamento *in loco,* assim como, os registros dos monitoramentos realizados através do AVA. Nestas reuniões realizava-se a sistematização das informações dos diversos polos, onde se compunha uma síntese das atividades desenvolvidas em cada etapa formativa, para, ao final do ano, compor o relatório final do Programa de Fortalecimento dos Conselhos. Tal relatório subsidiou o planejamento dos anos posteriores, sendo utilizado como um *feedback,* para a gestão da Supav/Proam, bem como para a Secretaria Estadual e, consequentemente, para o governo do Estado no tocante as políticas públicas de educação desenvolvidas em parceria com os municípios da Bahia.

**Quadro 13: Síntese com a estrutura pedagógica aplicada no Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia.**

| PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO | |
|---|---|
| Implementação | 2011 |
| Órgão/Setor Responsável | SEC/SUPAV/PROAM |
| Suporte EAD | AVA-MOODLE |
| Forma de participação | Livre Adesão mediante termo de assinado junto a SUPA/PROAM |
| Conteúdos desenvolvidos nas oficinas | **I Encontro**<br>Apresentação do projeto;<br>Discussão sobre a importância do CME<br>O CME e a construção/acompanhamento do PME<br>**II Encontro**<br>Construção de rotina do CME (ata, organização de processo, construção de resolução, arquivo, acervo)<br>Diretrizes Curriculares para o Fundamental de 09 anos e a responsabilidade do CME;<br>**III Encontro**<br>Autorização de unidades escolares;<br>Regularização de vida escolar<br>Avaliação da ação |
| Cronograma | **CICLO I**<br>I encontro 06 a 10/06<br>II encontro 04 a 08/07<br>III encontro 25 a 29/07<br>**CICLO II**<br>I encontro 08 a 12/08<br>II encontro 12 a 16/09<br>III encontro 17 a 21/10 |
| Caracterização das oficinas | Realização de mini-cursos e oficinas de formação com carga horária de 40 horas |
| Monitoramento | Através da escuta dos parceiros e dos municípios envolvidos. Além de auto-avaliação da equipe de consultores e coordenação geral. |
| Avaliação | A avaliação consistirá num processo contínuo de análise e qualificação das ações desenvolvidas. Para isso, serão utilizados instrumentos específicos de avaliação a serem aplicados no decorrer de cada visita aos polos e municípios, a cada oficina, além do acompanhamento *on line* e da escuta dos envolvidos possibilitando o re-planejamento das atividades e, consequentemente, a superação dos desafios e à melhoria dos resultados que serão apresentados também em formato de publicação. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Minuta do Projeto CME

Como parceiros institucionais deste Programa de Fortalecimento dos Conselhos foram apresentados o Ministério da Educação, com o apoio financeiro e disponibilização de dados, e a União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação – UNCME, atuando na articulação institucional com os municípios e na disponibilização de dados e informações.

## 5.1 O PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CME: ENTRE NARRATIVAS E IMPRESSÕES

De forma associada à descrição da minuta do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação foram analisados os conteúdos extraídos das entrevistas com gestores e técnico que atuaram na Supav e no Proam. O critério estabelecido para as entrevistas foi o de que fossem realizadas com pessoas diretamente envolvidas com as etapas do ciclo de políticas. Deste modo, os entrevistados foram identificados pelas iniciais de seus nomes, com as características do quadro 22.

**Quadro 14 – Perfil dos Gestores e Técnicos entrevistados vinculados às atividades desenvolvidas na Supav e no Proam, Salvador/BA-2017**

| PERFIL | ESBB | NMAJ | ACSS |
|---|---|---|---|
| TIPO DE VÍNCULO | Professora aposentada da Universidade Federal da Bahia. Consultora em Educação nomeada para a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional | Servidor Público, Enquadramento Funcional: Diretora da Coordenação de Políticas Educacionais | Servidor Público, Enquadramento Funcional: Professor Ensino Médio |
| FUNÇÃO NA SEC/BA | Superintendente de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional | Coordenadora Executiva do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) | Coordenador do Progestão, Professor Formador e Técnico do Proam |
| PERÍODO NA SUPAV – PROAM | 2007-2015 | 2007-2016 | 2007-2011 |

Fonte: Elaborado pelo Autor

A descrição do projeto e as entrevistas levaram como indagação inicial a seguinte pergunta: Por que o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação chamou a atenção de técnicos e dirigentes da Supav/Proam, a ponto de motivar a elaboração de uma política que possibilitasse a formação dos conselheiros?

Registrando a compreensão, dos técnicos e gestores, em relação a relevância da política de formação de conselheiros municipais de educação, no contexto da criação e do fortalecimento dos sistemas municipais de ensino, percebemos que se faz uma referência ao papel dos deliberativo e representativo que tais conselhos possuem junto à organização dos sistemas municipais de ensino, e, na construção da sua gestão democrática.

A entrevistada NMAJ, uma das gestoras de Supav/Proam, ao expressar como percebia a atuação do conselho foi categórica ao afirmar a necessidade dos CME para que o Sistema Municipal de Ensino possa ser constituído.

> O conselho é uma prerrogativa, é uma prerrogativa para a instituição do Sistema de Ensino, então o município não tinha conselho, ou tinha o conselho, mas, não estava normalizado, precisaria ter toda a sua estrutura legal para poder de fato da conta de compor o Sistema de Ensino (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

A outra gestora entrevistada ESBB (2017), ao descrever a sua percepção, reiterou os fundamentos da gestão democrática impressos na atuação dos Conselhos Municipais de Educação.

> Isso é muito importante, esse trabalho com conselho, por que a formação dos conselhos e o funcionamento dos conselhos, é uma via de construção de processos Democráticos para a educação, no caso para a nossa área. Então as decisões não ficam centrada numa pessoa, num secretário de educação, numa diretora de escola, mas são decisões que são compartilhadas (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

A percepção de ACSS, coordenador e técnico que atuou junto aos municípios na execução do projeto de Fortalecimento dos Conselhos, ao falar sobre a atuação dos CME mostra que ela está direcionada para o exercício do controle social, como uma de suas funções.

> Bom, na verdade, a partir do momento em que os conselhos se organizavam, eles exerciam o controle social, que é a função do conselho municipal de educação. Se o conselho, ele fosse efetivado, funcionasse efetivamente, criasse todo o aparato legal do conselho municipal, porque eles conseguem atuar junto ao município para regularizar as escolas não é. Dá uma olhada de como estava sendo

> com a educação no município, a educação está boa? O que é que precisa melhorar? O que é que precisa se fazer para melhorar a educação no município, que é um grande papel do conselho, esse papel de controle social (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Tais percepções encontram ressonância e estão contidas na minuta do projeto do Programa de Fortalecimento do Conselhos Municipais de Educação, que trazia como primeiro fundamento da sua justificativa a referência a gestão democrática e a atuação dos Conselhos.

> A gestão democrática constitui-se como fundamento essencial no processo de qualificação da educação básica referendada na Constituição Federal de 1988, art. 206, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, em seu art. 14. Para a efetivação da legislação, torna-se fundamental o estímulo à implantação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e, neste contexto, a formação e o acompanhamento das ações dos mesmos (BAHIA, 2011, p.04).

Diante do que está posto se pode inferir que, tanto gestores quanto técnicos, buscaram consolidar a compreensão do papel dos Conselhos municipais de educação como fundamentais para a organização dos sistemas de ensino a partir dos fundamentos que levasse a sua constituição de forma democrática e expressasse a participação ativa da sociedade.

Ao indagarmos sobre a participação do Proam na constituição da política de fortalecimento dos conselhos municipais de educação, a partir da formação dos conselheiros, associada às responsabilidades e obrigações dos entes federados, as respostas apontam, inicialmente, para uma compreensão da redefinição da postura do Estado para com os municípios, no que tange à descentralização das políticas de educação, através do Proam. “Com o novo governo algumas coisas mudaram, porque os governos anteriores levavam os municípios a manutenção de uma quantidade enorme de funcionários nas suas escolas no interior, e os municípios se queixavam muito disso” (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

NMAJ ao comentar a mudança de postura reflete sobre a desconcentração e as obrigações do Estado.

> Então o Proam ele não se classifica como política de desconcentração, de transferência, não transfere para o município, não tira do Estado a obrigação e passa por município. Mas uma ação política que favorece o processo de descentralização, na medida em que descentraliza a capacidade de definir rumos, por meio de um

> processo formativo (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Para ACSS, que atuou mais próximo aos municípios em virtude de sua atividade como técnico no Projeto, há uma compreensão de que os municípios ampliaram o seu entendimento sobre o regime de colaboração, principalmente, quando envolvia questões práticas da gestão como as ações do Plano de Ações Articuladas – PAR.

> A gente progrediu muito nisso, nesse entendimento, e também no entendimento do regime de colaboração, nós fortalecemos muito isso no nosso trabalho, e do município entender que existe um regime de colaboração entre o Estado, o município e governo federal. A todo momento a gente buscava para fortalecer essa ação de Estado, ou seja, a ação que nós estamos hoje, não é uma ação de governo, é uma ação de Estado, então ela tem que continuar, tanto que quando a gente amadureceu para realmente desenvolver o PAR, e a partir do PAR englobar todas estas ações, para que elas fossem efetivamente garantidas e oficializadas como ações Estado (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Captamos nas informações apresentadas que havia uma compreensão de que foi necessário construir um novo formato de relação entre o Estado da Bahia e seus municípios no que toca às políticas de educação, principalmente, aquelas que envolvia a redistribuição de competências sobre as etapas de ensino, e a transferência da estrutura que garantia o oferecimento das mesmas. Neste contexto, os entrevistados apontam, para o papel do Proam e do Programa de Fortalecimento dos Conselhos, por meio da formação de conselheiros, como instrumentos essências à constituição dos sistemas municipais de ensino através da efetivação de sua autonomia.

> Uma das coisas né, aí essa ajuda podia ser ajudar a criar o Sistema Municipal de educação que incluem a criação de Um Conselho Municipal de Educação, com normas próprias e tal. Com esse Sistema Municipal de Ensino o município teria mais autonomia e também teria um grupo de pessoas discutindo a educação no município, pessoas que fossem representativas daquela comunidade, daquela sociedade (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

NMAJ reitera a percepção de ESBB sobre o papel dos Conselhos na organização dos sistemas de ensino, assim como, reforça a importância da participação do Proam, por meio do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos, neste itinerário.

> Então nós começamos a receber muita demanda de formação de conselhos. Muitas delas em função também das redes quererem se organizar, para se constituir como sistemas de ensino. (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Ao tratar do papel dos Conselhos na organização dos sistemas municipais de ensino e a influência que o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos, PAC aponta para uma realidade ambígua na execução do projeto. Se por um lado havia uma recepção positiva nos municípios, por outro havia uma recepção adversa. Tal discrepância, segundo ele, era resultado do perfil da gestão municipal, se mais ou menos autônoma e democrática.

> Quando o secretário não tinha autonomia aí era muito complicado para a gente fazer o trabalho. Então existiam duas situações né, uma situação que você encontrava um secretário municipal de educação receptivo e autônomo para decidir as ações e para caminhar com agente, e outra situação que o secretário, ele não tinha a autonomia necessária para tomar as decisões e tudo dependia do prefeito, e nem sempre o prefeito percebia a importância disso, não é, então era um entrave (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Ficou patente para nós que, ao examinar as falas dos entrevistados, há na estrutura do Proam uma compreensão do federalismo e da autonomia dos entes como eixos condutores das políticas públicas para educação na Bahia. Para tanto, as políticas elaboradas no Proam trazem como pré-requisito o princípio da livre adesão dos entes aos projetos e programas.

Para construir relações federativas mais equilibradas é fundamental que as gestões dos entes possuam um conjunto de servidores capazes de elaborar ou conduzir, tecnicamente, políticas públicas que garantam a qualidade da educação. As mesmas condições, nós acreditamos, devam ter os conselheiros municipais de educação. Frente a essa compreensão, ao questionarmos os gestores e técnicos da Supav/Proam estes apontaram que, para formular a política de formação dos conselheiros, tomaram a fragilidade técnica e operacional das equipes de trabalho dos municípios como uma de suas justificativas.

A fragilidade das equipes também repercute, significativamente, nas falas dos entrevistados, que apontam para a estrutura dos sistemas e das secretarias municipais diante de grandes dificuldades técnicas. Neste contexto assim se pronuncia ESBB.

> Quer dizer, um município que não tinha nada, que não tem um profissional qualificado, que não tem dinheiro para pagar um bom consultor, pra fazer uma ação dessa amplitude, de repente ele tem apoio pra o Plano Municipal de Educação, apoio pra um Plano de Carreira, apoio para a criação do Sistema, **apoio pra criação e formação, criação de conselhos e formação dos conselheiros** (Grifo nosso)**.** Então eu acho que isso não pode ser mal visto pelos homens (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

NMAJ ao comentar tais dificuldades afirma que: "E as fragilidades dos Municípios, elas vão muito nesta linha né, da fragilidade da política se dá pela fragilidade da participação da comunidade, no acompanhamento, na definição no acompanhamento dessas políticas educacionais" (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017). Foi então, que neste contexto, se constituiu as condições para a formulação e a formalização da política de formação dos conselheiros, como aponta a mesma NMAJ .

> Foi quando este processo de fortalecimento do Conselho, essa política ela foi aparecendo como uma demanda muito forte, e aí a gente teve uma ação em 2011, organizada. Aí já organizamos, portanto, uma equipe. Houve uma contratação via credenciamento do Educar, de profissionais com experiência, seja de formação de conselhos, ou seja, de atuação como conselheiros, então a gente contratou uma equipe, e designamos a profissionais também da equipe nossa, para poder coordenar essa ação (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

No que tange às dificuldades técnicas enfrentadas pelas equipes locais, ao que nos parece, havia uma percepção similar entre os atores entrevistados, como se pode depreender das falas acima e mais a seguinte, onde "[...] a gente observou que muitos conselhos não funcionavam, estavam apenas no papel, porque os conselheiros não tinham formação especifica para trabalhar com o conselho" (ACSS, 2017). Contudo, este último, certamente por estar em um conato direto e mais próximo com os municípios e com os Conselhos, destaca um segundo fator como determinante para a fragilização das equipes, que é a alta rotatividade do CME e a descontinuidade administrativa das gestões municipais.

> Mas eu acho que a nossa grande contribuição como Proam foi esta, tentar suscitar nos municípios esse sentimento de que o bem é público, nossas ações como governo são transitórias, mas o nosso trabalho como governantes, o que a gente deixa no município tem que continuar. O que foi feito de bom, gente, tem que continuar e se aperfeiçoando cada vez mais, para não ter o processo de

> descontinuidade administrativa (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

A subcategoria da autonomia da gestão, que visa analisar a percepção dos entrevistados sobre a necessidade de se organizar o processo de descentralização e municipalização, como aspectos da gestão democrática no âmbito da educação, traz um conjunto de repercussões.

A primeira repercussão consiste na percepção em torno do processo de municipalização, que existia até o ano de 2007, e o que seria necessário fazer para reorganizá-lo no sentido de efetivar a descentralização da gestão da educação, garantindo que cada ente assumisse, efetivamente, as suas competências e obrigações normativas. NMAJ faz uma reflexão coerente e consistente sobre essa situação.

> Então por meio do processo de municipalização a gente começou a dialogar com os municípios sobre quais as ações que os Municípios gostariam de obter apoio, para ajudar na organização dos Sistemas Municipais de Ensino. Muitos municípios não se constituíam como Sistemas, estavam vinculados ao Estado, mas, o processo de municipalização gerava uma demanda que era de normatização da educação no âmbito da rede, dos municípios, objetivando atender as especificidades daquele território, daquela rede (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Apesar da clara sinalização para efetivar o processo de municipalização do Ensino Fundamental e de algumas políticas públicas direcionadas para esta etapa da educação básica, como os programas de alfabetização, havia por parte do governo estadual e da gestão da SEC uma intenção clara em transferir responsabilidades, ou seja, repassar para os municípios baianos a obrigação em conduzir as políticas públicas de educação. Tal fato deve levar em consideração que, não basta transferir a responsabilidade e construir o discurso da municipalização com um viés de autonomia, mas sim, deve-se construir as condições para efetivar os regimes de colaboração e cooperação para que, juntos, Estado e municípios se conduzam, dentro dos seus limites institucionais as suas responsabilidades para com as políticas públicas de educação.

ESBB também reflete sobre essa primeira repercussão e analisa as responsabilidades dos entes federados em meio ao processo de municipalização, registrando que era necessário definir os papéis exercidos, individualmente, de cada

um deles, porém, sem desconsiderar a necessidade de atuarem em parceria dentro dos limites de suas responsabilidades.

> Começamos a questionar se isso era justo com os municípios, por que nós estávamos dando em troca o espaço, que era um espaço público, para que os municípios possam oferecer a educação básica das séries do ensino fundamental e da educação infantil, coisas dessa natureza. E o Estado cuidar muito mais do Ensino Médio, a lógica era essa. É claro que o Estado tem responsabilidade também com o Ensino Fundamental, por que o Ensino Fundamental é responsabilidade compartilhada, Estado e Município. Mas a tendência em todos os Estados é que os municípios assumam a educação infantil que é sua responsabilidade, que assumam na medida do possível as séries iniciais do Ensino Fundamental, e que o Estado as séries finais do ensino fundamental que já é aquele trabalho feito por disciplinas ou área do conhecimento. E Então o Estado assumiria o Ensino Médio (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Uma segunda subcategoria, associada à questão da autonomia da gestão, aponta para a autonomia dos conselhos municipais de educação, e, consequentemente, para a atuação destes como espaço de discussão e instrumento de orientação para outros conselhos, bem como, para operar como agente de monitoramento e fiscalização de políticas públicas.

NMAJ aponta para uma percepção do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, no entanto, ressaltamos que tal percepção só é possível se consolidar com processos formativos continuados e ininterruptos, haja vista, a rotatividade de conselheiros poderia comprometer a atuação do CME.

> Você então teria um Conselho Municipal de Educação discutindo as questões principais da Educação no município, orientações para os conselhos de alimentação escolar, você tem orientação para o conselho do Fundef, a forma de utilizar os recursos que vem para o município, que não são os recursos, mas tem uma parcela de recursos que precisam ser aplicados, e precisam ser bem aplicados. E também a questão, o conselho faz a fiscalização quanto a aplicação desses recursos, se foi gasto nisso, se pode gastar nisso (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

NMAJ reforça sua percepção sobre o papel essencial dos conselhos apontando para a necessidades dos conselheiros em buscar informações, onde ressalta a participação do Estado da Bahia nesse processo de oferecimento dos processos formativos. Contudo, deve-se observar que a descontinuidade da política de formação

de conselheiros demonstra, apenas, um parcial e frágil interesse da SEC em consolidar tal política de formação.

> Dando a esses mecanismos um grau a mais autonomia, então assim, quando eles tomam consciência do papel, da importância, deste conselho independente das manobras dos órgãos centrais, das secretarias municipais de educação, eles passam a caminhar, e passam a buscar mais informações. Então acho que nessa perspectiva, o Estado acaba que favorecendo, não só as secretarias municipais, que é quem tem demandado a ação fortalecimento de conselhos, a gente tinha uma demanda que ela precisava ser encaminhada pela secretaria municipal, mas, neste caminhar, os conselhos passam também a fazer contatos diretos. Então são os conselheiros que vão buscar informação, buscar orientações, para poder melhor favorecer o papel do conselho (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

ACSS aponta a autonomia e o fortalecimento dos conselhos como essencial para construir a qualidade da educação nos municípios, de modo que podemos considerar tal percepção, porém, sem deixar de ponderar os limites institucionais e políticos das relações federativas e seus interesses individualizados.

> Eu acredito que todos esses conselhos juntos reunidos num município faz com que a qualidade do ensino melhore né. Eu acho que isso era uma coisa que a gente batia muito, se a gente tem buscado a qualidade do ensino nós temos que fortalecer todos os conselhos, para que essa qualidade seja realmente garantida. E o Proam tinha como uma das metas também essa, é fortalecer o regime de colaboração e fortalecer os conselhos organizados dentro do município para garantir a sua qualidade do ensino e também a continuidade do trabalho como política de estado (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Um aspecto emerge nos relatos dos entrevistados e que merece atenção, juntamente com as subcategorias abordadas, consiste em registrar como se posicionou o governo, sendo este representado pelo então Secretário de Educação, diante da criação do Proam e ao desenvolvimento das políticas por eles estabelecidas. Há registros de dois momentos nas falas. O primeiro deles quando do surgimento inicial do Proam e, em seguida, na transição de gestor para a pasta da Educação.

NMAJ ao se pronunciar sobre a criação do Proam em 2007 destaca a relevância que experiência do Secretário de Educação e da Superintendente da Supav, ambos na condição de municipalistas, e, com experiências em projetos que atuaram juntos como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Estadual

no Município (Pradem) e no Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) favoreceu a sua implementação.

> Tivemos o apoio não só do professor Adeum para implementar políticas de apoio e colaboração com os municípios, mas a professora Eni, como superintendente, com toda aquela trajetória de trabalho com as redes municipais. Então foi muito favorável à organização do programa tendo o professor Adeum como secretário e a professora Eni como superintendente, ambos municipalistas por convicção mesmo. Sempre fizeram essa defesa pessoal (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

ESBB ao comentar o surgimento do Proam, dentro da Supav, aponta para a figura do Secretário perante o municipalismo: "Então Adeum era muito entusiasta dessa articulação, desse, dessa colaboração entre Estado e municípios (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Na transição para o segundo gestor da pasta de Educação, professor Osvaldo Barreto, em 2009, as perspectivas de apoio às ações desenvolvidas pelo Proam são mantidas conforme apontam os entrevistados.

> Quando professor Osvaldo chegou na secretaria, essa relação de apoio ela permanece, e, se intensifica com o programa de alfabetização, que até então era uma coordenação que fazia alguma coisa com os municípios, que apoiava os municípios, mas, para o gabinete isso não tinha um peso, uma consideração, como na época do professor Adeum. Para professor Osvaldo era uma ação de importância e tinha um setor que fazia (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

De acordo com ESBB a importância do Proam no contexto da Secretaria de Educação ampliou-se: "Para se constituir, Osvaldo deu uma importância tão grande ao Proam, que constituiu o Proam como um grupo independente da Supav, de qualquer Superintendência, ligado, diretamente ao Gabinete" (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Quando expõem as suas percepções sobre o apoio à criação do Proam e as políticas que ele desenvolvia, os entrevistados deixam claro que havia um comprometimento dos gestores da pasta da Educação, porém, tal apoio está também vinculado a postura adotada pelo programa, que buscou atender a todos os municípios a partir de critérios objetivos e não partidários, assim como do reconhecimento dos resultados das políticas pelos gestores municipais e outros órgãos de governo.

ACSS deixa claro a sua percepção em torno do comprometimento dos gestores com as ações do Proam, com destaque, para a autonomia por eles dispensada às equipes de trabalho técnico.

> Para trabalhar tínhamos autonomia, vou tomar aquela relação do Prefeito com o Secretário Municipal. Em nível de Secretaria nós tínhamos uma autonomia muito grande para trabalhar, porque nossa superintendente, professora Ení nos dava autonomia para o trabalho, dava autonomia a Nadja, e consequentemente ela nos dava autonomia para trabalharmos nas diversas regiões do Estado. Então você veja, era um processo democrático, a partir de um processo democrático você se desenvolve (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

NMAJ afirma que a relevância do Proam foi adquirida em virtude dos resultados produzidos e, consequentemente, pelo reconhecimento dos municípios que passaram a demandar cada vez mais a presença dos técnicos nos processos de formação.

> Então quem pautava a importância do programa era muito mais os municípios do que a gente internamente. Então nós deixamos que, aqueles com os quais nós dialogávamos, e que eram os nossos parceiros maiores, ou seja, o objetivo maior da nossa ação alcançar pudesse dizer da importância que era o programa, em função desse alcance, dessa qualidade do trabalho desenvolvido lá nas redes. Mas, é importante destacar a importância do professor Adeum Sauer, da professora Eni e do professor Osvaldo, como gestores que compreendiam que o estado deveria, de fato, assumir a responsabilidade junto às redes municipais (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Para ESBB o reconhecimento de órgãos como o MEC era sinônimo de que os resultados obtidos pelo programa estavam sendo relevante e promovendo alterações nas relações estabelecidas entre os entes federados.

> E, nacionalmente, o Ministério da Educação sempre fez referência a este programa, como um programa que é o modelo, que é o exemplo, de um programa, é, de apoio aos municípios, realizando aquele regime de colaboração entre Estado e municípios, que seria, deveria ser tomado como modelo para aplicação nos municípios em todo país. (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

ACSS reitera o reconhecimento obtido junto aos municípios com as atividades realizadas; “Então na época em que realmente a gente estava trabalhando, a gente garantiu um sucesso relativo desse trabalho, nós tivemos reconhecimento público muito grande, do nosso trabalho por parte dos Municípios, era visível o

reconhecimento público" (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Apesar dos reconhecimentos os entrevistados ressaltaram algumas dificuldades nas relações e parcerias institucionais para a efetivação do Programa.

> Então essa ação de 2011, ela nasce nesse contexto, e a gente inclusive ainda vai buscar um diálogo com a Uncme, em 2011, porque a Uncme era uma parceira da UFBA e do Ministério da Educação nesse processo formativo, então a gente vai buscar com a Uncme um diálogo, para inclusive atuar no acompanhamento também, dessa ação que o Proam se organizava para implementar. E para ajudar a pensar nas prioridades necessárias para que o projeto de fortalecimento de conselhos pudesse dar conta. A Uncme fez uma solicitação de também ajudar na definição dos conselhos a serem prioritariamente assistidos, e de uma atuação que considerasse os territórios de organização dos conselhos definidos pela Uncme. Bom, nesse momento a gente, portanto, consolida essa parceria, mas ela não vai à frente, porque a gente fica aguardando da Uncme algumas definições para o encaminhamento da ação, essas definições, elas não chegam e a gente acaba, demandado pelos municípios, atuando (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Para ESBB, o diálogo estabelecido com a União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, foi mais profícuo, todavia, tais diálogos deveriam ter gerado uma maior aproximação institucional a ponto da Undime poder atuar como interlocutora estratégica entre os dois entes federados (Estado e Municípios), mas não foi o que ocorreu.

> Mas aconteceram diálogos com a Undime, e aconteceram algumas vezes situações em que, a Undime, veio a secretaria pedir ampliação do Proam para os municípios. Tem uns municípios que tinham o apoio do Proam, não só na constituição desses conselhos e tal, mas, no apoio a criação do sistema, no apoio a construção do plano Municipal de Educação, com a criação de plano de carreira. Então, uma série de ações que eram desenvolvidas e que os municípios, e como não tinha custo para o município (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Os aspectos referendados pelos entrevistados, ao apreciarem o entorno da política pública de formação de conselheiros municipais de educação, que tinha como fito fortalecer os conselhos nos municípios, convergem para referendar os objetivos específicos constante no projeto de criação do Proam, ou seja, reorganizar as relações federativas entre o Estado da Bahia e os seus municípios, buscando dar efetividade aos regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados. No

entanto, tal objetivo do Projeto não se consolidou plenamente em virtude das mudanças de prioridade dentre as ações do Proam que deveria ser atendidas, bem como, com a agenda de políticas que deveria ser conduzidas pela SEC.

Há que se destacar uma última subcategoria que surgiu nas entrevistas, e, que não pode ser desconsiderada, que é a crítica à descontinuidade das atividades do Proam, dentre elas a do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, promovidas pelos Secretários. ESBB ao se pronunciar sobre essa questão quando perguntada optou por associá-la ao contexto nacional em virtude da mudança de gestão: "Então isso são indicações de que alguma coisa avançou, aconteceu. Agora nós estamos numa situação hoje no país que nos deixa completamente desconcertados. Por isso eu acho que a gente está sofrendo retrocessos".

NMAJ ao refletir sobre o tema faz um discurso que associa a conjuntura nacional com a conjuntura regional e local, além de apontar para um arrefecimento da participação da sociedade na política e na gestão pública.

> Então ao invés de você ampliar os processos de participação, esse é o momento que o país, que os municípios, que o Estado vem passando por, de fato um retrocesso muito grande. A sensação que paira agora não é de democratizar, não é de descentralizar, é sim de concentrar, de limitar a participação das pessoas, da comunidade na definição das políticas, de modo geral, e, especificamente, educação (Entrevista Realizada com a Gestora NMAJ do Proam – 10 de agosto de 2017).

Dentre os entrevistados ACSS é o mais enfático em sua ponderação sobre a descontinuidade das políticas públicas promovida pelo Estado da Bahia. O mesmo coloca o Estado como responsável direto pela descontinuidade de muitas políticas, inclusive a de fortalecimento dos conselhos municipais de educação.

> Agora o balanço que eu faço é o seguinte, houve a descontinuidade administrativa no Estado e muito desse trabalho se perdeu. Então, hoje se você for analisar como estão os municípios de uma maneira geral em relação a essa organização dos conselhos, dos projetos, está um pouco solto, porque muito das relações elas não tiveram continuidade, então o estado não deu exemplo, a gente na verdade pregava uma política do estado para os municípios, mas o próprio Estado não desenvolveu essa política de Estado, desculpe a redundância entendeu, infelizmente. E nós estamos aí, agora é juntar os cacos e tentar retomar. Agora como não sei (Entrevista Realizada com ACSS, Técnico do Proam – 06 de outubro de 2017).

Por fim, vale salientar que o conteúdo das entrevistas coaduna com uma das propostas da pesquisa que é a de compreender como os atores envolvidos na

elaboração e efetivação do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação repercutiram a sua atuação no mesmo, assim, contribuindo para uma análise das atividades executadas.

## 5.2 A EFETIVAÇÃO DO O PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CME EM DADOS: RELATÓRIOS 2011 E 2013

A efetivação do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação se deu, inicialmente, no ano de 2011 e, em seguida nos anos de 2012 e 2013. Destes processos formativos foram produzidos dois relatórios anuais, os quais passamos a detalhar em seguida.

**Tabela 3 – Números obtidos nos relatórios do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos nos anos de efetividade do mesmo – 2011 e 2013**

| Item do Relatório | 1º ano do Projeto | 2º ano do Projeto |
|---|---|---|
| | 2011 | 2013 |
| Municípios adidos | 127 | 24 |
| Cursistas Inscritos | 512 | 140 |
| Direc – envolvida | 30 | 4 |
| Formadores | 11 | 4 |
| Nº de Polos | 12 | 4 |
| Etapas de Formação | 3 | 3 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos junto ao PROAM

Como se observa na tabela acima, nos dados apresentados sobre o relatório do projeto para o ano de 2011, dos 417 municípios baianos apenas 127 aderiram ao projeto, o que corresponde a um percentual de 30,4% dos municípios baianos que foram atendidos no primeiro ano de implementação. Para o ano de 2012, outros 24 municípios fizeram a adesão, correspondendo a 5,7% do total dos municípios da Bahia. Juntando o período 2011 e 2013, temos uma cobertura de 36,1% de municípios baianos apoiados pelo Projeto de Fortalecimento dos Conselhos.

É relevante que se destaque, no contexto da análise dos dados sobre a cobertura do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos, que nem todos os municípios baianos possuem CME. Contudo, o número de Conselhos tem aumentado gradativamente, conforme tem registrado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

De acordo com os dados apresentados pelo IBGE, a Bahia possuía em 2011 o total de 393 Conselhos Municipais de Educação. Se calcularmos o percentual de atendimento de CME atendidos a partir do número existente, a cobertura em 2011 foi de 32,3%. Agregando os 24 municípios atendidos no ano de 2013, que corresponde a 6% do total de municípios que possuem CME no Estado, a cobertura atinge 38%, percentual, dado relevante em se tratando de um Programa recém implementado e que tem como princípio a livre adesão dos municípios.

**Tabela 4 – Conselhos Municipais de Educação Instituídos na Bahia (2006-2014)**

| Ano | 2006 | 2009 | 2011 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| Quantidade de CME | 323 | 361 | 393 | 398 |

Fonte: IBGE – Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba. Acesso em: 06 de março de 2017.

Os números referentes à participação dos conselheiros cursistas nas formações em 2011 levam em consideração o total de 127 municípios que aderiram, percorrendo um total de 512 inscritos. Porém, estes números passaram por modificação ao longo da efetivação do Programa, conforme se observa no quadro 14.

**Quadro 15 – Adesão dos municípios e o número de cursistas em cada oficina.**

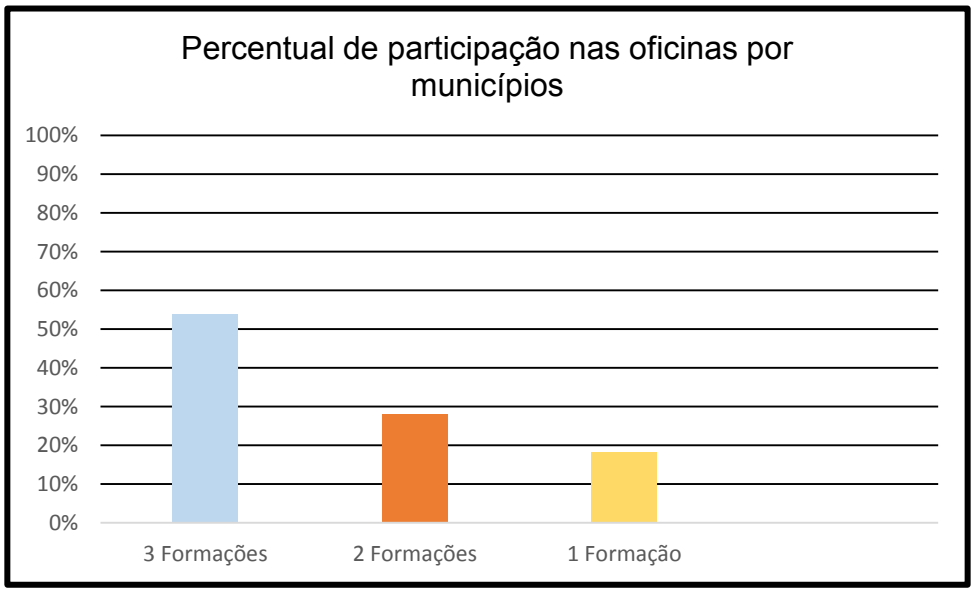
| Itens do Relatório | Período das oficinas | | |
|---|---|---|---|
| | 1ª Oficina: 01, 03, 05 e 10.08.11 | 2ª Oficina: 10 a 21.10.11 | 3ª Oficina: 20/11 a 09.12.11 |
| Número de Municípios Adidos | 127 | 127 | 127 |
| Número de Municípios Presentes | 93 | 69 | 59 |
| Número de conselheiros Previstos | 512 | 512 | 512 |
| Número de conselheiros Presentes | 318 | 195 | 179 |

Elaborado pelo autor a partir do relatório do Proam 2011.

Ao apresentar a distribuição da participação dos conselheiros nos períodos de formação percebeu-se que dos 93 municípios presentes à primeira oficina, apenas 50 deles estiveram em todas as etapas de formação. Outros 26 municípios participaram de ao menos duas das formações e, 17 municípios estiveram em apenas uma das

oficinas. O gráfico abaixo mostra a distribuição percentual das participações dos municípios e conselheiros nas formações.

**Figura 4 – Gráfico da participação dos municípios por oficina de formação**




Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório Proam, 2011

No ano de 2013 a adesão ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos foi menor, com a abrangência cobrindo 24 municípios e 140 conselheiros, se concentrando em quatro Diretorias Regionais, conforme quadro abaixo.

**Quadro 16: Abrangência da Formação PROAM/CME**

| DIRETORIAS REGIONAIS | MUNICÍPIOS | Nº CONSELHEIROS |
|---|---|---|
| DIREC 07/05: Itabuna | Ubaitaba, Coaraci, Ibirapitanga, Itapitanga, Aurelino Leal, Almadina, Ibicarai | 48 |
| DIREC 12: Serrinha | Tucano – Quijingue- Araci | 25 |
| DIREC 14: Itapetinga | Caatiba, Iguaí, Nova Canaã, Itororó, Itapetinga, Maiquinique, Macarani, Itarantim, Potiraguá, Firmino Alves | 50 |
| DIREC 20: Vitória da Conquista | Maetinga, Candido Sales, Ribeirão do Largo, Anagé | 17 |
| TOTAL | 24 | 140 |

Fonte: Relatório da Formação da Formação de Conselhos Municipais de Educação, 2013

Ao longo do ano de 2013 foram realizados dois ciclos formativos, ficando um terceiro para o ano de 2014. A sistemática das formações manteve a estrutura desenvolvida em 2011, onde consistiu nas formações *in loco*, seguida de complementação e acompanhamento pelo Ambiente Virtual de Aprendizagem- AVA, e, quando demandado pelo município, a visita da equipe técnica da Secretaria Estadual aos Conselhos. Tais visitas eram subsidiadas de informações extraídas por meio de um instrumento de coleta de informações sobre a realidade de cada município, apresentado antes e durante as formações, para serem respondidos pelos conselheiros. O quadro 16 apresenta o planejamento das etapas e os conteúdos trabalhados ao longo do ano de 2013 nas formações.

**Quadro 17: Planejamento das ações desenvolvidas pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos para o ano de 2013.**

| Ano | Atividade | Conteúdo | Período | Local |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino; Lei de Criação do CME; Regimento Interno CME; Regimento Escolar; Regularização de vida escolar; Autorização de escolas; Autorização de dirigentes; Controle Social: Lei de Acesso a Informação- LAI; Elaboração de Resolução / Parecer. | Junho | Tucano |
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | | Agosto | Vitória da Conquista |
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | | Setembro | Itapetinga |
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | | Setembro | Quijingue |
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | | Outubro | Itabuna |
| 2013 | 1ª Etapa de Formação | | Outubro | Araci |
| 2013 | 2ª Etapa de Formação | Legislação e Diretrizes Nacionais para implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos; Ciclo da Alfabetização; Direitos da Aprendizagem; Resolução / Parecer | Novembro | Itapetinga |
| 2013 | 2ª Etapa de Formação | | Dezembro | Tucano |

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do Relatório da Formação de Conselhos Municipais de Educação, 2013.

Ao promover a descrição dos documentos que compuseram a política pública de fortalecimento dos conselhos municipais de educação por meio da proposta de formação continuada dos conselheiros, associando tal descrição objetiva às percepções e constatações dos gestores e técnicos envolvidos no Programa, foi possível realizar uma radiografia do mesmo.

Diante da radiografia exposta, os documentos do Programa e as entrevistas apontam para o caminho que traz a efetivação da redefinição das relações federativas entre o Estado e seus municípios, no âmbito das políticas públicas para educação, de modo que tem sido necessário reestruturar os sistemas municipais de ensino, assumindo os conselhos municipais de educação uma função estratégica e essencial para a consolidação deste processo. Para esse fim, é necessário que haja uma atuação qualificada dos conselheiros, de maneira que a formação continuada se torna necessária, num contexto onde se busca cada vez mais a autonomia administrativa e financeira por parte dos municípios, frente as políticas de educação. Isto será possível quando as políticas públicas de formação de conselheiros municipais de educação forem perenes, e, estes processos formativos envolverem instituições e órgãos que atuem integrados numa perspectiva multi ou interdisciplinar, tomando como referência as atribuições e competências dos CME como órgãos que compõem a gestão pública municipal da educação.

A partir de então apresentamos uma proposta de reorganização da política pública de formação de conselheiros municipais de educação que estabeleça relações institucionais de parceria com órgãos como o Conselho Estadual de Educação, o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, os Tribunais de Conta do Estado e dos Municípios, a Secretaria Estadual de Planejamento, e entidades como a Uncme e a Undime. Assim, a construção de uma proposta de formação continuada para conselheiros inter-institucional garantirá a formação para os âmbitos específicos de atuação dos conselhos a partir de suas funções deliberativa, normativa, fiscalizadora, consultiva, propositiva e mobilizadora.

# 6 PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DO PROJETO DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Apresentamos para apreciação, conforme os objetivos propostos pelos mestrados profissionais, no âmbito das pesquisas aplicadas, um produto que visa reestruturar a política pública para formação de Conselheiros Municipais de Educação desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Tal proposta aponta uma alternativa para reformular o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação através de uma ação de formação para os conselheiros.

Os mestrados profissionais são regulamentados pela Portaria Normativa nº 17 do Ministério da Educação, de 28 de dezembro de 2009, sendo o Gestec orientado também pelo Edital 005 da CAPES/DAV, o Estatuto e Regimento da UNEB, bem como o seu Regimento. Este último traz em seu artigo 3º a finalidade do programa:

> Art. 3º – O Programa Gestec tem por finalidade a produção de conhecimentos, a atualização permanente dos avanços da ciência e das tecnologias, a capacitação e o aperfeiçoamento de profissionais na área da gestão educacional e processos tecnológicos, bem como o desenvolvimento da pesquisa aplicada e a inovação tecnológica no campo da educação (BRASIL, 2009).

Com o fito de alcançar os objetivos do mestrado profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas a Educação, o presente trabalho de conclusão se inserido no primeiro eixo-formativo do Gestec que corresponde a Área de Concentração 1 e envolve os temas alinhados com a Gestão da Educação e Redes Sociais.

Ao apresentar como uma proposta de revisão e reorganização de uma política pública trouxemos, fora do rol exemplificativo de opções dos produtos contidos no artigo 44 do Regimento do Gestec, uma proposição de alternativas para reelaborar a política pública de formação de conselheiros municipais de educação no estado da Bahia.

Ao propor a revisão da política de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação por meio da formação de seus conselheiros, este produto se insere nas análise das políticas públicas elaboradas e ou desenvolvidas no âmbito do Proam.

Para dar clareza e encadear as ações que compõem a presente proposta tomamos como referência a minuta do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação elaborada por técnicos do Proam e os documentos

referencias das diretrizes de condução para a pasta da educação. Associando a minuta do projeto com os documentos de referência e o resultado desta pesquisa aplicada é que apontamos para algumas alternativas que poderão modificar a política pública referida.

O primeiro fator que apontamos para modificação no Projeto da política de fortalecimento dos conselhos consiste na justificativa do projeto. Esta tem seu eixo argumentativo central na defesa pela efetivação das normas que apontam para o papel dos CME diante da gestão democrática, como se pode constatar:

> A gestão democrática constitui-se como fundamento essencial no processo de qualificação da educação básica referendada na Constituição Federal de 1988, art. 206, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, em seu art. 14. Para a efetivação da legislação, torna-se fundamental o estímulo à implantação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e, neste contexto, a formação e o acompanhamento das ações dos mesmos (BAHIA, 2011, p.04).

No contexto sociopolítico brasileiro o argumento normativo não se constitui como suficiente para a efetivação das ações de Estado e de governo. Em virtude da tradição patrimonialista tornou-se fato corriqueiro, entre os gestores públicos, a criação de formas que os permita contornar as deliberações contidas nas normas. Com isso, é necessário trazer, para o arcabouço de justificativas que defendem a implementação da referida política, argumentos políticos que demonstrem a relevância da atuação qualificada dos conselheiros municipais de educação, e, consequentemente, os resultados que tais atuações podem gerar para a qualificação das políticas públicas locais e a satisfação de demandas da população.

Dentre os argumentos que podem ser apontados destacamos:

- A Organização do Sistema Municipal de Ensino que garantirá autonomia administrativa, financeira e pedagógica aos municípios e sua rede de unidades escolares;
- A atuação deliberativa do CME em conjunto com os gestores e legisladores municipais para garantir a aproximação com a comunidade e dar efetividade ao princípio da gestão participativa;
- Garantir o cumprimento de exigências de termos de cooperação técnica e de parcerias, na efetivação de políticas públicas elaboradas e desenvolvidas por outros entes federados, como por exemplo o Plano de Ações Articuladas, o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Pacto

Pela Alfabetização na Idade Certa, que exigem a participação do CME em suas deliberações;

- A contribuição do CME na gestão e planejamento dos recursos financeiros da pasta da educação como órgão consultivo e deliberativo, não apenas como fiscalizador, contribuindo para dar credibilidade e transparência à gestão financeira dos fundos de financiamento da educação;
- Trazer a comunidade como corresponsável pelas decisões e deliberações acerca das políticas públicas de educação adotadas nos municípios e na efetivação do PME;
- Garantir autonomia nos procedimentos de regularização de funcionamento das Unidades de Ensino que compõem o SME.

Como uma forma de ratificar as sugestões apontadas acima procuramos analisar os documentos de gestão, que referenciam as opções programáticas, para a pasta da educação nas últimas três gestões no estado da Bahia. Em tais documentos procuramos destacar e registar o sentido da mobilização e da participação social diante das políticas públicas para educação desenvolvidas pelo estado da Bahia e seus Municípios, assim como, se em tais documentos aparecem citações explicitas da atuação dos CME.

O primeiro documento de referência foi o "Compromisso de Gestão da Qualidade da Educação: uma ação de todos nós", que aponta para a construção coletiva das políticas públicas para educação, com a mobilização e participação da sociedade, sem citar a participação dos CME.

> A convicção de que a educação é um processo que envolve indivíduos e coletividades que criam e recriam seus espaços e suas culturas orienta a SEC em suas estratégias de fortalecimento da gestão, de mobilização e participação social, de reafirmação dos espaços de diálogo e tomada de decisões coletivas. É assim que a política educacional do Estado da Bahia vem sendo formulada e implementada. Concretamente, os diversos instrumentos de gestão (Plano Plurianual, Planejamento Estratégico, Plano Nacional de Educação, Relatório da I Conferência Estadual de Educação Básica da Bahia, Plano de Ações Articuladas (PAR) e Plano Estadual de Educação) têm considerado as demandas identificadas pela sociedade, tornando-se, inclusive, espaços de reflexão e de processos formativos de caráter político-pedagógico. Além deles, outros mecanismos, como Videoconferências, Fóruns, Mesas de Negociação e Diálogos com Diretorias Regionais da Educação (Direc) e escolas,

> concorrem para a discussão e construção das diretrizes políticas da SEC. (BAHIA, 2009, p.10)

Foi no contexto do primeiro documento de referência que surgiu e se efetivou o Proam, contudo, o projeto de Fortalecimento dos CME através da formação dos conselheiros se insere, e está calcado, no segundo documento norteador da gestão da educação proposto para o período 2011-2015. Ele está sintonizado com o conjunto das propostas do "*Compromisso Todos pela Educação"* implementado pelo MEC em 2008*,* e, que no âmbito da SEC, em 2011, instituiu o projeto "*Todos Pela Escola*". Tanto no documento referência do MEC, quanto no projeto da SEC, a participação da comunidade na gestão da educação surge como uma forma que visa qualificar as políticas públicas para a educação, porém, mais uma vez o documento base não cita os CME.

> Compromisso todos pela educação:
> [...]
> XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
> XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
> XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
> XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes; (BRASIL, 2007a).

As ações que integram o projeto *Todos Pela Escola* têm como diretrizes:

> - Focar a política educacional no processo de aprendizagem nas escolas;
> - Garantir, na escola pública, uma educação de qualidade social, com dignidade;
> - Transformar a educação em processo de reconhecimento e respeito às diversidades;
> - Promover um exercício permanente de democracia participativa e fazer da escola um espaço de vivência comunitária**.** (BAHIA, 2011, p. 06)

Apesar de não citar os CME em seu texto referência, foi no âmbito do projeto Todos Pela Escola que se efetivou o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, promovendo a formação dos conselheiros.

Com a mudança de gestor da SEC a partir de 2015, mesmo que anterior e atual sejam oriundos do mesmo partido e grupos políticos, se faz necessário adequar os princípios e eixos da proposta da política de formação dos conselheiros, haja vista, houve modificações nas prioridades e na forma de condução das políticas públicas

para educação no estado da Bahia, assim como, na relação deste para com os municípios.

Ao propor a adequação à opção programática do atual governo, o projeto se vincula ao *Programa Educar para Transforma – Um pacto pela educação,* que traz como diretrizes:

> - Maior participação dos pais na vida escolar dos filhos;
> - Maior engajamento dos estudantes na gestão das escolas;
> - Maior empenho dos profissionais das escolas com a aprendizagem dos estudantes;
> - Maior operatividade dos gestores educacionais com o desempenho de suas respectivas redes de ensino;
> - Maior envolvimento das universidades com o desenvolvimento da Educação Básica;
> - Atuação socialmente mais comprometida do setor produtivo com os avanços educacionais;
> - Maior empenho de todos os demais segmentos organizados da sociedade com o futuro do Estado e do País (BAHIA, 2015b, p.07).

O atual programa proposto pelo governo do estado da Bahia trouxe como um dos seus fundamentos essências o processo de mobilização social.

> O *Educar para Transformar* tem como pilar de sustentação, o processo de mobilização social, envolvendo secretarias do Governo, integrantes das comunidades escolares estaduais e municipais, e setores organizados da sociedade, a fim de arregimentar apoios para o enfrentamento e superação de situações limitadoras no âmbito da educação escolar (BAHIA, 2015b, p.09).

Apesar de apontar para a mobilização social como eixo central de suas ações, o governo da Bahia ao tratar de forma mais específica os aspectos que pretende alcançar e os meios para atingir, não coloca a política de Fortalecimento dos CME por meio da formação dos conselheiros como uma de suas ações. Tal fato expressa uma contradição programática que, ao invés de fortalecer, fragiliza a autonomia dos projetos educacionais implantados no Estado, e, que repercutem diretamente sobre a educação nos municípios.

A contradição se amplia quando o Documento Base delineia as estratégias para viabilizar o Pacto e traz para a centralidade todo um processo de articulação com os municípios e seus gestores sem citar explicitamente a participação dos CME. É fato, reiteramos, que se a proposta é de aprofundar a participação da sociedade na construção das políticas públicas para a educação, os CME devem ser referendados a título de garantir a sua legitimidade como órgão representativo nas decisões políticas e institucionais.

- Mobilização de prefeitos municipais, gestores de sistemas públicos de educação e redes de escolas para uma participação efetiva no Pacto.
- Fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estado e municípios, por meio do compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, visando a execução cooperada de programas de manutenção e desenvolvimento da educação.
- Constituição de parcerias entre entes federativos e organizações da sociedade, a fim de promover avanços no funcionamento das escolas e no desempenho dos estudantes.
- Assessoramento às secretarias municipais de educação nos processos de planejamento e gestão dos sistemas municipais de ensino.
- Acompanhamento da execução das ações do Pacto, com visitas, monitoramento e registros sobre o seu desenvolvimento.
- Avaliação dos resultados das ações, considerando: número de escolas e de alunos beneficiados; melhoria dos indicadores de desempenho das escolas – IDEB, taxas de rendimento e médias de proficiência dos estudantes.
- Reunião anual com prefeitos, secretários municipais e outros segmentos envolvidos, para divulgação e avaliação dos resultados do Pacto (BAHIA, 2015b, p.10).

Diante destas proposições é necessário que se coloque a aproximação com os CME dentre as estratégias que pretende alcançar a efetividade das políticas públicas implementadas a partir do Pacto. Na condição de órgão componente dos SME é fundamental que se tomem os Conselho Municipais de Educação como parceiros estratégicos, pois, se assim não for, o que se propõe como opção programática nova, não deixa de ser o velho *modus operandi* da política patrimonialista revestida por um discurso progressista.

Para fortalecer os conselhos municipais de educação como parceiro essencial e estratégico na efetivação das políticas públicas para educação, o Estado deve respaldá-los e referendá-los em todos os documentos oficiais, principalmente, por que os CME se constituem como o elo institucional entre os governos municipais e a sociedade, com papel deliberativo, consultivo e fiscalizador.

Vemos como fundamental deixar claro e explícito nos documentos oficiais a necessidade da participação efetiva do CME na construção dos objetivos e metas da educação, de maneira que a sociedade possa garantir, institucionalmente, e não apenas na retórica, a legitimidade para sua atuação. Com a citação explicita, nos documentos que referenciam políticas públicas e programas, nós vislumbramos que a sociedade possa ver e compreender que a atuação dos CME exige um processo constante de formação e qualificação dos conselheiros, assim sendo, passem a pressionar os poderes públicos para manter processos de formação perenes, o que

evitaria a descontinuidade de ações como a desenvolvida pelo MEC (Pró-Conselho) e pelo Proam (Proam-CME).

Sobre os objetivos do projeto de Fortalecimento dos CME através da formação dos conselheiros, se faz necessário adequá-lo ao novo contexto das políticas para educação desenvolvidas pelos três entes federados, em meio às conjunturas políticas e institucionais dos mesmos. O objetivo geral do Projeto inicial consistia em:

> Fortalecer a atuação dos Conselhos Municipais de Educação e do Comitê Local do PAR na proposição, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, possibilitando a autonomia dos Sistemas Municipais de Ensino na garantia da educação básica com qualidade e efetividade social (BAHIA, 2011, p.08).

Como se constata o projeto visava fortalecer a atuação dos conselheiros municipais de educação e dos componentes do Comitê Local do Plano de Ações Articuladas. Este último, inicialmente, sob a orientação do Proam, após a sua implementação e preparação do Comitê Local passo para a supervisão do MEC.

Vale ressaltar que o objetivo de fortalecer a atuação dos CME para propor, acompanhar e avaliar políticas educacionais nos municípios, deve acrescentar sua competência normativa e deliberativa como elemento fundamental para sedimentar a autonomia do Sistema Municipal de Ensino. Pretende-se assim apontar para uma atuação técnica, e, não apenas política dos Conselhos. Desta forma, é fundamental que esse aspecto de qualificação técnica dos conselheiros apareça no objetivo geral do Projeto. As observações e sugestões referentes aos objetivos específicos estão contemplados no Quadro 17.

**Quadro 18: Observações e sugestões referentes aos objetivos específicos**

| Objetivo específico | Sugestão |
|---|---|
| Fortalecer a atuação do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) e do Plano de Ações Articuladas (PAR). | Suprimir a referência ao PAR e manter a atuação do CME junto aos processos do PME articulado ao PEE e ao PNE, acrescentando um item referente ao monitoramento do Plano para dar publicidade a todas as etapas. |
| Assegurar a formação continuada dos conselheiros, possibilitando atuação qualificada na realização das atribuições do CME. | Manter esse objetivo e agregar a ele a expressão "atuação técnica e política qualificada" em substituição a "atuação qualificada". Ao trazer o termo "atuação técnica" dar-se-á uma conotação de que o CME não se restringe à participação política da sociedade, mas também ao necessário conhecimento técnico sobre as atribuições do Conselho e sobre os documentos que ele deve elaborar. |
| Estimular a transparência e Accountability 3 na gestão pública na área da educação. | Manter o estimulo a transparência na gestão pública como um princípio, contudo, alterando o seu argumento, afim de garantir que a transparência gere um monitoramento e uma avaliação mais consistente das demandas sociais que adentram as agendas de políticas públicas, seu processo de formulação e implementação, seu acompanhamento, avaliação e replanejamento.<br>Sugiro suprimir a referencial ao Accountability por não haver compreensão clara da aplicação dele de forma consistente na gestão pública do estado da Bahia e seus municípios. |
| Organizar a criação de Sistema de Educação nos municípios. | Manter este objetivo, contudo, alterando a sua forma, pois, não cabe ao CME organizar o SME, haja vista, ser o primeiro apenas um dos componentes do segundo. Diante disso sugiro que que se coloque como "Contribuir para a criação e |

[3] Accountability ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública, compreendida como uma questão de democracia, porque quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. Entende-se, que o atual modelo de Estado busca tornar suas ações mais transparentes no serviço público e para isto faz-se necessário buscar a qualidade das relações entre o governo e cidadão, entre burocracia e clientelas.

| | |
|---|---|
| | organização de Sistemas Municipais de Ensino”. |
| Orientar a Revitalização Conselho Municipal de Educação. | Reescrever esse objetivo colocando-o da seguinte forma:<br>- Orientar os processos de reestruturação e reorganização dos CME para adequar a sua estrutura normativa e composição ao atual contexto institucional e legal dos municípios.<br>Tal proposição de alteração visa promover uma adequação dos CME aos atuais contextos dos municípios, haja vista, muitos dos conselhos não formam se atualizando diante das mudanças das leis e dos contextos institucionais locais. |
| Contribuir para o fortalecimento do Comitê Local do PAR. | Suprimir essa referência ao PAR, e, substituir esse objetivo especifico para o seguinte: Capacitar tecnicamente os Conselheiros Municipais de Educação para monitorar e avaliar as políticas públicas implementadas no município, sejam elas locais ou realizadas em parcerias com os demais entes federados. |
| | Acrescentar o seguinte objetivo: Qualificar tecnicamente os Conselheiros Municipais de Educação para, em parceria com os demais conselhos de controle social, fiscalizar os gastos e investimentos de recursos nas políticas públicas de educação implementadas nos municípios. |

Fonte: Elaborado pelo autor

Sinalizamos com relação a abrangência que o projeto deve estar em sintonia com outras políticas públicas desenvolvidas ou acompanhadas pelo Proam. Sugerimos que a política de formação de conselheiros possa ser desenvolvida em todos os municípios baianos que possuam o CME, e, naqueles que o Conselho ainda não foi instituído seja organizado um processo de diálogo e mobilização para a sua criação. Para ampliar a sua capilaridade e densidade a política de formação de conselheiros deverá dialogar com a Rede de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, bem como, com a Rede de Assistência Técnica para Elaboração ou Adequação dos Planos de Carreira e Remuneração. A atuação próxima com essas duas redes permitirá aos CME ter um acompanhamento de dois

aspectos fundamentais das políticas locais de educação, onde, por um lado está o PME e o seu planejamento a longo prazo de objetivos e metas a serem alcançadas para qualificar a educação no município. Por outro lado, está a Rede PCR que acompanha o impacto direto sobre o planejamento financeiro no que tange às despesas com os profissionais da educação.

As metas do projeto devem ser redefinidas para demonstrar com mais clareza o potencial de alcance a ser delimitado, principalmente, para que haja uma adequação na estrutura das equipes que promoverão as formações, os aportes financeiros despendidos, e toda a logística de organização das oficinas de formação. Há que se destacar que o princípio da autonomia e da livre adesão dos municípios ao programa de formação será respeitado, contudo, caberá a Secretaria Estadual de Educação e seus parceiros na ação, estabelecer os seus limites de atuação e de alcance. O quadro 18 traz as metas do projeto e as sugestões que apontamos para o seu aperfeiçoamento:

**Quadro 19: Metas do projeto e sugestões para aperfeiçoamento.**

| Metas do projeto | Sugestões |
|---|---|
| Formar anualmente 100% dos conselheiros municipais de ensino, inscritos no projeto e vinculados aos municípios que demandaram a ação, dos municípios no prazo de um ano. | Manter essa meta, porém, ser mais objetivo no que tange ao prazo, ressaltando que são 3 encontros formativos. |
| Organizar a criação e/ou implementar 100% dos sistemas municipais de ensino dos municípios da Bahia que demandarem a ação. | Alterar para: Contribuir para a reorganização e readequação normativa e administrativa de 100% dos SME que possuam CME adidos ao programa de formação.<br>Reiteramos que não cabe ao CME a criação dos SME, contudo, os mesmos podem atuar no fomento à constituição dos mesmos. |
| | Incluir: Contribuir para a reorganização e readequação normativa e administrativa de 100% dos CME adidos ao programa de formação. |
| | Incluir: Fomentar a instituição de SME em todos os municípios baianos que ainda não o constituíram.<br>Essa meta tem o condão de incentivar a autonomia dos municípios como entes federados capazes e com competência normativa para organizarem os seus Sistemas próprios de Ensino. |
| | Incluir: Mobilizar anualmente 80 municípios para aderirem e participarem do programa de formação de conselheiros.<br>A sugestão de mobilizar ao menos 80 municípios permite que ao longo de uma gestão de 4 anos todos os municípios da Bahia possam ser alcançados. |
| | Incluir: Realizar 100% das etapas formativas, preferencialmente, executando-as uma por trimestre.<br>Essa sugestão permite que a organização de cada etapa possa ser planejada pelos municípios, a fim de garantir o suporte financeiro e administrativo para viabilizar a participação dos conselheiros sem descontinuidades. |

Fonte: Elaborado pelo autor

O projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação sinaliza que os procedimentos metodológicos adotados estavam vinculados às ações desenvolvidas junto ao PAR, e, que teriam uma natureza participativa, a ponto de expressar as características pontuais de cada município. Destas experiências singulares ele aponta para a troca de experiências como um caminho que permite a apropriação de conteúdo, instrumentos e práticas, para viabilizar a formação continuada que, consequentemente, levaria ao fortalecimento dos CME. A partir desta descrição os procedimentos trazidos pelo projeto estão pautados nas seguintes estratégias:

- Identificação da demanda
- Adesão ao programa
- Organização por polos
- Realização de encontro de formação nos polos
- Visitas específicas ao local, com apoio do município.
- Acompanhamento *on line* das ações desenvolvidas pelos conselhos no município (BAHIA, 2011, p.11).

Do ponto de vista das estratégias apresentadas nós sugerimos a inclusão das seguintes:

- Juntamente com a adesão ao programa deverá ser apresentado um diagnóstico da atual situação do SME e CME local. Esse documento terá o condão de apresentar uma justificativa que demonstre a carência e as limitações do município em relação à demanda do programa.
- Organização por polos levando em consideração os territórios de identidade, e quando não for possível, priorizar a formação de polos por territórios vizinhos. Tal pleito se justifica para que haja redução de despesas e evitar a evasão e descontinuidade da formação.
- Apresentar o cronograma de formação no ato da adesão do município. Ao disponibilizar esse instrumento de organização é possível que os municípios e os conselheiros se planejem com antecedência, evitando a evasão e a descontinuidade das ações de formação. Um outro fator que está associado ao primeiro consiste em permitir estabelecer um calendário de visitas *in loco* aos municípios durante os intervalos de formação.
- O processo de monitoramento das ações realizadas nos municípios deverá ocorrer diariamente por meio do ambiente virtual de aprendizagem e demais

formas de interação à distância, gerando ao final de cada mês um relatório parcial, que deverá ser sintetizado e apresentado em cada ciclo formativo, e, ao final dos 3 ciclos, a construção de um relatório de avaliação das ações desenvolvidas durante todo o período.

- Organizar um evento ao final dos 3 ciclos formativos para a socialização das experiências desenvolvidas nos polos, e, planejar conjuntamente um evento de socialização das atividades para ser realizado em cada município sob a coordenação do CME local para socializar com a comunidade os trabalhos efetivados pelo Conselho durante o ano.

A proposição que altera significativamente a estrutura do projeto inicial está no item envolvidos. Para tanto, indicamos para reformulação a construção de parcerias e cooperação técnica entre a SEC, a ALBA, o Tribunal de Justiça da Bahia, o Ministério Público, os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, a Fundação Luís Eduardo Magalhães, o Conselho Estadual de Educação, as Universidades Estaduais.

É relevante que parcerias externas com entidades representativas de conselheiros e gestores municipais também sejam estabelecidas, portanto, vale destacar a busca de parceria com a UNDIME, com a UNCME e com a UPB. A construção destas relações consistirá, antes de mais nada, um desafio para o amadurecimento institucional da Secretaria Estadual de Educação, que, na condição de proponente do projeto, deverá assumir o diálogo com as demais instituições, assim como, a coordenação do mesmo.

**Quadro 20: Potenciais parceiros e formas de parceria para o Projeto Proam/CME**

| Instituição | Forma de parceria |
|---|---|
| Ministério Público | Através do Programa Saber Melhor: Fortalecendo os Conselhos Municipais de Educação realizado pela Instituição em parceria com a Uncme num formato de seminário regional, com objetivo específico de monitorar e avaliar os planos municipais de educação. |
| Tribunal de Constas do Estado | Através de uma parceria com a Escola de Contas Conselheiro José Borba Pedreira Lapa (ECPL), unidade integrante da estrutura orgânica do TCE/BA. Ela tem como uma de suas funções a capacitação de recursos humanos, tendo como um dos seus temas de mais destaque o controle externo da Administração Pública. |
| Tribunal de Contas dos Municípios | Através da Diretoria de Assistência aos Municípios – DAM, que tem entre suas atribuições realizar eventos técnicos para os seus Jurisdicionados e em parceria; realizar atividades conjuntas com a Escola de Contas e a Ouvidoria. |
| Conselho Estadual de Educação | Na condição de colegiado com atribuições semelhantes aos CME, o Conselho Estadual de Educação, pode contribuir bastante com relação às atribuições técnicas e competências no exercício das funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas. O CEE pode contribuir com a capacitação técnica referente a produção dos documentos rotineiros dos Conselhos; na elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação das políticas de educação; na análise e emissão de pareceres sobre a aplicação da legislação educacional; na construção de normas sobre autorização; no estabelecimento de normas complementares para o Sistema Estadual de Ensino, nos termos da legislação em vigor; no seu Regimento Interno; dentre outros temas. |
| Universidades Estaduais | Através das pró-reitorias é possível firmar parcerias para promover a |

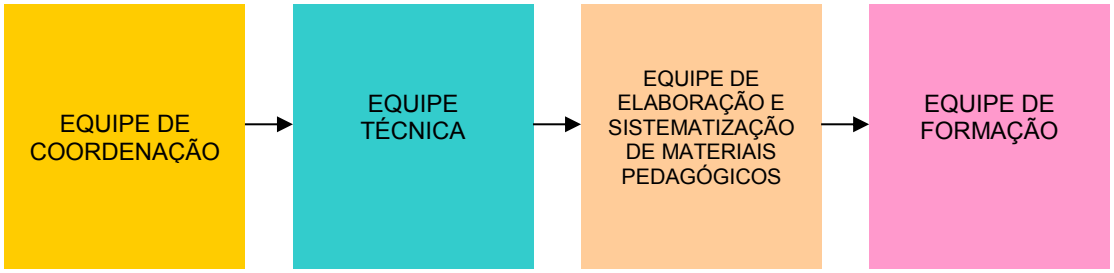
| | |
|---|---|
| | capacitação dos técnicos que farão as formações, a produção do conteúdo teórico e metodológico a serem utilizados nas mesmas, assim como, através de suas gráficas é possível estabelecer termo de cooperação técnica para a impressão dos mesmos. |
| Fundação Luís Eduardo Magalhães | A Fundação pode atuar como parceira na construção de novas tecnologias e metodologias para o Projeto. Pode ainda, a partir de sua expertise, contribuir na articulação com os municípios por conhecer a fundo as relações de convênios de cooperação técnica, principalmente, no que tange ao campo da capacitação, aperfeiçoamento e formação de pessoas. |
| União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime Seção Bahia | A Undime é parceira fundamental neste projeto por ocupar posição estratégica para a efetivação das ações de colaboração e cooperação entre os entes federados. |
| União Nacional do Conselheiros Municipais de Educação | A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, na condição de entidade representativa dos Conselheiros Municipais de Educação, atua com o fim de incentivar e orientar a criação e o funcionamento de CME's. A Undime, ocupa posição estratégica neste Projeto porque ela pode trazer toda a sua expertise técnica para a discussão e promover, junto com a Secretaria Estadual, o planejamento e a articulação com os demais parceiros . |
| União dos Prefeitos da Bahia | Por meio da Coordenação de Capacitações e Eventos, que tem como finalidade principal atuar no desenvolvimento organizacional de eventos e capacitação dos servidores públicos dos municípios através de cursos, encontros, reuniões e seminários, poderá ao atuar na mobilização dos prefeitos e gestores municipais para participarem e garantirem a participação dos seus CME na adesão ao Projeto e, em seguida, na garantia das condições de participação dos cursistas. |

Fonte: Elaborado pelo autor

O projeto inicial sinaliza quatro instâncias de atuação para o desenvolvimento das ações: uma Coordenação, uma equipe técnica, uma equipe de elaboração e sistematização de materiais pedagógicos e uma equipe de formação, conforme representado na figura 10. Destas, apenas a equipe técnica teve suas atribuições descritas, indicando que ele "[...] atuará no acompanhamento da formação presencial nos polos regionais e na efetivação das etapas de formação a distância com os conselheiros do CME" (BAHIA, 2011, p.08).

Para realização das atividades, o projeto contará com a seguinte estrutura:

**Figura 5: Distribuição das equipes de atuação no Projeto**




Fonte: Projeto CME, p.09

Diante da lacuna na descrição das atribuições das outras equipes que compõem o projeto, e, vislumbrando o seu preenchimento, apontamos algumas sugestões.

Para a equipe de Coordenação:

- Reorganizar o projeto e adequá-lo ao Documento Referência do Programa Educar Para Transformar.
- Identificar as potenciais parcerias institucionais e estabelecer diálogo para apresentar o projeto no intuito de promover a efetivação interinstitucional dele.
- Firmar os termos de parceria, construídos coletivamente, a partir da expertise de cada instituição dentro das suas competências e capacidade de execução.
- Coordenar o processo de seleção das demais equipes em diálogo com os parceiros, a partir de critérios institucionais estabelecidos nos termos de cooperação.
- Coordenar a construção do material didático e pedagógico em diálogo constante e permanente com os parceiros institucionais.
- Definir o calendário dos ciclos de formação

- Promover a divulgação do Projeto juntamente com os parceiros e promover a adesão dos municípios e conselhos por meio do termo de adesão e diagnóstico.
- Coordenar as operações de logística para garantir a efetivação dos ciclos formativos.
- Coordenar as reuniões de monitoramento e avaliação ao final de cada ciclo formativo e apresentar os resultados aos parceiros institucionais.

A equipe técnica ocupa uma função estratégica, pois, cabe a ela garantir as condições necessárias e suficientes para que a formação ocorra nos polos. Assim, deve ela assumir as seguintes responsabilidades:

- Organizar toda a logística de infraestrutura: espaço para formação, deslocamento de pessoal, disponibilização de material, equipamentos, estadia dos técnicos.
- Cuidar dos procedimentos técnicos e burocráticos referentes a passagens e diárias dos técnicos formadores.
- Estabelecer comunicação com os municípios e conselhos para efetivar a participação dos cursistas.
- Estabelecer diálogo com as instituições parceiras para efetivar os procedimentos necessários para deslocamento de pessoal especializado para as formações, quando necessário.
- Coordenar, organizar e promover a prestação de contas de cada etapa de formação no tocante às despesas realizadas com a mesma.

A equipe de elaboração e sistematização de materiais pedagógicos deverá ser multidisciplinar e contemplar membros dos parceiros institucionais. Tal sugestão leva em consideração a possibilidade de uma construção coletiva e dinâmica, principalmente, se tomarmos como referência as funções e competências dos Conselhos Municipais de Educação: deliberativa, consultiva, normativa, mobilizadora e fiscalizadora.

- Promover levantamento bibliográfico para dar suporte a elaboração dos módulos formativos.
- Organizar reuniões de compartilhamento de conteúdo e metodologias com os membros das instituições parceiras.

- Construir os módulos formativos a partir das temáticas teóricas e metodológicas definidas como orientadoras do projeto.
- Organizar reuniões de monitoramento e avaliação do material didático produzido, e, promover as alterações quando necessário.
- Construir um grupo de apoio para interagir com os conselheiros municipais de educação através dos ambientes virtuais de aprendizagem para dirimir dúvidas sobre os conteúdos e metodologias adotadas.
- Organizar reunião de avaliação dos módulos formativos ao final de cada ciclo, e, ao final dos três ciclos.

Para a equipe de formação sugerimos que devam estar presentes profissionais vinculados à SEC, mas também, ligados aos demais parceiros neste projeto. Assim, caberá a equipe de formação:

- Estudar todo o conteúdo teórico e metodológico organizado pela equipe de formulação.
- Organizar todo material didático que deverá ser distribuído previamente aos conselheiros para estudos.
- Montar o cronograma diário da formação e estabelecer os métodos e técnicas que serão utilizados em cada atividade.
- Adequar os espaços de formação para as atividades que deverão ser realizadas durante a formação.
- Ministrar as oficinas de formação a partir dos conteúdos e técnicas selecionadas, considerando a participação efetiva dos cursistas nas tarefas e socialização das informações e das experiências.
- Promover a avaliação junto aos cursistas das atividades desenvolvidas durante o ciclo de formação.
- Produzir um relatório ao final de cada ciclo de formação considerando o conteúdo, as experiências socializadas e a metodologia aplicada.
- Construir um relatório síntese ao final dos três ciclos formativos e apresentar na reunião ampliada de planejamento para avaliação e possíveis alterações.
- Promover o monitoramento *on line*, e, quando necessário, *in loco,* das atividades desenvolvidas pelos CME, a partir das demandas destes.

O projeto original também trata das responsabilidades da SEC/Proam, dos municípios e dos cursistas.

Com as mudanças conjunturais e de compromissos apontados pela nova gestão do Estado será necessário modificar e adequar as responsabilidades da SEC diante da efetivação do projeto de Fortalecimento dos CME mediante a formação dos conselheiros. Consta como responsabilidade da SEC/Proam, no projeto original, promover a adesão dos municípios condicionando a mesma a uma participação anterior no Curso de Formação promovido pela Universidade Federal da Bahia por meio da Escola de Gestores. Uma segunda responsabilidade consiste em planejar e executar as oficinas nos períodos estabelecidos.

Para nós, as responsabilidades da SEC são mais amplas, consistido em ações que se iniciam com a formulação e implementação do projeto. Como já pontuamos e sugerimos, este projeto deverá ser efetivado a partir de um conjunto de parcerias, o que, de imediato, já atribui a SEC a responsabilidade em se aproximar, dialogar e estruturar os termos de parceria entre os parceiros interessados. Estabelecidas as parcerias caberá a SEC a coordenação das ações de divulgação e procedimentos de seleção e adesão dos municípios e conselheiros.

Realizadas as adesões caberá a SEC organizar todo o processo de informação junto aos municípios e conselheiros, onde irá transmitir as informações sobre os cronogramas dos ciclos, os conteúdos a ser trabalhados, as metodologias, bem como, as atribuições dos gestores municipais em garantir a logística de deslocamento e estadia dos cursistas, e, a responsabilidade destes últimos perante o curso e ao Conselho.

Caberá também a SEC organizar toda a logística necessária para a execução dos ciclos formativos, e, quando necessário, demandar junto aos parceiros a sua participação direta nas atividades.

Será também responsabilidade da SEC construir e manter todo acervo de dados e informações gerados pelos processos formativos *in loco* e *on line,* o que possibilitará a construção dos relatórios e possíveis avaliações sobre a política de formação de conselheiros.

Ao descrever a responsabilidade dos municípios o projeto não as deixa claro, pois, traz a inscrição e participação dos membros como uma tarefa, e, em seguida os responsabiliza pela implementação, pelo credenciamento ou pelo fortalecimento do CME.

Para nós as responsabilidades dos municípios são bastante específicas, além de serem dialogadas com os CME. A primeira delas consiste em realizar um

diagnóstico sobre a situação do CME para que possa subsidiar o pedido de adesão ao projeto.

Realizado o diagnóstico e constatada a necessidade emergente de uma reestruturação e qualificação do CME e de seus conselheiros, o município decidirá pela adesão ou não ao projeto.

Após adesão e ciente de todo o processo de planejamento dos ciclos formativos, ao município caberá a responsabilidade de planejar e garantir, com antecedência, toda a logística necessária e suficiente para que os conselheiros inscritos no projeto possam frequentar os ciclos formativos.

Deverá o município acompanhar e dialogar sobre as ações desenvolvidas pelo CME, e, a partir de seus gestores, estreitar as relações institucionais entre as secretarias municipais de educação e os CME.

Os municípios poderão organizar, em parceria como CME, reuniões ampliadas com a comunidade para socializar as ações desenvolvidas pelo Conselho, como uma forma de dar publicidade às atividades desenvolvidas por ele, bem como, estimular outros munícipes a participarem dele.

A primeira responsabilidade dos cursistas deve ser a de elaborar o diagnóstico que sustentará o pedido de adesão do município ao projeto. Ele poderá trazer com maior precisão as carências dos CME.

Após a adesão e inscrição os cursistas irão se comprometer em participar dos três ciclos formativos, além de se comprometer em estudar o conteúdo previamente e realizar as atividades estabelecidas nas formações *in loco* e *on line*.

Durante as formações os cursistas deverão ter uma participação ativa e efetiva, sempre buscando socializar experiências e construir soluções para as demandas coletivas e pontuais dos CME.

Nos interstícios das formações deverão dar efetividade às tarefas estabelecidas, além de promover as modificações necessárias na estrutura e na dinâmica de funcionamento do CME.

Deverá organizar relatórios das atividades do curso, bem como, das atividades que são de competência do CME, e, organizar reuniões ampliadas com a comunidade para dar publicidades a suas ações e mobilizar a mesma a participar ativamente dos debates e deliberações sobre as políticas de educação de âmbito local.

A questão referente aos recursos necessários à efetivação do projeto terá, inicialmente, como suporte a dotação orçamentária contida na LOA, e, que tem como

propósito a efetivação das políticas organizadas em parceria com os municípios. No entanto, sugerimos que os demais parceiros possam dispor, além dos técnicos, de recursos financeiros de suas dotações orçamentárias, para contribuir com a manutenção e continuidade do projeto. Vale ressaltar que um dos principais aportes financeiros virá dos municípios, quando estes deverão destinar os recursos para deslocamento e estadia dos cursistas.

Os procedimentos de avaliação apontados no projeto consideram que os mesmos devem ser contínuos e pautar-se nas ações desenvolvidas. Para tanto, sugere-se instrumentos específicos a serem utilizados nas formações, nas visitas *in loco* e no acompanhamento *on line.* Além disso, coloca-se como forma de avaliação a escuta direta dos envolvidos.

Para este item sugerimos alguns acréscimos, pois, vislumbramos que é necessário deixar claro como cada etapa do projeto deve ser avaliada, para que, consequentemente, seja reestruturada, se necessário.

A avaliação das ações realizadas pelo projeto deverá tomar como referência os diagnósticos apresentados pelos municípios sobre a condição de cada CME. A partir dele, ao final dos ciclos de formação, será possível estabelecer um comparativo entre os estágios de entrada e de saída dos Conselhos.

Os relatórios de final de ciclo, assim como, o relatório síntese apresentado após a conclusão daqueles, trará subsídios para avaliar os aspectos de conteúdo e metodologia desenvolvidos e efetivados pela equipe de formação. O mesmo subsidiará as equipes de Coordenação, formulação de matérias e a própria equipe de formação, a rever e reestruturam conteúdos e técnicas que não produziram os resultados projetados.

Os relatórios produzidos pela equipe técnica possibilitarão avaliar a logística e a infraestrutura das oferecidos ao longo dos ciclos formativos, como também, contribuirá para subsidiar a prestação de contas e as discussões em torno da necessidade de aumentar ou não o aporte financeiro para a execução do projeto.

Por fim, o registro das memórias, como técnica, pode revelar a percepção de todas as equipes envolvidas em torno do processo formativo. O registro da memória pode descortinar aspectos tão relevantes quanto aqueles trazidos pelos relatórios técnicos, com uma diferença substancial, ele pode trazer diretamente, ou nas entrelinhas, aspectos relacionais que dificilmente aparecem nos relatórios.

No que se refere à proposta de conteúdo para os ciclos formativos apresentamos a seguinte sugestão:

**Quadro 21: Proposta de Temas e Conteúdos a serem trabalhados nas formações.**

| Proposta de conteúdos a trabalhar nas formações | | Referencias: |
|---|---|---|
| Conteúdos desenvolvidos nas oficinas | **I Ciclo Formativo**<br>1. Sistemas de Ensino: Nacional, Estadual e Municipal.<br>2. Legislação educacional dos três entes federados;<br>3. Conselhos de Educação: CNE, CEE, CME.<br>4. Atribuições e competências dos Conselhos de Educação.<br>5. Oficina para a proposição de rotinas dos CME: elaboração de ata, organização de processo, construção de resolução, arquivo, acervo.<br><br>**II Ciclo Formativo**<br>1. O papel do CME diante das Políticas Públicas para Educação: elaboração, monitoramento e avaliação.<br>2. Relações federativas e a competência dos Municípios na organização dos Sistemas de Ensino.<br>3. Competência Normativa do CME<br>4. Oficina para produção de documentos pelos CME: Pareceres, Notas Técnicas, Autorização e Regularização de Escolas.<br><br>**III Ciclo Formativo**<br>1. Os Planos Municipais de Educação e o Papel dos Conselhos.<br>2. Competência Deliberativa do CME.<br>3. Competência Fiscalizadora do CME e o Controle Social. | 1 - ABICALIL, Carlos Augusto. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. Roteiro. Joaçaba, SC, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.<br><br>2 - GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, J. M. de R; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 173-198.<br><br>3 - BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2011.<br><br>4 - BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo:Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.<br><br>5 - HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.<br><br>6 - COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Vol. III, Nº 5, p. 43-62 \| jan/jun 2010. |

| | | |
|---|---|---|
| | 4. A atuação do CME junto aos Projetos e Programas dos Governos Federal e Estadual.<br>5. Oficina de produção para a elaboração de documentos regulamentadores da Rotina das Redes Municipais e das Unidades escolares: Autorização de unidades escolares; Regularização de vida escolar; Avaliações Externas; Regimentos Escolares. | 7 - CUNHA, M. C.; MIRANDA, M. da S**.. A gestão da Educação Municipal frente à política de Planos (des)articulados**. *In*: **Avaliação, política e gestão da educação**. São Cristóvão, Editora UFS, 2011, p.59-75.<br><br>8 - CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Volume 22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006. |
| Caracterização dos ciclos formativos | Encontros Trimestrais com Carga Horária de 40 horas por ciclo, sendo 24 presenciais e 16 à distância pelo AVA. | |

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, o quadro 21 apresenta a proposta de cronograma para a efetivação do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos para o ano de 2018.

**Quadro 22 - Proposição de cronograma para o desenvolvimento do projeto no ano de 2018:**

| Período / Atividades | | 2018 | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | JAN | FEV | MAR | ABR | MAI | JUN | JUL | AGO | SET | OUT | NOV | DEZ |
| Apresentação do projeto aos potenciais parceiros e organização das equipes de trabalho. | ■ | | | | | | | | | | | |
| Elaboração dos materiais didáticos e abertura do processo de adesão dos municípios e conselhos. | ■ | ■ | | | | | | | | | | |
| Planejamento do primeiro ciclo formativo. | | ■ | | | | | | | | | | |
| Realização do primeiro ciclo formativo. | | | ■ | | | | | | | | | |
| Elaboração do 1º Relatório de avaliação pelas equipes envolvidas e apresentação na primeira reunião de avaliação. | | | | ■ | | | | | | | | |
| Realização do monitoramento *on line* e *in loco.* | | | | ■ | ■ | | | | | | | |
| Planejamento do segundo ciclo formativo. | | | | | | ■ | | | | | | |
| Execução do segundo ciclo formativo. | | | | | | | ■ | | | | | |
| Elaboração do 2º Relatório de avaliação pelas equipes envolvidas e apresentação na segunda reunião de avaliação. | | | | | | | | ■ | | | | |
| Realização do monitoramento *on line* e *in loco.* | | | | | | | | ■ | ■ | | | |
| Planejamento do terceiro ciclo formativo. | | | | | | | | | | ■ | | |
| Execução do terceiro ciclo formativo. | | | | | | | | | | | ■ | |
| Realização do monitoramento *on line.* | | | | | | | | | | | ■ | |
| Elaboração do 3º Relatório de avaliação pelas equipes envolvidas e apresentação na terceira reunião de avaliação. | | | | | | | | | | | ■ | |
| Elaboração do relatório síntese com dados das formações *in loco* e dos dados do AVA. | | | | | | | | | | | | ■ |
| Apresentação do relatório síntese em reunião ampliada com todos os parceiros. | | | | | | | | | | | | ■ |
| Apresentação do relatório síntese em reunião ampliada com a gestão do Proam. | | | | | | | | | | | | ■ |
| Reunião da equipe de coordenação com as equipes do projeto para analisar os relatórios e projetar as ações para 2019. | | | | | | | | | | | | ■ |

Fonte: Elaborado pelo autor.

# 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, realizamos a análise de uma política pública organizada e implementada pela Secretaria Estadual de Educação da Bahia, que visou, por meio de ciclos formativos, capacitar conselheiros municipais de educação e, consequentemente, fortalecer a atuação dos conselhos como espaços de planejamento e gestão das políticas locais de educação. Tal tomou como espaço institucional da pesquisa a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional e o Programa de Apoio à Educação Municipal no período de 2007 a 2015.

O objetivo traçado para o estudo consistiu em analisar o processo de efetivação da política pública de formação de conselheiros municipais de educação, implementada pela Secretaria Estadual de Educação, por meio da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional e do Programa de Apoio à Educação Municipal. Junto a esse objetivo maior foram colocados alguns objetivos específicos: o primeiro pretendeu contextualizar, do ponto de vista institucional, o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação; o segundo buscou descrever o ciclo de composição da política pública em análise; o terceiro visou apresentar uma descrição do projeto tomando como referência a narrativa de atores envolvidos com sua implementação, e com o suporte de um conjunto de dados extraídos de vários documentos; um quarto objetivo se dedicou a inventariar documentos de planejamento e gestão produzidos nas formações; e, por fim, o último objetivo propôs a apresentar uma proposta de atualização da política de formação de conselheiros.

A pesquisa foi de cunho qualitativa onde contou por um lado com o suporte do materialismo histórico-dialético para buscar compreender as contradições contidas no processo de transição na gestão do governo da Bahia, e, por outro, utilizando uma triangulação de métodos aplicados à análise de políticas públicas e o ciclo de políticas procuramos estudar a estrutura e a efetivação da política pública de Fortalecimento dos Conselhos municipais de educação através da formação de seus conselheiros. No que concerne às técnicas utilizadas para a prospecção de dados, fizemos uso da entrevista semiestruturada, da pesquisa e análise documental e de uma ampla revisão

bibliográfica, tomando como referência a análise de conteúdo para ler e cotejar as informações das entrevistas.

O percurso trilhado para a consecução da análise da política pública em discussão foi iniciado a partir de uma inquietação, ou seja, de uma indagação que buscou compreender por que a Secretaria de Educação do Estado se interessou pelos Conselhos Municipais de Educação a ponto de elaborar e implementar uma política pública para a formação de conselheiros.

A revisão da literatura desenvolvida sobre o federalismo, ao ser confrontada com o levantamento documental e com as entrevistas, nos levou a perceber que há uma distância considerável entre o que traz o princípio normativo e, especificamente, como agem os entes federados ao estabelecerem parcerias por meio das políticas públicas. A linha que separa a autonomia federativa da intervenção de um entre sobre o outro é muito tênue, e, em alguns casos, quase que imperceptível. Sendo assim, serão necessárias, para além das opções programáticas de governo, políticas públicas consistentes e coerentes com a realidade material das relações entre os entes federados para consolidar a autonomia de cada um.

Nas políticas públicas desenvolvidas pelo Proam pudemos observar que havia um cuidado institucional, para que as distâncias referentes às autonomias fossem mantidas e incentivadas. Os termos de adesão às políticas tinham o condão de garantir que tal autonomia fosse mantida, porém, quando analisamos a gestão do Plano de Ações Articuladas, política criada pelo MEC e efetivada junto aos municípios com a participação da SEC e do Proam, observamos que tais autonomias estavam sendo mitigadas. Se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu artigo 11, Parágrafo Único, faculta, e não obriga, aos municípios criarem os seus Sistemas Municipais de Ensino, e sendo os Conselhos Municipais de Educação membros destes, a política do PAR está invadindo a discricionariedade, consequentemente, a autonomia dos municípios em decidir pela criação ou não dos seus Sistema e Conselho.

Com relação às políticas implementadas exclusivamente pelo SEC e pelo Proam, percebemos que eles estavam mais atentos às possibilidades de estremecimento do equilíbrio entre as relações federativas e da autonomia dos entes diante das políticas públicas de educação. Sendo assim, a SEC, através do Proam foi desenvolvendo políticas públicas de aproximação para consolidar um padrão de gestão que fortalecesse as relações de colaboração e cooperação, em tese, de forma

horizontalizada, buscando ampliar a compreensão dos municípios para com a sua liberdade de escolha em participar ou não das mesmas. Contudo, essa percepção não é ingênua e leva em consideração as relações políticas que compõem os bastidores institucionais das relações de poder, pois, havia um interesse da nova gestão do Estado se aproximar dos municípios para se consolidar no governo.

No sentido de consolidar um discurso programático que, do ponto de vista político, diferenciasse o novo governo das gestões anteriores, os documentos oficiais de planejamento foram amplamente utilizados para demonstrar uma perspectiva de participação da sociedade na definição da agenda de governo e na elaboração das políticas públicas. Assim tais discursos estiveram presentes nos Planos Plurianuais, nas Leis Orçamentárias Anuais, nos Compromissos Públicos de Gestão e nos Planos de Educação. No entanto, ressaltamos que o caminho a percorrer entre o que se propunha em tais documentos e a realidade efetiva para implementação de políticas públicas ainda se encontra em construção.

Vale ressaltar que a leitura das opções programáticas pela participação da sociedade na gestão dos municípios, através dos conselhos municipais de educação, está relacionada à necessidade imediata do Estado da Bahia melhorar seus índices educacionais principalmente nas avaliações externas. Tal fato ocorre em virtude de o Estado ter transferido para os municípios quase a totalidade do Ensino Fundamental, ficando sob a sua tutela o Ensino Médio.

Neste contexto, a Secretaria Estadual de educação fez a opção por implementar diversas políticas de apoio aos sistemas e redes municipais de ensino, fato que, para nós, traz consigo também uma intenção de levar os municípios, que possuem as suas redes vinculadas à Estadual, a assumirem a responsabilidade sobre elas na condição de sistemas autônomos. Aqui a pesquisa revelou uma diferença entre as opções programáticas da gestão do carlismo, que tinha o foco na escola e nas redes de escolares, em contraposição às gestões posteriores ao carlismo que passaram a olhar para os sistemas municipais de ensino como organismos autônomos da rede estadual, e que deveriam gerir a educação do município a partir de diretrizes traçadas em âmbito local e calcadas em documentos que refletissem a realidade local como os Planos Municipais de Educação.

A política Pública de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, ao entrar na agenda das políticas públicas da SEC, passa a compor o conjunto de várias outras já implementadas no âmbito do Proam como o programa de

Reestruturação das Redes de Ensino (PARES), o de elaboração e monitoramento dos Planos Municipais de Educação, o de Reestruturação dos Planos de Cargos e Salários. Juntas elas concorrem para contribuir com a consolidação de uma visão programática que incentiva a participação da sociedade, através de espaços coletivos como os conselhos, diante da gestão das políticas públicas de educação perante os municípios. Porém, uma outra leitura deve acompanhar essa visão programática, a de que, por outro lado, desresponsabiliza o Estado pela gestão de algumas políticas e as transfere para os municípios.

O Proam, através do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, criou uma interlocução com as gestões municipais e com as comunidades locais. Com ela procurou respeitar o limite federativo do município em optar por participar ou não do Projeto, e, por outro lado, passou a incentivar a prática do controle social da gestão através do CME. A capilaridade deste Projeto atingiu a quase todo o território baiano, onde envolveu 151 municípios de 30 diferentes Diretorias Regionais de Educação, atuais Núcleos Territoriais de Educação.

Se tomarmos alguns números como referência para analisar o Projeto observamos inicialmente e podemos afirmar que houve, mesmo não havendo a cultura da livre adesão a projetos e programas educacionais por parte dos municípios, de um total de 417 havia em 2011 395 com CME implantado, sendo que deste total 151 fizeram adesão, correspondendo a 38,4% deles, com a inscrição de 652 conselheiros para participarem dos dois períodos de oferecimento do projeto (2011 e 2012/13).

O comprometimento dos conselheiros perante o processo formativo é um fator que deve ser considerado positivamente. O Relatório Técnico do ano de 2011 revelou que 54% dos cursistas participaram dos três ciclos formativos, 28% participaram de ao menos dois ciclos e, 18% participou de apenas um dos ciclos.

Ao que pudemos extrair dos documentos, e principalmente das entrevistas, é que enquanto a visão programática apontava para uma compreensão ampla das relações entre os sistemas de ensino, o que a proposta de formação dos conselheiros trazia era para uma preparação técnica. A partir desta e junto com a gestão municipal, eles poderiam executar alguns procedimentos rotineiros para dirimir problemas locais referentes à educação, e, a partir deles, melhorar os índices educacionais dos municípios, o que repercutiria também nos índices gerais da Bahia. Essa constatação se evidencia na descrição dos conteúdos propostas para as formações que estavam

associados a debater o papel e a importância do CME, assim como a sua rotina na construção de documentos regulamentadores do Sistema Municipal de Ensino como autorizações e pareceres.

A pesquisa evidenciou que o fato de a política de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação ter sido uma iniciativa da Secretaria de Educação, e por ela conduzida sem parcerias consistentes, não gerou aderência, a princípio, de instituições como a UNCME e a UNDIME, estratégicas sob o nosso olhar para qualquer proposta de política pública que se estabeleça com os municípios. Se a proposta é ampliar as relações federativas de forma consistente, respeitando as autonomias dos entes, é fundamental que haja o envolvimento de outros parceiros institucionais diretamente no diálogo e na elaboração da referida política pública, para que não se imponha uma proposta de formação dissonante com os contextos materiais vividos pelos Conselhos.

Ficou patente para nós que, se a nível programático as políticas desenvolvidas pelo Proam estavam alinhadas com o discurso do governo do Estado, a sua implementação só foi possível em virtude da articulação dos subsistemas políticos existentes dentro da Secretaria de Educação, principalmente, pela ocupação dos cargos de gestão dentro da Supav e do Proam por pessoas que traziam consigo uma expertise de relação com políticas públicas de impacto sobre os municípios.

Por fim, constatamos nesta pesquisa que mais do que uma intenção programática, para mudar a realidade do planejamento e implementação de políticas públicas para educação no Estado da Bahia, será necessário um intenso processo de amadurecimento no sentido da construção de políticas interinstitucionais perenes, ou seja, que ao propor uma política que vise a parceria federativa, seja o Estado aquele ente que primeiro demonstre a sua responsabilidade com a manutenção da política até que o problema seja sanado, ou, se assim for necessário, apresente uma política alternativa. O que deve ser evitado pelo Estado é justamente ser ele o ente que promove a descontinuidade das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS


ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I.. O manifesto dos Pioneiros e o federalismo **brasileiro**: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília,DF: Ministério da Educação, 2014, p.40-57.

ABICALIL, Carlos Augusto. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**. Joaçaba, SC, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.

_____. O Sistema Nacional de Educação: atualização do Manifesto de 80 anos. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p. 58-104.

ALMEIDA, Jorge. Hegemonia e a Construção de Consensos das Políticas Públicas Neoliberais no Brasil. *In*: ANDRADE, Elizário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da. (Orgs.). **Estado e Políticas Públicas:** a construção do consenso neoliberal. Salvador, BA: Eduneb, 2012. p.23-62.

ANDRADE, Elizário Souza e SILVA, Francisca de Paula Santos da (Orgs.). **Estado e Políticas Públicas:** a construção do consenso neoliberal. Salvador, BA: Eduneb, 2012.

ARAGÃO et al. Formação continuada para conselheiros municipais de educação: a experiência da Bahia, 2010-2011". ***In:*** **Gestão democrática e formação continuada em Conselhos Escolares: desafios, possibilidades e perspectivas**. Salvador: Faced-PPGE-UFBA; EDUFBA, 2012.

ARAÚJO, Suêldes de e CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan. /mar. 2011

ARAÚJO, R. B. M de; COSTA, J. M. A; CUNHA, M. C; Relações Intergovernamentais no Contexto da Reforma do Estado Brasileiro: efeitos nos investimentos públicos em educação. *In*: ANDRADE, Elizário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da. (Orgs.). **Estado e Políticas Públicas:** a construção do consenso neoliberal. Salvador, BA: Eduneb, 2012. p.23-62.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc**. [online]. 1999, vol.14, n.40, pp.111-141.

ASSIS, Raimunda Alves Moreira de; QUEIROZ, Darluce Andrade de. **Impactos da Municipalização na Gestão do Ensino Fundamental no Município De Canavieiras – Ba**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/RaimundaAlvesMoreiradeAssis-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 21 de novembro de 2017.

AZEVEDO, J. M. L. de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, J. M. de R; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas**

**educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 173-198.

BAHIA. (Constituição). **Constituição do Estado da Bahia, 1989**. Salvador, Bahia: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Disponível em: < http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=73273>. Acesso em 04 jul. 2017.

_____. **Lei nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a organização e estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85710/lei-7435-98>. Acesso em 07 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 7.254 de 08 de outubro de 1999 da Bahia.** Dispõe sobre a instituição do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental, no âmbito do Estado da Bahia. Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10222603/decreto-n-7685-de-08-de-outubro-de-1999-da-bahia>. Acesso em: 22 de mai 2017.

_____. **Decreto nº 8.877 de 19 de janeiro de 2004 da Bahia**. Aprova o Regimento da Secretaria da Educação, no âmbito do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10222603/decreto-n-7685-de-08-de-outubro-de-1999-da-bahia>. Acesso em: 18 de jul. 2017.

_____. **Lei nº 8.970/04, de 05 de janeiro de 2004**. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria da Educação - SEC e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85877/lei-8970-04>. Acesso em 18 jul. 2017.

_____. **Lei nº 10.330, de 15 de setembro de 2006**. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE e dá outras providências. Disponível em: < http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-10330-2006-bahia-aprova-o-plano-estadual-de-educacao-da-bahia-pee-e-da-outras-providencias>. Acesso em 05 jul. 2017.

_____. **PRINCÍPIOS E EIXOS DA EDUCAÇÃO NA BAHIA**. Secretaria Estadual de Educação. Salvador, Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.consed.org.br/brasil-em-numeros/consedrh-estudo-comparativo/planos-estaduais-de-educacao/pee-ba.pdf.> Acesso: 25/01/2017

_____. **Compromisso de Gestão da Qualidade da Educação**: Uma Ação de Todos Nós. Salvador, Bahia, 2009.

_____. **Projeto: Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia.** Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2011a.

_____, 2011b. nota Assessoria de Comunicação (ASCOM) da Secretaria de Educação do Estado **Governador Jaques Wagner assina Pacto com Municípios em Paulo Afonso, p. 39** Publicado em 19/08/2011

_____, 2013 – Nota da ASCOM DE 10/04/2013 **Secretário reforça Pacto com Municípios durante fórum da Undime, p. 40**

_____. **Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014**. Modifica a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo estadual e dá outras providências. Disponível em: < http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13204-2014-bahia-modifica-a-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 jul. 2017.

_____. Pacto com Municípios assegura alfabetização das crianças na idade certa. In. **Revista da Secretaria da Educação do Estado da Bahia**. Salvador, Ano IV – Nº 4 – Maio/2014a.

_____. Pacto com Municípios assegura alfabetização das crianças na idade certa. In. **Revista da Secretaria da Educação do Estado da Bahia**. Salvador, Ano V – Nº 5 – Dezembro/2014b.

_____. 2015 - nota Assessoria de Comunicação (ASCOM) da Secretaria de Educação do Estado p. 39

_____. Educar Para Transformar: um Pacto Pela Educação. Secretaria de Educação. Salvador, 2015b.

_____. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia - PEE e dá outras providências. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13559-2016-bahia-aprova-o-plano-estadual-de-educacao-da-bahia-e-da-outras-providencias>. Acesso em 05 jul. 2017.

_____. **PPA Participativo: registro de uma história**. Salvador, SEPLAN, 2012

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Neusa Chaves. **A Formação de conselheiros municipais de educação e a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino.** Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática? **RBPAE**. v.26, n.3, p. 515-534, set./dez. 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 19 ed. Rio de Janeiro: Elservier 1992.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2011.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL (Constituição). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação Para Todos**.

Brasília: MEC, 1993.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001a**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 25 de mai 2017.

_____.2001b. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Ministério da Educação. Compromisso Todos pela Educação: passo a passo, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR), 2007b.**

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par> Acesso em 07 jul. 2017.

_____.Ministério da Educação. Guia de diretrizes. Programa de Formação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho. Brasília: Secretaria de Educação Básica; Universidade Federal de Santa Catarina, 2009a.

_____. Portaria nº. 17, de 28 de dezembro de 2009b. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior. Brasília: Capes, 2009b. Disponível em:

<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/PortariaNormativa_17MP.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.005 de 15 de junho de 2014a**. Dispõe sobre a aprovação do Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 25 de mai 2017.

_____.2014b. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**. Brasília DF, p. 611-614, set/out, 2004.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** São Paulo: ANPOCS, p. 25-52. 2006.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

_____. A Trajetória das Políticas de Administração Pública na Agenda Governamental: Os Governos FHC e Lula. **Temas em Administração Pública**, Araraquara, SP. v.2, n.2, 2008.

CASTRO, Selma Barros Daltro de. **Conselho Municipal de Educação de Feira de Santana : o contexto da produção dos textos oficiais**. 2016, 123f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em Ação**. Salvador, BA: Eduneb, 2012.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique. **Educação Básica no Estado da Bahia**: Financiamento, Oferta, Gestão Educacional e Controle Social no Âmbito do Conselho Estadual do Fundeb. 2013, 210f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador.

COSTA E SILVA, Simon Riemann. Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, vol. 13, núm. 26, 2011, pp. 189-207.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *In:* **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Vol. III, Nº 5, p. 43-62 | jan/jun 2010.

CUNHA, M. C.; MIRANDA, M. da S**.. A gestão da Educação Municipal frente à política de Planos (des)articulados**. *In*: **Avaliação, política e gestão da educação**. São Cristóvão, Editora UFS, 2011, p.59-75.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Volume 22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

_____. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma Educação Igualitária e Federativa. **Educ. Soc**., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acessado em 11 de janeiro de 2017.

_____. Sistema Nacional de Ensino: uma reflexão provocativa ao debate. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.30-39.

DALLA CORTE, M. G. et al. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Democratização: da conjuntura aos desafios de atuação. *In:* **Conselhos Municipais de Educação:** Configurações e [re]articulações no campo das políticas e gestão educacional. Curitiba, PR: CRV, 2016.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **“SURF” NAS ONDAS DO TEMPO: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista**. CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003

_____. **Carlismo: passado, presente, futuro**. 2006. Disponível: http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/Carlismopaulofabio.pdf. Acesso em 07 de nov. 2016

_____. Mudança política na Bahia: circulação, competição ou pluralismo de elites? *In*: **9º Simpósio Observanordeste - Análises de Conjuntura**. Recife 2009. Fundação Joaquim Nabuco, 2009. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observatorionordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE_I_Edicao_texto_BA_rev.pdf>. Acesso em 06 nov. 2016.

DAVID, Ana Celeste da Cruz *et. al*. Programa de Apoio À Educação Municipal (Proam): uma experiência de fortalecimento das municipalidades no contexto educacional baiano. *In*: **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2007, Porto, Portugal. Comunicações Orais. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Anpae, 2014. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid_GT5_resumo.pdf>. Acesso em 05 nov. 2016.

DRAIBE, Sonia.As políticas sociais e o neoliberalismo – Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revistausp.**Ano 5, nº 17, p. 86-101, abr/jun, 1993.

DOURADO, Luiz Fernandes.Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc**., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 21 de novembro de 2016

FARENZENA, Nalu. Assistência da União na educação básica: referenciais de políticas de gestão em foco. Políticas educativas. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 51-67, 2014.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emilio J. M. **Planejamento da pesquisa cientifica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza, CE: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira e Carvalho, Flávia Roberta Corrêa de.Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** Volume 24, n.3, p. 497-516, set./dez. 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

FUNDAÇÃO LUIS EDUARDO MAGALHÃES. **Uma instituição a serviço da transformação do estado e da Se da sociedade: trajetória 1999 / 2006**. Salvador: FLEM, 2007.

GANDINI, Raquel. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. RBPAE – v.24, n.2, p. 197-213, mai./ago. 2008

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, SC: Edufsc, v. 42, n. I e 2, p. 227-240, Abr./ out., 2008

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães.**Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003, 110 p.. (Dissertação de Mestrado) Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV. São Paulo, 2003.

HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres, 1993.

HILL, M. **New agendas in the study of the *policy process*.** Harvester Wheatsheaf, Great Britain, 1993.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). 2007. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 398 p.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas 2003.

MACHADO, Célia Tanajura. **O Banco Mundial e a Educação no Brasil: uma análise comparativa de processos de negociação.** Tese de doutorado em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia, 2007. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp062776.pdf. Acesso em 15/04/2016

MASCARENHAS, Angela C. B..A contribuição do materialismo histórico-dialético para análise das políticas educacionais. *In:* O Método Dialético na Pesquisa em Educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONLEVADE, João A. Educação escolar: colaboração e cooperação nas políticas públicas. In: **Conferencia Nacional da Educação Básica**. Brasília, 2008. Disponível em: <conferencia.mec.gov.br/documentos/texto_monlevade.pdf > Acesso em 12/01/2017

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NOVAES, Ivan Luiz. **Construção do projeto de pesquisa sobre políticas e gestão educacionais.** Salvador: EDUNEB, 2014.

NOVAES, Ivan Luiz e FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional:** características e perspectivas. **RBPAE** – v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

O'DONNELL, Guillermo (1980). **Anotações para uma teoria do Estado** (1). Revista de Cultura e Política, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (3), nov. 1980./jul. 1981. (1981).

OLIVEIRA, Maria Neuza de. A Gestão Descentralizada da Educação no Estado da Bahia: a Proposta de Municipalização do Ensino. *In*: **29 Reunião da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação (ANPED)**, 2006, Caxambu, Minas Gerais. Disponível em: < http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT05-2684--Int.pdf>. Acesso em 10 jun. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc**., Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

PRADO, Edna Cristina do; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org). **Avaliação de Políticas Públicas: Interface Entre Educação e Gestão Escolar**. Maceió, AL: Edufal, 2011.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e planejamento da Educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. v.44, n.153, p. 624-644, jul./set. 2014.

RIBEIRO, Wanderley. "*Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia*". (1998). Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

_____. Os Conselhos Municipais de Educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? Revista da FAEBA, Salvador, v.9, n.13, p. 121-137, jan./jun. 2000.

_____. Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. Gestão em Rede, n.32, p.17-21, 2001.

_____. Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, Ano IX nº 98, Julho de 2009.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **RBPAE,** v.23, n.3, p. 421-447, set./dez.2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A justiça social vai obrigar a que se comprometa com a justiça cognitiva. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**. Ano 3 - nº. 8 - outubro de 2005.

_____.**Quinze teses para aprofundar a democracia**. Brasília, DF: UnB, 2008.

SANTOS, R.S.; RIBEIRO, E.M. & GOMES, EG. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista de Administração Pública***,* 41(5): 819-34,2007.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educ. Soc.,** Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set/Dez. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br . Acessado em 11 de janeiro de 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 44, p.381-412, maio/ago - 2010

_____. O Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. *In*: **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.15-29.

_____. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.int.php/id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559. Acesso em: 15 jun. 2017.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA (SEC). Perfil da educação na Bahia – 2006. Salvador, Secretaria de Educação, 2006.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN). **Plano Plurianual (2004-2007)**. Salvador: Seplan, 2003. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>. Acesso em: 10 de mai 2017.

_____. **Plano Plurianual (2008-2011)**. Salvador, Seplan, 2007. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>. Acesso em: 11 de mai 2017

_____. **Plano Plurianual (2012-2015)**. Salvador, Seplan, 2007. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>. Acesso em: 12 de mai 2017

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. **Análise de Política: uma revisão da literatura**. Cadernos Gestão Social, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun – 2012.

SILVA, J. A. da.. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo, Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, RS. ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

_____. Federalismo, desenho constitucional e Instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n 123, p.691-708, set./dez. 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Marcos José. Globalização, neoliberalismo e políticas públicas educacionais no Brasil. **Revista Intersaberes**. Ano 5, nº 9, p.92-115, jan/jun, 2010

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas - Equipe de Elaboração da Política de Formação

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB**
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I**
**MESTRADO PROFISSIONAL GESTÃO E TECNOLOGIA APLICADA À EDUCAÇÃO – GESTEC**

PESQUISADOR: ÂNGELO DANTAS DE OLIVEIRA
ATOR PESQUISADO: Equipe de elaboração da política pública de formação dos Conselheiros Municipais de Educação

PESQUISA: FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Quais fatores motivaram a ascensão do tema da Formação de Conselheiros Municipais de Educação a agenda de governo através da SECBA?
   a) Contexto Político (local, regional, nacional)
   b) Influência de grupos e instituições
   c) Contexto Institucional das políticas desenvolvidas na SECBA
2) Por que oferecer uma política de formação de Conselheiros a nível de Estado se já existe uma oferecida pelo MEC? Há problemas na relação federativa do Estado da Bahia com o MEC no tocante a esta política?
3) O oferecimento da política de Formação de Conselheiros redefine o perfil das relações federativas entre o Estado e os municípios no Estado da Bahia? Qual a nova configuração dessas relações com referência às suas competências e aos seus limites?
4) Quais parceiros institucionais dialogaram com a SECBA na construção da política pública de formação de conselheiros municipais de educação? Quais sugestões, intervenções e nível de participação delas na execução da Política?
5) De que modo a aproximação institucional do Estado (SECBA) com os Conselhos Municipais, por meio da Ação de Formação dos Conselheiros, podem influenciar os Sistemas Municipais de Ensino na construção de uma gestão democrática para a educação?
6) É possível prever uma avaliação e categorização dos níveis de participação democrática dos SME a partir da política de Formação dos Conselheiros Municipais de Educação?

7) É possível projetar uma reconfiguração nos processos decisórios dos SME a partir de um perfil de democracia participativa em substituição ao perfil da democracia representativa a partir da formação dos Conselheiros Municipais de Educação?
8) A efetivação da política de Formação de Conselheiros Municipais de Educação e a possível modificação no perfil dos SME concorrerão para fortalecer a reconfiguração das forças políticas que dirigem o Estado da Bahia?

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas - Equipe de Execução do Programa de Formação

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB**
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I**
**MESTRADO PROFISSIONAL GESTÃO E TECNOLOGIA APLICADA À EDUCAÇÃO – GESTEC**

PESQUISADOR: ÂNGELO DANTAS DE OLIVEIRA
ATOR PESQUISADO: Equipe de execução da política da política pública de formação dos Conselheiros Municipais de Educação

PESQUISA: FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Percebeu-se durante a execução da Ação PROAM/CME uma compreensão, por parte dos dirigentes municipais e dos conselheiros, das relações federativas (MEC, SECBA e Municípios) envolvidas no Programa?
2) Quais foram as percepções sobre a compreensão dos gestores municipais e dos conselheiros sobre o regime de colaboração (técnica) entre os entes federados envolvidos (MEC, SECBA e Municípios)?
3) Havia uma compreensão sobre as responsabilidades assumidas pelos dirigentes municipais quando da adesão do município a Ação? Era ou foi perceptível a participação dos CME na decisão pela adesão em participar da Ação?
4) A Formação dos conselheiros fortaleceu os SME para a construção da gestão democrática da nos municípios? A atuação dos conselheiros diante das políticas públicas municipais para educação se tornou mais participativa?
5) A formação dos Conselheiros concorreu para fortalecer a atuação do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) e do Plano de Ações Articuladas (PAR).
6) Havia a compreensão por parte dos gestores municipais e dos Conselheiros que a Ação PORAM/CME estava promovendo uma redefinição das relações federativas entre o Estado da Bahia e os municípios no tocante as políticas públicas para a educação no contexto do Pacto com os municípios pela educação?
7) Ficou claro para os municípios e para os CME que o oferecimento da política de Formação de Conselheiros fazia parte de uma ação de cooperação técnica entre os entes federados

(Estado e Municípios) em conformidade com o princípio federativo nacional da colaboração entre os entes?

8) – Ficou claro e compreendido para os municípios e para os conselheiros as competências e os limites da cooperação técnica entre os entes federados?

9) – A Ação de Formação dos Conselheiros influenciou de que modo os Sistemas Municipais de Ensino na construção de uma gestão democrática para a educação? Há indícios desse fortalecimento?

10) – É possível uma avaliação e categorização dos níveis de participação democrática dos SME dos conselheiros a partir da política de Formação dos Conselheiros Municipais de Educação?

11) – É possível perceber uma reconfiguração nos processos decisórios dos SME a partir de um perfil de democracia participativa em substituição ao perfil da democracia representativa a partir da formação dos Conselheiros Municipais de Educação?

## APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

ESTA PESQUISA SEGUIRÁ OS CRITÉRIOS DA ÉTICA EM PESQUISA COM SERES HUMANOS CONFORME RESOLUÇÃO Nº 466/12 DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE.

I – DADOS SOBRE A PESQUISA CIENTÍFICA:

**1.** Título do Protocolo de Pesquisa: Formação de Conselheiros Municipais de Educação e as implicações na Gestão Educacional em Municípios do Estado da Bahia.

**2.** Pesquisador Responsável: Angelo Dantas de Oliveira.

II - EXPLICAÇÕES DO PESQUISADOR AO PARTICIPANTE SOBRE A PESQUISA:

O (a) senhor (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa: Formação de Conselheiros Municipais de Educação e as implicações na Gestão Educacional em Municípios do Estado da Bahia, de responsabilidade do pesquisador Angelo Dantas de Oliveira, discente da Universidade do Estado da Bahia que tem como objetivo Analisar a política pública de Formação de Conselheiros Municipais de Educação oferecida pela Secretaria Estadual de Educação da Bahia no processo de construção da gestão democrática das políticas públicas para educação nos municípios baianos.

A realização desta pesquisa trará como benefícios resultantes a proposição de uma reconfiguração no projeto da política pública de formação de Conselheiros Municipais de Educação no Estado da Bahia com o intuito de fortalecer a gestão democrática dos sistemas municipais de ensino.

Utilizaremos como estratégia de pesquisa a análise de políticas públicas na perspectiva da pesquisa qualitativa ressaltada por autores como Capella (2006) e Minayo (2001), na qual as análises e tratamentos dos dados são elaborados pelo pesquisador inserido no campo investigado de maneira crítica e criteriosa. Além de outras vertentes analisadas como Novaes (2014), que estabelece a análise sobre política como forma de explorar de forma multidisciplinar os aspectos que envolvem as políticas públicas na área de educação.

A opção de investigação adotada para esta pesquisa tem como referência a perspectiva qualitativa, pois, como ela não prioriza os aspectos da realidade que

podem ser quantificados, ela se dedica a compreender e explicar a dinâmica das relações sociais. Tomando as políticas públicas como expressão de dinâmicas específicas de relações sociais que envolvem a institucionalidade do Estado e os cidadãos, compreender a relação estabelecida entre eles é fundamental para qualificar os processos de interação e negociação na construção das referidas políticas.

No que concerne ao levantamento e coleta de dados e informações o percurso a ser trilhado será primeiro a da pesquisa bibliográfica sobre políticas públicas e educação, gestão da educação, conselhos gestores de políticas públicas e conselhos municipais de educação, análise de políticas públicas tomando como referência Fonseca (2002). No que tange as informações referentes a caracterização da PROAM, das ações desenvolvidas por ela, da Ação PROAM/CME suas normativas e conteúdo para as formações será utilizada a pesquisa documental. Conforme Gil (2008) a pesquisa documental também permitirá catalogar e analisar o conteúdo dos planos de ação dos conselhos municipais de educação bem como os demais documentos produzidos por eles a fim de perceber se as formações concorram para o fortalecimento da gestão democrática. Neste contexto, a técnica da triangulação na coleta de dados dará tal suporte.

Serão também utilizados a entrevista e o questionário. A entrevista é definida por Marconi e Lakatos (2003) como o encontro entre duas pessoas para que uma delas adquira informações sobre determinado assunto, por meio de um diálogo de natureza profissional. Será utilizada nessa pesquisa a entrevista Padronizada ou Estruturada que é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido. A aplicação de questionários como técnica de coleta de dados terá por objetivo pesquisar informações específicas sobre a política pública de formação de conselheiros municipais de educação. Os mesmos terão perguntas abertas e fechadas, de modo que, as abertas possibilitarão gerar respostas com um grau maior de detalhamento e especificidade sobre os temas levantados.

Para analisar a composição da agenda de governo e compreender como a política pública de Formação de Conselheiros Municipais de Educação ascendeu para a mesma será utilizado como referência o arcabouço metodológico do modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon e o modelo de equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones.

O modelo de múltiplos fluxos permite compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo a ponto de fomentar a construção de uma política pública para a sua resolução. O modelo de Kingdon permite ter uma compreensão ampliada dos contextos e das forças que influenciam a construção das políticas públicas.

O modelo de equilíbrio pontuado, proposto por Baumgartner e Jones, além de considerar as mudanças rápidas que ocorrem nas políticas públicas, levam em consideração o que eles chamam de “subsistemas políticos”, espaços decisórios de agentes governamentais delegados pelos governos, para atuar em questões políticas pontuais e de menor proeminência. Tais espaços são ocupados por especialistas e se constituem no ambiente de construção dos arranjos institucionais de disseminação do entendimento sobre as questões que podem justificar a mudança no rumo das políticas públicas.

Compreender a complexidade da construção e efetivação de uma política pública requer uma imersão sobre o tema calcada numa diversidade técnica de caracterização e cotejamento das fontes. Tal procedimento requer clareza na referência metodológica que guiará a leitura das fontes, bem como, um rigor metodológico que possibilitará investigar as nuances das variáveis que fortalecem ou fragilizam a pesquisa.

O critério de inclusão dos participantes para a entrevista ocorreu devido a complexidade que envolve a análise de políticas públicas de a composição da agenda, passando pela elaboração, efetivação, avaliação e análise, como momento distintos, porém, não desconexos, envolvendo diversos setores e instancias nas relações federativas entre A secretaria de Educação do Estado da Bahia e seus Municípios.

Na condição de pesquisador comprometo-me em cumpri com todas as etapas para que o convidado a participar de uma pesquisa possa se manifestar, de forma autônoma, consciente, livre e esclarecida. Para tanto prestarei as informações e os esclarecimento necessários e ainda buscarei o momento, condição e local mais adequados para que o esclarecimento seja efetuado, considerando, para isso, as peculiaridades do convidado a participar da pesquisa e sua privacidade. Prestarei as informações em linguagem clara e acessível, utilizando-me das estratégias mais apropriadas à cultura, faixa etária, condição socioeconômica e autonomia dos convidados a participar da pesquisa. Concederei o tempo adequado para que o

convidado a participar da pesquisa possa refletir, consultando, se necessário, outras pessoas que possam ajudá-los na tomada de decisão livre e esclarecida.

Como pesquisador quero ponderar que entre os riscos e os benefícios, tanto conhecidos como potenciais, serão tratados com a máxima atenção, a fim de, na condição de riscos, serem minimizados e eliminados e, na condição de benefícios, possam ser potencializados em prol da comunidade e dos participantes da pesquisa.

Caso aceite o Senhor (a) será entrevistado e esta entrevista poderá ser gravada em vídeo/áudio e responderá a um roteiro de perguntas que foi submetido a avaliação do Comité de Ética pelo pesquisador. Sua participação é voluntária, gratuita e não haverá nenhum custo ou remuneração resultante dela.

Garantimos que sua identidade será tratada com sigilo e, portanto o Sr (a) não será identificado em nenhuma fase da pesquisa. Assim sendo, respeitarei a vontade dos entrevistados, e devido a coleta de informações caso o senhor se sinta constrangido e deseje desistir de participar da pesquisa não haverá nenhum constrangimento, e manterei preservada a sua identidade, respeitando o direito a dignidade, a liberdade e a autonomia humana dos participantes conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

Caso queira (a) senhor (a) poderá, a qualquer momento, desistir de participar e retirar sua autorização. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. E na condição de pesquisador adotarei os princípios e protocolos constantes na Resolução 466/2012 que estabelece a conduta ética na pesquisa.

Quaisquer dúvidas que o (a) senhor (a) apresentar serão esclarecidas pela pesquisadora e o Sr. caso queira poderá entrar em contato também com o Comitê de Ética da Universidade do Estado da Bahia. O (a) senhor (a) receberá uma cópia deste termo onde consta o contato dos pesquisadores, que poderão tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

III. INFORMAÇÕES DE NOMES, ENDEREÇOS E TELEFONES DOS RESPONSÁVEIS PELO ACOMPANHAMENTO DA PESQUISA, PARA CONTATO EM CASO DE DÚVIDAS

a) PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Angelo Dantas de Oliveira.

Endereço: Rua Monsenhor Ápio Silva, 178, Federação. Salvador - BA. CEP: 40.230-107. Tel.: (71) 99941-0796, e-mail: angelodantasoli@gmail.com.

b) Comitê de Ética em Pesquisa- CEP/UNEB Rua Silveira Martins, 2555, Cabula. Salvador-BA. CEP: 41.150-000. Tel.: 71 3117-2445 e-mail: cepuneb@uneb.br.
c) Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP SEPN 510 NORTE, BLOCO A 1º SUBSOLO, Edifício Ex-INAN - Unidade II - Ministério da Saúde CEP: 70750-521, Tel: (61) 3315-5878/5879 - Brasília-DF.

IV. CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIMENTO

Declaro que, após ter sido devidamente esclarecido pelo pesquisador(a) sobre os objetivos benefícios da pesquisa e riscos de minha participação na pesquisa **FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO EDUCACIONAL EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHI**A., e ter entendido o que me foi explicado, concordo em participar sob livre e espontânea vontade, como voluntário consinto que os resultados obtidos sejam apresentados e publicados em eventos e artigos científicos desde que a minha identificação não seja revelada e assinarei este documento em duas vias sendo uma destinada ao pesquisador e outra a via a mim.

_____, _____ de _____ de _____

_____

Assinatura do Participante da Pesquisa

# ANEXOS

## ANEXO 01 – PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DO PROAM

# PROJETO

# PROGRAMA DE APOIO À EDUCAÇÃO MUNICIPAL - PROAM

**Salvador – Ba**

## 1. JUSTIFICATIVA

A partir da Constituição de 1988, inicia-se um novo marco para a educação brasileira, uma vez que ficam demarcados os esforços do governo para introduzir os princípios de descentralização política e administrativa no campo educacional (Art. 211, C.F.). Também é introduzido o processo de municipalização, o qual, além de atribuir aos municípios à responsabilidade de organizar e gerir seu próprio sistema de ensino delega aos mesmos a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil e, principalmente, do Ensino Fundamental, mesmo para aqueles que não freqüentaram a escola na idade própria (Art.11, LDB).

A descentralização e municipalização do ensino implicam na transferência, para o poder local, de encargos e decisões que possam garantir melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público. Dessa forma, somente depois da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, os municípios, na organização de seus sistemas de ensino, começam a ter autonomia para gerir suas escolas, normatizar e deliberar sobre a educação oferecida à sua população.

Assim, os municípios passam a atuar de forma mais decisiva na oferta dos serviços educacionais, regendo-se por leis orgânicas, com determina o Art. 29 da Constituição Federal de 1988, organizando seus sistemas de ensino e buscando respeitar o regime de colaboração firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art.211, C.F). Diante dessas determinações legais, os municípios são convocados a assumirem a educação que é oferecida no âmbito do seu território.

Com essas determinações e orientações, os municípios começam a se mobilizar para organizar seus sistemas de ensino. Porém, deparam-se com dificuldades operacionais, uma vez que, em muitos casos, já se desvincularam do sistema estadual, mas ainda não funcionam como sistema propriamente dito. Tal situação implica, portanto, em sérias dificuldades para que ocorra uma efetiva reorganização dos sistemas de ensino e um planejamento educacional, no âmbito dos municípios. Assim, o cumprimento do regime de colaboração, citado no Art. 211 da Constituição Federal de 1988, seria necessário para viabilizar a funcionalidade dos sistemas municipais, criando espaços específicos para o planejamento das ações conjuntas entre a União, os Estados, e os Municípios, numa tentativa de compartilhar

ações voltadas para o interesse comum em oferecer, no setor público, um serviço educacional de qualidade, o que na realidade não acontece.

Porém, acredita-se que os processos de descentralização e municipalização só poderão constituir-se em processos democráticos à medida que haja uma articulação entre as diferentes esferas do governo na busca pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais. No entanto, é necessário que esses se fortaleçam como uma instância de poder, que possa traçar e desenvolver as suas políticas de forma a atender às demandas de sua população. É importante que os municípios alcancem graus de autonomia cada vez mais altos, para que - na reorganização dos seus sistemas de ensino - esses possam difundir as bases e princípios democráticos que corroborem com a criação de uma cultura educacional que busque a construção de um novo projeto social.

O maior desafio da educação hoje está no nível municipal, ainda que se possa dizer que toda a educação no país seja desafio ingente. Dessa maneira, a Superintendência de Gestão Acompanhamento, Avaliação e Informações do Sistema Educacional – Supav reconhece que é papel da SEC desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios. Nessa conjuntura, nasce o Programa de Apoio a Educação Municipal – PROAM como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia.

Pretende-se que O PROAM passe a ser, no contexto da política educacional do Estado da Bahia, um dos instrumentos de materialização do regime de colaboração que busca, por meio do federalismo cooperativo, apoiar os municípios na organização dos seus processos burocráticos no campo educacional.

Para efetivação da proposta, serão desenvolvidas ações que viabilizem o assessoramento técnico às secretarias municipais de educação, com vistas à organização e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino. Para tanto, os municípios devem participar, por meio de adesão do gestor municipal juntamente com o secretário(a) municipal de educação, garantindo o envolvimento da equipe local. Nesse processo consideram-se a autonomia dos municípios, as peculiaridades e demandas locais, promovendo o desenvolvimento institucional dos órgãos municipais

da educação, favorecendo a organização e o planejamento necessários para o avanço dos resultados educacionais.

## 2. PRINCÍPIOS DO PROAM

O PROAM, como parte integrante do projeto educacional *Todos pela Escola*, foi concebido com base em princípios educacionais considerando, sobretudo o ideário político-educacional que perpassa a conjuntura do projeto de educação para o Estado da Bahia.

Assim, todos os projetos vinculados ao PROAM e desenvolvidos junto aos municípios serão referenciados nos seguintes princípios:

- Focar a política educacional no processo de aprendizagem nas escolas;
- Garantir, na escola pública, uma educação de qualidade social, com dignidade;
- Transformar a educação em processo de reconhecimento e respeito às diversidades;
- Promover um exercício permanente de democracia participativa e fazer da escola um espaço de vivência comunitária.

Para tanto, se constitui como eixo orientador dos processos de articulação com os municípios, o acesso à educação, a permanência na escola com dignidade e a gestão democrática em rede com efetividade social.

## 3. OBJETIVOS

### 3.1 GERAL

Fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino, por meio do apoio e assessoramento às Secretarias Municipais de Educação, intensificando o Regime de Colaboração na garantia de uma educação de qualidade.

### 3.2 ESPECÍFICOS

- Apoiar os municípios na organização dos sistemas municipais de ensino, por meio da revisão ou criação da lei que institui o SME;
- Incentivar e assessorar os municípios na construção de uma cultura de planejamento participativo com foco na qualificação do processo ensino-aprendizagem e consequentemente na melhoria dos indicadores educacionais;

- Assessorar as secretarias municipais de educação na elaboração do plano municipal de educação, com participação ampla da sociedade civil;
- Promover o acompanhamento da execução do Plano de Ações Articuladas dos municípios;
- Apoiar os municípios na criação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação, organizando e orientando os conselheiros no desenvolvimento das atribuições do CME;
- Apoiar a formação continuada de gestores escolares e gestores dos sistemas municipais de ensino, visando à democratização da gestão educacional;
- Orientar para organização de mecanismos e processos de gestão democrática na rede ou sistema municipal de ensino;
- Promover a socialização de experiências exitosas na gestão de sistemas municipais de ensino.

4. ABRANGÊNCIA

A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio da Supav, considerando a política de apoio aos municípios do MEC e a relevância do acompanhamento às ações de planejamento educacional sistematizadas pelos municípios, pretende atender aos 417 municípios, com o Projeto de Acompanhamento à Execução do PAR. As demais ações do programa serão inicialmente implementadas nos municípios que apresentam resultados abaixo da média nacional estabelecida pelo IDEB e, paulatinamente, estendidas aos demais municípios que desejarem aderir ao Programa.

Assim, o Programa será desenvolvido, no seu primeiro ano de atuação, atendendo aos municípios, que manifestarem interesse de adesão as ações do Proam, localizados nas regiões do Semi-Árido Nordeste II, Sisal e Itaparica uma vez que esses Territórios se constituem como prioritários no plano de ação do Governo Estadual por reunirem os mais baixos indicadores educacionais e de desenvolvimento humano do Estado.

5. METAS

- Assessorar 50 municípios com baixos indicadores (IDEB e IDH) na organização e criação do Sistema Municipal de Ensino, até 2014.

- Assessorar na elaboração do Plano Municipal de Educação – PME, em, pelo menos, 300 municípios, até 2014.
- Assessorar na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em, pelo menos, 50 municípios, até 2009.
- Garantir, em parceria com o MEC/FNDE, o acompanhamento anual da execução do Plano de Ações Articuladas em 90% dos municípios baianos, até 2014;
- Assessorar 90% dos municípios com demanda de fortalecimento de Conselhos Municipais de Educação, até 2014.
- Efetivar, em parceria com o CONSED e MEC/FNDE, o Programa de Capacitação de Gestores – PROGESTÃO atendendo a 300 municípios, até 2014.
- Assessorar a construção dos planos de carreira e remuneração dos trabalhadores em educação em, pelo menos, 50 municípios que apresentam baixos indicadores (IDEB e IDH), até 2014.
- Realizar, anualmente, dois seminários formativos para orientação à gestão educacional com, pelo menos, 100 municípios participando do evento, até 2014.
- Realizar, anualmente, um seminário avaliativo das ações desenvolvidas pelo Proam, com os municípios parceiros durante o ano em curso, até 2014.
- Lançar uma publicação com experiência do acompanhamento de projetos para melhoria da educação municipal, em 2014.

## 6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos adotados pelo Proam, em todos os projetos sob sua responsabilidade, caracteriza-se pela natureza participativa, o favorecimento a expressão das singularidades dos municípios, a troca de experiências e a apropriação dos conteúdos, instrumentos e procedimentos que possibilitem o fortalecimento das equipes municipais no desenvolvimento efetivo de suas atribuições.

A metodologia de trabalho tem como objetivo colaborar para o fortalecimento de competências profissionais das equipes municipais. As ações realizadas em cada projeto, contarão com assistência presencial e à distância, por intermédio da

efetivação de encontros de formação, orientação e avaliação, com equipes técnicas de secretarias, profissionais da educação e representações da sociedade civil dos municípios. O objetivo é estimular o envolvimento dos diversos segmentos sociais no planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais.

Destaca-se também o envolvimento das Diretorias Regionais de Educação (DIREC), órgão representativo da SEC, no processo de mobilização e fortalecimento das ações desenvolvidas pelo Proam. A participação das DIREC contribuirá com o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e municípios, promovendo uma articulação e integração de políticas educacionais e consequentemente a otimização de recursos e potencialização de resultados, que poderão representar importante contribuição para o desenvolvimento local e regional.

Caberá as DIREC o fortalecimento das relações institucionais entre SEC e Secretarias Municipais de Educação dos Municípios circunscritos à sua região, buscando além de estimular a adesão dos municípios aos projetos implementados, favorecer o acompanhamento e o suporte possível ao desenvolvimento das atividades.

Os projetos do Proam contarão ainda com a organização de ambiente virtual de comunicação e aprendizagem, que oportunizará o acompanhamento e monitoramento das ações de cada projeto pela equipe técnica, bem como por demais interessados. Além de favorecer o acompanhamento das ações em curso, o ambiente disponibilizará informações sobre indicadores educacionais e sociais dos municípios envolvidos, diretrizes legais, espaço para interação, com comunicação síncrona e assíncrona, favorecendo o permanente processo de formação, orientação e monitoramento das atividades, mitigando possíveis entraves.

No decorrer das atividades dos projetos vinculados ao Proam serão realizados procedimentos variados, como:

- atividades em grupos, para discussão de textos, interpretação de dados, troca de informações ou conhecimentos e realização de outras tarefas específicas;
- apresentação de trabalhos, para conhecimento e discussão sobre atividades desenvolvidas, pelos grupos participantes;

- debates para análise e contribuições relativas à produção dos grupos e aos trabalhos apresentados, para o aprofundamento de temas estudados pelos participantes;
- relato de experiências, para socializar formas de encaminhamento do trabalho pelas equipes técnicas nos dos municípios;
- seminários formativos para atualização e discussões sobre temas em evidência e de interesse dos municípios.

## 7. AVALIAÇÃO

O programa efetivará um processo contínuo de avaliação dos projetos desenvolvidos. Para isso, serão utilizados instrumentos específicos de avaliação a serem aplicados no decorrer de cada projeto, após a efetivação de cada etapa, possibilitando o re-planejamento das atividades e conseqüentemente a superação dos desafios e a qualificação das ações desenvolvidas.

Será realizado ainda, anualmente, com a participação de secretários municipais de educação e representação das equipes técnicas das secretarias, um seminário de avaliação do programa, que possibilitará avaliar o impacto e a relevância dos projetos desenvolvidos, bem como, levantar subsídios para o aperfeiçoamento do mesmo.

## 8. PARCEIROS

Para a viabilização das ações previstas pelo Proam, a SEC conta com a possibilidade de estabelecer parceria com órgãos e instituições, listados a seguir, com o intuito de favorecer à mobilização, envolvimento, incentivo e participação das equipes municipais, assim como apoio institucional.

- Ministério da Educação – MEC
- Fundo de Desenvolvimento da Educação - FNDE
- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME/BA
- União dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME
- Conselho Estadual de Educação - CEE
- Universidade Federal da Bahia – UFBA
- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia- UFRB

REFERÊNCIAS

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 30**, de 2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o parecer CEB 04/2000 Ministério da Educação e do Desporto, Brasília, DF, 12 set. 2000.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: FAE,1989.

BRASIL, Ministério da Educação. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional deEducação. Diário Oficial da União**, Brasília. DF, 2001.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases**. Brasília. DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação: Caderno de Textos do PRADIME 2006. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL, Ministério da Educação. Compromisso Todos pela Educação – passo-a-passo. Brasília. DF, 2008.

_____. Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME – 2.ed.atual. - / Clodoaldo José de Almeida Souza. _ Brasília: Secretaria da Educação Básica, 2007.

## ANEXO 02 - PROJETO DA AÇÃO PROAM/CME

# PROJETO

# Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia

**Salvador – BA**
**2011**

Jaques Wagner
GOVERNADOR

VICE-GOVERNADOR
Otto Roberto Mendonça de  Alencar

Osvaldo Barreto Filho
SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO

Aderbal Marinho
SUB-SECRETÁRIO

Paulo Pontes
**Chefe de Gabinete**

Eni Santana Barretto Bastos
Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional

Nadja Maria Amado de Jesus
**Coordenação de Políticas Educacionais**

Equipe de Elaboração do Projeto
Antonio Carlos Santos Silva
Benedita Olinda Fagundes Ribeiro
Carla de Quadros
Nadja Maria Amado de Jesus
Selma Barros Daltro de Castro

# SUMÁRIO


| | |
|---|---|
| APRESENTAÇÃO | 05 |
| 1. JUSTIFICATIVA | 06 |
| 2. PRINCÍPIOS | 08 |
| 3. OBJETIVOS | 09 |
| 3.1 Objetivo Geral | 09 |
| 3.2 Objetivos Específicos | 09 |
| 4. ABRANGÊNCIA | 10 |
| 5. METAS | 10 |
| 6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 11 |
| 7. RECURSOS | 13 |
| 8. AVALIAÇÃO | 16 |
| 9. CRONOGRAMA | 17 |
| REFERÊNCIAS | 18 |

APRESENTAÇÃO[4]

A Secretaria da Educação do Estado da Bahia, através da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional, considerando a necessidade de desenvolver ações de fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e municípios, instituiu, na Coordenação de Políticas Educacionais, o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM). Este Programa assume o desafio de prestar assessoramento técnico para o desenvolvimento dos sistemas municipais de ensino objetivando a melhoria da qualidade da educação básica e para isso acontecer foi desenhado um pacto pela educação com os municípios baianos, buscando assim, a integração efetiva entre as redes e sistemas públicos de ensino, em regime de colaboração, para garantir o direito efetivo de aprender aos estudantes baianos e dessa forma equacionar o quadro negativo em que se inscreve a educação baiana.

Sabe-se que se constitui tarefa árdua, mas igualmente desafiadora desenhar, organizar e programar ações efetivas essenciais para a modificação do pensar e fazer educação num Estado geograficamente, e, por conseguinte, culturalmente singular. E baseado nesses propósitos de melhorias, de qualidade educacional e sucesso escolar que surge vinculado ao PROAM o Projeto de *Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação* tendo como finalidade desenvolver **ações de assessoramento técnico para implantação, formação e acompanhamento, dos municípios que solicitarem *in loco***que contribuam para a efetivação das atribuições do Conselho Municipal de Educação e, consequentemente, com a democratização da gestão educacional estabelecendo sempre como foco a aprendizagem do estudante.

Entendidos como órgãos de Estado, os CME são uma das instituições oficiais do Sistema Municipal de Ensino, que assume responsabilidade compartilhada com órgãos do Poder Executivo Municipal (SME) para cumprimento do que estabelece o art. 11 da LDB 9394/96. É o órgão do sistema responsável pela legislação educacional, que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais. É também um instrumento de ação social atendendo a demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços públicos educacionais. A sociedade,

[4] Convém apontarmos que o texto aqui apresentado traz consigo marcas referencias do plano Todos pela Educação, que aponta claramente a mobilização do governo do Estado da Bahia unindo esforços com o Governo Federal e os municípios para assegurar Educação de qualidade.

representada no conselho, torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis federais.

O Conselho Municipal, em sintonia com as políticas nacional, estadual e municipal, deve estar aberto à participação das diversas tendências educacionais, o que o torna representativo entre os habitantes do município e perante os demais organismos de poder. O Conselho deve dividir com a população a responsabilidade com a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes, evitando vínculo e tendências mantendo assim o princípio da isonomia que deve reger toda a administração pública.

Constitui-se como parte estrutural ao mesmo tempo em que estrutura a organização e o funcionamento dos sistemas municipais de ensino, formatando-se assim como espaços de diálogos e de participação entre a sociedade civil organizada e representada e o Poder Executivo. Sua atribuição de normatização, proposição, consulta e fiscalização contribui para a efetivação do princípio constitucional da democracia educacional.

A coordenação e aexecução deste projeto é de responsabilidade as Secretária Estadual de Educação que tem como compromisso a adoção de um conjunto de diretrizes e metas de qualidade para as redes de ensino. É exatamente nesse contexto que o Projeto de Fortalecimento de Conselhos Municipais de Educação, fica assentado, pois se entende que um Conselho fortalecido contribui para processo de democratização das decisões sobre a educação no âmbito municipal fortalecendo-se e expandindo-se numa efetiva integração entre as redes e sistemas públicos de ensino que visam a garantia do direito a educação com qualidade e efetividade social.

## 1. JUSTIFICATIVA

A gestão democrática constitui-se como fundamento essencial no processo de qualificação da educação básica referendada na Constituição Federal de 1988, art. 206, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, em seu art. 14. Para a efetivação da legislação, torna-se fundamental o estímulo à implantação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e,neste contexto, a formação e o acompanhamento das ações dos mesmos.

Segundo dados do Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME) do MEC, no ano de 2006 dos 417 municípios do Estado da Bahia,

foram cadastrados no sistema 304 Conselhos Municipais de educação (CME), sendo que, apenas 259 possuem CME com ato legal de criação e, desses, somente 165 funcionam regularmente. Tomando esses dados como referência o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação do Estado da Bahia, pretende contribuir para a ampliação dos avanços já conquistados, bem como, prestar assessoria técnica, no que diz respeito a implantação, formação e acompanhamento dos Conselhos possibilitando uma ação contextualizada às demandas apresentadas pelos municípios, seja de criação, onde não exista CME criado por ato legal, seja de formação e acompanhamento das ações desenvolvidas pelos conselhos já constituídos. Instrumentalizando indivíduos participativos, os quais podem definir os fins e os meios de uma prática social, entendendo que participação como estratégia de aprendizagem no sentido de exercerpoder, logo os participantes de Conselhos devem ter uma formação adequada para não confundir o exercício do poder com práticas truculentas e autoritárias da qual a Educação brasileira tem sido vítima no correr da história.

Considerando o princípio constitucional da autonomia, a participação dos municípios dar-se-á por adesão, priorizando o atendimento aos que corresponderem aos seguintes critérios:

- PME elaborado, ou em processo de elaboração;
- Participação na formação à distância para CME oferecida pelo Programa Escola de Gestores por meio da UFBA;
- Existência de Comitê Local do PAR ou a definição de incorporação ao CME das funções do mesmo.

Dessa forma, buscar-se-á promover a atuação qualificada dos CME do Estado da Bahia, bem como, o fortalecimento da autonomia local, para que estes, efetivamente, contribuam na implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais nos municípios baianos.

Partindo da intenção desse desenho de autonomia e participação proposto, no projeto, e de forma interligada com as ações de formação de CME, já desenvolvidas, pelo Ministério da Educação, através do Programa Escola de Gestores, que vem sendo executado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), é que a SEC intenta ,de forma articulada ,o fortalecimento na formação dos Conselheiros Municipais de Educação sendo necessário para isso que cada município exerça, com autonomia e competência, seus processos democráticos na educação, uma vez que a qualificação dos conselheiros

possibilitará uma atuação mais eficiente junto à secretaria de educação na gestão do Sistema Municipal de Ensino.

Já diz o poeta João Cabral de Melo Neto que “um galo sozinho não tece o amanhã, ele precisará sempre de outros galos para garantir um todo”, por isso destaca-se neste contexto a necessidade de parceria com diversas instituições voltadas para o fortalecimento do CME que desenvolva ações como: MEC/SEC, Secretarias Municipais de Educação, Universidades, UNCME, UNDIME e sociedade civil organizada.

Destacamos ainda a relevância do projeto pela possibilidade de favorecimento a efetivação do Decreto 6.094/2007 que institui o Compromisso **Todos Pela Educação,** mais especificamente a diretriz XXVIII a qual norteia que a mobilização social e acompanhamento e a avaliação das ações educacionais no município deve se dar mediante a participação da comunidade, por meio da instituição do Comitê Local do PAR e/ou do Conselho Municipal de Educação. Assim, só conseguiremos executar tais ações com pessoas comprometidas e com competência técnica sendo necessário, assim, um investimento na formação mais pontual dos conselheiros.

## 2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Pensar e expressar de forma sintética o que significa o Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia é de pronto remontar o que está inserido no *Compromisso Todos pela Educação* e também em um conjunto de ações que já vêm sendo desenvolvido pela Secretaria de Educação por intermédio do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM). Este se constitui parte integrante do projeto educacional ***Todos Pela Escola***, concebido com base em princípios educacionais consensuados pelos educadores, considerando, sobretudo, o ideário político-educacional que perpassa a conjuntura do projeto de educação para o Estado da Bahia o qual assegura de forma incisiva:

- Focar a política educacional no processo de aprendizagem nas escolas;
- Garantir, na escola pública, uma educação de qualidade social, com dignidade;
- Transformar a educação em processo de reconhecimento e respeito às diversidades;
- Promover um exercício permanente de democracia participativa e fazer da escola um espaço de vivência comunitária.

Reconhece-se que não se trata de ideários fáceis de serem cumpridos, muito menos, são para serem repetidos como meros clichês que nada traduzem. Espera-se antes de tudo oportunizar decisões e ações estruturantes de longo alcance, cumprindo assim o principio que rege a administração pública de requerer efetividade nas ações implementadas.

## 3. OBJETIVOS

### 3.1 GERAL

Fortalecer a atuação dos Conselhos Municipais de Educação e do Comitê Local do PAR na proposição, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, possibilitando a autonomia dos Sistemas Municipais de Ensino na garantia da educação básica com qualidade e efetividade social.

### 3.2 ESPECÍFICOS

- Fortalecer a atuação do CME na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) e do Plano de Ações Articuladas (PAR).
- Assegurar a formação continuada dos conselheiros, possibilitando atuação qualificada na realização das atribuições do CME.
- Estimular a transparência e Accountability 5 na gestão pública na área da educação.
- Organizar a criação de Sistema de Educação nos municípios.
- Orientar a Revitalização Conselho Municipal de Educação.
- Contribuir para o fortalecimento do Comitê Local do PAR.

## 4. ABRANGÊNCIA

O rio nasce pequeno e deságua no mar, por isso, o termo abrangência é mais especificador, ou seja, intenta-se com o projeto, atuar na formação continuada dos conselheiros integrantes do CME nos 417 municípios baianos.

## 5. METAS

[5] Accountability ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública, compreendida como uma questão de democracia, porque quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. Entende-se, que o atual modelo de Estado busca tornar suas ações mais transparentes no serviço público e para isto faz-se necessário buscar a qualidade das relações entre o governo e cidadão, entre burocracia e clientelas.

Definir o que se quer alcançar na delimitação de um projeto é sempre plural e passível de ser revisto, então desenhamos metas inicialmente tracejadas que serão sempre avaliadas e, se necessário, redimensionadas durante a travessia. São elas:

- Formar anualmente 100% dos conselheiros municipais de ensino, inscritos no projeto e vinculados aos municípios que demandaram a ação, dos municípios no prazo de um ano.
- Organizar a criação e/ou implementar 100% dos sistemas municipais de ensino dos municípios da Bahia que demandarem a ação.

## 6. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

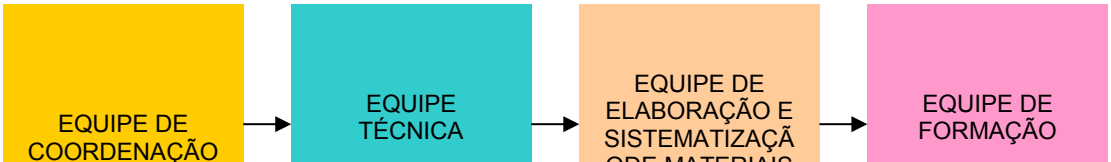
Os procedimentos adotados serão de natureza participativa, favorecendo a expressão das singularidades dos municípios, a troca de experiências e a apropriação dos conteúdos, instrumentos e práticas que possibilitem a formação continuada e o fortalecimento dos CME priorizando sempre a relação com ações já realizadas e norteadas pelo PAR. Tais procedimentos serão efetivados através das estratégias:

- Identificação da demanda
- Adesão ao programa
- Organização por pólos
- Realização de encontro de formação nos polos
- Visitas específicas ao local, com apoio do município.
- Acompanhamento *on line* das ações desenvolvidas pelos conselhos no município.

## 7. ENVOLVIDOS

Estará atuando no desenvolvimento das ações do projeto, uma Coordenação, uma equipe de técnica e outra de elaboração e sistematização de materiais pedagógicos. A equipe técnica atuará no acompanhamento da formação presencial nos polos regionais e na efetivação das etapas de formação a distância com os conselheiros do CME.

Para realização das atividades, o projeto contará com a seguinte estrutura:



## 7.1 RESPONSABILIDADES DAS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS

SEC/PROAM

**Tem como responsabilidade de ação**: a adesão junto aos municípios, no propósito do fortalecimento do CME e Comitê Local do PAR, condicionado à inscrição e participação de todos os membros, no Curso de Formação, promovido pela UFBA/Escola de Gestores. Planejar e realizar oficinas no período compreendido de maio de 2010 a fevereiro de 2011 .

MUNICÍPIO

**Tem como responsabilidade de ação:** a inscrição e participação de todos os membros, no Curso de Formação, promovido pela Sec/BA,bem como a implementação, credenciamento e ou fortalecimento do CME.

Vincular a ação do Comitê Local do PAR ao CME.

CURSISTAS

Participação e realização das atividades vinculadas a este projeto.

Responsabilizar-se com a multiplicação da formação junto aos demais representantes do CME e do Comitê Local do PAR.

## 7. RECURSOS

Serão provenientes da Secretaria de Educação e através de parcerias a serem definidas, para custeio das atividades inerentes às visitas de formação e de acompanhamento aos pólos, bem como, o município, quando necessário, à parte logística de planejamento e avaliação do projeto.

## 8. AVALIAÇÃO

A avaliação consistirá num processo contínuo de análise e qualificação das ações desenvolvidas. Para isso, serão utilizados instrumentos específicos de avaliação a serem aplicados no decorrer de cada visita aos polos e municípios, a cada oficina, além do acompanhamento *on line* e da escuta dos envolvidos possibilitando o re-planejamento das atividades e, consequentemente, a superação dos desafios e à melhoria dos resultados que serão apresentados também em formato de publicação.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. **Perfil dos conselhos municipais de educação.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: FAE,1989.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases**. Brasília. DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação** – passo-a-passo. Brasília. DF, 2008.

BAHIA, Secretaria da Educação do Estado, Pacto Pela Educação Estado e Município. Salvador, 2011.

BAHIA, Coordenação de Políticas Educacionais. Projeto de Implantação do Programa de Apoio a educação Municipal Salvador, 2008.

## 9. CRONOGRAMA DA 1ª ETAPA DE EXECUÇÃO DO PROJETO.

| Período / Atividades | 2011 | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | FEV | MAR | ABR | MAI | JUN | JUL | AGO | SET | OUT | NOV | DEZ |
| Seleção e contratação dos Especialistas e um Mestre. | X | X | X | X | | | | | | | |
| Seleção e contratação do segundo semestre. | | | | | X | | | | | | |
| Revisão do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação. | | X | X | X | X | X | | | | | |
| Elaboração dos Instrumentos de Avaliação do Técnico, da equipe local dos Municípios e Instrumento de relatório parcial e geral. | | | | X | X | X | | | | | |
| Reuniões técnicas (03) com Instituições parceiras UNCME e UFBA/Escola de Gestores. | X | X | X | | | | | | | | |
| Mapeamento dos municípios para definição de núcleos, por meio dos dados da escola de gestores. | X | | | X | | | | | | | |
| Mapeamento situacional dos municípios sobre a criação de SME, CME. | | | | X | X | | | | | | |
| Articulação no cruzamento dos dados das ações do PROAM. | | | | X | X | | | | | | |
| Definição dos pólos e atendimento por Técnico. | | | | | X | | | | | | |
| Formação da equipe da equipe técnica/PROAM. | | | | X | | | | | | | |
| Realização de estudos de cinco módulos do Pro Conselho / MEC. | | | | X | X | X | | | | | |
| 1ª. Formação da equipe da equipe técnica. | | | | | | X | | | | | |
| Reunião Técnica de Avaliação referente a 1ª. Oficina. | | | | | | | X | | | | |
| Realização de estudos de tres módulos do Pro Conselho / MEC. | | | | | | | X | X | | | |
| 2ª. Formação da equipe da equipe técnica. | | | | | | | | | X | | |
| Reunião Técnica de Avaliação referente a 2ª. Oficina. | | | | | | | | | X | | |
| Realização de estudos de cinco módulos sobre o Ensino Fundamental de Nove Anos. | | | | | | | | | X | X | |
| 3ª. Formação da equipe da equipe técnica. | | | | | | | | | | X | |
| Reunião Técnica de Avaliação referente a 3ª. Oficina. | | | | | | | | | | | X |
| Acompanhamento a distância da implementação da formação de conselheiros nos municípios. | | | | | | | X | X | X | X | X |
| Entrega de Relatório Geral. | | | | | | | | | | | X |

# ANEXOS

1. Distribuição Organizacional das Diretorias Regionais de Educação.
2. Mapa de Organização das DIREC em Pólos de Acompanhamento.
3. Estrutura Organizacional do Projeto.

Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia

PARA OS CONSULTORES

Finalidade: Desenvolver as atividades previstas no Projeto de fortalecimento dos Conselhos municipais.

ATIVIDADE:

Participação em reunião de planejamento e avaliação na SEC;

Realização de Oficinas nos pólos;

Realização de visitas –especificas- a municípios, com o apoio local, para orientação sobre Sistema Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação;

Acompanhamento online às atividades dos conselheiros;

Construção de orientações e instrumentos para acompanhamentos das ações

Organização de material para publicação;

Construção de relatórios;

Outras atividades correlatas;

Carga horária:

Contrato de 360 horas pelo período de Abril a dezembro de 2011.

Pólos e Municípios:

A serem definidos conforme mapeamento elaborado em 27/04/2011.

Monitoramento das ações

Relatórios, escuta dos municípios e acompanhamento do ambiente.

Vinculação

SEC

PROAM

Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia

LINHA NORTEADORA

Apoio aos municípios na organização dos CME.

AÇÕES:

Realização de mini-cursos e oficinas de formação (40 horas);

Organizar para criação do Sistema Municipal de Educação

Orientação para Criação/revitalização do Conselho Municipal de Educação

PROCEDIMENTOS:

Identificação dos municípios com demandas para as ações previstas, a partir de dados da SEC, MEC, UNCME

Organização de pólos;

Realização de mini-cursos e oficinas nos pólos;

Realização de vistas específicas a municípios, com o apoio local;

Acompanhamento on line às atividades dos municípios.

TEMÁTICAS PARA A FORMAÇÃO:

I Encontro

Apresentação do projeto;

Discussão sobre a importância do CME

O CME e a construção/acompanhamento do PME

II Encontro

Construção de rotina do CME (ata ,organização de processo, construção de resolução, arquivo, acervo)

Diretrizes Curriculares para o Fundamental de 09 anos e a responsabilidade do CME;

III Encontro

Autorização de unidades escolares;

Regularização de vida escolar

Avaliação da ação

Obs: a cada encontro será orientada uma atividade a ser realizada pelos conselheiros localmente e acompanhada on line. A atividade pode ser de estudo ou de operacionalização.

CRONOGRAMA

CICLO 1

I encontro 06 a 10/06

II encontro 04 a 08/07

III encontro 25 a 29/07

CICLO II

I encontro 08 a 12/08

II encontro 12 a 16/09

III encontro 17 a 21/10

PARCERIAS

MEC (apoio financeiro e disponibilização de dados)

UNCME (articulação institucional com os municípios e disponibilização de dados)

UFBA (oferta *on line* do curso de formação para Conselheiros, com prioridade para os municípios envolvidos na ação do PROAM).

VISITAS AOS MUNICÍPIOS:

Acontecerão a partir da solicitação dos municípios, da disponibilidade dos técnicos e da viabilidade de infra-estrutura local.

MONITORAMENTO:

Através da escuta dos parceiros e dos municípios envolvidos. Além de auto-avaliação da equipe de consultores e coordenação geral.

Quadro 01. Demonstrativo das funções e atribuições dos técnicos contratados para atuação no projeto.

| Função | Quantidade | Perfil | Atribuições | Atuação |
|---|---|---|---|---|
| Mestres | 02 | Mestrado em Educação e com experiência na atuação em Conselhos Municipais e/ou na formação continuada para Conselheiros, bem como, desenvolvimento de projetos com ênfase em processos de gestão democrática. | ✘ Manter-se atualizado sobre os programas do MEC.<br>✘ Assessoramento nas atividades de produção de material didático e instrucional para uso no processo de formação de conselheiros nos municípios.<br>✘ Responsabilizar-se pela elaboração de documento para publicação abordando o impacto das atividades desenvolvidas no projeto e pelos relatórios de trabalho;<br>✘ Fazer uso do ambiente virtual de comunicação e aprendizagem no processo de acompanhamento das atividades do projeto;<br>✘ Organizar memorial das atividades desenvolvidas no projeto.<br>✘ Desempenhar outras atividades correlatas. | Na SEC, sendo dois Mestres para assessoramento nos sete pólos. |
| Especialistas | 06 | Graduado com licenciatura e com especialização na área de Ciências Humanas e com experiência na atuação em Conselhos Municipais e/ou na formação continuada para Conselheiros, bem como, desenvolvimento de projetos com ênfase em processos de gestão democrática. | ✘ Participar dos processos de formação para o trabalho com os municípios;<br>✘ Atuar na efetivação das ações planejadas;<br>✘ Manter-se atualizado sobre os programas do MEC, bem como socializar informações junto aos técnicos das secretarias municipais de educação e do Comitê Local do PAR;<br>✘ Visitar os municípios para realização das oficinas.<br>✘ Manter contato permanente com as equipes municipais para orientações às dúvidas e suporte ao desenvolvimento da formação;<br>✘ Elaborar relatórios de trabalho após cada visita ao município, ao final do projeto e quando solicitado;<br>✘ Organizar o portifólio do trabalho realizado em cada município;<br>✘ Manter articulação entre o projeto de Acompanhamento do PAR e os demais projetos do PROAM existentes nos municípios;<br>✘ Definir em articulação com a Coordenação Técnica, instrumentos de organização da rotina de trabalho;<br>✘ Estimular e fazer uso do ambiente virtual de comunicação e aprendizagem;<br>✘ Estimular os municípios no cadastramento e adesão da UNCME.<br>✘ Desempenhar outras atividades correlatas. | Núcleos do PROAM nas DIREC |

| CONTATOS DA EQUIPE<br>AÇÃO DE FORTALECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO- CME | | | |
|---|---|---|---|
| MUNICÍPIO | NOME | CONTATO | ATUAÇÃO |
| 1-Salvador | Benedita Olinda Fagundes Ribeiro | 71-9147-0141<br>**71-71-8641-9362 )**<br>**olindafribeiro@gmail.com** | COORDENAÇÃO TÉCNICA |
| 2-Salvador | Antonio Carlos Santos Silva | 71-9979-4474<br>**acsansilva@gmail.com** | |
| 3- Feira de Santana | Selma Daltro /SEC/UFBA | 75-9124-4663<br>**selmadaltro@gmail.com** | |
| 4- Salvador | | | MESTRES |
| 5-Santo Antonio de Jesus | Carla de Quadros | 75-3631-9055<br>75-9974-4294<br>71-9146-4645<br>**quadros.carla@yahoo.com.br** | |
| 6-Feira de Santana | José Agnaldo Barreto de Almeida | 75-3245-2971<br>75-9166-5269<br>75-8114-2065<br>**jagnaldoba@yahoo.com.br** | ESPECIALISTAS |
| 7- Feira de Santana | Maria Betânia da Silva Oliveira Rosa | 75-3223-8826<br>75-8813-7307<br>**betânia.rosa@ig.com.br** | |
| 8-Salvador | Maria da Graça Nogueira Soares | 71-3340-1934<br>71-9958-9164<br>**mgnsoares2@hotmail.com** | |
| 9-Feira de Santana | Renilton Gomes Silva | 75-3481-9718<br>75-9982-2005<br>75-3204-8102<br>**renilton@yahoo.com.br** | |

## ANEXO 03 – RELATÓRIO ANUAL DA AÇÃO PROAM – CME/2013

**SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**

**PROGRAMA DE APOIO A EDUCAÇÃO MUNICIPAL – PROAM**

**FORMAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO- CME**

**EQUIPE DE FORMAÇÃO**

MAURA DA SILVA MIRANDA

CLAUDIO BIDU OLIVEIRA

IVANILDE TEIXEIRA AGUIAR SILVA

ANDREYA NASCIMENTO ARAUJO

**COORDENAÇÃO GERAL**

NADJA AMADO DE JESUS

CARLOS VAGNER DA SILVA MATOS

**RELATÓRIO DA FORMAÇÃO DA FORMAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

**SALVADOR**

**DEZ/ 2013**

## FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 01 - Equipe de trabalho.....07
Tabela 02- Abrangência da Formação .....08
Tabela 03 Cronograma da Formação .....09

**SUMÁRIO**

**1- APRESENTAÇÃO .....04**

**2- CONSIDERAÇÕES GERAIS.....05**

**3- RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES DO PROAM/ FORMAÇÃO CME.....05**

3.1 Sobre a Formação .....06

3.2 Sobre o perfil do Grupo de Trabalho.....07

3.3 Abrangência da Formação.....08

3.4 Cronograma da Formação.....09

**4- AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA FORMAÇÃO .....09**

4.1- Impressões do Programa .....09

4.2- Diagnóstico dos municípios.....10

4.3- Processos de Acompanhamento .....10

4.4- Principais Realizações - Impressões Avanços .....10

4.5- Principais Desafios.....11

**5- PROJEÇÕES PARA 2014 .....11**

**6- ANEXOS - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DAS FORMAÇÕES.....12**

## 1- APRESENTAÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados alcançados com a implementação da política de formação **Fortalecimento de Conselhos Municipais de Educação** do Estado da Bahia, realizada pelo Programa de Apoio aos Municípios, na modalidade semipresencial, com ações de formação presencial - *in loco* e em Polos – e com atividades à distância - via AVA - que tem o objetivo fortalecer a atuação dos Conselhos Municipais de Educação na normatização, deliberação, proposição e controle social das políticas educacionais, possibilitando a **autonomia** dos Sistemas Municipais de Ensino na garantia da educação básica com qualidade e socialmente referenciada.

O trabalho foi desenvolvido em 24 municípios de 04 Diretorias Regionais de Educação, a saber: DIREC 07 de Itabuna, DIREC 12 de Serrinha, DIREC14 de Itapetinga e DIREC 20 de Vitória da Conquista.

Neste relatório constam as ações desenvolvidas, destacando-se os avanços alcançados, os desafios que se apresentaram, bem como os encaminhamentos necessários para a continuidade e/ou melhoria dos processos em 2014.

## **2-** CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC/BA), por meio da Coordenação de Políticas Educacionais (CPE) e em respeito ao princípio constitucional do Regime de Colaboração[6] do Pacto Federativo entre Estado e municípios na implementação de políticas públicas, vem desenvolvendo projetos estruturantes na área educacional que visam atingir as metas do Plano Nacional de Educação- PNE e as ações do Plano de Desenvolvimento de Educação- PDE, que objetivam a elevação da qualidade da educação pública no Estado.

Como política estratégica para o alcance deste compromisso, de elevar a qualidade de ensino e alfabetizar as crianças até aos oito anos de idade, foi traçada uma política de formação de Conselhos Municipais de Educação, com o objetivo de articular e empoderar as equipes locais com os conhecimentos necessários para a tomada de decisão e deliberações destas políticas de forma a orientar estes órgãos colegiados na normatização de suas políticas locais, em especial a política curricular municipal no Ciclo da Alfabetização do Ensino Fundamental de 9 (Nove) Anos.

A Coordenação desta política realizada pelo PROAM representa um esforço do Estado da Bahia para que, conjuntamente com os municípios, possa mobilizar gestores municipais em uma rede de formação para a regulamentação das políticas da educação municipal e organização de seus Sistemas Municipais de Ensino.

[6]BRASIL, Constituição Federal. Art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Por meio deste princípio constitucional a União e os Estados passam a ter atribuições de prestar assistência técnica aos entes federados que não apresentam as condições necessárias para assegurarem as suas obrigações em termos de oferta de ensino.

## 3- RELATÓRIO ANUAL DA FORMAÇÃO PROAM / CME

### 3.1 Sobre a Formação

A formação de CME tem por finalidade assessorar conselhos municipais no exercício de suas funções **legais** e **técnico pedagógicas**, com vistas a colaborar com o **empoderamento** dos sujeitos locais, contribuindo para a participação ativa dos mesmos na normatização de políticas públicas municipais. A formação em 2013 foi estruturada em 03 etapas, conforme detalhamento abaixo:

I ETAPA - TEMA: Normatização do Sistema

Nesta etapa do trabalho foi desenvolvido por município e/ou pequenos grupos de 03(três) e 04(quatro) municípios por DIREC's, com momentos de estudos, debates, oficinais com estudos de caso, etc envolvendo problemas práticos que exigem do CME processos normativos básicos para assegurar a organicidade de um Sistema Municipal de Ensino. Além disso, foram discutidas as principais funções e competências de um conselheiro municipal de educação no exercício de sua função.

- Lei que cria o Sistema Municipal de Ensino;
- Lei de Criação do CME;
- Regimento Interno CME;
- Regimento Escolar;
- Regularização de vida escolar;
- Autorização de escolas;
- Autorização de dirigentes;
- Controle Social: Lei de Acesso a Informação- LAI;
- Elaboração de Resolução / Parecer.

II ETAPA – TEMA: Normatização Ensino Fundamental de 9 Anos

Nesta etapa a formação aconteceu em Pólos – Itapetinga – envolvendo 03 Diretorias Regionais (DIREC 07, DIREC 14 e DIREC 20) contando com a participação da representante do Ministério da Educação – MEC, Aricélia Nascimento e da Técnica Analista do Conselho Estadual de Educação – CEE, Jacira Maciel. O encontro aconteceu em 02 dias, com palestras e oficinas, sendo discutidos nesta etapa os seguintes assuntos da política educacional:

- Legislação e Diretrizes Nacionais para implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos;
- Ciclo da Alfabetização;
- Direitos da Aprendizagem;
- Resolução / Parecer

A II Etapa também foi realizada no município de Tucano, com a mesma pauta, porém, com um único dia de duração e contando apenas com 01 técnica do PROAM.

III ETAPA – TEMA: Legislação Educacional

Esta etapa está prevista para início de 2014 e pretende abordar os seguintes temas:

- Ensino Fundamental de Nove Anos;
- Legislação Educacional
- Educação Infantil;
- EJA;

3.2- Sobre o Perfil do Grupo de Trabalho

O desenvolvimento do trabalho contou com a participação de 04 Formadores Regionais, além de 03 técnicos do PROAM, estes últimos com a função de coordenadores da ação. Os Formadores Regionais realizaram um trabalho eficiente de articulação e mobilização junto aos municípios, bem como participaram como formadores e multiplicadores da ação de formação no âmbito de suas regionais.

Tabela 01: Equipe de Trabalho

| Coordenação Geral | Coordenadores Técnicos da SEC | Técnicos da DIREC |
|---|---|---|
| **01** | **02** | **04** |

Fonte: PROAM/CEM, 2013.

A equipe de formação demonstrou possuir conhecimento, experiência e engajamento com a ação, o que facilitou e motivou o desenvolvimento do trabalho. Quanto ao perfil dos grupos de conselheiros participantes, este é bastante diverso, sendo composto por: técnicos das Secretarias Municipais de Educação, membros da sociedade civil organizada, professores, lideranças sindicais vinculados à educação, pais de alunos, representantes de DIREC's, dentre outros. Dentre estes segmentos os que demonstraram menor participação foi o segmento de pais.

### 3.3- Abrangência da Ação

Em 2013 a ação de formação de conselhos atendeu a um público de 24 municípios, distribuídos em 04 Regionais, formando uma equipe de 140 conselheiros municiais de educação, conforme tabela abaixo:

**Tabela 02: Abrangência da Formação PROAM/CME**

| DIRETORIAS REGIONAIS | MUNICÍPIOS | Nº CONSELHEIROS |
|---|---|---|
| DIREC 07: Itabuna | Ubaitaba, Coaraci, Ibirapitanga, Itapitanga, Aurelino Leal, Almadina, Ibicarai | 48 |
| DIREC 12: Serrinha | Tucano – Quijingue- Araci | 25 |
| DIREC 14: Itapetinga | Caatiba, Iguaí, Nova Canaã, Itororó, Itapetinga, Maiquinique, Macarani, Itarantim, Potiraguá, Firmino Alves | 50 |
| DIREC 20: Vit. da Conquista | Maetinga, Candido Sales, Ribeirão do Largo, Anagé | 17 |
| TOTAL | 24 | 140 |

Fonte: PROAM/CME, 2013.

### 3.5- Cronograma

**TABELA 03 – Cronograma das Formações**

| | ATIVIDADE | RESPONSÁVEL | LOCAL | MÊS |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda e Carlos Vagner | Tucano | Junho |
| | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda e Andreya Nascimento | Vitoria da Conquista | Agosto |
| | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda e Ivanilde Teixeira | Itapetinga | Setembro |
| | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda | Quijingue | Setembro |
| | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda e Claudio Bidu | Itabuna | Outubro |
| | Formação 1ªEtapa | Maura Miranda | Araci | Outubro |
| | Formação 2ªEtapa | Maura Miranda, Andreya Nascimento, Claudio Bidu, Ivanilde Teixeira e Eliene | Itapetinga | Novembro |
| | Formação 2ª Etapa | Maura Miranda | Tucano | Dezembro |

## 4- AVALIAÇÃO DA FORMAÇÃO

### *4.1- Impressões do Programa*

A partir de avaliações sistemáticas das ações destes diferentes sujeitos e de suas práticas, por meio de uma política de Formação i*n loco* e Acompanhamento via Ambiente Virtual de Aprendizagem- AVA foi possível perceber o grande desafio que tem a Bahia em efetivar nos contextos locais uma educação pública de qualidade com a devida regulação e normatização que tal política exige, dada a complexidade social, teórica e politica que a gestão da educação envolve. Alguns ganhos foram compreendidos com avanços, mas que exigem em 2014 uma maior atenção no acompanhamento e orientação aos conselhos para que tais avanços possam se consolidar em políticas efetivas e contínuas nos municípios baianos.

### 4.2- Diagnóstico dos municípios

A partir de um instrumento de coleta de informações sobre a realidade de cada município, respondido pelos conselheiros, pode-se ter um panorama do contexto político dos conselhos dos municípios envolvidos na formação, a saber:

- Muitos conselheiros sem conhecimento de Legislação do Sistema de Ensino;
- 18 conselhos sem o devido conhecimento de elaboração de pareceres e resoluções e suas devidas utilizações;
- 20 conselhos sem orientação para autorização escolar;
- 24 conselhos sem conhecimento sobre LAI, e Direitos de Aprendizagem;
- 24 conselhos sem participação no Ciclo Orçamentário (PPA, LDO, LOA) e acompanhamento do PME;
- 24 municípios com problemas normativos em sua legislação.
- 18 municípios sem normatização alguma sobre o Ensino Fundamental (implantação e/ou diretrizes);
- - 06 dos municípios com a implementação do Ensino Fundamental de 9 (Nove) Anos e Ciclo de Alfabetização com equívocos em diversos aspectos: enturmação no ciclo, avaliação, matriz curricular, idade para ingresso no Ensino Fundamental, regulamentação de reprovação, classificação e reclassificação.

4.3- Processo de Acompanhamento

O processo de acompanhamento ocorreu via AVA. O sistema apresentou-se com algumas dificuldades, pois muitos conselheiros reclamaram que não conseguiam

acessar ao ambiente. Os que conseguiram acesso participaram dos fóruns de dúvidas e postaram as atividades sugeridas. Porém, em decorrência de uma equipe pequena para a ação, as revisões dos documentos postados no AVA têm ocorrido de forma lenta em relação à demanda e aos prazos estabelecidos.

**4.4-** ***Principais Realizações - Impressões dos Avanços***

- Conselheiros mais conscientes da relevância social de sua função;
- Conselhos se reconhecendo enquanto órgão normatizador das políticas educacionais, visualizando possibilidades de articulação com a Comissão de Educação da Câmara de Vereadores municipais;
- Conselheiros preocupados em serem leitores de legislação;
- Conselheiros com noções básicas de normas do Sistema de Ensino;
- Conselheiros conhecendo escopos de pareceres e resoluções, já elaborando seus respectivos textos;
- Conselheiros **motivados** em participar, de fato, da gestão das políticas públicas e do controle social local;
- Conselhos já postando no AVA minutas refeitas de suas leis (SME e CME);

**4.5-** ***Principais Desafios***

- Ausência de uma **EQUIPE** de trabalho no âmbito da SEC para diálogos, avaliação e (re)planejamento das ações;
- Dificuldade no acompanhamento do trabalho no AVA devido às demandas e problemas de acesso de cursistas;
- Mudança de agendas por alguns municípios de formação e reprogramação de ações e diárias;
- Viagens sem Cartão Coorporativo.
- Falta de **entendimento** por parte de muitos Secretários sobre a importância do CME;
- Carência de pessoal técnico para dedicar-se ao trabalho do CME;
- Falta de e condições de infraestrutura mínima para funcionamento dos conselhos;

## 5- PROJEÇÕES PARA 2014

- Ampliar a equipe no âmbito da SEC;
- Elaborar instrumentos mais detalhados de acompanhamento no âmbito das Regionais;
- Ter um momento com Secretários de Educação para alinhamentos de informações e definições de compromissos;
- Elaborar fascículos PROAM de orientações normativas para o CME;
- Realizar Seminário de Experiência;
- Transferir as turmas do PROAM/CME para o ambiente do PROAM/FPE nos módulos de Controle Social, Competências Básicas, FUNDEB, PNAE;
- Articular-se com o PACTO/ Comitê de Mobilização Social UNCME (Portaria PNAIC);

Estudar formas de ampliação do atendimento para as outras Regionais em 2014 de forma mais estruturada.