UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ANTONIA ALMEIDA SILVA

As políticas públicas para a educação básica na Bahia nos anos 90: propostas e ações nas gestões de Antonio Carlos Magalhães e Paulo Souto (1991-1998)

São Paulo

2007

ANTONIA ALMEIDA SILVA

As políticas públicas para a educação básica na Bahia nos anos 90: propostas e ações nas gestões de Antonio Carlos Magalhães e Paulo Souto (1991-1998)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Sandra Maria Zákia Lian Sousa.

São Paulo

2007

379.5(81.42) Silva, Antonia Almeida

S586p

As políticas públicas para a educação básica na Bahia nos anos 90 : propostas e ações nas gestões de Antonio Carlos Magalhães e Paulo Souto (1991-1998) / Antonia Almeida Silva ; orientadora Sandra Maria Zákia Lian Sousa. São Paulo, SP ; s.n., 2007.
273 p. ; il ; tabs.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. - Política educacional – Bahia – 1991-1998 2. - Ensino público – Bahia 3. – História da educação – Bahia I. – Sousa, Sandra Maria Zákia Lian, orient.

Ficha catalográfica elaborada pelo Serviço de Biblioteca e Documentação da FEUSP.

FOLHA DE APROVAÇÃO

ANTONIA ALMEIDA SILVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Educação, sob a orientação da Professora Doutora Sandra Maria Zákia Lian Sousa.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação

Data de Aprovação:

Banca Examinadora:

Prof. Dr.:
Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:
Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:
Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:
Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.:
Instituição:

Assinatura:

*À doce e colorida Ana Clara
A flor de maio que semeia esperança*

AGRADECIMENTOS

Mário Quintana, entre tantos outros poemas, escreveu um que encanta muito e que eu gostaria de compartilhar nestes agradecimentos. O título do poema é “Meu bonde passa pelo mercado” e diz o seguinte:

*O que há de bom mesmo não está à venda,
O que há de bom não custa nada.
Este momento é a flor da eternidade!
Minha alegria aguda até o grito...
Não essa alegria alvar das novelas baratas,
pois minha alegria inclui também minha tristeza
- a nossa
Tristeza...
Meu companheiro de viagem, sabes?
Todos os bondes vão para o infinito!*

Por meio deste poema, gostaria de externar meus agradecimentos às pessoas e às instituições que, de alguma forma, abriram clareiras, semearam incentivos e me ajudaram na construção da pesquisa e de seu relatório, que resultou na tese que ora apresento. Aos companheiros de viagem, a minha gratidão.

Nomear esses companheiros faz-se necessário. Este, porém, é um esforço que exige de minha fatigada memória informações que, porventura, podem vir fracionadas. Por isso, antecipo as minhas desculpas àqueles que não nomeei, mas que também contribuíram no meu caminhar.

Nessa roda-viva, foram fundamentais para o meu equilíbrio o colo e o carinho de familiares e amigos. Meus agradecimentos a Coelho: amante, amigo e leitor. Seus comentários ao texto foram imprescindíveis. A Ana Clara, nossa filha, porta de esperança que se abre para a vida. Ela não leu nem comentou o texto, mas marcou a trajetória do trabalho com suas perguntas sobre por que trabalhar, por que não lhe dar toda a atenção requerida, por que fazer uma tese, entre outros porquês. A Leu e Tainara. A primeira, nosso esteio na gestão do lar. A segunda, além de filha de Leu é a nossa graciosa bailarina e desenhista. Às professoras Sandra Nívia, Luciana Nascimento, Rita Carneiro e Célia Silva, que, além de serem amigas-irmãs, abriram seus arquivos ou me ajudaram a ir atrás de documentos.

Agradeço também aos professores Dulcinéa Loureiro (lá do Cratinho de açúcar), João Diógenes, Tina e Gildásio, também amigos-irmãos. Os quatro nessa mesma jornada de

realização de doutorado e sempre tão disponíveis e encorajadores. Tina e Dulce ainda por cima leram e fizeram preciosas sugestões ao texto. Outro leitor a quem quero agradecer é o colega de departamento Wilson de Jesus. Este, além de sugestões, fez-me rir muitas vezes com suas “piadas” sem graça ou desconcertantes. Agradecimentos também à amiga Creusa, um feliz encontro em São Paulo.

Fora do circuito familiar, gostaria de agradecer à professora Sandra Maria Zákia Lian Sousa, minha orientadora, pela convivência acadêmica, cordialidade e contribuições no meu processo de formação.

Gostaria de agradecer também aos professores que integram a banca de defesa, não só pela disponibilidade para realizar a tarefa de julgamento deste trabalho, mas pelas contribuições que trarão como crítica ou sugestão. Destaco agradecimentos aos professores Sofia Lerche Vieira e Romualdo Portela de Oliveira, que, já na qualificação, compartilharam análises e trouxeram sugestões preciosas para a consecução do trabalho.

Ao longo desta pesquisa, beneficiei-me do acesso às bibliotecas da UEFS (Universidade Estadual de Feira de Santana), FAGED-UFBA (Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia), IAT (Instituto Anísio Teixeira), SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) e Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), além de parte do acervo do CEDE (Centro de Estudos e Documentação em Educação da UEFS), onde tive acesso à maior parte dos documentos analisados.

Meus agradecimentos a Edney Conceição (geógrafo), que me forneceu o mapa da Bahia com a indicação das regiões econômicas, e aos funcionários do Conselho Estadual de Educação, na pessoa da sra. Alba, que prontamente facilitou meu acesso aos números da revista “Redacta” referentes ao período pesquisado.

Agradecimentos à UEFS, em especial aos colegas do Departamento de Educação, que tomaram as providências necessárias para suprir as demandas da área de Política Educacional, à qual estou ligada, durante o período em que me ausentei para a realização do curso de doutorado. A licença e a ajuda de custos que me foram concedidas viabilizaram as condições materiais que tornaram possível a realização deste trabalho.

Por fim, meus agradecimentos à USP (Universidade de São Paulo), em especial aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação, que me acolheram e, nesses quatro anos, proporcionaram condições para a concretização da minha qualificação acadêmica.

RESUMO

SILVA, Antonia Almeida. **As políticas públicas para a educação básica na Bahia nos anos 90**: propostas e ações nas gestões de Antonio Carlos Magalhães e Paulo Souto (1991-1998). 1997. 273 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

Esta tese apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as políticas públicas para a educação básica encetadas pelos governos estaduais que se sucederam na Bahia no período 1991-1998. A pergunta que orientou a pesquisa foi formulada nos seguintes termos: *Quais políticas educacionais para a educação básica foram estruturadas pelos governos estaduais que se sucederam na Bahia no período 1991-1998 e como e em que medida tais políticas se constituíram em mecanismos operatórios de adesão ativa às formulações que se tornaram dominantes nos anos 90?* A partir da interface dos contextos nacional e baiano no processo de alteração das concepções de Estado, de desenvolvimento e de política-social, experimentado nos anos 90, são analisadas as ações dos governos para inserir as políticas educacionais no processo de aquisição das novas visões sócio educacionais. O objetivo da pesquisa foi analisar as políticas públicas para a educação básica, explicitando os pressupostos político-pedagógicos e a concepção de Estado que orientaram as formulações governamentais e suas interfaces com as dinâmicas sociais mais amplas, tendo em vista as confluências e as contradições de duas ordens de questões: 1) as características e os processos de organização e reorganização do poder na Bahia; 2) as características e a natureza das intervenções estatais na educação pública. Assumiu-se como pressuposto desta pesquisa que as políticas públicas são mecanismos operatórios de um projeto educacional que é parte de uma realidade contraditória, na qual estão em disputa visões sociais de mundo e projetos políticos associados a tais visões. A metodologia adotada foi amparada na análise de conteúdo qualitativa e o *corpus* de análise foi composto pelos textos impressos versando sobre as intenções e ações do governo no setor da educação pública. A pesquisa conduziu-nos a um refinamento da hipótese inicial de que as políticas formuladas no período tinham sido concebidas dentro dos marcos de ajuste da educação às mudanças mundiais, referidas como resultado da globalização. Verificou-se na análise da gestão de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994) que as políticas para educação básica adotadas foram marcadas pela reprodução de concepção e de estratégias de intervenção pregressas. Já em relação à gestão de Paulo Souto (1995-1998) observou-se um movimento de concatenação das intervenções no setor com as concepções de Estado e de desenvolvimento assumidas pelo governo. Concluiu-se que a adesão ativa das políticas para a educação básica às concepções anunciadas pelos governos se deu parcialmente e dentro de um processo controverso de definição das estratégias de intervenção.

Unitermos: Estado, políticas educacionais, ensino público, Bahia, anos 90.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Educação.

Banca Examinadora: Orientador: Sandra Maria Zákia Lian Sousa

Examinadores: Jaci Maria Ferraz de Menezes, José Roberto Rus
Perez, Romualdo Portela de Oliveira e Sofia Lerche Vieira.

Data da defesa: 16/04/2007.

Antonia Almeida Silva é professora da Universidade Estadual de Feira de Santana, instituição em que cursou e concluiu a graduação em Pedagogia (1991), fez seu mestrado em Educação Brasileira, na Universidade Federal do Ceará (1999), tendo apresentado a dissertação: Estrutura e Funcionamento do Ensino: continuidades e rupturas no ensino fundamental em Feira de Santana (1985-1996). Contatos: antoniasilv@gmail.com

ABSTRACT

SILVA, Antonia Almeida. Public politics on basic education in Bahia during the 90's: propositions and actions by Antonio Carlos Magalhães and Paulo Souto's governments (1991-1998). Thesis (doctorate) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

This work presents the results of a research on public politics for basic education made by two state governments of Bahia between 1991 and 1998. The main questions guiding the research were: how (and which) educational politics were structured by Bahia's governments in that period and how (and until which level) did these politics become efficient mechanisms of active adherence to the ideas that became dominant during the 90's. By observing interfaces between national and Bahia's contexts during the process of changing concepts of State, developing and social politics in the 90's we analyzed the actions performed by the governments in order to insert educational politics into the process of acquiring those new educational and social visions. The study focused social and historical frames of education, the dominant aspects of State and forms of power, specially in Bahia. The research's objectives were to analyze the public politics for basic education in order to show the political and pedagogical assumptions that informed those politics and its relationships with some larger social dynamics, and to put in evidence some crossings and contradictions of two orders of questions: 1) the process of organizing/reorganizing state power in Bahia; 2) the very nature of state interventions on public education. We assume that the public politics we studied are mechanisms of an educational project that is itself an aspect of a contradictory reality in which visions of world and political projects related to these visions are in conflict. The methodology was based on qualitative analyzes and the research's *corpus* was constituted by published texts on government's actions and its intentions about public education. The research's results led us to change our initial hypothesis, according to that the politics formulated in that period were conceived in order to adjusting education to the world changes that were thought as results of globalisation. During the first government (ACM- 1991-1994) the politics for education reproduced former concepts and strategies former conceptions and strategies of intervention. The second government (Paulo Souto - 1995-1998) performed a stronger engagement between educational interventions and State and developing conceptions assumed by the government. It is possible to conclude that the active adherence of basic educational public politics to dominant formulations occurred partially and through a controversial process of defining strategies of intervention.

Key words: State; educational politics; public education; Bahia, 90's.

Research area: State, Society and Education.

Examining board : Director of Thesis: Sandra Maria Zákia Lian Sousa

Examiners: Jaci Maria Ferraz de Menezes, José Roberto Rus Perez, Romualdo Portela de Oliveira e Sofia Lerche Vieira.

Presentation's date: 04//16/2007.

Antonia Almeida Silva is professor at Universidade Estadual de Feira de Santana, where she also concluded her graduate studies in Pedagogy (1991). She got Master Degree in Brazilian Education at Universidade Federal do Ceará (1999) by presenting the dissertation: Structure and Functions of Teaching: continuities and ruptures in fundamental teaching in Feira de Santana (1985-1996). (antoniasilva@gmail.com)

ÍNDICE DE MAPAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

MAPAS

Mapa 2.1 – Regiões econômicas da Bahia – 1991	98
---	----

GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Taxas de urbanização: Brasil, Nordeste e Bahia – 1991	97
---	----

FIGURAS

Figura 4.1 – Estratégia da reforma do aparelho do Estado, segundo Bresser Pereira	170
---	-----

QUADROS

Quadro 3.1 – Projetos e/ou ações anunciadas para a educação básica – gestão ACM (mar./set. 1991)	137
Quadro 3.2 – Súmula das ações do governo ACM para a educação básica, segundo índices – 1991-1994	147
Quadro 3.3 – Capacitação de recursos humanos 1991/94 – capital e interior	151
Quadro 4.1 – Súmula dos projetos e/ou ações para a educação básica – 1995	176
Quadro 4.2 – Ações do NEBE III na Bahia – 1995-1998	192
Quadro 4.3 – Súmula de projetos acionados pelo “Programa Escola de Qualidade” – 1995-1998	197

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 – População residente na Bahia, por situação de domicílio, taxa de urbanização, segundo as regiões econômicas – 1991	99
Tabela 2.2 – População de 5 anos ou mais, por situação de domicílio e indicação de alfabetização, segundo as regiões econômicas – 1991	101
Tabela 2.3 – Bahia – matrícula inicial, por dependência administrativa e localização – 1991	102
Tabela 2.4 – Bahia – taxas de escolarização bruta e líquida do ensino fundamental e médio – 1991	104
Tabela 2.5 – Bahia – estabelecimentos em atividade, por dependência administrativa, localização e etapas da educação básica	105
Tabela 2.6 – Distribuição percentual de estabelecimentos de ensino fundamental, por dependência administrativa e ano de construção – 1965-1992	106
Tabela 2.7 – Distribuição percentual dos estabelecimentos de ensino fundamental existentes por tipo de instalação, segundo a dependência administrativa – 1992	107
Tabela 2.8 – Bahia – taxas de rendimento no ensino fundamental, por séries e disciplinas, segundo o domicílio – 1990	108
Tabela 2.9 – Bahia – funções docentes do pessoal em exercício em educação, por etapa da educação básica, dependência administrativa e localização – 1991	109

Tabela 2.10 – Bahia – funções docentes do pessoal em exercício, por área de ocupação e grau de formação – 1991	110
Tabela 3.1 – Bahia – taxas de escolarização bruta da educação básica – 1995	157
Tabela 3.2 – Bahia – matrícula inicial na educação básica, por dependência administrativa, segundo as etapas – 1995	157
Tabela 3.3 – Bahia – taxas de aprovação, reprovação e abandono na educação básica – 1995	158
Tabela 4.1 – Contingente de pessoal ativo e inativo da Secretaria de Educação – 1991-1998	205
Tabela 4.2 – Bahia – matrícula inicial de alunos, por dependência administrativa, segundo os níveis de ensino – 1991-1999	206
Tabela 4.3 – Bahia – taxa de analfabetismo por faixa etária – 1991-1998 (%)	207
Tabela 4.4 – Bahia – taxas de escolarização – 1991-1999	207
Tabela 4.5 – Bahia – pessoas de 10 anos ou mais de idade, por situação do domicílio, segundo os anos de estudo – 1990-1999	208
Tabela 4.6 – Bahia – taxas de aprovação, reprovação e abandono – 1995-1999	209
Tabela 4.7 – Participação no número total de matrículas do ensino fundamental em Salvador, por dependência administrativa – 1993-1999 (%)	212
Tabela 4.8 – Participação no número total de matrículas do ensino fundamental na Bahia, exclusive Salvador, por dependência administrativa – 1993-1999 (%)	213
Tabela 4.9 – Infra-estrutura das escolas de ensino fundamental na Bahia, segundo alguns indicadores selecionados, por dependência administrativa – 1999	214
Tabela 4.10 – Infra-estrutura das escolas de ensino médio na Bahia, segundo alguns indicadores selecionados, por dependência administrativa – 1999	214
Tabela 4.11 – Bahia – docentes do ensino fundamental e médio, por grau de formação – 1999	215

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM – Antônio Carlos Magalhães
AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
API – Associação de Professores de Itabuna
APLB – Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
ASPLAN – Assessoria de Planejamento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BAHIATURSA – Empresa de Turismo do Estado da Bahia S.A.
CBPM – Companhia Baiana de Pesquisa Mineral
CEE – Conselho Estadual de Educação
CED – Comissão Especial de Desestatização
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIAC – Centro Integrado de Apoio à Infância e Adolescência
CIM – Centros Integrados do Menor
CONESC – Serviço de Construções Escolares
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
DA de Pedagogia – Diretório Acadêmico de Pedagogia
DCE – Diretório Central dos Estudantes
DEC – Departamento de Ação Continuada
DECUP – Centro de Educação e Cultura Popular
DEMEC – Delegacia Regional do Ministério da Educação
DEPG – Departamento de Ensino de 1º Grau
DESG – Departamento de Ensino de 2º Grau
DIREC – Diretoria Regional da Educação e Cultura
ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ENESPE – Encontro Nacional de Especialistas em Educação
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante
FAED – Fundo de Assistência Educacional
FAMEB – Fundação de Assistência ao Menor do Estado da Bahia
FCC – Fundação Carlos Chagas
FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM-BA – Fundação Fundo Brasileiro para a Infância e a Adolescência
IAT – Instituto de Pesquisa em Educação Anísio Teixeira
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
NEBE III – III Projeto de Educação Básica para o Nordeste
OS – Organizações Sociais
PCB – Partido Comunista do Brasil
PEAE – Programa Estadual de Alimentação Escolar

PED – Programa Estadual de Desestatização
PDS – Partido Democrático e Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PIEC – Plano Integral de Educação e Cultura
PLANDEBA – Plano Decenal de Educação do Estado da Bahia
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR – Partido Republicano
PRP – Partido da Representação Popular
PSD – Partido Social-Democrata
REDA – Regime Especial de Direito Administrativo
RMS – Região Metropolitana de Salvador
SAEB (1) – Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAEB (2) – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAG - Serviço de Administração Geral
SEACTES – Secretaria Extraordinária de Assuntos para Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEC – Secretaria da Educação e Cultura/ Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEEB – Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENEB – Secretaria Nacional de Educação Básica
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SEPLANTEC – Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia
SESAB – Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SIAD – Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Escolar
SINDAE – Sindicato de Águas e Esgotos
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UDN – União Democrática Nacional
UMES – União Municipal de Estudantes de Salvador
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNEB – Universidade do Estado da Bahia
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – Reorganização do poder e intervenção estatal na Bahia: elementos para a compreensão do surgimento e evolução do carlismo	35
1.1- Transição social e política no Brasil República: considerações sobre os traços dominantes do Estado e as relações de poder	36
1.2- Organização e reorganização do poder na Bahia: confluências e contradições das oligarquias arcaicas às poliarquias modernas	46
1.2.1- A capitulação da economia baiana: notas sobre o “enigma baiano”	47
1.2.2- A reação ao enigma: primeiros passos para a atualização política de setores oligárquicos	55
1.3- Práticas e arranjos políticos na Bahia em tempos de controle militar: evolução e amadurecimento da reorganização do poder sob o comando carlista	61
1.4- “Educar para enriquecer”: notas sobre a evolução da educação no quadro da modernização conservadora	75
CAPÍTULO 2 – “Viradas” políticas e desafios educacionais no alvorecer dos anos 90	81
2.1- Da ascensão e falência do discurso social na Nova República	81
2.2- Considerações sobre o governo Waldir Pires: uma pausa para a reorganização local do carlismo?	88
2.2.1- PLANDEBA: o último suspiro do discurso social na educação	94
2.3- Características e desafios da educação básica no alvorecer dos anos 90	96
2.4- Considerações sobre o cenário educacional	110
CAPÍTULO 3 – As políticas para a educação básica na gestão ACM (1991-1994): travessias para uma nova cultura estatal	115
3.1- Discurso e desenho das estratégias de intervenção na educação no plano macrogovernamental	116
3.2- Rodeios e rotas da SEC: as ambigüidades dos discursos e as ações do primeiro ano de governo	131
3.3- A agenda da SEC para o quadriênio: os princípios, as prioridades, as linhas de ação e as metas educacionais	139
3.4- As ações na educação: alcances e limites	146
3.5- Apreciação sobre o período: a rota dos indicadores X a rota governamental	156
CAPÍTULO 4 – As políticas para a educação básica na gestão Paulo Souto (1995-1998): entre a continuidade e o aperfeiçoamento dos marcos operacionais do Estado	163
4.1- Discurso e estratégias de intervenção no plano macropolítico	164
4.1.1- O desenho dos marcos operacionais do governo	168
4.1.2- Os enredos da continuidade no âmbito da SEC: primeiras falas e algumas medidas	173
4.2- Concepção de educação e diretrizes para o quadriênio: o Programa Educação de Qualidade	179
4.3- As ações em educação: o experimentalismo coordenado	190
4.3.1- O aperfeiçoamento dos marcos operacionais do Estado no âmbito da	202

educação: considerações a partir dos índices selecionados	
4.4- Apreciação sobre o período: as controversas trilhas dos indicadores	206
CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	227
REFERÊNCIAS DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS	236
	243
ANEXOS	
Anexo 1 – Relação dos municípios das regiões econômicas do Estado da Bahia – 1991	245
Anexo 2 – Quadro 3.1 – Descrição, objetivos e metas por subprogramas de educação – Plano Plurianual para o quadriênio 1992-1995	251
Anexo 3 – Discriminação das linhas de ação do Programa Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho – Plano Plurianual para o quadriênio 1996-1999	255
Anexo 4 – Súmula de programas e projetos educacionais implantados na Bahia – 1995-1998	271

INTRODUÇÃO

Desde o início da última década do século passado, referida aqui como anos 90, os estudos e debates sobre políticas públicas tiveram grande impulso no Brasil, trazendo para a ordem do dia, entre outras questões, as responsabilidades e ações dos governos no campo social. Dois dossiês publicados em 2003 tematizando as políticas públicas enfatizaram que apenas nas duas últimas décadas as pesquisas acadêmicas se voltaram mais para esse foco. O primeiro, publicado na “Revista Brasileira de Ciências Sociais”, reuniu quatro artigos sobre o tema, e o segundo, publicado no “Caderno CRH”, reuniu mais sete, incluindo-se entre esses os textos de apresentação/introdução.¹ Em 1997, porém, um livro de Janete Azevedo, “A educação como política pública”², de uma perspectiva analítica dos paradigmas clássicos de interpretação da sociedade e em particular da educação, já trazia o tema das políticas públicas para o debate e afirmava sua centralidade no Brasil a partir do início dos anos 80.

Para Celina Souza, organizadora do dossiê publicado pelo “Caderno CRH”,³ o crescimento da importância dessa disciplina, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento, resultou da combinação de três fatores:

O primeiro, foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade. O segundo fator, é que novas concepções sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Este, implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, provém do fato de que a maioria desses países, em especial os da América Latina, não conseguiu equacionar, ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Embora as políticas públicas não tenham,

¹ O primeiro, publicado na **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, fev. 2003. O segundo, publicado no **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

² AZEVEDO, Janete M. L. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

³ SOUZA, Celina. Introdução – Políticas públicas; questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador: UFBa, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

obviamente, capacidade para enfrentar sozinhas os desafios acima referidos, seu desenho e regras, assim como seus mecanismos de gestão, contribuem para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas para os quais a política pública é dirigida.⁴

Apesar da centralidade adquirida pelas políticas públicas no período e o impulso das produções na área, segundo Marta Arretche⁵ o surto de institucionalização e expansão registrado com o incremento das produções de dissertações, teses, artigos, etc. não logrou o desenvolvimento de um campo disciplinar. A condição para isto, defende a autora recorrendo a Kuhn, é a aquisição de um paradigma, entendido como “corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientam a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados”⁶. Ao contrário dessa autora, não defendemos as “crenças metodológicas e teóricas comuns”, embora reconheçamos as definições e apropriações teórico-metodológicas explícitas como condição para a consolidação da área. Isto, no entanto, resulta e passa por escolhas no plural, que não só permitam, mas estimulem a convivência de abordagens na área, as quais devem estar livres de prescrições e de data de validade fixada.

Em que pesem as divergências assinaladas em relação às condições para o desenvolvimento de um campo disciplinar em políticas públicas, a constatação de que essa disciplina caracteriza-se no Brasil por “uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, derivada da proliferação horizontal dos estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa”⁷ alerta-nos para algumas das dificuldades a serem contornadas. Isto é, a defesa da legitimidade da investigação pleiteada/realizada, atenção às abordagens teóricas e ao método escolhido, discussão da(s) perspectiva(s) alternativa(s) às abordagens escolhidas.

É consenso, portanto, que essa é uma área (disciplina) recente e com muitos caminhos ainda por serem percorridos. Celina Souza, no artigo publicado no dossiê da ANPOCS, vislumbra, entre os desafios a serem transpassados na área, a superação da primeira geração de estudos, a qual ela qualifica como “excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos”⁸.

⁴ SOUZA, Celina. Introdução – Políticas públicas; questões temáticas e de pesquisa..., op. cit., p. 12.

⁵ ARRETCHÉ, Marta. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

⁶ Idem, p. 8.

⁷ Idem, ibidem, p. 8.

⁸ SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

Em contrapartida a esses estudos, Celina Souza propõe que avancemos para a segunda geração das produções, a qual

deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracasso das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados.⁹

Uma das alternativas referidas pela autora para a construção dessas tipologias é a abordagem neo-institucionalista, cujos ramos de maior apoio na literatura são o da escolha racional e o do institucionalismo histórico. O neo-institucionalismo volta-se para a importância das instituições em relação à decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Essa abordagem, segundo a mesma autora, ajuda a entender que “não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”¹⁰. Ela adverte, no entanto,

que as fronteiras entre os diversos ramos do neo-institucionalismo nem sempre são claras e, sendo um aporte teórico ainda em processo de construção, é preciso saber, com mais firmeza, quando e como utilizá-lo. Até porque não podemos esquecer que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pelo qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam à sua análise.¹¹

Fica claro nesses dossiês que, aos desafios de construção do campo disciplinar e de acumulação de conhecimento, soma-se ainda o desafio de diversificação dos focos de pesquisa, atualmente concentrado na esfera federal. Nos comentários finais do seu texto, a autora alerta para um foco pouco explorado nas pesquisas: as políticas públicas desenvolvidas pelos governos estaduais. Ela ressalta que

Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais. Este é um tema de pesquisa

⁹ SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil..., op. cit., p. 17.

¹⁰ SOUZA, Celina *apud* DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**, 2005. 225 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. p. 71.

¹¹ SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil..., op. cit., p. 18.

importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual.¹²

Esta observação tem lá sua pertinência também para a área da educação. Segundo o que foi relatado por Janete Azevedo e Márcia Aguiar,¹³ em livro que aborda o estado da arte em política e gestão da educação entre 1991 e 1997, a predominância de estudos sobre políticas públicas nacionais também é um fato. Envolvendo 139 resumos selecionados entre teses, dissertações e pesquisas de docentes, o estudo revelou que, entre as produções do período (1991-1997), as dissertações de mestrado somam a grande maioria (65% do total). Quanto às temáticas, as autoras localizaram três blocos: análise sobre concepções das políticas de educação (16%); análise sobre o papel dos partidos políticos e outras entidades da sociedade civil (11%); análise e avaliação de programas e projetos (73%). Já em relação às esferas de abrangência, as autoras observaram que 72 dos trabalhos reunidos, isto é,

51% tratam de problemáticas de cunho nacional ou originadas a partir das instâncias centrais de poder. Os 49% restantes dizem respeito a investigações de questões que têm uma abrangência regional, estadual ou municipal, destacando-se, entretanto, a presença de questões de caráter estadual (em 34% dos casos deste conjunto).¹⁴

Assim, embora a esfera estadual tenha agregado um percentual significativo de pesquisas, ainda está longe de ocupar a preferência dos pesquisadores. Aliás, as próprias autoras acentuam a recente emergência da área como campo investigativo, particularmente das políticas de educação no contexto das políticas públicas. Um exemplo disto, registram elas,

foi a tardia constituição do grupo de trabalho “Estado e Política Educacional” no interior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-ANPEd em relação à constituição desta entidade, o que só ocorreu ao final dos anos 80. Da mesma maneira, é a partir do ano de 1995 que a ANPAE reconhece e institucionaliza este campo como integrante da esfera das suas preocupações.¹⁵

¹² SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil..., op. cit., p. 18.

¹³ AZEVEDO, Janete M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, Lauro C.; GRACINDO, Regina V. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil (1991-1997)**. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

¹⁴ Idem, p. 76.

¹⁵ Idem, ibidem, p. 77.

Além da emergência da área, foi objeto de destaque também a constatação de que a macro abordagem da política educacional ainda é pouco pesquisada, observando-se, mais freqüentemente, “um amplo recorte e fragmentação de objetos”.

Sem dúvida, a multiplicidade de publicações disponíveis, os eventos, as agremiações são algumas das evidências de que as políticas públicas constituem um novo e importante campo de investigação. A intensidade e a pluralidade que marcaram os debates na área, como revelam outros estudos produzidos além das fronteiras do país,¹⁶ indicam que a atenção dos autores para a área associa-se a um processo mais abrangente de inscrição da educação na agenda internacional, tendo em vista as mudanças estruturais do capitalismo percebidas a partir da década de 1970.

Não obstante, verifica-se que a produção de trabalhos voltados para uma perspectiva histórica e que procuram contemplar a política educacional como um todo e analisá-la contextualmente ainda são escassos. Rus Perez traz a informação de que um balanço da produção sobre as políticas sociais no estado de São Paulo nos anos 80, realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas – Nepp/Unicamp, revelou que

os estudos sobre educação se constituem numa produção significativa. Contudo, são poucos os trabalhos que tomam o exame da política educacional como um todo como objeto de suas investigações. A maioria dos trabalhos centra sua preocupação com os programas específicos, com a população-alvo e com a própria instituição encarregada de implementar a política. Quanto ao tipo de estudo, há uma concentração no exame do processo de produção e distribuição dos serviços educacionais, mas são raros os estudos de diagnóstico das condições físicas, processo decisório e avaliação da eficiência dos programas, assim como são poucos os trabalhos sobre implementação.¹⁷

Em levantamento realizado no segundo semestre de 2003, nas revistas “Estudos em Avaliação Educacional” e “Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação”, constatamos que a situação descrita acima ainda se repetia. Do total de revistas consultadas,

¹⁶ Referimo-nos aos estudos de: LEVIN, Benjamin. **Reforming education from origins to outcomes**. New York: Routledge Falmer, 2001; DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação, Sociedade & Cultura**, São Paulo, n. 16, p. 133-169, 2001; AFONSO, Almerindo J. Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo P. de (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000; LIMA, Licínio C. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo P. de (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

¹⁷ RUS PEREZ, José Roberto. **Avaliação, impasses e desafios...**, op. cit., p. 23.

apenas dois artigos tomavam as políticas educacionais em seu conjunto, sendo um deles sobre implementação de políticas educacionais em São Paulo entre 1984 e 1994 e outro sobre as diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo entre 1995 e 1999.¹⁸

No curso do levantamento dos estudos sobre análise/avaliação de políticas, além dos artigos já mencionados, foram localizados dois livros: “Avaliação, impasses e desafios da educação básica”, de autoria de José Roberto Rus Perez,¹⁹ e “Política e educação: análise de uma perspectiva partidária”, de autoria de Zacarias Pereira Borges,²⁰ ambos sobre as políticas educacionais em São Paulo, resultantes de teses de doutorado. No âmbito da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo também foram localizadas teses e dissertações com foco nas políticas governamentais dos anos 80 e dos anos 90, referentes não só ao estado de São Paulo, mas ao Paraná e ao Maranhão,²¹ sinalizando para um movimento de expansão das pesquisas que tematizam as políticas educacionais em seu conjunto.

No entanto, em levantamento bibliográfico realizado junto aos pesquisadores e atores que vivenciam a experiência de educação na Bahia observa-se uma tendência à ausência de trabalhos que tomam como objeto a política educacional como um todo. De acordo com os dados obtidos em consulta ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA (Universidade Federal da Bahia), boa parte das investigações em política educacional naquele programa está voltada para o estudo sobre a descentralização, a universalização, o fracasso e a gestão do ensino, como são os casos das pesquisas de Graziela Miranda²², Tereza

¹⁸ Os dois artigos são da mesma autora: Angela Maria Martins. O artigo publicado na revista **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 15, p. 7-53, jan./jul. 1997, é parte da dissertação de mestrado da autora, defendida na FEUSP, em 1996, com o título “Educação e diretrizes de mudança: possibilidades e limites do Estado”. O outro artigo, publicado na revista **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, n. 33, out./dez. 2001, tem como título “A autonomia outorgada: uma avaliação da política educacional no Estado de São Paulo (1995/1999)”.

¹⁹ RUS PEREZ, José Roberto. **Avaliação, impasses e desafios da educação básica**. Campinas, SP: Edunicamp; São Paulo: Annablume, 2000.

²⁰ BORGES, Zacarias P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária**. Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002.

²¹ Cf. NASCIMENTO, Ilma Vieira do. **Política educacional no Maranhão nos anos 80: ensino público de 1º grau**. 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou contra-reforma no sistema de ensino do estado do Paraná? Uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998; CORTINA, Roseana L. **Política educacional paulista no governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização**. 2000. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000; ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)**. 2001. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

²² MIRANDA, Graziela A. **Descentralização e democratização da educação: um estudo em escolas públicas baianas**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

Oliveira²³ e Antonio Carreiro²⁴, distanciando-se de análises em torno das reformas educacionais mais amplas, assim como das políticas públicas do governo do estado vistas em seu conjunto. Também não encontramos trabalhos de avaliação política das ações governamentais no setor da educação utilizando parâmetros externos de avaliação e que privilegiassem critérios tais como justiça social, igualdade social, equidade e desenvolvimento econômico, como no caso das análises políticas referidas por Marcus Figueiredo e Argelina Figueiredo.²⁵

A pesquisa que ora apresentamos situa-se nesse movimento de articulação e incremento da produção na área de políticas públicas, de predominância de estudos sobre as políticas públicas na esfera nacional e de escassa produção de trabalhos que, numa perspectiva histórica, procuram explicar as políticas educacionais em seu conjunto e analisá-las contextualmente. Em face desses elementos, pareceu-nos relevante tematizar as políticas públicas para educação básica formuladas pelos governos estaduais que se sucederam na Bahia entre 1991-1998, visando proceder a uma análise das mesmas.

Problema, objetivos e hipóteses

A escolha do objeto e do período decorreu da observação de dois fenômenos que se interligam: por um lado, as alterações nas concepções de Estado e política social operadas entre os anos 80 e 90 do século passado, traduzidas no debate da reforma do Estado, já amplamente analisada por autores como Bresser Pereira e Eli Diniz²⁶; por outro, a consolidação de um mesmo bloco político no governo do estado da Bahia ao longo de toda a década de 90, permitindo, pelo menos em tese, a continuidade das ações e dos projetos político-governamentais em mais de uma década.

O primeiro fenômeno situa-se no movimento de abandono das bandeiras empunhadas no processo de abertura política que sinalizavam, para além do enfrentamento da

²³ OLIVEIRA, Tereza C. de. **A ritualidade do fracasso escolar**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

²⁴ CARREIRO, Antonio A. **Gestão da educação e paradigma da qualidade**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

²⁵ FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina Maria C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 1(3), p. 107-127, set./dez. 1986.

²⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996; DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

crise econômica e da instauração da ordem democrática, para a reversão do modelo concentrador e o comprometimento com a temática da justiça social. Nota-se que nos anos 90, ainda que a democracia tivesse sido amplamente aclamada como base política do Estado de direito e da organização social, a defesa daquelas bandeiras praticamente desaparece, com grande impacto sobre as formulações das políticas sociais, particularmente sobre as políticas públicas de educação.

Observa-se que nesse processo passaram a ser dominantes as concepções de Estado que celebram a desregulamentação dos fluxos financeiros, a redução das proteções sociais e as responsabilidades individuais, de que é exemplo a interpretação de Bresser Pereira, por meio de suas incursões acerca da crise do Estado na América Latina, particularmente no Brasil. Sua compreensão é a de que o mercado e o Estado são os principais coordenadores dos sistemas econômicos bem-sucedidos. O Estado, no entanto, deve estar livre de funções burocráticas que distorcem seu papel no equilíbrio econômico e impactam as taxas de crescimento. Para esse autor, uma vez que uma das causas principais da crise do Estado social a partir dos anos 70

foi a estratégia burocrática adotada de executar diretamente os serviços sociais de educação, saúde e assistência social por meio da contratação de funcionários públicos que passavam a ter o monopólio desses serviços da mesma forma que um militar tem o monopólio da defesa do país, ou um juiz, o monopólio da aplicação da justiça, foi se tornando claro que era preciso voltar esses serviços não-exclusivos de Estados, nos quais não há o exercício do poder de Estado, para o mercado, ao mesmo tempo em que se continuava a subsidiá-los fortemente.²⁷

De par com essa perspectiva, a promessa de justiça social ostentada pelo Estado, especialmente a partir do governo da Nova República (1985-1990), dissolve-se. A condução do país a uma certa modernidade transforma-se na grande meta das formulações dominantes, ao passo em que passa a ser defendida como a única opção na encruzilhada da chamada crise do Estado. Dentro dessa compressão, Bresser propõe uma síntese entre os antigos paradigmas que atribuíam um papel decisivo ao Estado e o paradigma neoliberal. Diz ele:

A interpretação da crise do Estado e a correspondente estratégia social-liberal tomam emprestado do paradigma neoliberal a sua orientação ao mercado e a crença de que as funções do Estado foram severamente distorcidas. Ela afirma, entretanto, que, se a causa básica da crise econômica é a crise do Estado, isso significa que o Estado tem um importante papel econômico. Se outras explicações fossem adotadas, se a

²⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para..., op. cit., p. 21.

crise, por exemplo, fosse associada à insuficiência de demanda, necessariamente derivar-se-iam outras conseqüências. Mas, se concordarmos que a crise do Estado é a principal explicação, então não temos outra alternativa a não ser admitir que a primeira e mais importante coisa a fazer é reconstruir ou reformar o Estado, é recuperar a sua solvência, é reformar sua administração, é redefinir o seu modo de intervenção na economia, para que a governabilidade e a governança – a legitimidade e a capacidade financeira e administrativa de governar – sejam recuperadas. Só assim Estado e mercado serão complementares, de maneira que ambos possam, em conjunto, garantir a existência de taxas de poupança e de investimento adequadas, de uma eficiente alocação de recursos e de uma distribuição de renda mais justa.²⁸

Esta perspectiva que localiza uma crise no modo de intervenção do Estado é objetada, entre outros autores, por Perry Anderson e István Mészáros²⁹, os quais situam as mudanças observadas nas concepções de Estado e na reorientação no modo de intervenção dessa instituição como um conjunto complexo das mutações para responder à crise contemporânea mundial do capitalismo. Nesta interpretação, a mudança de paradigma do Estado de bem-estar para o Estado gestor, quando a ideologia do Estado provedor de benefícios e serviços foi abalada pela ideologia do Estado controlador e fiscalizador, não é tomada como um fenômeno isolado, mas interligada ao chamado processo de globalização.

A interpretação de Bresser, no entanto, está longe de se constituir numa análise particularizada, mas antes se associa a uma nova racionalidade assentada sobre a apologia do livre mercado, da competitividade, da privatização, da contenção de gastos na área social e da disciplina orçamentária, impostos pelo acirramento da competitividade e pela crise do modelo econômico, também designada como neoliberalismo. Segundo Perry Anderson, embora se tenha organizado logo depois da II Guerra com o propósito inicial de combater o Estado de bem-estar social e preparar as bases de um outro capitalismo, o neoliberalismo emerge como alternativa com a chegada da grande crise do modelo econômico pós-guerra, em 1973. Surge, pois, “para alcançar um fim histórico, isto é, a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas de crescimento estáveis como existiam antes da crise dos anos 70”³⁰.

Na educação, a inserção das orientações afinadas com os pressupostos social-liberais deu-se tanto pela aproximação com as interpretações da crise do Estado quanto pela influência e assunção das diretrizes dos acordos/pactos internacionais. Duas referências desses

²⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para..., op. cit., p. 20.

²⁹ Cf., respectivamente: ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995; MÉSZÁROS, István. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. In: _____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo; Campinas: UNICAMP, 2002.

³⁰ ANDERSON, Perry. **Balanço**..., op. cit., p. 15

pactos/acordos são, respectivamente, a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, aprovada em Jomtien, Tailândia, em 1990, e o relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, produzido para a UNESCO entre 1993 e 1996, sob a coordenação de Jacques Delors, publicado no Brasil pela editora Cortez com o título “Educação: um tesouro a descobrir”.

Esses documentos, grosso modo, têm em comum a defesa da educação como um instrumento para dominar os códigos da modernidade e para a transposição das barreiras decorrentes do mundo globalizado, e pregam a universalização do ensino fundamental. Ao lado disso, enfatizam a participação da comunidade local na definição e acompanhamento dos rumos educacionais, bem como a cooperação público-privado, sobretudo em relação à oferta do ensino médio e da educação superior.

Mas não foi só por influência externa que a perspectiva de ajuste educacional às mudanças mundiais se fortaleceu no Brasil. No centro do “abandono” das bandeiras educacionais que mobilizaram o país ao longo dos anos 80 está a opção de setores que compartilham interesses e vêm desenvolvendo capacidade de planejar e conduzir a ação política no país. Isto é, desencadeando comportamentos racionais voltados para o funcionamento do sistema socioeconômico vigente.

Nesse processo, a politização do debate educacional e sua aproximação com o projeto de construção de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos e em todos os níveis, que era uma característica dos anos 80, deixa de ter o mesmo ímpeto para dar lugar a formulações “menos políticas” e mais instrumentais, em que se articulam novas competências educacionais (competitividade, produtividade e capacidade de adaptação a situações novas) a novos modos de organização do trabalho, redimensionando o papel socioeconômico da escola.

A forma como os arautos das “novas” concepções socioeducacionais se colocam frente aos problemas educacionais correntes ilustra bem isso. Guiomar Mello,³¹ por exemplo, opõe claramente a politização dos debates educacionais experimentados em contextos anteriores ao encaminhamento de um projeto educacional nos moldes “neotécnicos”. Ela assinala que, diante das transformações operadas no mundo,

talvez seja possível levantar a hipótese de que, se ao longo deste século as demandas sociais passaram por um processo de politização crescente, o

³¹ MELLO, Guiomar N. de. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

terceiro milênio vai requerer que o exercício da cidadania e o encaminhamento das demandas sociais se qualifiquem tecnicamente.³²

Associada a essa análise há um nítido deslocamento do foco das soluções dos problemas educacionais da esfera pública, reduzindo os problemas sociais e educacionais a questões meramente técnicas. Essa interpretação completa-se na autora pelo viés da revalorização da educação na agenda de desenvolvimento. Guiomar Mello preconiza que “o salto educacional do conjunto da sociedade irá, talvez, determinar as diferenças entre países, quanto à produtividade e competitividade”³³. Em face de prognósticos dessa natureza, a busca da qualidade com equidade, enquanto meta, e o fortalecimento da escola, enquanto meio³⁴, surgem como balizamentos para as políticas de educação e condição para a mudança no sistema educacional. O Estado, antes referido como principal responsável pela oferta e manutenção da educação em todos os níveis, passa a figurar nesse movimento como um indutor de políticas e principal agente de controle sobre as mesmas. Em contrapartida, passa a ser cada vez mais forte a co-responsabilização de setores sociais pela oferta e manutenção da educação, entre outros.

Sob esse ideário vimos recrudescer as propostas hegemônicas de ajuste na Constituição de 1988 (o que, no âmbito educacional, resultou na Emenda Constitucional nº 14/96) e a finalização do desenho da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a qual vinha sendo gestada desde a Constituinte. Com a aprovação desses instrumentos legais, foram produzidas alterações significativas no conjunto das conquistas já consagradas na Constituição.

Sandra Sousa e Romualdo Oliveira³⁵ sintetizam essas mudanças em termos de um movimento de redimensionamento da polaridade centralização/descentralização, no qual se promove a descentralização da gestão e do financiamento, ao mesmo tempo em que é centralizado o processo de avaliação e controle do sistema de ensino. Esse movimento, embora adquira contornos próprios no Brasil e nos países subdesenvolvidos, reserva grande

³² Idem, p. 35.

³³ MELLO, Guiomar N. **Cidadania e competitividade...**, op. cit., p. 37

³⁴ Idem.

³⁵ SOUSA, Sandra M. Zákia L.; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**. v. 24, n. 84. p. 873-895, set. 2003. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: CEDES, 2003; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo P. de (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

afinidade com as experiências de países como os estudados por Levin³⁶, a saber, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Nova Zelândia.

Neste estudo, o autor verifica que, a partir dos anos 70, a idéia de que o Estado era o principal provedor da política social mudou, quando novas idéias abalaram a concepção de Estado de bem-estar social e abriram espaços para a concepção de Estado mínimo. A partir desse período, a educação deixou de ser tratada como a chave para o crescimento econômico e os governantes mostraram-se cada vez menos capazes e interessados em sustentar a expansão dos serviços sociais nos moldes e no ritmo experimentados após a II Guerra Mundial, quando foram registrados nos países industrializados de língua inglesa: a) crescimento substantivo do número de jovens – *baby boom*; b) investimento governamental na expansão do sistema educacional; c) investimento na infra-estrutura das escolas (equipamentos, acomodações); d) quase universalização da educação secundária; e) expansão substantiva da educação superior. Assim, Levin resume o período compreendido entre 1945 e 1975 como um período em que esses países industrializados passaram de um modesto e seletivo sistema educacional para um grande sistema de inclusão em todos os níveis.

No entanto, após a expansão da educação, experimentada nos 30 anos que se seguiram ao pós-guerra, os anos 80 conheceriam o triunfo dos governos conservadores na Inglaterra, EUA e Canadá e o crescimento da hegemonia conservadora em vários lugares. Assim, ao lado da defesa do Estado mínimo, passam a compor os projetos de governo, entre outros aspectos: a defesa do incremento dos tributos, a ênfase na responsabilidade de cada indivíduo e da família para o acesso aos serviços sociais, dentre os quais a escola. No estudo em que Levin descreve e analisa as mudanças nas políticas educacionais naqueles países, são realçados como aspectos comuns das estratégias adotadas para a implementação das reformas educacionais: a) racionalização da administração das escolas, mediante descentralização administrativa com inserção dos pais e/ou outros membros da comunidade na gestão escolar; b) generalização da avaliação como forma sistêmica de controle; c) naturalização da concorrência entre os estabelecimentos educacionais, sob a suposição de que o *marketing* do sistema é inevitável para torná-lo mais eficiente; e d) implementação de sistema de *voucher*, com distribuição de subvenções para que pais ou responsáveis também pudessem escolher entre os estabelecimentos públicos e privados.

Enfim, as mudanças observadas no Brasil entre os anos 80 e 90 traziam forte acento das mudanças mundiais, embora tivessem particularidades igualmente estimulantes,

³⁶ LEVIN, Benjamin. **Reforming...**, op. cit.

associadas, por exemplo, ao fim do regime militar e à consolidação de um sistema político democrático.

O segundo fenômeno que concorreu para a escolha do objeto e do período estudados não se descola das mudanças referidas ao primeiro fenômeno, mas as dimensiona no âmbito estadual. Trata-se do retorno do grupo político liderado por Antônio Carlos Magalhães (ACM), doravante identificado como carlista, ao governo do estado da Bahia, propugnando a reconstrução administrativa do Estado e declarando a educação pública como prioridade máxima na política social do governo. E mais, a atuação desse grupo para atualizar práticas de condução do Estado.

Num contexto em que tomou corpo o debate sobre a reforma do Estado, a qual está simultaneamente alinhada a uma concepção de política pública restritiva, em que as políticas sociais – a educação em particular – são valorizadas enquanto componentes de mediação dos interesses de mercado, chamou a minha atenção a veemência com que o governo se reportava à educação.

Na interface dos contextos nacional e baiano, embora tivéssemos clareza sobre a vinculação histórica do grupo carlista a setores de origem oligárquica, intrigavam-nos os movimentos engendrados pelo governo para consubstanciar as políticas públicas para a educação e os processos de incorporação das novas visões socioeducacionais. Isto é, o modo como o governo estadual operou as políticas educacionais no período, tendo em vista as contradições inerentes à construção de novas práticas administrativas por sujeitos (governantes) de longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como provedor.

Em face disso, a pergunta central da pesquisa foi formulada nos seguintes termos: *Quais políticas educacionais para a educação básica foram estruturadas pelos governos estaduais que se sucederam na Bahia no período 1991-1998, e como e em que medida tais políticas constituíram-se em mecanismos operatórios de adesão ativa às formulações que se tornaram dominantes nos anos 90?*

Assim, tomamos como eixo estruturante da pesquisa a atuação do Estado no âmbito das políticas públicas para a educação básica e procuramos dar sentido e compreender os movimentos engendrados para compor as políticas e lhes conferir feições, num contexto regional em que transformar os perfis quantitativo e qualitativo do quadro da educação pública se apresentava como prioridade. Daí a construção de uma incursão voltada para questões como os conflitos latentes na sociedade e as escolhas operadas pelos governantes, na qual não se reduziu a incorporação das novas visões socioeducacionais a um mero reflexo mecânico.

Dennis Palumbo defende a idéia de que a política pública é um alvo em movimento, e que

tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo ou série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Uma lei aprovada no Congresso pode ser observada; uma decisão tomada em tribunal pode ser lida, assim como também podem ser lidos regulamentos promulgados por departamentos governamentais e memorandos escritos por administradores de agências; a plataforma de um partido político pode ser lida e as declarações de um político podem ser ouvidas. Mas esses elementos sozinhos não constituem uma política. Uma política pública, assim como a política partidária, é complexa, invisível e elusiva. É uma categoria analítica, utilizada por pesquisadores que estudam a atividade do governo ao longo do tempo [...] e não algo que possa ser identificado, considerando-se um único evento ou uma única decisão.³⁷

Lançando mão dessa perspectiva, a análise empreendida na pesquisa enveredou pela exploração de momentos das séries de ações desencadeadas pelos governos e plasmadas em documentos escritos de diversas naturezas, traduzidos nas leis, programas, regulamentos, planos, pronunciamentos, anuários e relatórios gerados nessa gestão. Buscamos o exame dos traços constitutivos das políticas, visando dar sentido e entendimento à ação pública. Dentro dessa perspectiva, sublinhamos a dimensão *política* da avaliação de política, tomada em função de uma concepção de mundo.

Ao colocarmos em foco os movimentos operados pelo governo, fizemos um recorte que privilegiou um agente central no processo de desencadeamento de políticas públicas. Isto, no entanto, não significou o obscurecimento das políticas educacionais como obra de um conjunto de atores com papéis diferenciados, mas igualmente importantes, nas diferentes etapas de concepção, implementação e avaliação das políticas.

O objetivo da pesquisa foi analisar as políticas públicas para a educação básica engendradas no âmbito dos governos estaduais que se sucederam na Bahia no período de 1991 a 1998, explicitando os pressupostos político-pedagógicos e a concepção de Estado que orientaram propostas e ações governamentais em suas interfaces com as dinâmicas sociais mais amplas, tendo em vista as confluências e as contradições de duas ordens de questões: 1)

³⁷ PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: Ministério da Educação e Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (org.). **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: Departamento Técnico-Pedagógico. Divisão de Produção de Materiais e Publicações. FAE/IRHJP, 1989, p. 35.

as características e os processos de organização e reorganização do poder na Bahia; 2) as características e a natureza das intervenções estatais na educação pública.

Assumimos como pressuposto desta pesquisa que as políticas públicas são mecanismos operatórios de um projeto educacional que é parte de uma realidade contraditória, na qual estão em disputa visões sociais de mundo e projetos políticos associados a tais visões.

A hipótese inicial da pesquisa era de que as políticas formuladas no período tinham sido concebidas dentro dos marcos de ajuste da educação às mudanças mundiais, referidas como resultado da globalização. A pesquisa conduziu-nos a um refinamento dessa suposição e permitiu que percebêssemos as contradições que atravessaram os processos de estruturação e implementação das políticas, os quais se revelaram muito mais longos e complexos do que imaginávamos a princípio.

Metodologia e fontes

O debate sobre avaliação de políticas públicas, particularmente de educação, a despeito do seu crescimento, ainda está muito preso a uma perspectiva metodológica unilateral e predominantemente empírica. Dias Sobrinho³⁸ atribui esse fato à confusão histórica entre avaliação e medida.

Para ele, muitas pessoas ao estabelecerem seus instrumentos avaliativos restringem-se ao nível do conhecimento, e a avaliação requer muitos passos além desse. Um deles é compreender. Segundo o próprio Dias Sobrinho, “não basta conhecer, é preciso compreender. Compreender é ter o entendimento do conjunto, apreender intelectualmente fazendo as devidas articulações, é relacionar, é perceber a globalidade, é fazer as relações entre as partes”³⁹. Portanto, implica que se estabeleçam relações, formulem-se interpretações e se produza novo sentido para o objeto avaliado.

No esforço que empreendemos, optamos por uma abordagem qualitativa amparada na análise de conteúdo, a qual está voltada para a compreensão de mensagens para além de seus significados imediatos e de seus atributos lingüísticos pura e simplesmente.

³⁸ DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

³⁹ DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação..., op. cit., p. 167.

Diferenciando a análise de conteúdo da lingüística, Laurence Bardin⁴⁰ estabelece que o objeto da análise de conteúdo é a palavra em seu aspecto individual e atual da linguagem, enquanto o objeto de análise da lingüística é a língua em seu aspecto coletivo e virtual da linguagem. Diz o autor que:

[...] A lingüística estabelece o manual do jogo da língua; a análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis. Contraditoriamente à lingüística, que apenas se ocupa das formas e da sua distribuição, a análise de conteúdo toma em consideração as significações (conteúdo), eventualmente a sua forma e a distribuição destes conteúdos e formas (índices formais e análise de co-ocorrência). É o trabalhar a palavra e as significações que diferenciam a análise de conteúdo da lingüística, embora a distinção fundamental resida noutro lado. A lingüística estuda a língua para descrever o seu funcionamento. A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça. A lingüística é um estudo *da* língua, a análise de conteúdo é uma busca de outras realidades *através* das mensagens.⁴¹

Como técnica de análise de comunicações, a análise de conteúdo não está presa a um único instrumento. Ela se refere a um procedimento sistemático que procura, entre outras possibilidades das técnicas sociais empíricas, codificar um *corpus* e criar nova informação sobre o objeto. Desse ponto de vista, o fundamento da análise de conteúdo reside na articulação entre:

- a *superfície dos textos*, descrita e analisada (pelo menos alguns elementos característicos) e
- os *factores que determinaram estas características*, deduzidas logicamente.⁴²

Trata-se de um esforço que procura estabelecer uma “correspondência entre as estruturas semânticas ou lingüísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados”⁴³. Uma técnica que, recorrendo a procedimentos sistemáticos, procura objetivar as inferências por meio da codificação de informações e a sua recriação em novos textos. Captar as “qualidades” do texto torna-se nesse exercício o principal desafio do pesquisador e principal veio para a formulação de inferências fundamentadas, que inspirem a transcendência das informações objetivadas nos textos.

⁴⁰ BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Jô, 1977.

⁴¹ Idem, p. 43-44.

⁴² Idem, p. 40-41, grifos do autor.

⁴³ BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**..., op. cit, p. 41.

Bauer⁴⁴ sugere, dentro desse esforço, os procedimentos sintático e semântico, tomando-os como mecanismos que permitem reconstruir a representação do conteúdo, bem ao modo dos procedimentos lingüísticos, secundarizados por Bardin. Ele sustenta que os procedimentos sintáticos permitem descrever os meios de expressão e influência. Segundo Bauer, “a freqüência das palavras e sua ordenação, o vocabulário, os tipos de palavras e as características gramaticais e estilísticas são indicadores de uma fonte e da probabilidade de influência sobre alguma audiência”⁴⁵.

Já em relação aos procedimentos semânticos, Bauer argumenta que eles permitem explorar a relação entre os sinais e seu sentido normal.

A semântica tem a ver com “o que é dito em um texto?”, os temas e avaliações. Palavras, sentenças e unidades maiores de texto são classificadas como exemplos de temas predefinidos e avaliações. A co-ocorrência freqüente de palavras dentro da mesma frase ou parágrafo é tomada como indicador de sentidos associativos.⁴⁶

Mesmo com sutis diferenças, tanto Bardin quanto Bauer entendem que os termos da fundamentação da análise são fundamentais. Para o primeiro, o equilíbrio entre estruturas semânticas ou lingüísticas e as estruturas psicológicas, sociológicas, políticas é o que dá sustentação à análise do pesquisador, enquanto para Bauer “a validade da AC [análise de conteúdo] deve ser julgada não contra uma ‘leitura verdadeira’ do texto, mas em termos de sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objeto de pesquisa”⁴⁷.

Na pesquisa que ora apresentamos, pautamo-nos pela apropriação dos conteúdos dos documentos, procurando explorar o repertório de foco de cada texto, suas características argumentativas e os fatores externos que circunstanciaram e marcaram histórica e pedagogicamente as produções analisadas. Procuramos dar consequência a uma análise de conteúdo qualitativa e, conseqüentemente, não nos ativemos à análise de indicadores freqüenciais, voltando as atenções para elementos tais como a presença e/ou a ausência de alguns índices selecionados, com vistas à classificação de elementos constitutivos dos documentos analisados: qualidade/quantidade; valorização da carreira; controle pedagógico/administrativo; e centralização/descentralização. Estes índices auxiliaram-nos a

⁴⁴ BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

⁴⁵ Idem, p. 193.

⁴⁶ Idem, ibidem p. 193.

⁴⁷ Idem, ibidem, p. 193.

cotejar as fontes, direcionando nosso olhar para temas específicos dentro dos documentos. A escolha destes decorreu de duas ordens de fatores: a primeira, pertinente à própria situação educacional configurada no momento em que teve início a gestão (condições de funcionamento da rede, distribuição da rede, acesso à educação, qualificação docente e desempenho dos estudantes). A segunda, pertinente à apreensão do(s) modo(s) como os governos estudados reelaboraram e/ou incorporaram os paradigmas educacionais emergentes nos anos 90.

A análise procurou sublinhar, ainda, as diferenças e as similaridades na ação dos protagonistas estudados, suas peculiaridades como formuladores e implementadores das políticas educacionais, assim como a adequação/consistência sociopedagógica das políticas encetadas, sem perder de vistas as visões sociais de mundo e o contexto em que elas se inserem.

O *corpus* da pesquisa foi composto pelos textos impressos versando sobre as ações do governo e suas intenções no setor da educação pública mantida pelo Estado, produzidos no período de 15 de março de 1991 a 31 de dezembro de 1998. Trabalhamos com um variado leque de materiais textuais, incluindo leis, decretos, regulamentos, pareceres, discursos, projetos, relatórios, anuários da educação, entre outros textos produzidos pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia, mas também não deixamos de buscar referências em textos escritos oriundos de outros órgãos governamentais que trataram do tema e, eventualmente, recorremos a textos da imprensa escrita privada.

Os textos analisados foram selecionados com base nos seguintes critérios: canal (escrito), temática (educação básica), funções (informativa, normativa, planejadora e formativa) e abrangência (Rede Estadual de Educação da Bahia). No total, foram selecionadas e analisadas 76 peças documentais, entre relatórios, diretrizes de ação, planos plurianuais e matérias jornalísticas, os quais estão identificados em lista própria logo após as referências bibliográficas.

A análise foi apoiada em pressupostos do materialismo histórico e enfoca as políticas educacionais para além da simples indicação de seu conteúdo administrativo, procurando explicitar seus significados político-sociais, além de situá-las histórica e conjunturalmente e de pensá-las na dinâmica dos seus movimentos de articulação-desarticulação com os projetos políticos em disputa.

Partimos da avaliação de que a educação, em sua unidade dialética com a totalidade, é um processo que conjuga apropriação e reelaboração de saberes, cujas marcas são as aspirações e necessidades dos seres humanos no contexto de sua situação histórico-

social. Essas aspirações e necessidades, no entanto, não se materializam mecânica e linearmente, mas antes se apresentam de formas contraditórias e em situações adversas.

Mostrou-se particularmente relevante para a compreensão que buscamos a teoria ampliada do Estado em Gramsci⁴⁸, para quem o Estado constitui uma realidade contraditória. Isto é, além do aparelho do governo, é também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil. Nesse sentido, o Estado não é apenas uma instituição para o controle do poder, mas de formação e divulgação de visões de mundo partilhadas por organizações privadas que influenciam nos rumos socioeconômicos, políticos e culturais.

Essa noção foi-nos útil para pensarmos os paradigmas dos governos que se sucederam no período estudado, bem como para iluminar dinâmicas de ajuste da concepção de Estado às formulações no campo da educação. Esta variável conceitual foi fundamental para a condução da análise, permitindo a passagem da descrição das características dos textos à elaboração de interpretações e inferências.

O texto está estruturado em quatro capítulos, mais as considerações finais. O primeiro capítulo contextualiza o grupo político que assume o governo do estado da Bahia no período estudado, tendo em vista a evolução e os matizes políticos desse grupo que, liderado por ACM, assumiu o governo da Bahia a partir de 1991. O capítulo procura mostrar que o carlismo teve suas origens nos grupos políticos remanescentes das oligarquias e se fortaleceu como expressão política da fração mais importante da classe dominante, que se corporificou na Bahia a partir de um movimento de reação organizada ao suposto “atraso” que ali se estabeleceu no último quarto do século XIX. Sustentamos que este movimento não se restringiu à mera reiteração das práticas oligárquicas ou do coronelismo. A objeção às abordagens que enveredaram por esse prisma resulta da compreensão de que elas minimizam a importância das forças políticas organizadas nesse grupo para a promoção de uma certa modernização do Estado, certamente seu principal álibi como protagonista da administração pública dos últimos 40 anos.

ACM e seu grupo são tomados, pois, como protagonistas de um movimento político comprometido com os requerimentos das forças econômicas que passaram a predominar no estado e que fizeram da administração pública (Estado) a sua principal trincheira. Com essa abordagem, rejeitamos as polêmicas de caráter personalista e moralista como rota interpretativa e abraçamos uma linha que enfatiza esses atores como mediadores do

⁴⁸ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

projeto de modernização reclamado pela nova classe dominante emergente no processo de industrialização.

No segundo capítulo, empreendemos dois movimentos: de um lado, um panorama das dinâmicas políticas ensejadas na Nova República, caracterizadas como expressão de um momento vital à reorganização das forças historicamente dominantes no país e que, ao longo do processo de abertura política, vinham sendo confrontadas pela organização das forças populares. De outro lado, mas complementarmente, um panorama do governo Waldir Pires, como episódio que aguça a visão sobre o contexto em que o grupo carlista reassume o governo. Parte importante deste capítulo é dedicada à configuração da educação básica na Bahia nesse processo, por meio da apresentação de alguns indicadores selecionados (matrícula, sucesso escolar, distribuição espacial do acesso, composição e qualificação do corpo docente).

O terceiro capítulo dá início à análise das políticas para a educação básica do governo estadual propriamente. Toma a gestão de ACM do período 1991-1994 e, a partir da apresentação e análise de textos produzidos, procura revelar as séries de ações engendradas pelo Executivo estadual e, principalmente, qualificar as escolhas operadas no chamado “quadriênio da reconstrução da Bahia”.

O quarto capítulo está voltado para a gestão do governador Paulo Souto, no período 1995-1998. Este capítulo tenta acompanhar os movimentos engendrados pelo governo nesse período para dar direção às políticas para a educação básica e indicar seus elementos constitutivos e sua aproximação/distanciamento do projeto político do governo. Para isso, cotejamos a nova situação política do carlismo no cenário nacional e sinalizamos para algumas mudanças nos marcos operacionais do governo. A partir desses elementos, passamos a iluminar as iniciativas que deram contorno às políticas para a educação.

Nas considerações finais, são sintetizados os resultados da pesquisa. Ali recuperamos argumentos e dados apresentados ao longo do texto para realçar nossa análise sobre os alcances e os limites das políticas educacionais acionadas pelos gestores no período.

CAPÍTULO 1

Reorganização do poder e intervenção estatal na Bahia: elementos para a compreensão do surgimento e evolução do carlismo

[...] Menos que um processo de “dependência” da Bahia em relação ao Centro-Sul do Brasil, o que está em jogo é uma complexa rearticulação de interesses em escala nacional. [...].

Francisco de Oliveira, O Elo Perdido.

Dissemos na introdução que uma decisão isolada não caracteriza uma política e que sua apreensão envolve um esforço complexo de acompanhar as séries de eventos que a determinam ao longo do tempo. As séries de eventos e não os eventos isolados, portanto, são fundamentais para o esforço de visualização e desvendamento das políticas. Na compreensão que se defende aqui, no entanto, além da série de eventos no setor de educação, deve-se ter em conta também a multiplicidade de determinações das políticas. Por conseguinte, não basta vê-las em si, consoante a descrição dos documentos produzidos versando sobre a educação em cada gestão. O destrinchamento dos documentos nessa área, embora seja fundamental para visualizarmos e acompanharmos a evolução das ações governamentais em relação à educação básica, é insuficiente para informar as escolhas e as preferências dos governos, assim como para produzirmos evidências sobre suas bases políticas.

Dentro dessa perspectiva, para enriquecer a leitura dos documentos e extrair deles elementos significantes que nos permitam dizer não só quais foram as políticas para a educação, mas, principalmente, explicitar seus fundamentos e indicar as razões das escolhas operadas, faz-se necessário contextualizar o grupo político que assume o governo do estado.

O texto está articulado em torno de quatro eixos. O primeiro traz algumas considerações em torno da natureza e características da sociedade política no Brasil República. Assim, apoiando-nos nas incursões de René Dreifuss¹, Octávio Ianni² e Francisco

¹ DREIFUSS, René. **O jogo da direita**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

² IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

de Oliveira³, apresentamos, sinteticamente, algumas referências que subsidiam a análise da constituição política e das transformações operadas no Brasil a partir do final do século XIX. Tendo em conta o largo passado escravista, são iluminados alguns contornos políticos intervenientes nos movimentos de reestruturação da produção e de reorganização das relações de poder, realçando as suas implicações sobre a concepção e o modo dominante de intervenção do Estado.

O segundo eixo do capítulo, partindo dos contornos gerais do primeiro, investe na elucidação do processo de estagnação econômica que afetou a Bahia a partir do último quarto do século XIX e, dentro dele, a reação organizada da elite baiana. Neste *front* localizam-se as metamorfoses no conteúdo e na forma de intervenção dos atores políticos que detinham o controle estatal, num processo de modernização conservadora de cunho desenvolvimentista. Este movimento é o pano de fundo do terceiro eixo, o qual encerra a análise da emergência política de ACM e do carlismo.

O quarto eixo introduz breve discussão sobre a evolução da educação básica na Bahia, notadamente em relação à concepção que a distinguia como fator para o incremento do desenvolvimento e a integração social.

1.1- Transição social e política no Brasil República: considerações sobre os traços dominantes do Estado e as relações de poder

Fernando de Azevedo, na obra “A cultura brasileira”, ressalta que

Em nenhuma época do século XIX, depois da Independência, se prepararam e se produziram acontecimentos tão importantes para a vida nacional como no último quartel desse século em que se verificou o primeiro surto industrial, se estabeleceu uma política imigratória, se aboliu o regime da escravidão, se iniciou a organização do trabalho livre e se inaugurou, com a queda do Império, a experiência de um novo regime político.⁴

De fato os acontecimentos listados foram de grande impacto sobre a sociedade brasileira, podendo mesmo ser referidos como divisores de água. Os fatos postos, no entanto,

³ OLIVEIRA, Francisco. **O elo perdido: classe e identidade de classe na Bahia**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003; OLIVEIRA, Francisco. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

⁴ AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: UFRJ; Brasília: UNB, 1996. p. 603.

consubstanciaram-se e evoluíram dentro de uma tessitura político-institucional de contornos híbridos de conservação e ruptura das relações sociais de produção. Assim, ao passo que a partir de 1876 tomou impulso uma política imigratória, inclusive com sua subvenção na província de São Paulo, a abolição em 1888 se deu sem qualquer amparo institucional que promovesse a substituição do trabalho escravo pela atividade livre⁵. Por outro lado, o advento da República, em que pese o triunfo do princípio federativo, não abalou a mentalidade e a cultura política que se plasmara no pretérito.

Em plena expansão das relações capitalistas de produção, as forças do velho e do novo poderio se equilibraram e até convergiram para produzir soluções intermediárias de conservação das relações de poder. Isto não significa a ausência de tensões ou que, ao longo do período, produziu-se apenas a mera reiteração das oligarquias, como se a multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo, de que fala Gramsci, não existisse ou convergissem progressiva e linearmente.

No Prefácio e na Introdução de seu livro “O jogo da direita”, René Dreifuss dá uma boa medida das contradições que permearam e permeiam as transformações do período republicano, explorando um ângulo singular da questão: a constituição do sistema de poder dominante no Brasil. Para ele a sociedade política brasileira nasceu de um processo de convergência de classes e elites dominantes em que o constante realinhamento de posturas, conservando posições, distingue o modo de operar dos setores dominantes nacionais. Em suas palavras:

A marca registrada das transformações do período republicano brasileiro – seja em sua fase velha, moderna, recente ou prematuramente envelhecida – é a da transição social e política morosa e arrastada, imediatista e preservadora de conteúdo. Trata-se de um constante *realinhamento político conservador*, apoiado no *transformismo institucional* e escorado na *intervenção corretiva*, geralmente administrativa (burocrático-partidária), policialesca ou *manipulativa* de opinião pública e, muitas vezes, por via militar. Poderíamos dizer que o realinhamento político conservador é da própria essência das elites dominantes brasileiras e tem sido a marca registrada de suas práticas e do processo político por elas encaminhado ao longo deste século. A recente transição do regime autoritário empresarial-militar para a presente *situação pluralista* não fugiu à regra: transcorreu como mais um processo de realinhamento conservador entre os setores dominantes do país, gestado e “conchavado” no interior da Sociedade Política dominante. E o contínuo realinhamento conservador tem, por sua vez, uma contrapartida no sistemático desarranjo da sociedade civil-popular, permanentemente destruída, desarticulada ou distorcida pela intervenção repressiva das elites dominantes.⁶

⁵ AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira...**, op. cit.

⁶ DREIFUSS, René. **O jogo da direita...**, op. cit., p. 9, grifos do autor.

A assertiva de Dreifuss fundamenta-se na análise dos elementos característicos da forma de atuação dos setores dominantes, tendo como palco privilegiado o Estado. A premissa do argumento do autor é a de que o Estado republicano brasileiro se estruturou num processo de convergência político-ideológica dos agrupamentos dominantes e se consolidou como patrimônio exclusivista de elite e excludente de representação popular. Ao acentuar o traço privatista do Estado, o autor não o reduz a uma instância corporativa a serviço das pequenas ambições. Embora reconheça o corporativismo como algo presente no âmbito estatal, ressalta que prevaleceu a reiteração dos interesses da classe que se tornou dominante.

Por meio do acento de algumas características predominantes nas relações políticas/sociais estabelecidas, Dreifuss evidencia que, em plena emergência do capitalismo industrial, as classes dominantes e as elites dirigentes nacionais operavam entre a inovação da estrutura produtivo-distributiva e a conservação dos costumes e estilos de vida remanescentes, com desprezo pela organização da sociedade civil, exceto sua própria organização. Mais que isso,

[...] abortariam a administração independente da “coisa pública”, ao impedir a normatização impessoal (administrativa e legal), em troca do “jeitinho” e da “alavanca”, da acomodação e da conciliação de seus interesses privados. Entravariam, assim, a formação de uma burocracia profissional, responsabilizável e orientada pelo interesse público, favorecendo em seu lugar o surgimento de verdadeiras “roscas” de influência e retalhamento das máquinas gerenciais locais e regionais. Além disso, fincaram pés e mãos na administração federal, através *de* (e permeadas *por*) múltiplas e polifacéticas intermediações e mediações *com* e *nas* sociedades políticas, nacional ou regionalmente organizadas, como as forças militares e as facções burocrático-partidárias dirigentes.⁷

Numa situação relatada por Fernando de Azevedo em relação às ações do primeiro governo republicano no setor educacional encontramos um exemplo claro do tipo de relação político-social em questão, demonstrando também como elas se incrustavam, digo enroscavam, no interior do Poder Público:

[...] A 19 de abril de 1890 foi, de fato, criado pelo governo da República o esdrúxulo Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos que, além de *trazer um vício original de organização*, abrangendo, na mesma pasta, um corpo de serviços públicos tão diferentes e disparatados, *parecia ser “um puro expediente político”*, utilizado para desviar delicadamente da pasta da Guerra, no governo provisório, o grande professor da Escola Militar e a

⁷ Idem, p. 10, grifos no original.

personalidade de maior influência junto às gerações mais jovens de oficiais do Exército. Tinha, por isso, de durar pouco, e efetivamente foi o que aconteceu ao novo ministério, extinto a 26 de dezembro de 1892, transferidos para a pasta do Interior e Justiça os negócios da instrução [...].⁸

A citação não se presta aqui a um debate sobre o conteúdo das ações do ministro Benjamin Constant, mas evidencia a fragilidade institucional do ministério com uma composição administrativa enviesada e tendo como pano de fundo a acomodação e conciliação de interesses políticos não revelados. Situações como essa ilustrada por Fernando de Azevedo certamente não representam práticas isoladas na política brasileira. Quem de nós não assistiu, foi vítima ou teve notícia de casos de contornos semelhantes?

A análise de Dreifuss sobre o caráter conservador das transformações brasileiras certamente não é a única. Octavio Ianni, apoiado nos clássicos escritos de Caio Prado Júnior, observa, no mesmo sentido, a marcha da revolução pelo alto, traduzida no remanejamento de pessoas, interesses, associações de grupos e diretrizes no âmbito do poder estatal em favor das elites nacionais. Ele enfatiza o caráter marginalizador das transformações operadas, com destaque para os setores populares.

[...] Os diferentes setores populares, as reivindicações de trabalhadores da cidade e do campo, as demandas de negros, mulatos, índios e caboclos não encontravam lugar nas esferas do poder. Modificavam-se um pouco os arranjos do poder, das relações dos setores dominantes com os populares, do poder estatal com a sociedade, para que nada se transformasse substancialmente.

Estava em marcha a revolução brasileira, a revolução burguesa brasileira, que se desdobrará por décadas em manifestações sociais, econômicas, políticas e culturais diversas, díspares e freqüentemente contraditórias.⁹

Entre tantos outros aspectos a serem ressaltados na análise de Ianni, um que se destaca em relação à revolução citada diz respeito à sua forte articulação com os elementos socioculturais do passado. O Brasil moderno, diz o autor referindo-se ao Brasil da expansão das relações capitalistas de produção (ou se se preferir da revolução burguesa),

ao mesmo tempo que se desenvolve e diversifica, preserva e recria traços e marcas do passado recente e remoto, nesta e naquela região. O país parece um mapa simultaneamente geográfico e histórico, contemporâneo e escravista, republicano, monárquico e colonial, moderno e arqueológico.

⁸ AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira..., op. cit., p. 608, grifos nossos.

⁹ IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno...**, op. cit., p. 23.

Toda a sua história está contida no seu presente, como se fosse um país que não abandona nem esquece o pretérito; memorioso.¹⁰

Para Ianni, os anos 30 do século XX foram um marco de intenso e fecundo debate sobre o Brasil e suas perspectivas. Lembra o autor que, polarizado pela idéia de modernização, com exorcismo do passado, o debate foi acelerado a partir de 30, em meio a uma atmosfera diferenciada pela ebulição cultural, política e social. “Não foi um marco zero”¹¹, mas um período de intensificação de um movimento político-intelectual que acompanhou o deslocamento do centro da vida nacional do Nordeste para o Centro-Sul.

Reveste-se de especial significado nessas incursões o papel desempenhado pelo empresariado, especialmente o urbano, como condutor dos realinhamentos político-institucionais operados no âmbito das sociedades política e civil¹². Especialmente a partir da Segunda República, isto se verifica não só com a sua gestão direta da administração pública nos mais variados cargos, mas também com a sua destacada organização em associações corporativas e políticas permanentes. Ao organizar-se, argumenta Dreifuss,

o empresariado desbordou os limites regionais ou locais – que caracterizam formações sócio-econômicas não-classistas – e almejou associar-se, primeiro, no âmbito estadual, e depois, no país inteiro. Esta organização unificada foi feita através de associações corporativas e políticas permanentes e não simplesmente como um alinhamento que expressasse a solidariedade em torno de interesses imediatos.¹³

Zelosos dos seus interesses e portadores de uma cultura de dominação, os empresários ultrapassariam os limites regionais e locais e, organizados à distância geográfica, se afirmariam como classe nacional e direção da estrutura societária em gestação. A chave para isso foi a organização da classe dominante nacional numa espécie de clube civil de interesse privado, cujo corte foi a apropriação da administração regional e nacional pelos setores econômicos, profissionais, político-partidários, burocráticos e militares.¹⁴

O equilíbrio do velho e do novo poderio, que se desenrola no processo em questão, não se deu à margem de uma cultura política fundada nos espaços regionais e

¹⁰ IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno...**, op. cit., p. 63.

¹¹ Idem, p. 31.

¹² Sociedade civil, na perspectiva de Gramsci, refere-se ao conjunto dos organismos ditos privados e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade. A sociedade política agrupa o conjunto das atividades da superestrutura que dizem respeito à função de coerção. Ela não se restringe à força militar, mas abrange também o ordenamento jurídico. Cf. PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

¹³ DREIFUSS, René. **O jogo da direita...**, op. cit., p. 10.

¹⁴ Idem.

exercida assimetricamente. Pelo contrário, trata-se de um processo que incorporou elementos da cultura e da história anterior e os redimensionou em favor da expansão das relações capitalistas de produção.

Os variados comportamentos racionais implicados ali, por sua vez, resultariam em distorções profundas na organização política brasileira: um sistema político poliárquico de colorido oligárquico. Adriano Jonas e Gilberto Almeida chamam a atenção para algo fundamental para compreendermos os contornos e os movimentos de tal organização. Eles assinalam que

A existência de um sistema político oligárquico depende da proporção da sociedade política constituída pelos eixos da participação e da elegibilidade (a *polis*), em relação à sociedade mais ampla (o *demos*). Note-se que uma poliarquia pode sofrer um processo de oligarquização apenas manipulando o eixo dos elegíveis. Sem que o eixo da participação sofra rupturas institucionais, é possível oligarquizar um sistema representativo poliárquico, de modo formal e informal, manipulando o eixo da elegibilidade. No que se refere, por exemplo, ao sistema representativo da 1ª República, a oligarquização era plena, sendo impossível defini-lo como poliarquia que oligarquizou-se. *Formalmente*, na 1ª República, os eixos da participação e da elegibilidade eram controlados com a barreira educacional. O povo assistia [a] tudo “bestializado”, como diziam os estrangeiros da época [cita Carvalho, 1997, p. 69], devido certamente ao controle ferrenho do eixo da participação. *Informalmente*, por outro lado, os eixos da elegibilidade e da participação eram controlados pelo *compromisso coronelístico*.¹⁵

Um dos efeitos mais perversos da representação distorcida ou, no caso da Primeira República, da sua negação, refere-se à redução da República a uma Re(s)Pública de natureza privada, para usar a expressão de Dreifuss. Seguindo as trilhas e as pistas da literatura explorada na pesquisa, percebe-se que a forma mais concreta ou a decorrência mais palpável disso efetivou-se na degeneração do sentido do Estado e das relações estabelecidas entre governo e Estado. Trata-se de uma inversão tão radical que já se generalizou a referência a Estado e a governo como sinônimos e, o que é mais grave, já se incorporou o sentido do Estado e das relações estabelecidas entre governo e Estado nos moldes do que Dreifuss designou como governo estatal.

Numa leitura ainda atual, em 1989 esse autor asseverava:

¹⁵ JONAS, Adriano; ALMEIDA, Gilberto W. Oligarquia, mídia e dominação política na Bahia. **Organização & Sociedade**, Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 1, n. 1, p. 103-115, dez. 1993. p. 105, grifos dos autores.

Hoje, por sua ilegitimidade, nascida do conchavo e da negação do voto, o governo é, mais do que nunca, “posseiro” do Estado e age como *um aparelho estatal no estado de dominação*, configurado pelas três grandes associações políticas – a militar, a empresarial e a conservadora associação partidário-burocrática, que ganha sentido, interesses próprios e vontades diferenciadas. Isto é: o governo se arroga funções de Estado e o sub-roga; ele parece dizer: *eu sou o Estado*. Esta apropriação do Estado pelo governo dá a medida da desapropriação de que a sociedade foi objeto e da alienação do Estado em relação a esta. Não é à toa que na linguagem popular o “Planalto”, além de ser um termo topográfico, designa tanto o Palácio quanto a intrincada combinação de pessoas, estrutura, ritual e processualística das relações de poder e da direção política e burocrática da máquina gerencial-estatal. Em termos simbólicos e metafóricos, o rótulo parece adequado, quando se visualiza a distância entre o Planalto e a “planície” cívica. Tanto que até o ditado das felpudas raposas mineiras – “Aos amigos tudo; aos inimigos, a lei” – também sofreu sua atualização, desta feita carioca: “Aos amigos, tudo; aos inimigos, nada; aos indiferentes, a lei”. Configura-se, assim, o *governo estatal*.¹⁶

Os argumentos repertoriados por Dreifuss não são difíceis de serem confirmados. Uma busca mais atenta na literatura ou a atenção aos acontecimentos que nos circundam servem, sem modéstia, uma dezena de exemplos que reforçam bem a situação em tela.

Certamente que, em mais de cem anos de República e das transformações citadas por Fernando de Azevedo no primeiro parágrafo deste item, muita coisa mudou. O menosprezo pelos critérios públicos de julgamento das situações e problemas advindos da vida em sociedade não se tornou menor por isso.

Evidentemente, as considerações postas não têm como pretensão aprofundar a análise do jogo das forças políticas no período em apreço; elas, no entanto, abrem veredas por onde se podem captar alguns sinais importantes para entender algumas tendências e alguns traços dos modos de articulação e atuação da classe dominante e seus desdobramentos no interior da administração pública.

Uma questão central entre as considerações postas até aqui diz respeito ao papel e às feições do Estado brasileiro. Note-se que os elementos sociohistóricos sublinhados nas interpretações dos autores citados indicam que, no processo em questão, não só se “personalizou” uma concepção de Estado, mas se subverteram os códigos legal, administrativo e coercitivo a ele inerentes em sua função de escamotear as relações de produção. Como nos lembra Claus Offe¹⁷, é fundamental para o Estado capitalista construir

¹⁶ DREIFUSS, René. **O jogo da direita...**, op. cit., p. 34, grifos do autor. Ao final do ditado atualizado referido pelo autor, ele acrescenta uma nota sobre sua origem: “Informe JB, *Jornal do Brasil*, 27.01.89. Cartaz afixado no Departamento de Pessoal da Câmara Municipal do Rio de Janeiro”.

¹⁷ OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 35, p. 9-59, abr. 1990.

legitimidade e exercer seu monopólio administrativo. Por isso, para obter o apoio e o reconhecimento dos cidadãos o Estado procura manter a ficção da igualdade entre eles e eximir-se da responsabilidade pelas experiências de desprivilegiamento e exploração.

No Brasil, no entanto, a função do Estado de escamotear as relações de produção foi forjada sem os pudores embutidos na “ficção da igualdade”. As elites e a classe dominante detiveram-se principalmente na conservação das relações de poder referendadas na linhagem hierárquica e no controle da organização popular, ora exercido pela força, ora mistificado na concessão de benesses. Equilibrando a distribuição de favores e o uso da força. “A mão que afaga é a mesma que apedreja [...]”¹⁸, confidencia Augusto dos Anjos em um poema seu. Não que isso seja uma verdade intocável, mas olhando para a relação que a classe dominante reiterou nos espaços públicos e privados sob sua tutela não é difícil reconhecer as verdades do poema e a sua justa adequação ao Brasil deste último século.

Com este corte, o Estado “teve que ser paternalista e autoritário, não cívico”¹⁹. Em assim sendo,

O tratamento coercitivo da questão social foi alicerçado na prática de um estado, percebido e justificado como sendo uma associação política que reclama o monopólio do legítimo uso da violência, tendo um único fim: o de salvar, e em certos casos mudar, a distribuição interna de poder. O Estado foi projetado como *preservador* das relações sociais de poder e produção, mas não como *escamoteador* destas, tornando-se um *aufheber* incompleto. Assim, suas premissas foram esvaziadas, bem como a sua autoridade, que só poderia ser constituída e exercida na medida em que o Estado se apresentasse como superador das particularidades classistas e não como agente dos segmentos dominantes.²⁰

Isto não significa, no entanto, que os requerimentos da classe dominante tenham sido postos sem dificuldades, galgando fases e etapas sucessivas, ou que o Estado tenha operado exclusivamente como instância de reprodução das relações estabelecidas. Pelo contrário, os movimentos de reestruturação da produção e de reorganização das relações de poder que forjaram o Estado preservador de relações de dominação pelas vias paternalista e

¹⁸ ANJOS, Augusto dos. Versos íntimos. In: _____. **Eu**. 3. ed. João Pessoa: Editora Universitária, 2003. p. 115.

¹⁹ DREIFUSS, René. **O jogo da direita**..., op. cit., p. 11.

²⁰ Idem, p. 11. Em relação ao uso da expressão “*aufheber* incompleto”(sic), o autor apresenta o seguinte esclarecimento: “Utilizamos o termo *aufheber*, com sua conotação de *preservador*, *escamoteador* e *superador*, que os filósofos alemães do século passado, ostensivamente a partir de Hegel, empregaram para se referir à natureza do Estado em formação. Eles o faziam, para explicar como seus próprios ‘estados de coisas’ – a distribuição social dos indivíduos e a atribuição de ônus e benefícios às diversas camadas da população; as formas de produção, a administração de produtos e pessoas, a legitimidade de crenças, valores e normas (embora em mutação permanente) – eram ‘coisificados’ institucionalmente numa nova estruturação sócio-econômica – capitalista – e num novo modo vivencial, o burguês” (sic).

autoritária necessitaram vencer e aplacar conflitos. Tais dinâmicas não serão tratadas aqui, contudo é necessário frisar que, no âmbito das continuidades que parecem prevalecer, houve impasse, conflito e luta pelo controle político, econômico e social.

Francisco de Oliveira fez as contas e chegou à conclusão de que, entre 1930 e 1984, o Brasil teve uma média de uma tentativa de golpe a cada três anos. A aritmética não é complicada. Ele diz:

Se fizermos a conta, de 1930 até 1932, 1934, 1935, 1937, 1945 e 1947, o Partido Comunista foi colocado na ilegalidade através de um golpe legal porque, no Brasil, o Parlamento também dá golpes. Em 1954, houve o suicídio de Getúlio Vargas, a tentativa de dois golpes, sendo um da Marinha e outro da Aeronáutica contra Juscelino, que havia sido eleito. Antes, tivemos a tentativa de impedir a posse de Juscelino, quando Lott retrucou com um *pré-golpe*, passeando aqui, na Baía da Guanabara, com o vice-presidente preso dentro de um navio. Depois houve a renúncia de Jânio Quadros; uma tentativa de golpe. A seguir, uma tentativa de impedir a posse do vice, impasse resolvido através de um acordo para a aceitação do parlamentarismo; outro golpe legal dado pelo Parlamento. Logo depois, via um plebiscito, foi restaurado o presidencialismo. Em 1964, temos o golpe civil-militar. Depois vieram os golpes dentro do golpe, como em 1967, 1968, a doença de Costa e Silva com a posse da Junta Militar, o caso do General Silvio Frota no Governo Geisel e uma distensão lenta e gradual. Uma média de um golpe para cada três anos.²¹

As tentativas e os golpes de que fala Francisco de Oliveira não foram em vão. O uso de tais recursos, além dos esforços recorrentes para impedir a organização da sociedade civil-popular, como mencionado por Dreifuss, mostra também “o que foi o esforço, a tensão, a violência e a acomodação entre grupos econômicos e sociais regionais”²². É bom lembrar a existência não só de embates internos entre os segmentos/agrupamentos de classe, mas também negar uma possível leitura de continuidade sem percalços e sem resistência dos dominados ou classe subalterna. Embora este não seja o foco da análise em curso, cabe lembrar as reações dos subalternos como o grande diferencial histórico deste país.

Voltando ao foco principal, as tentativas e os golpes listados por Francisco de Oliveira, como expressão do modo de intervenção estatal, mostram principalmente a impossibilidade imediata de hegemonia por uma classe e uma certa “opção” da classe dominante pela exacerbação da sociedade política. Gramsci observa que a separação da sociedade civil em relação à sociedade política põe em relevo um problema de hegemonia, isto é, o deslocamento da base histórica do Estado. Quando isto ocorre, “tem-se uma forma

²¹ OLIVEIRA, Francisco. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90..., op. cit., p. 49, grifo do autor.

²² Idem, p. 49.

extrema de sociedade política: ou para lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercitivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se, etc.”²³. Pelo exposto até aqui, certamente a exacerbação da sociedade política brasileira não se associa a um movimento de eclosão política nova para esmagar resistências e se desenvolver. Assim, a reflexão de Gramsci parece adequar-se melhor à primeira opção, haja vista a predominância de um comportamento racional pautado na intervenção coercitiva e no constante realinhamento conservador da classe dominante. Classe esta que, trajando chapéu e botas ou paletó e gravata, fez do Estado um aparelho privado/privativo.

Os elementos e os argumentos expostos com base em Dreifuss e Ianni permitiram indicar que, no Brasil, a separação de sociedade civil e sociedade política consubstanciou-se mediante a luta das elites e da classe dominante emergente para assegurar o contínuo realinhamento conservador calcado no sistemático desarranjo da sociedade civil-popular.

Nota-se que a forma extrema de sociedade política referida por Gramsci realiza-se tanto como necessidade de controle das contradições quanto como uma espécie de estabilizador da base do Estado. Gramsci, por outro lado, ressalta no Estado as funções de justificar e manter a dominação conciliando força e consenso ativo dos governados, isto é, hegemonia. Sua concepção de Estado supõe a diferenciação entre o Estado em sentido estrito e o Estado em sentido amplo ou integral. Tal diferenciação, segundo Buci-Glucksmann²⁴, não implica dois conceitos de Estado, mas dois momentos da articulação do campo estatal.

Em um sentido estreito, o Estado se identifica com o governo, com o aparelho de ditadura de classe, na medida em que ele possui funções coercitivas e econômicas. A *dominação* de classe se exerce através do aparelho de Estado no sentido clássico (exército, polícia, administração, burocracia). Mas essa função coercitiva é inseparável de um certo papel adaptativo-educativo do Estado, que procura realizar uma adequação entre aparelho produtivo e moralidade das massas populares.²⁵

As funções coercitivas associadas às adaptativo-educativas ampliam as dimensões e as funções do Estado, traduzidas em Gramsci como Estado integral. Não se trata de excluir ou sobrepor funções, mas de compreendê-las como faces de uma só moeda. O Estado integral pressupõe, acrescenta Buci-Glucksmann,

²³ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 263.

²⁴ BUCI-GLUCKSMANN, Cristinne. **Gramsci e o Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

²⁵ Idem, p. 127-128, grifo do autor.

a tomada em consideração do conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a maneira como ela poderá realizar sua “hegemonia”, ainda que ao preço de “equilíbrios de compromisso”, para salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçado em períodos de crise.²⁶

Cabe explicitar que, a partir dessa conceituação, a análise empreendida não se presta a uma visão negativa de mundo e de Brasil, e menos ainda a uma compreensão do Estado como mero instrumento unilateral das classes dominantes, mas demarca a primazia da direção cultural e ideológica de uma dada classe, tendo em vista as formas históricas de organização da sociedade e as relações de poder nela prevalecentes.

Para a pesquisa, o esforço de recuperar os contornos políticos ou as marcas dominantes dos processos e formas de organização da classe dominante não teve um fim em si. Ele se justifica pelo potencial que encerra para iluminar a tessitura política regional. A cena política nacional, genérica nos moldes tratados aqui, tem forma e endereço em vários lugares. A Bahia, de que nos ocupamos na pesquisa, é um deles.

A dominação estatal a partir do governo, a caracterização do Estado como aparelho político-gerencial comprometido com interesses privativos da classe dominante e a subordinação das camadas subalternas pela preservação das relações de poder são alguns dos contornos locais que reforçam o corolário nacional do realinhamento político conservador, o qual também pode ser traduzido como o governo estatal de indivíduos massificados em oposição à afirmação de uma sociedade civil e política de coletivos sociais. Acompanhemos isso mais de perto por meio de alguns movimentos operados na Bahia e que concorreram para que o carlismo se firmasse como uma das forças políticas mais eficazes para inibir as reações adversárias e ampliar o campo de atuação dos setores dominantes.

1.2- Organização e reorganização do poder na Bahia: confluências e contradições das oligarquias arcaicas às poliarquias modernas

No presente estudo, além dos aspectos nacionais realçados na tessitura político-social, é fundamental para a compreensão da gênese do carlismo a retrospectiva dos processos políticos que embasaram a reorganização dos setores dominantes locais, inconformados com

²⁶ BUCI-GLUCKSMANN, Cristinne. **Gramsci e o Estado...**, op. cit., p. 128.

o “atraso” econômico que se instalara na Bahia no último quarto do século XIX, referido no século XX como “enigma baiano”.

1.2.1- A capitulação da economia baiana: notas sobre o “enigma baiano”

“Enigma baiano” é uma expressão que se tornou recorrente para referir-se à mudança nas funções produtivas de uma região econômica que outrora contornara o declínio da indústria açucareira com a edificação de um pólo de produção alternativo, de alta envergadura para o contexto, e que se vê acuada, depois dessa experiência, por um longo e vertiginoso declínio, retroagindo de espaço de produção a espaço de mera circulação. Refere-se, pois, ao paradoxo de a economia baiana haver-se antecipado e depois estagnar em face do crescimento do Sul e do Sudeste.

Quais as raízes e as causas dessa estagnação? Como promover o reencontro da Bahia com a pujança econômica? Estas eram as perguntas que se propunham líderes políticos, intelectuais e proprietários, em meados do século XX, defrontados com a condição de atores secundários na cena econômica brasileira. E não é para menos.

No passado escravista e de mais simples divisão social do trabalho, Salvador, um típico espaço de “não-produção”²⁷, mas de controle do comércio e da burocracia colonial, havia-se destacado no declínio da indústria açucareira baiana com a abertura de espaços para novas atividades. A produção de tabaco e a indústria têxtil são os dois exemplos mais proeminentes, mas, além dessas atividades, incrementaram-se também as produções em outras áreas tais como fábricas de charutos, de rapé, papel, chapéus e a metalurgia.

À aplicação e diversificação das atividades produtivas acrescenta-se, ainda, a sincronia da atividade político-administrativa dos governos com as iniciativas empresariais

²⁷ OLIVEIRA, Francisco de. O elo perdido..., op. cit.. O autor sustenta e nós assumimos aqui que, socioespacialmente, a economia e a sociedade das colônias de “produção” (de que é exemplo o Brasil) têm uma diferença fundamental e marcante entre campo e cidade. Enquanto a cidade é um espaço de controle do comércio e da burocracia, com abertura de atividades domésticas e de precária circulação de mercadorias, o campo revela-se como “unidades fundadas no trabalho escravo de um produto para a exportação. [...] O escravo se especializa na agricultura de cana, e outros poucos no manejo industrial, compreendido aqui o domínio das técnicas que não requeriam nenhuma ‘ciência’ apropriada fora dos interstícios da própria produção. Mas não há troca entre as unidades de produção, o que logo marca a característica do campo brasileiro, sobretudo as fundadas no trabalho escravo: unidade cerrada em torno do processo de produção, nenhum artesanato que mereça esse nome, e o abastecimento dos escravos sendo questão interna à própria economia do Senhor Branco.” (p. 25-26)

para remover os óbices e promover as condições para o desenvolvimento, diga-se de passagem, especialmente da capital e do Recôncavo, conforme indica Pinto da Aguiar.²⁸

Assistia-se, então, a uma atividade febril dos homens de empresa [sic] daquela Bahia dos meados do século passado.

Tenta-se a substituição da energia humana pelo vapor, através da mecanização de engenhos, fábricas e transportes; fundam-se companhias para construção de ferrovias de navegação a vapor, marítima e fluvial; rasgam-se estradas e constroem-se pontes; organizam-se sociedades de imigração e colonização de trabalhadores livres; criam-se instituições de ensino secundário e técnico-profissional, como o Liceu Provincial e a Escola Agrícola de São Bento; pululam os bancos, desenvolvem-se as comunicações; e a organização, e a proteção ao trabalho assalariado tende a expandir o mercado pelo aumento do poder aquisitivo da massa em termos [sic] monetários.

Associada à diversificação das atividades produtivas, observam-se também sinais embrionários de reorganização das relações de trabalho e das formas de produção. Como observa Francisco de Oliveira, o trabalho ainda é, em parte, de escravos, mas uma categoria de assalariado já começa a surgir. Ademais, reforça o autor,

Mesmo o emprego dos escravos revela-se uma forma embrionária de assalariamento, pois senhores de escravos, para os quais aqueles já eram ociosos, “alugam” aos empresários a mão-de-obra que lhes sobra. Salvador terá as primeiras formas institucionais capitalistas no Brasil, e quem diz forma, diz *função*.²⁹

Além da abertura de espaços para novas atividades e dos sinais de surgimento de uma categoria de assalariado, Francisco de Oliveira ressalta ainda dois outros sinais de um processo de acumulação que começava a se expandir: o Banco da Bahia, que em 1858 já funcionava independentemente do Banco do Brasil, e a Companhia de Seguros Aliança da Bahia.

Para Pinto de Aguiar³⁰ os bancos de emissão “eram o elemento dinâmico indispensável à economia baiana” que florescia. Em sua interpretação, o surto da atividade bancária dessa fase demonstrava, por um lado, a existência de reservas indispensáveis à incorporação de bancos e, por outro, que o capital individual era insuficiente ao financiamento das inversões e da produção no ritmo de entusiasmo e de otimismo que envolvia “os homens

²⁸ AGUIAR, Pinto de. A Bahia nos meados do século XIX. In: _____. **Ensaios de História e Economia**. v. 1. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1960. p. 127.

²⁹ OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido...**, op. cit., p. 28, grifo do autor.

³⁰ AGUIAR, Pinto de. A reforma bancária de 1860. In: **Ensaios de História e Economia**. v. 1. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1960. p. 132.

de empresa”. Ele relaciona não duas instituições de crédito, mas uma boa meia dúzia delas operando na província, tanto na capital quanto no interior.

Em 1845, o Banco Comercial da Bahia, em 1848, a Sociedade do Comércio da Bahia, o Banco Hipotecário da Bahia, a Caixa Comercial da Bahia; em 1853, a Caixa Reserva Mercantil; em 1854, a Caixa de Economias, a Caixa Hipotecária, todos na Capital, enquanto, em 1856, fundam-se em Cachoeira e em Santo Amaro, Caixas Comerciais, e tenta-se o mesmo em Nazaré e em Valença. Enfim, em 1 de Julho de 1858, o Banco da Bahia, ora completando o seu primeiro centenário como das mais antigas organizações bancárias do Brasil [...].³¹

No quadro sumariado, os dados levantados pelos autores consultados não se resumiam à mera diversificação dos empreendimentos; mais que isso, evidenciavam a expansão de um processo de acumulação em que estavam implicados vários interesses e vários aspectos da vida social. As perspectivas abertas na conversão ensaiada pela província, de um espaço de controle do comércio e da burocracia para um espaço de produção, inegavelmente eram muitas e promissoras para o processo burguês em incubação.

Embora ainda ancorado na forma escravista, é clara já a emergência de um processo burguês, não apenas da produção do valor, mas de sua representação, uma “coisificação” que se faz para além da mercadoria “escravo”. Em meados do século XIX, Salvador e o Recôncavo contam com uma multitude de engenhos de açúcar e rapadura, engenhos de aguardente, fábricas de tecidos, fábricas de selas e arreios, fábricas de velas, de beneficiamento de produtos alimentícios, de charutos, bancos e uma companhia de seguros. Passa de 50 mil habitantes em 1800 para 129 mil em 1872 e 144 mil em 1890. É um mercado de produção, de exportação e de importação, disputando com o Rio de Janeiro o primeiro lugar como porto, mercado de escravos e praça de comércio.³²

Não obstante, as perspectivas abertas entre as décadas que vão de 1840 a 1860, de consolidação da Bahia como um espaço de produção, não se confirmariam a partir do último quarto do século XIX. No vácuo do declínio da indústria açucareira, no princípio do século XX, em lugar de prosperidade e do progresso cobiçado a província experimenta o desmoronamento dos castelos içados como espaço de produção.

A política econômica brasileira, inicialmente centrada no controle da taxa de câmbio para favorecer o café, diversificara-se com a industrialização e criara as condições para a renovação das formas de controle e de produção. A essa altura, o cacau era a principal

³¹ AGUIAR, Pinto de. A reforma bancária de 1860..., op. cit., p. 132.

³² OLIVEIRA, Francisco de. O elo perdido..., op. cit., p. 28.

fonte de divisas da Bahia. Seu circuito produtivo, no entanto, estava restrito à faixa litorânea do Sul do estado.

Enquanto o Sul e o Sudeste do país fortaleciam-se como centros produtores e de comando, a Bahia, isto é, a classe dominante baiana, perguntava-se sobre como não perder os anéis e os dedos na escalada em que ela já não era mais palco, mas bastidor do processo de produção.

Praticamente toda a primeira metade do século XX é o desenrolar desse drama. Uma cidade-sede do capital bancário, que controla a circulação do excedente do cacau e do tabaco e uma indústria de pouca expressão, fundada na decadência do açúcar, nas poucas indústrias têxteis que restam, defendidas estas por “barreiras” regionais que serão desmanteladas pós-1930, e umas poucas indústrias primárias, de transformação do cacau em manteiga e de fabricação de charutos – Danneman, Suerdieck. Uma fortíssima oligarquia, que vive faustosamente, letrada, cosmopolita, filhos estudando na Europa, dilapidadora e... investidora no Centro-Sul, Rio e São Paulo, principalmente.

A estrutura social pára, como num retrato amarelecido, no nível que se instaura no princípio do século XX. A contradição: [...] muitos homens precários numa ordem não escravocrata. Sob a imponência e a ostentação da oligarquia, Catarinos, Sás, Calmons, Calmons de Sá, Marianis, Bittencourts, Simões, Correias da Silva, Magalhães, e outros arrivistas incorporados pela riqueza e pelo sobrenome estrangeiro, Dannemans, Suerdicks, Wildbergers, vegeta uma população de não-reconhecidos.³³

O que teria dado errado? Ou melhor, como o berço das primeiras formas institucionais capitalistas do Brasil viu naufragarem as perspectivas econômicas que floresceram por três décadas? Os próprios Pinto de Aguiar e Francisco de Oliveira fornecem alguns elementos interpretativos que permitem margear as dinâmicas do malfadado desfecho da economia baiana no contexto em questão. Vamos aos autores.

Pinto de Aguiar detém-se num foco principal para explicar a façanha: a limitação dos bancos emissores. Ele relata que a emissão de bilhetes e notas, antes restrita ao Banco do Brasil, estendeu-se aos bancos privados e ganhou volume rapidamente na província, à sombra da Política Souza Franco. Tal política, segundo o autor, representava a orientação emissionista liberal, que consistia na expansão do poder de emissão de bilhetes e notas aos bancos privados, flexibilizando a multiplicação de moeda escritural.

A descarga, no mercado, de um volume de moeda bancária aparentemente acima da capacidade de sua absorção por um aumento paralelo da produção, teria dado origem a um intensivo movimento de especulação e,

³³ OLIVEIRA, Francisco de. O elo perdido..., op. cit., p. 33.

possivelmente, a uma alta de preços, alta que tem sido, através da história, a demarcação constante de quase todos os períodos de intensa atividade econômica.³⁴

Tal orientação, embora identificada com os interesses das oligarquias baianas, teria começado a ser abortada com a reforma bancária sancionada a 22 de agosto de 1860, que limitava a expedição de bilhetes e notas pelos bancos³⁵. O autor, embora reconheça que as consequências dessa medida, no momento em que ele escreve, ainda demandem estudo acurado, não se furta a assumir que ela era um grande empecilho ao desenvolvimento da Bahia.

Em termos nacionais, seria ela acusada de deter, pelo espaço de vinte anos, o progresso econômico do país. Millet afirma que “a lei de 1860 tem a justa reputação de ser o mais perfeito instrumento para matar o espírito de associação e a própria iniciativa individual”. E Nabuco dirá: “A êsse [sic] respeito, tudo que se escreveu contra a lei é perfeitamente justo, havendo somente [sic] a desculpa de que foi uma reação contra o abuso e artifícios que se tinham praticado com as associações de capitais”.

Se a reforma foi uma providência contra a inflação e a especulação nos seus aspectos nacionais, parece que, na Bahia, agiu como elemento frenador, demasiado rígido e desencorajador. Tudo indica, como observamos, que a província dispunha então de reservas efetivas de capitais disponíveis, capazes de se transformar em realizadores de uma fase capitalista, para a qual os bancos seriam aparelho de crédito indispensável, orientados para estimular uma atividade não meramente especulativa, mas realmente produtora. Aquelas disponibilidades, com efeito, não bastariam, por si, ao financiamento de tal atividade, de modo que, limitado o poder de emissão, e desencorajada a formação de organizações bancárias, sobretudo depois da crise de 1864, viriam a faltar os elementos necessários ao pleno aproveitamento daquele elã, perfeitamente coordenado com os recursos e o comportamento institucional na província, dos empresários e do governo [sic] locais, e com conjunturas favoráveis como, por exemplo, a Guerra de Secessão nos Estados Unidos.³⁶

Pinto Aguiar, no entanto, conclui que era perigoso e imprudente imputar à reforma bancária de 1860 todo o malogro do desfecho econômico da Bahia. Ele admite que

Outras causas, subseqüentes, como a sêca [sic] de 59, a Guerra do Paraguai (que teria representado para a economia baiana a sangria de 40.000 braços ativos), a praga da cana-de-açúcar na década dos setenta, a evasão do braço escravo disponível para as plantações cafeeiras do sul, e enfim a abolição, teriam contribuído para a redução do seu crescimento. E, também outras múltiplas causas exógenas... Nenhuma dúvida há, porém, quanto à relação

³⁴ AGUIAR, Pinto de. A reforma bancária de 1860..., op. cit., p. 132.

³⁵ Idem. O autor não indica com precisão qual a lei que instituiu a reforma na data em questão.

³⁶ Idem, ibidem, p. 133.

entre aquela reforma ou a crise bancária que se lhe seguiu, e a redução no ritmo de progresso do grande estado nortista.³⁷

A análise de Francisco de Oliveira, mais atenta e crítica aos jogos de interesses presentes na sociedade, acusa duas causas para a perda do elo com o desenvolvimento econômico: a ligação umbilical da economia brasileira com o setor exportador e a sustentação da demanda interna criada pela dinâmica das próprias exportações. Segundo ele, com o desmantelamento progressivo da estrutura fundada e suportada pelo açúcar, o produto clássico de exportação, começa a se formar uma economia semicamponesa de subsistência, a qual viria a ser a marca predominante da agricultura do Nordeste. Nesse processo, uma complexa rearticulação de interesses em escala nacional teria tomado forma em torno de uma política econômica centrada na taxa de câmbio para o café, tendo como eixo produtivista Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto a Bahia passava a ocupar funções não-produtivas.

O café é um verdadeiro “olho de furacão” a drenar, a concentrar os recursos da economia brasileira. Cria uma divisão social do trabalho mais diferenciada e mais rica na sua “região”, sobretudo porque não autarciza as unidades de produção, e embota o desenvolvimento da divisão social do trabalho nas outras “regiões” do Brasil, vale dizer, Bahia e Nordeste. A política econômica brasileira passa a girar em torno da taxa de câmbio para o café, desbloqueando as defesas das economias “regionais” e implantando *uma convergência de interesses entre os capitais aplicados no café e os produtores-exportadores de tabaco e de algodão, na Bahia e no Nordeste*. Essa convergência de interesses, embora fundada em formas de produção e relações de produção profundamente diferentes, será uma armadilha mortal para o desenvolvimento do capitalismo na Bahia e no Nordeste. A Bahia tem, como já se assinalou, uma longa tradição no manejo do capital bancário. Este passa a atuar na circulação do excedente que provém do tabaco e do algodão, projeta-se já nos fins do século XIX e princípios do século XX para o Sul do Brasil, Minas, Rio de Janeiro e São Paulo; passa a desempenhar um papel meramente circulatório, aplica-se em funções não produtivas, em direção ao controle e propriedade do solo urbano em Salvador, e em financiamento imobiliário no Rio de Janeiro e São Paulo. Até bem avançada a década de 1950, a Companhia de Seguros Aliança da Bahia é a proprietária de praticamente a metade do solo urbano em Salvador.³⁸

Note-se que o epicentro dessa interpretação não são os fatos que dão concretude à decadência baiana, mas as metamorfoses operadas no processo de rearticulação dos interesses produtivistas em escala nacional. É certo que não estamos falando de ações ou movimentos

³⁷ Idem, ibidem, p. 134.

³⁸ OLIVEIRA, Francisco de. O elo perdido..., op. cit., p. 30, grifo nosso.

arquitetados e executados linearmente, em que supostamente as elites tenham-se incorporado em bloco. Pelo contrário: se alguns setores, principalmente o financeiro, deslocaram seus investimentos para os centros emergentes, encorpando as funções não-produtivas do estado, outros, resistindo à “armadilha mortal” de que fala Francisco de Oliveira, incrustaram-se. Muitos destes, como se pudessem ficar imunes às hierarquizações próprias à estrutura produtiva erguida, alimentariam a expectativa de avanço e progresso local.

A grande ironia desse processo é que a divisão social do trabalho, pouco desenvolvida em termos capitalistas, associada à concentração dos investimentos empresariais nas regiões emergentes, acentuava na Bahia a estreita contradição entre a opulência e a pobreza, já de muito conhecida.

A contradição acirra-se numa administração pública de costas para a população dos não-reconhecidos³⁹ e que os submete, ou procura submetê-los, a uma relação política despótica e voltada prioritariamente para os interesses privados, nos parâmetros estabelecidos por René Dreifuss ao se referir à Res-pública dos governos estatais. Em que pesem os movimentos de contestação, tanto urbanos quanto rurais, de que são testemunhas os vários relatos históricos – Canudos (1893-1897), cangaço (1920-1940, aproximadamente), as greves operárias e de professores (1918, 1919, 1927), o quebra-bondes (1930), além dos movimentos de resistência à escravidão⁴⁰ –, a lógica assimétrica das relações oligárquicas firmou-se como tendência dominante de um Estado indiferente às questões sociais que teimavam em se mostrar.

Como visto no tópico anterior, as associações corporativas e políticas permanentes que permitiram aos empresários ultrapassar os limites regionais e locais, assim como sua afirmação como classe nacional, permitiriam também o deslocamento dos lugares de controle e direcionamento da produção na estrutura societária em gestação, sem, contudo, alterar as relações de poder nem as posições de classe na escala social. Pelo contrário, a ostentação dos herdeiros das oligarquias prevaleceu sobre uma população avassalada pelos resquícios escravistas.

Seguindo a fórmula oligárquica em que o governo indicava o seu sucessor e esse, via de regra, era eleito institucionalmente ou, nos momentos de maior vulnerabilidade, nomeado arbitrariamente pelo presidente de plantão, a cena política baiana seguiu seu curso marcada por intensa disputa entre os grupos organizados, a partir de suas áreas de controle

³⁹ Expressão empregada por: OLIVEIRA, Francisco de. O elo perdido..., op. cit., para se referir a trabalhadores potenciais ou em atividade.

⁴⁰ Cf., sobre esses movimentos: TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. 10. ed. São Paulo: EDUNESP; Salvador: EDUFBA, 2001.

econômico e de dominação política. Da composição das bancadas estaduais nas Câmaras e nos Senados Federal e Estadual, até a nomeação dos intendentes, passando pelos cargos mais elementares nas funções públicas, as “roscas” de influência impuseram-se e deram o tom da administração pública.

Desde a Proclamação da República até o final da década de 40, se revezariam no governo do estado: republicanos de última hora, militares de confiança dos presidentes e alguns poucos republicanos convictos. Todos eles de corte personalista e comprometidos, senão omissos, diante da conservação das relações de poder estabelecidas. As credenciais dos governadores que alçaram a permanência no governo por um período igual ou superior a dois anos entre 1889 e 1930 são praticamente as mesmas ou convergem para a mesma matriz político-econômica: médico ou advogado, grande proprietário de terras, grande pecuarista e/ou ligado à economia açucareira, quase todos oriundos do Partido Conservador do Império e que se aproximaram do Partido Republicano da Bahia⁴¹.

A lista dos sucessivos grupos políticos de origem oligárquica que se organizaram e disputaram a máquina pública é expressiva. Na Primeira República, destacavam-se os gonçalvistas, os vianistas, os severinistas, os seabristas, os calmonistas e os mangabeiristas⁴².

Cabe observar, no entanto, que a suposta incapacidade baiana de acompanhar a dinâmica produtiva que vicejou no Sul e no Sudeste resultou numa digestão difícil, que se prolongou até o final da década de 40, quando, enfim, setores dominantes da política e da economia começaram a esboçar uma reação sistemática ao “atraso” do estado, sob o signo da modernidade, como veremos a seguir.

⁴¹ Os partidos na Primeira República não estavam organizados nacionalmente, mas nas respectivas unidades da federação.

⁴² Pela ordem, todos os grupos citados derivaram dos seus principais líderes: gonçalvistas, ligados a José Gonçalves da Silva, governador provisório da Bahia (15/11/1890-24/11/1891), eleito pelos Constituintes; vianistas, ligados a Luís Viana, governador vinculado ao Partido Republicano Conservador (1896-1900); severinistas, ligados a Severino Vieira, sucessor de Luís Viana; seabristas, ligados a José Joaquim Seabra (1912-1916); calmonistas, ligados a Francisco Marques Goes de Calmon, governador (1924-1928) eleito com o suporte do presidente Artur Bernardes. Foi indicado inicialmente por J. J. Seabra, que lhe retirou o apoio de forma inexplicada. Goes Calmon era tido como neutro no campo político baiano quando foi eleito, embora seu irmão, Miguel Calmon, já fosse ministro da Agricultura, Indústria e Comércio. Os mangabeiristas estavam ligados a Otávio Mangabeira, que por sua vez começou sua carreira política pelas mãos de J. J. Seabra. Ver, sobre esses grupos: TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia**..., op. cit, especialmente os capítulos XXI a XXVI.

1.2.2- A reação ao enigma: primeiros passos para a atualização política de setores oligárquicos

No marco da Segunda República, a partir da nomeação de um interventor estranho ao estado e às oligarquias baianas, começou a se esboçar o salto político que faltava à Bahia para que ela voltasse à cena econômica em grande estilo. Seabristas, calmonistas e mangabeiristas uniram-se e deram origem ao grupo dos autonomistas, por intermédio do qual enfrentariam e combateriam o governador interventor nomeado pelo presidente Getúlio Vargas em 1931, o tenente Juracy Montenegro Magalhães.

O tenente Juracy Magalhães, cearense, importante quadro militar na Revolução de 1930, apesar de ter sido recebido com “distância temperada com educação”⁴³ pelas forças políticas dominantes, dentro de pouco tempo organizaria também o seu grupo político, os juracistas, e faria da Bahia seu principal palco. Na República ele foi o primeiro governador a permanecer no cargo por aproximadamente seis anos, de 19 de setembro de 1931 até 10 de novembro de 1937. A partir de 1935, no entanto, sua permanência no governo deu-se graças aos resultados de suas investidas políticas no estado, tanto na capital quanto no interior, e que lhe renderam a eleição no Senado e Câmara estaduais, para o período 1935-1939, tendo sido deposto com o golpe de 1937.

Segundo Tavares⁴⁴, para se firmar no quadro político do estado o tenente Juracy contou com a adesão de alguns políticos veteranos e adotou medidas práticas para estabelecer o controle político da capital e do interior. Sobressaem, entre essas medidas, as suas viagens pelo interior, a ampliação de suas bases políticas consoante a manutenção de correspondência com os novos conhecidos e o uso sistemático do rádio para se comunicar com a população, inaugurando um programa semanal.

Já no final da ditadura de Vargas, juracistas e autonomistas uniram-se na UDN (União Democrática Nacional) para combater o presidente da República e seu regime político. A esta altura, o leitor poderá estar-se perguntando: por que, para falar de carlismo, ou melhor, para contextualizar os governos carlistas que se sucederam na Bahia entre 1991 e 1998 a pesquisadora vai recorrer a fatos tão pregressos? Ou, ainda, que relação há entre o tema da pesquisa e essa incursão histórica?

⁴³ TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia...**, op. cit, p. 388. Para este autor, essa é a característica típica do político baiano.

⁴⁴ Idem.

É mister sinalizar que a união de juracistas e autonomistas no cenário em tela era prenúncio de uma série de mudanças no modo de operar das forças políticas dominantes. Acompanhemos com atenção alguns lances da política que se desdobraram a partir desse fato. Nossa hipótese é que ele indica pistas importantes para compreendermos o carlismo dentro de um processo de renovação das práticas políticas, cujo diferencial é a viabilização de um certo projeto de expansão do capitalismo, ancorado na assunção de um discurso de modernização para responder à estagnação econômica que pairava no estado.

Ali a modernização traduzia-se pela introdução de uma racionalidade econômico-administrativa orgânica dos setores historicamente à frente do controle do poder. No cenário de aparente descompasso, ela não é, pois, um evento isolado, mas expressão de um processo de redimensionamento das relações sociais que se constrói pela incorporação de elementos da história anterior e longe está de ser um movimento exclusivamente de fora para dentro. O espaço antes dominado por banqueiros, grandes produtores e exportadores de cacau, latifundiários, entre outros segmentos representantes das oligarquias baianas, passa a ser alvo dos empreendimentos capitalistas, mas incorporando membros daqueles setores tradicionais numa nova dinâmica político-econômica, doravante denominada modernização conservadora. A Bahia, já tensionada pelas condições socioeconômicas díspares, modernizava (substituía) suas relações sociais de produção e realinhava o controle do Estado entre proprietários e altos funcionários de origens sociais diversas (advogados, engenheiros, médicos, agrônomos, militares, etc.), concorrendo para proteger os interesses e os ideais das hierarquias dominantes.

O recurso ao ideal da modernização/modernidade, embora não fosse exatamente uma novidade e muito menos uma invenção da política baiana, foi convertida na principal via para a superação do atraso e em sinônimo de avanço econômico e progresso local, constituindo-se num trunfo ideológico de grande poder de persuasão. Ademais, o redirecionamento nas formas de intervenção das forças políticas, implicado nesse ideal, atingia em cheio as formas de atuação do Estado. Este, se até então vinha sendo operado dentro de uma perspectiva predominantemente corporativa, com ênfase nas dinâmicas internas e regionais, a partir dessas mudanças passou a atuar dentro de uma perspectiva supra-regional, com papel importante no financiamento do capital, principalmente por meio da criação de um parque de infra-estrutura (água encanada, energia elétrica, rodovias, rede telefônica, rodovias, aeroportos, doação de áreas públicas, construção, equipamento e funcionamento de empresas que exigiam grandes investimentos – siderúrgicas, Petrobras, etc.), além de subvenções fiscais. Alguns lances da política baiana no período são

fundamentais para acompanharmos e darmos a visibilidade necessária a essas mudanças. Vale lembrar que o corporativismo enfatizado aqui não é de indivíduos, mas de classe.

Um dos primeiros lances desse movimento toma corpo *pari passu* à eleição do governador Otávio Mangabeira, ex-vereador, ex-deputado federal por várias legislaturas, ex-ministro do Exterior no governo Washington Luís (1926-1930) e que se notabilizou na política depois da chamada Revolução de Trinta, como democrata e defensor das liberdades políticas. A partir daí, fizera oposição sistemática ao presidente Getúlio Vargas, chegando a ser exilado por essa razão. Ao ser anistiado, em 1945, retornou ao Brasil, candidatou-se e foi eleito constituinte, como um líder que jamais cedeu espaço à ditadura Vargas.⁴⁵

Em 1947, portanto já num momento de conciliação entre mangabeiristas e juracistas, Otávio Mangabeira disputou e venceu as eleições pela coligação UDN-PSD, com o apoio de outros partidos: PR, PCB e PRP⁴⁶. O governador tomou posse de um estado dilapidado. Tavares descreve o quadro encontrado nos seguintes termos:

[...] Otávio Mangabeira tomou posse do governo de um estado da Bahia pobre, atrasado e ferido por sucessivas interventorias do Estado Novo, das quais a única que experimentou tímido programa nas áreas de educação e agronomia foi a de Landulfo Alves de Almeida. Faltava carne na cidade do Salvador. A carestia de vida era enorme. A economia baiana mais atuante era a do cacau. Ela fornecia porém “mais divisas ao país” do que à Bahia, dependia do mercado externo e sofria com a legislação tributária federal. Faltavam escolas, hospitais, estradas de rodagem, portos marítimos e fluviais, navios e estradas de ferro.⁴⁷

Uma novidade na linha administrativa que despontava era o discurso social. Sem querer cansar o leitor, mas instrumentalizá-lo com dados que dão chão às considerações feitas, recorro a mais um trecho da “História da Bahia”, narrado por Tavares a esse respeito:

⁴⁵ Idem. Numa rápida apresentação de Otávio Mangabeira, o autor ressalta: “Político formado na Primeira República ou, mais exatamente, no período da ascensão de J. J. Seabra ao poder (1912-1916), Otávio Mangabeira diferenciou-se de outros jovens que se inauguraram na política nos anos de 1910 – Ernesto Simões Filho e Antônio Moniz, por exemplo – por não pertencer e não ter parentes na tradicional oligarquia baiana, ele e seu irmão, João Mangabeira, os únicos políticos de uma só família Mangabeira fundada na Bahia por obscuro farmacêutico vindo de Sergipe. Quando ainda muito jovem (21 anos), Seabra o fez vereador e o elegeu depois duas vezes para a Câmara Federal, onde os seus mandatos se sucederam até a sua ascensão a ministro do Exterior no governo Washington Luís (1926-1930).” TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia...**, op. cit., p. 454.

⁴⁶ UDN (União Democrática Nacional), PSD (Partido Social Democrático), PR (Partido Republicano), PCB (Partido Comunista do Brasil), PRP (Partido da Representação Popular). Surpreendentemente, tal eleição teve o apoio do PCB e do PRP ao mesmo candidato. Historicamente, comunistas e integralistas atuavam em campos opostos.

⁴⁷ TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia...**, op. cit., p. 460.

Uma das situações mais traumáticas que o governo Mangabeira encontrou foi a crise urbana na cidade do Salvador, provocada pela migração de milhares de famílias do interior do estado para a capital, fenômeno causado pela concentração da propriedade da terra e a falta de presente e futuro para os que a trabalhavam. As invasões em áreas desocupadas resultaram do movimento migratório. A primeira foi Corta Braço, no bairro da Liberdade. Seguiu-se a área alagada da Massaranduba, à margem do Caminho de Areia, hoje Avenida Tiradentes. Aí se formou a vila Ruy Barbosa. Depois de um período de conflitos entre invasores e polícia, o governo Mangabeira concordou em desapropriar, “por motivo social”, as terras invadidas.⁴⁸

Outro indício da incorporação do discurso social e, por conseguinte, da renovação da linha administrativa trazida para o Estado localiza-se na área da educação. O retorno de Anísio Teixeira à Secretaria de Educação é um dos elementos que traduziam as mudanças em questão. Luís Henrique Tavares ressalta, por exemplo, que o governo de Mangabeira foi o primeiro a realizar uma política de apoio e incentivo à cultura. No final do capítulo, em item próprio, voltaremos a tratar da educação. Por ora, cabe realçar que não era apenas no setor social que o governo se inspirava para agir.

A decadência econômica encontrada por Mangabeira era um fato e contorná-la era uma meta irretorquível daquele movimento. O governador assumiu a hipótese de um “enigma baiano”, deflagrando um processo de enfrentamento do atraso pautado numa iniciativa nova: o estudo do enigma e o levantamento de soluções. Com essa iniciativa, o governo já dava pistas de que o problema do atraso não só tinha alcançado foro público, mas que seu enfrentamento se daria em novas bases. Os ideais de modernização/modernidade foram lançados para o centro das discussões políticas. Embora o recurso a esses ideais não fosse exatamente uma novidade e muito menos uma invenção da política baiana, ele influiu na cena política, modificando-a e dinamizando-a num quadro de intensa disputa de direção.

Já era fato, porém, a industrialização da região Sudeste e sua pujança como espaço de produção e de organização da classe nacional. Enquanto isso, a Bahia apenas ensaiava sair dos bastidores e dar ao enfrentamento do atraso uma direção sistêmica. Para isso, novos realinhamentos políticos nos planos nacional e local seriam costurados. O enfrentamento do suposto enigma perduraria como desafio, tornando-se num ponto de confluência dos mais sólidos; as estratégias adotadas, porém, sofreriam revezes. O apelo desenvolvimentista-corporativista, focado nos interesses regionais, perdia mais espaço.

[...] Em vez de reforço ao papel diretivo de burguesias regionais, incrementou-se a capacidade de planejamento e intervenção do Estado, cujo

⁴⁸ TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia...**, op. cit., p. 461.

corpo técnico, crescentemente insulado, torna-se formulador e diretor de políticas. Assim, praticamente anulam-se as chances de implementação da estratégia liberal, que tivera no governo Octávio Mangabeira (1947-1951) seu momento máximo de fermentação e no isolamento daquele líder político, com o retorno de Vargas ao poder, sua curva de inflexão. Logo, economia e política nacionais convergiam para sepultar a hipótese de reiteração oligárquica e apontar, às elites baianas, um caminho alternativo de superação do *enigma*.⁴⁹

Após esse primeiro lance do processo de redirecionamento político das elites e do Estado seguiu-se uma série de outros que também ilustra o movimento em questão. À derrocada de Mangabeira sobreviveu e prevaleceu o mote da oposição, atraso X modernização.

O filão aberto com a exploração do enigma nos termos dessa oposição, como já se disse, ensejava conflitos e disputas de diversas ordens. Entre idas e vindas, composição e recomposição dos grupos que pleiteavam a direção, em 1954 ergueu-se uma nova aliança (até a eleição de Mangabeira improvável), congregando juracistas (UDN), getulistas (PTB) e uma dissidência do PSD, para defender e eleger Antônio Balbino como governador. Nesse governo, em mais um lance excepcional da inovação conservadora, reuniram-se jovens economistas e estudiosos dos problemas baianos e instituiu-se a CPE (Comissão de Planejamento Econômico), sob a coordenação de Rômulo Almeida, então Secretário da Fazenda do Estado da Bahia. O trabalho de Rômulo Almeida destaca-se também como um marco no processo de revisão das formas de atuação dos altos funcionários do estado e incorporação da orientação tecnocrática. A tecnocracia refere-se à formação, no interior ou a partir da burguesia nacional, de um grupo político tecnicamente organizado que interferiu de forma decisiva no aparelho estatal brasileiro, especialmente a partir de 1964. Maria Helena Alves⁵⁰, no entanto, identifica a emergência da tecnocracia desde os anos 50, com a Escola Superior de Guerra.

Mesmo com essas características tecnocráticas, o governo de Antonio Balbino é identificado por Dantas Neto como “um marco tardio de consolidação da Revolução de 30 na Bahia”⁵¹. Segundo ele,

Ali desenhou-se o mapa da mina que guiou a elite estadual à conciliação com a modernização nacional. Mesmo que aqui e ali, inclusive através do próprio Rômulo, protestos continuassem quanto ao “tratamento” dispensado

⁴⁹ DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador: UFBA, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003. p. 216, grifo do autor.

⁵⁰ ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

⁵¹ DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit., p. 217.

à Bahia pelas políticas macro-econômicas e cambiais do governo federal, entre 1955 e meados da década seguinte formou-se um consenso entre os vários ramos da elite baiana: *a modernização local não seria feita nem apesar, muito menos contra, prioridades e interesses do estado nacional*. Logo, o processo de convencimento e sedução das elites baianas pela via pragmática da associação ao que vinha politicamente “de cima” e economicamente do “centro-sul” começa antes de ACM.⁵²

Aqui é necessário ficar atento a dois pontos importantes para o foco que se pretende explorar: o consenso da elite nos termos da modernização e o lugar de ACM, ou melhor, dos atores políticos que assumiram o consenso como porta-vozes e viabilizadores do projeto político conservador na esfera pública.

O primeiro ponto já começou a ser apreciado desde o início do texto, no acompanhamento do enredo que se desenrola no marco das transformações conservadoras que emergiram no Brasil no último quartel do século XIX, com destaque para a decadência da Bahia (de pólo de produção a pólo de circulação).

Convém frisar que o movimento de inovação conservadora destacado, longe de ser algo particularizado ou circunscrito ao espaço local, articula-se a um movimento nacional de consubstanciação das mudanças nas relações de produção, em que a Bahia, após despontar como berço das primeiras formas e funções institucionais do capitalismo no Brasil, e posteriormente figurar como um espaço aparentemente em descompasso com as dinâmicas de expansão do capitalismo, finalmente se reinsere na rota produtiva.

Nesse processo, embora o volume de capitais estatais e privados disponibilizados na economia baiana refletisse estratégias privadas ou de políticas compensatórias do Estado nacional, não se pode perder de vista ou minimizar o papel desempenhado pelas frações dominantes locais. Ademais, como assinala Rossine Cruz,

Desde o imediato pós-guerra, o capital financeiro baiano já articulava a instalação das atividades de exploração e refino de petróleo, as indústrias de transformação e a petroquímica, que formariam a base do processo de industrialização recente, defendendo a implementação de um projeto de desenvolvimento regional.⁵³

A percepção dessa dinâmica é fundamental para a pesquisa, pois, estabelecidos os marcos políticos, econômicos e sociais sobre os quais se assenta o carlismo, já é possível

⁵² DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit., p. 217, grifo nosso.

⁵³ CRUZ, Rossine C. da. Bahia: exemplo de “desconcentração econômica concentrada”. In: _____. **A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional**. 1999. 334 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. p. 147.

avancar para a sua caracterização, bem como para a análise dos princípios que o norteiam, seus contornos e desdobramentos na administração pública, particularmente na área da educação. Já é possível afirmar, a partir dos elementos expostos, que ACM não é autor nem ator independente da política carlista e do modo carlista de atuar, expressão e resultado da articulação de forças políticas no pacto da modernização conservadora. Todos esses elementos estão imbricados na trajetória do carlismo, que é o ponto a que passaremos a dar ênfase a partir de agora.

1.3- Práticas e arranjos políticos na Bahia em tempos de controle militar: evolução e amadurecimento da reorganização do poder sob o comando carlista

O primeiro aspecto a recuperar nessa incursão recobra a afirmação de Dantas Neto de que “o processo de convencimento e sedução das elites baianas pela via pragmática da associação ao que vinha politicamente ‘de cima’ e economicamente do ‘centro-sul’”⁵⁴ começou antes de ACM tornar-se uma referência orgânica de setores da classe dominante. De fato, o carlismo inexistia como força política até a escalada de ACM aos palcos do Executivo, como poderemos acompanhar brevemente a seguir. Contudo, destacamos que seu autor, ACM, já era personagem latente da cena política baiana no período de impulso do redirecionamento em questão, e isto não é um dado menor num processo de disputas intensas em que proprietários e altos funcionários se organizam, reorganizam, avançam e recuam para se firmarem como protagonistas das mudanças, ao tempo em que se credenciam como portadores de interesses e ideais da classe que representam.

O segundo aspecto a ser recuperado diz respeito à relação carlismo-golpe militar de 1964. Parte-se da compreensão de que a vitalidade e a força do carlismo, embora não possam ser explicados exclusivamente pelo corte autoritário ou como remanescência do regime militar, também não podem ser entendidos sem ele. Sustentamos que, nesse período, ACM apurou sua habilidade política e se credenciou como autêntico representante dos interesses dominantes nesse laboratório de 20 anos.

⁵⁴ DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit., p. 218.

Segundo Luís Henrique D. Tavares⁵⁵, ACM começou a experimentar a prática política em 1944, como presidente do Grêmio Estudantil do Ginásio da Bahia, num período de restrição política imposta pelo governo do presidente Getúlio Vargas. Na universidade foi presidente do Grêmio da Faculdade de Medicina e do Diretório Central dos Estudantes da UFBA. Em 1954 foi eleito, pela primeira vez, deputado estadual pela UDN, período em que, pelas mãos de Juracy Magalhães, já tomava parte do movimento de enfrentamento do enigma baiano (modernização conservadora).

Em 1958 foi eleito deputado federal, sendo, a partir dessa data, reeleito por mais duas vezes seguidas: 1962 e 1966. No terceiro mandato para deputado ele já disputara pela legenda da ARENA, um dos dois partidos legais vigentes durante o regime militar⁵⁶, e no curso dessa legislatura foi indicado para prefeito de Salvador (1967-1970), e Luís Viana Filho, herdeiro do vianismo, ao governo do estado. Ao que tudo indica, esse foi o primeiro grande passo para a consolidação do carlismo como força política.

Antes de tratarmos desse período singular da vida política de ACM e da edificação do carlismo propriamente, é válido fornecer alguns elementos sobre o perfil da UDN e sua posição no cenário político nacional. Maria Victória Benevides,⁵⁷ em consagrado estudo da história desse partido, registra que, fundada oficialmente a 7 de abril de 1945, a UDN emergiu de um contexto de forte oposição ao Estado Novo e a Getúlio Vargas, em que diversos grupos de matizes políticos variados se comporiam para dar origem ao partido da “eterna vigilância”. O programa desse partido, a despeito dos antagonismos inerentes aos setores ali organizados, segundo a autora era o mais destacado dentre os programas dos três grandes partidos de 1945, quais sejam o PSD, o PTB e a própria UDN.

Além das liberdades formais, constantes no ideário liberal clássico, a plataforma udenista reivindicava autonomia sindical, direito de greve e pluralismo sindical; participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, ensino público gratuito, previdência social, fracionamento das propriedades rurais não devidamente aproveitadas, etc. A UDN defendia, também, uma certa intervenção do Estado no campo econômico (o que, na prática, provocaria grandes polêmicas no interior do partido), e igualdade de tratamento ao capital estrangeiro. Os programas do PSD e do PTB, como se poderia esperar, continham nítidos traços corporativistas e estatistas. O programa petebista ficava aquém do da UDN quanto às propostas democráticas, pois defendia o direito de greve “pacífica”, discriminando

⁵⁵ TAVARES, Luís Henrique. **História da Bahia...**, op. cit.

⁵⁶ O Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, estabeleceu em seu artigo 18 a extinção dos partidos políticos vigentes à época. A partir daí, foram criados a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O primeiro era o partido governista e o segundo o da oposição.

⁵⁷ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Raízes. In: _____. **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. Capítulo I, Primeira parte.

entre as “legais” e as “ilegais”. Quanto à planificação econômica pouca diferença havia entre os programas da UDN e do PTB: ambos propunham a ação supletiva do Estado e o estímulo à iniciativa privada.⁵⁸

Um programa tão arrojado e agregando segmentos com interesses e perspectivas tão díspares como as elites oligárquicas e os liberais modernos ou de esquerda certamente não era fator de convergência, mas de desagregação. Assim, como revela Benevides, se por um lado o programa justificava o apoio dos liberais modernos ou de esquerda, afugentava os setores econômicos opostos a uma política aberta aos interesses/necessidades das classes populares. Isto leva a autora a acreditar que a UDN não emergira realmente como um partido, mas como uma frente de objetivos comuns transitórios e não-organizacionais⁵⁹. O fato é que a UDN sobreviveu à queda de Getúlio Vargas e ao fim do Estado Novo e se firmou como importante interlocutora nacional-local de setores importantes da elite, renegando seu projeto inicial e congregando os setores econômicos provenientes das oligarquias ou a elas afeitos. Segundo Benevides, no entanto, “a indefinição política, envolta em laços de eufemismo elitista e moralista”⁶⁰, marcaria a imagem do partido.

[...] Assim é que se disfarça a adesão em nome dos valores do patriotismo ou da desambição: “a UDN não quer cargos, quer encargos”, como dizia Mangabeira, reforçando a decisão oficial do Diretório Nacional de que “são ministros udenistas no governo, mas não é o partido que está no ministério” como se a UDN pudesse pairar, altiva sigla, afastada dos interesses do poder. A insistência nesta posição de discreta distância frente “à conquista do poder” – vista como missão de sacrifício – se revelará uma constante na ética política dos setores mais tradicionais da UDN [...].⁶¹

Os recortes pinçados de Benevides, além de permitirem um rápido panorama do partido que abrigou ACM antes da instituição do bipartidarismo pelo regime militar, permitem a identificação de alguns dos traços marcantes do partido com sua criatura. A saber, a adesão à classe dominante disfarçada de patriotismo e desambição, veiculação de uma concepção autocomplacente, que só se ocupa do poder como missão de sacrifício. Aliás, este seria um dos argumentos principais de ACM na campanha que o levou ao governo na gestão 1991-1994.

O terreno propício para revelar essa faceta foi o regime militar, quando ACM se articulou mais efetivamente aos setores proeminentes da modernização conservadora. Em

⁵⁸ Idem, p. 52.

⁵⁹ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Raízes...*, op. cit.

⁶⁰ Idem, *ibidem*, p. 70.

⁶¹ Idem, *ibidem*, p. 70.

face do golpe, os udenistas “acreditavam na perspectiva do poder concreto”⁶² e o defendiam publicamente como meio para a condução da nação ao seu destino de grandeza. Isto, contudo, não elimina as disputas dentro do partido em relação aos princípios e práticas políticas. Um dos momentos de ápice das divergências internas talvez se tenha revelado com a oposição deflagrada por Carlos Lacerda (da UDN) ao presidente Castello Branco, a despeito deste último ter ascendido ao governo, segundo relata Benevides, com a unanimidade dos votos da UDN. Com o episódio da oposição de Lacerda ao presidente, mais uma vez a UDN mostrou-se indefinida e um setor do partido permaneceu fiel ao presidente. Diga-se de passagem, o mesmo setor de que ACM tomava parte: os “realistas”, entre eles, Juracy Magalhães. Ainda segundo a mesma autora, foi exatamente a UDN histórica que se afastou, gradualmente, do sistema militar.

[...] Dos liberais históricos nenhum permaneceria longo tempo no poder (nenhum além do Ato 5): Milton Campos, que enquanto esteve no Senado alertava, insistentemente, “que a Revolução precisava corrigir seus erros a fim de não desvirtuar e perder o sentido democrático”; Adauto Lúcio Cardoso, que renunciou à presidência da Câmara (nov. de 66) por se opor à extinção dos mandatos dos parlamentares cassados; Afonso Arinos, que abandonou a carreira parlamentar; Pedro Aleixo, que passou a articular um novo partido, Partido Democrático Republicano; Aliomar Baleeiro, que apesar de ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, dirigiu, até a morte, violentos ataques contra “o monstrengo” do Ato 5, entre outros. Lembre-se, também, a tentativa de Rafael de Almeida Magalhães de formar, com o grupo lacerdista, o Partido da Reformulação Democrática, PAREDE, e que ingressaria, mais tarde, no MDB. *Permaneceram vinculados ao esquema militar os infatigáveis “chapas brancas”* (Virgílio Távora, João Cleofas, Antonio Carlos Magalhães) e, finalmente, aqueles que sempre defenderam as posições mais “direitistas” no partido, quer pelo lado dos interesses econômicos, como Herbert Levy [...], quer pelo lado do autoritarismo militar, como Ernani Sátiro, José Bonifácio e Dinarte Mariz, defensores notórios do A.I.5. Em 1966, 1970 e 1974, metade dos governadores “indiretos” eram de origem udenista; em 1978, dos 22 governadores nomeados 13 eram antigos udenistas ou vinculados à herança do partido, assim como a metade dos vice-governadores e dos “senadores biônicos” [...].⁶³

Em síntese, a autora define a UDN nos seguintes termos: “*progressista no que se opõe e reacionária no que propõe*”⁶⁴. Essa ambigüidade, acrescenta Benevides, em parte explica o afastamento dos “grandes nomes udenistas” do regime e a permanência dos “pragmáticos”.

⁶² BENEVIDES, Maria Victoria de M. Os anos sessenta: ascensão e extinção. In: _____. **A UDN e o udenismo...**, op. cit., p. 126.

⁶³ BENEVIDES, Maria Victoria de M. Os anos sessenta: ascensão e extinção..., op. cit., p. 134, grifos nossos.

⁶⁴ Idem, p. 135, grifo da autora.

É nesse contexto que situamos a emergência política de ACM e reconhecemos parte das características imputadas por Benevides à UDN. O político baiano, no entanto, extrapola as ambigüidades da agremiação partidária referida e contrapõe à indefinição política um aguçado senso de oportunismo e pragmatismo, disfarçados de patriotismo e endossados como desambição e compromisso com os interesses baianos, como se estes fossem homogêneos.

Nada excepcionalmente original, mas seguramente confiável e eficiente aos olhos das forças militares-civis que o conduziram ao poder, dentro de um processo de intensa repressão e pouca competição política na arena pública, como se verifica no primeiro e no segundo estágios da evolução carlista, precisamente entre 1967-1975 e 1975-1986. Nesse período, como administrador público, ACM assumiu a prefeitura de Salvador, foi duas vezes governador do estado e trabalhou na consolidação de seu grupo. Como chefe do Executivo, primeiro municipal e depois estadual, investiu de maneira marcante na modificação da paisagem urbana de Salvador, na consolidação dos pólos petroquímico e industrial do estado, na infra-estrutura urbana de cidades do interior, assim como na edificação do pólo agrícola do oeste do estado.

À frente da prefeitura de Salvador (1967-1970), ACM cultivou espaços de reverberação fundamentais para sua consolidação: explorou a mídia, inclusive a televisão, construiu a imagem de bom administrador e trabalhou no fortalecimento de seu grupo, principalmente fragilizando seus adversários reais e potenciais – inclusive parte de seus correligionários – frente à opinião pública.

O papel desempenhado pelo prefeito para a adequação de Salvador a um projeto de modernização urbana, por meio de ações como a construção e a ampliação dos corredores viários da capital, são citadas com frequência como investimentos de grande aceitação no período. Tais iniciativas frutificaram dentro de uma tônica restritiva, peculiar ao projeto de modernização em andamento, isto é, pautado pelo favorecimento de alguns setores econômicos. No caso em questão, por exemplo a expansão do mercado imobiliário mediante alienação de grande quantidade de terras públicas aos conglomerados financeiros, terras estas que, em pouco tempo, foram valorizadas graças às grandes obras viárias erguidas.⁶⁵

Gomes⁶⁶ indica que, quando ACM assumiu a prefeitura, Salvador vivia uma crise grave, aprofundada pelo sepultamento de projetos de inovação urbana que o último prefeito

⁶⁵ Cf. DANTAS NETO, Paulo F. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit.

⁶⁶ GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas**: uma devassa na vida de Antonio Carlos Magalhães. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

eleito da capital – Virgildásio Sena – tentava implementar. Segundo Gomes, o prefeito ACM resgatou tais projetos e isto teria sido decisivo para o sucesso do gestor iniciante, em mais um gesto pragmático.

Salvador jamais foi uma cidade fácil de administrar, em virtude dos acidentes naturais da sua topografia [...]. Com o tempo, cresceu na direção de uma complexa alternância de morros e de compridos vales, ramificando-se, no centro, em trilhas estreitas e irregulares, que, precariamente urbanizadas pelos primeiros colonizadores, acabaram transformando-se em seu núcleo histórico [...]. Ao assumir a prefeitura em 1965, Virgildásio Sena vinha munido dos projetos de um técnico de excepcional valor, o arquiteto Mário Leal Ferreira, com estágio na Alemanha e nos EUA, falecido em 1946, autor de um plano de reformulação urbana da capital, baseado na interligação dos vales existentes, transformados em amplo sistema de vias de acesso. Antonio Carlos aproveitaria depois esses planos sem fazer justiça ao autor.⁶⁷

Como político, se é que se pode fazer tal diferenciação, ACM valer-se-ia da coerção para impor a vontade política de seu grupo e também a do regime que defendia, mas faria da cooptação de adversários uma estratégia poderosa e, talvez, uma das mais eficientes para elevar o carlismo ao patamar de ator político baiano-nacional. Isto é, para romper as barreiras regionais e se colocar como articulador e viabilizador dos interesses de alguns setores dominantes em escala nacional.

Num período de pouco profissionalismo no setor público e de muito prestígio dos donos dos currais eleitorais, o governo procurou contornar esses aspectos cercando-se dos melhores técnicos e burocratas, adotando também a orientação tecnoburocrática que o militarismo ensinava. O próprio Gomes reconhece isso em seu livro “Memórias das trevas...” e relata como ele próprio chegou a colaborar com o prefeito ACM. O destacado jornalista relata as inovações que ajudou a introduzir naquela gestão, particularmente em relação ao turismo, e embora tenha percebido tal manobra e rompido com o chefe do Executivo, não deixou de ser um exemplo vivo de mais uma tentativa de cooptação de um jovem talento.

Imediatamente após sua atuação à frente da prefeitura, ACM foi empossado governador do estado, a 15 de março de 1971, após eleição indireta, exercendo o mandato até 15 de março de 1975. Nessa função, ACM operou dois movimentos complementares que lhe renderam reconhecimento como administrador entre frações dos grupos sociais da Bahia: de um lado, deu seguimento à modernização urbana de Salvador, e, de outro, deu continuidade aos investimentos para a expansão da industrialização do estado, com investimentos nos pólos

⁶⁷ GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas...**, op. cit., p. 64.

industrial de Aratu e petroquímico de Camaçari, situados na Região Metropolitana de Salvador.⁶⁸

Luís Henrique D. Tavares captou esses movimentos fazendo a lista das realizações do governo no período:

Construiu a avenida Luís Viana Filho (Paralela) e o Centro Administrativo da Bahia (CAB), para o qual foi transferido [sic] as secretarias do estado e o gabinete do governador. Convidou artistas plásticos baianos para embelezá-lo. Também esteve atento ao crescimento do Centro Industrial de Aratu e ampliou as negociações com o governo federal e empresários para a construção do Pólo Petroquímico de Camaçari. Jamais deixando de ser político, coordenou e consolidou sua liderança nas bases políticas da capital e do interior do estado.⁶⁹

Além das investidas citadas acima, o turismo constituiu-se num foco privilegiado de trabalho. Com base no Plano de Turismo do Recôncavo, foram criados o Conselho Estadual de Turismo e a Coordenação de Fomento ao Turismo, que atuavam em conjunto com a BAHIATURSA (Empresa de Turismo do Estado da Bahia S.A.). Segundo dados da Secretaria de Administração,

Foi um período – 1971 a 1975 – de crescimento expressivo do parque hoteleiro baiano. Mais do que o crescimento quantitativo, no entanto, ocorreu a mudança qualitativa da oferta. Antes, a Bahia não tinha hotéis de categoria internacional. Em 4 anos, cerca de 2 mil leitos estavam na categoria 5 estrelas e mais de 35% da oferta total enquadravam-se nas categorias acima de 3 estrelas. Foi implantada uma central de informações turísticas, montada uma estrutura de receptivos especiais, e instaladas as primeiras agências de viagem e operadoras de serviços. Mais de 4 mil empregos diretos foram criados.⁷⁰

Nessa gestão, um gesto político dos mais pragmáticos foi deflagrado contra Juracy Magalhães, seu padrinho. Segundo Gomes, o ex-governador udenista Juracy Magalhães foi acusado por ACM, durante essa gestão, de ter-se colocado contra a instalação do pólo petroquímico do estado, quando este já havia sido assegurado publicamente pelo presidente Médici a Luís Viana, seu antecessor.

⁶⁸ Cabe lembrar que o CIA (Centro Industrial de Aratu), localizado no município de Simões Filho, entrou em funcionamento entre 1966/67, na gestão do governador Luís Viana Filho, enquanto ACM era prefeito de Salvador.

⁶⁹ TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia...**, op. cit., p. 487.

⁷⁰ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO. DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia**: os avanços de uma década 1991-2001. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002. p. 62.

Agrediu seu ex-protetor com tal contundência que este se viu obrigado a romper uma relação de longos anos, decisiva para a carreira de Antonio Carlos, num episódio considerado pela crônica como indicativo de uma ingratidão sem limites. Para muitos, tudo não passou de atitude premeditada, sob ilusório pretexto de defender um interesse da Bahia, mas assumida para afastar da sua nascente liderança a sombra das benesses recebidas e isolar a força remanescente do juracismo.⁷¹

Aqui podemos flagrar um dos golpes mais acertados do carlismo para liquidar adversários e se consolidar como catalisador da nova força política que se vinha organizando em torno do pacto da modernização. No mesmo ano da conclusão desse mandato, 1975, foi nomeado presidente da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S. A.), quando atuou de forma decisiva para a construção do complexo industrial petroquímico de Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador. Dentro da divisão que estamos fazendo, começaria ali o segundo estágio na evolução do carlismo (1975-1985). Na interpretação de Paulo Fábio Dantas Neto, a partir da ocupação desse cargo ACM deu o salto qualitativo que faltava para elevar o carlismo à condição de ator baiano-nacional, sem o que, argumenta o autor,

nenhuma supremacia estável seria obtida na Bahia, face à radicalidade da centralização decisória, supervalorizada durante o governo Médici. A rigor, sem este salto de qualidade que extremasse a magnitude dos recursos de poder de ACM daqueles retidos por seus rivais, não seria possível falar em carlismo, salvo como situação conjuntural, o que não atenderia ao sentido da ação de ACM: inscrição permanente do grupo na estrutura da política baiana, como ocorreria após 1978.⁷²

Com o cargo, as relações entre ACM e segmentos do empresariado nacional se estreitaram, datando daí também, segundo o mesmo autor,

o início da constituição de um grupo econômico, a princípio regional, a ele ligado diretamente; as suas primeiras incursões importantes na burocracia estatal brasileira; a recuperação – sob Geisel e na indicação do General Figueiredo para sucedê-lo – do grau de influência palaciana que desfrutara durante o Governo Castelo Branco e a reconciliação, sob sua supremacia, dos diversos grupos da ARENA baiana, antes conflagrados contra si, por conta da política expansiva de seu grupo, adotada durante o seu primeiro governo.⁷³

⁷¹ GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas...**, op. cit., p. 55.

⁷² DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit., p. 227.

⁷³ Idem, p. 227.

Após esse salto, ACM foi nomeado governador do estado pela segunda vez, em 15 de março de 1979, exercendo suas funções até 1983. Nesse período, registrou uma de suas biografias,

fez muitas palestras e conferências no Brasil e em Portugal, tendo sido orador oficial nas comemorações de 31 de março, na Escola Superior de Guerra, em 1972. Também foi conferencista na Escola Superior de Guerra (ESG), Escola de Guerra Naval (EGN) e Escola do Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ACEMAR).⁷⁴

Na seqüência da abertura política, e em consequência dela, o bipartidarismo chegou ao fim e em 1980 o governador filiou-se ao PDS. No mesmo ano, ele não objetaria a realização do XXXI Congresso da UNE (União Nacional dos Estudantes), que se realizou no Centro de Convenções de Salvador, depois de anos de proibição no Brasil.

Além das investidas políticas de caráter democratizante, nesse mandato ACM deu seguimento ao que iniciara no primeiro governo, mas ampliando sua intervenção no interior do estado. A lista de Tavares⁷⁵ contempla, como feitos desse governo, a ampliação do número de cidades beneficiadas com a instalação de energia elétrica, a abertura de rodovias e a implantação do plano de valorização do oeste baiano, hoje consolidado como pólo agrícola e um dos principais celeiros de produção de soja do Brasil.

O quadro sumariado, longe de pretender recompor as ações engendradas sob os auspícios carlistas, visa ilustrar algumas das intervenções desse grupo à frente do Executivo entre 1967 e 1983 e citá-las como instrumentos fundamentais para sua consolidação como agente da modernização conservadora.

Com efeito, as realizações das gestões carlistas no período, seja à frente da prefeitura de Salvador, do governo do estado ou da Eletrobrás, não refletiram apenas o mérito isolado desse grupo na administração estatal, mas a evolução do movimento de modernização num processo de dinamização econômica que, além de privilegiar interesses específicos, também se caracterizou pela concentração dos investimentos no eixo Salvador-Região Metropolitana.

Com a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959, a política de investimento industrial ganhara fôlego. Acreditava-se que a indústria

⁷⁴ BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Dados biográficos dos senadores baianos: 1826-2000**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação, 2000.

⁷⁵ TAVARES, Luís Henrique D. **História da Bahia...**, op. cit.

era a mola mestra do crescimento econômico e o principal veículo para a redução das desigualdades regionais⁷⁶.

Rossine Cruz informa que,

Depois de ter crescido acima da média dos índices nacionais e dos estados nordestinos desde 1939, a Bahia duplicaria sua produção industrial nos anos 60, tendo como alavanca desse crescimento as indústrias dos gêneros Mecânica e Material Elétrico (Grupo III, que crescia mais de 400% entre 1959 e 1970) e principalmente as indústrias de bens de consumo intermediários (particularmente Química e Metalurgia, que quase duplicariam a produção do Grupo II).⁷⁷

Nesse cenário, as gestões carlistas foram favorecidas por uma conjuntura de pujante desempenho regional, em que a Bahia desponta como um espaço privilegiado no processo de integração produtiva.

Juntos, os estados do Ceará (12%), Pernambuco (21.1%) e Bahia (30.7%) receberam cerca de 63,8% dos recursos liberados para a indústria pelo sistema 34/18 e FINOR durante o período 1963-1985 [...]. Já os recursos oriundos do sistema BNDE e os investimentos aprovados pelo CDI, apesar de se referirem majoritariamente à região Sudeste, teriam na Bahia um ponto privilegiado no Nordeste. [...] a Bahia seria a maior beneficiária dos recursos destinados ao Nordeste (chegando a receber 100% em alguns anos), aprovados em moedas nacional e estrangeira liberados pelo BNDE e dos investimentos fixos aprovados pelo CDI, durante os anos 70. Neste contexto, tanto a Concentração espacial quanto a especialização setorial fizeram do Estado da Bahia o *espaço privilegiado dessa integração produtiva*, o mais importante eixo desse crescimento (grifos do autor).⁷⁸

Os dados citados por Rossine Cruz são endossados por Francisco de Oliveira, o qual sublinha que, no período de 1960 a 1970, a Bahia foi a principal beneficiada das inversões totais operadas na região.

A Bahia será a principal beneficiada, logo acima de Pernambuco, absorvendo, de 1960 a 1970, 41,3% das inversões totais, as quais criariam 25,6% dos novos empregos no Nordeste. É evidente o altíssimo coeficiente de inversão por emprego, característica que é ainda mais marcante se

⁷⁶ Cf. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Evolução das finanças do setor público estadual e municipal do Nordeste no período 1970-87. In: _____. **Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995):** o papel do setor público na economia nordestina. Fortaleza: ETENE, 1995.

⁷⁷ CRUZ, Rossine C. da. Bahia: exemplo de “desconcentração econômica concentrada”..., op. cit., p. 158. Os grupos a que se refere o autor são definidos nos seguintes termos: “Participam do Grupo I os Gêneros cujas indústrias, majoritariamente, produzem bens de consumo não duráveis; do Grupo II os Gêneros cujas indústrias, majoritariamente, produzem bens de consumo intermediários; e do Grupo III os que, majoritariamente, produzem bens de capital e de consumo duráveis” (Observações à tabela 3.01, p. 139).

⁷⁸ CRUZ, Rossine. Bahia: exemplo de “desconcentração econômica concentrada”..., op. cit., p. 151.

comparada à do Brasil como um todo, devido exatamente ao incentivo fiscal, que tornava quase zero o custo de oportunidade do investimento. Em alguns ramos industriais, como metalurgia, extração de minerais, mecânica, borracha, química, o estado da Bahia absorverá mais da metade de todos os investimentos industriais realizados no Nordeste, na década sob exame. O Valor da Transformação Industrial por pessoa ocupada quadruplica entre 1950 e 1970, em cruzeiros reais, e em alguns ramos a mudança é ainda mais significativa: em mecânica, ele se quintuplica, em química, cresce mais de 20 vezes, enquanto nos ramos chamados “tradicionalis” o crescimento é menor que a média.⁷⁹

Evidentemente, as iniciativas modernizantes conduziram o estado a um acelerado processo de incorporação de uma civilização industrial, jamais experimentado antes e com implicações em todos os setores da vida social.

Ocorre que o surto de industrialização do Nordeste, pautado na transferência de capitais, transformaria a região, simultaneamente, num espaço de alta rentabilidade para as empresas ali instaladas e com os níveis de renda mais hierarquizados. A Bahia não fugiu à regra e, ao mesmo tempo em que gozou do privilégio de receber mais investimentos, constituiu-se num dos principais centros de concentração de riquezas. Segundo relata Francisco de Oliveira:

[...] Estudos realizados sobre distribuição da renda familiar em Salvador, tomando como referências os anos de 1962 e 1971, demonstram a concentração assinalada: em 1962, o estrato de renda mais baixa, entre zero e um salário mínimo, tinha 7% da renda total, para chegar a 16,1% da renda familiar total de Salvador em 1971. No mesmo sentido, o estrato de renda mais elevada havia passado de 0,7% da renda total para 3,8% da mesma entre 1962 e 1971. É interessante assinalar que, apesar das aparências, essa polarização não significou que os estratos de renda média tenham sido os beneficiados, dando lugar a uma estrutura mais homogênea; pelo contrário, enquanto em 1962 os estratos de renda até duas vezes o salário mínimo – que era considerado um nível médio elevado – detinham 24,3% da renda mensal familiar total, caíram para 12,8% da mesma em 1971. Os estudos aqui citados concluem que o crescimento da renda média familiar em Salvador, inegável, deveu-se exclusivamente à elevação da renda no grupo de famílias mais ricas: subtraindo-se do conjunto da amostra estudada, chega-se à surpreendente conclusão de que a renda média mensal familiar real baixou 5,8% entre 1962 e 1971. E quando se tomam os dados absolutos – visto que os termos até aqui assinalados referem-se aos decis da distribuição total – o fenômeno assume proporções ainda mais dramáticas: em 1962, a renda familiar mensal do grupo mais rico era igual a 40 vezes a do grupo mais pobre, enquanto em 1971 esse coeficiente havia se elevado para 59 vezes.⁸⁰

⁷⁹ OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido**..., op. cit., p. 47.

⁸⁰ OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido**..., op. cit., p. 53.

Perceba-se que, no transcurso do enfrentamento do suposto enigma, o período sob a liderança carlista coincide com um crescimento econômico vigoroso na Bahia, em que a intervenção do Estado para a promoção da industrialização nos padrões referidos foi decisiva para a concentração de riquezas. Isto, no nosso entendimento, foi decisivo para a vida do carlismo e para o seu reconhecimento como protagonista da modernização no estado e, mais, para a constituição do carlismo como articulador baiano-nacional da expansão capitalista, uma vez que sua intervenção não se restringe mais a uma manobra localizada e independente dos fluxos produtivos do grande capital.

Veja que, embora os grupos econômicos locais tenham sobrevivido e continuado a influenciar nos rumos político-econômicos do estado, os vínculos diretos entre o Estado e eles já não eram mais os mesmos. Se no passado alguns setores econômicos, principalmente o financeiro, deslocaram seus investimentos para os centros emergentes, encorpando as funções não-produtivas do estado, verificar-se-ia, a partir da guinada no modo de intervenção do Estado, em meados dos anos de 1950, o empenho para recolocar a Bahia na rota produtiva do país, o que se realizaria por meio da industrialização, num processo de reprodução do capital em escala nacional.

Nesse sentido, a industrialização experimentada no período permitiria aos setores dominantes locais situarem-se como supralocais, para usar uma das expressões de Francisco de Oliveira. Este autor, reconhecendo as classes burguesas proprietárias como as classes nacionais, indica que, na Bahia, em Salvador particularmente, essas classes são supralocais e supra-regionais e, em muitos casos, pertencem à burguesia internacional. Mas, arremata ele, “para o plano da luta de classes local, isto é, para o plano das relações de classe em escala local, esse caráter nacional se revela como estando *acima* das disputas de caráter local”.⁸¹

Diante disso, pode-se dizer também que o carlismo não é mais uma força política que apenas reitera a oligarquização, no sentido convencional, mas antes traduz-se como um movimento político comprometido com setores expressivos da classe nacional que, para reproduzir-se, não desprezou elementos da cultura de relações de poder anteriores, mas os redimensionou. Isto se revelaria, por exemplo, na transição do regime militar para o civil, quando as temáticas da justiça social e da democratização foram incorporadas ao discurso dominante, num movimento de redirecionamento político que só se consolidaria nos anos 90. Trataremos desse redirecionamento no capítulo seguinte.

⁸¹ OLIVEIRA, Francisco de. **O elo perdido...**, op. cit., p. 95, grifo do autor.

É necessário frisar que, apesar de todo o “avanço” alcançado pelo estado no período em tela, o carlismo também sofreu derrotas. As duas primeiras foram registradas ainda na primeira gestão de ACM no governo do estado.

ACM encerrou seu primeiro governo com duas derrotas: nas relações econômicas, a venda, em 1973, estimulada pelo governo federal, do centenário Banco da Bahia (BBa) ao Bradesco, na contramão dos seus planos de criar, via fusão do BBa com o Banco Econômico, uma base de sustentação econômica para a almejada hegemonia política regional; no plano político, o insucesso, em 74, na indicação do seu sucessor, impedida por articulação reativa dos demais grupos arenistas, a qual levou Roberto Santos ao governo (1975-1979).⁸²

Além dessas derrotas no circuito interno de disputas de direção, o carlismo também sofreu os reveses do regime político. A insatisfação com os rumos sociopolíticos brasileiros manifestou-se de várias maneiras: nos resultados eleitorais, na rearticulação dos movimentos populares e no questionamento do golpe por elementos que o apoiaram. Desde 1974, como demonstra a literatura historiográfica, o regime vinha sofrendo sucessivas derrotas no âmbito eleitoral. Nesse ano, como lembra Fausto:

Da soma de votos válidos para o Senado, em um total de 24,5 milhões, o MDB obteve cerca de 14,5 milhões de votos, ou seja, 59%. Conquistou dezesseis das 22 cadeiras em disputa e a Arena apenas seis. A Arena, no entanto, continuou a ser majoritária, pois apenas parte do Senado foi renovado em 1974.

Para a Câmara Federal, na contagem geral de votos a Arena superou o MDB por pequena maioria. Obteve 11,8 milhões (52%) contra 10,9 milhões (48%). O partido do governo conquistou 204 cadeiras contra 160 da oposição [...].⁸³

O grande trunfo dessas eleições foi a vitória da oposição nos grandes centros urbanos. O PMDB foi vitorioso em 79 das 90 cidades do país com mais de 100 mil habitantes; as demais cidades desse porte em que a Arena foi vitoriosa localizavam-se no Nordeste.⁸⁴

Mesmo no Nordeste, as vitórias governistas não permaneceram nos mesmos patamares entre 1966 e 1982, ficando cada vez mais apertadas as disputas eleitorais.

Assim, por exemplo, em 1966, na disputa para a Câmara Federal, o partido do governo (Arena) disparou com quase 70% dos votos, e o MDB obteve apenas cerca de 20%. Em 1982, para a Câmara Federal o PDS obteve nessa

⁸² DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo..., op. cit., p. 226.

⁸³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 1996. p. 490.

⁸⁴ Idem.

região 53,6% dos votos, e o PMDB, 30,4%. Com isso a diferença caiu dos 47,8% em 1966 para 23,4%. Além do mais, a oposição ganhou terreno nas grandes cidades do Nordeste. Em São Luís-MA, a oposição passou de 2 contra 15 vereadores, 1978, para 10 contra 11, em 1982. Em Alagoas, conforme Pereira, [...] “de 1978 a 1982, a oposição passou do controle de *quase nenhuma* para o controle de *quase todas* as prefeituras das regiões da Zona da Mata, área do proletariado rural empregado nos engenhos de açúcar” [...]. Em Salvador, nas eleições de 1982, o PMDB bateu o PDS por 384 mil votos contra 97 mil, não perdendo em uma única urna.⁸⁵

Observa-se que, a despeito da importância da vitória das oposições nos grandes centros, mesmo nas regiões tidas como atrasadas, há um movimento crescente de reação ao projeto político-social dominante. Especificamente na Bahia, Germano⁸⁶ informa que em 1966 a Arena obteve uma diferença sobre o MDB, para a Câmara Federal, de 61% dos votos no interior. Em 1982, essa diferença foi reduzida para 37%.

No âmbito do governo do estado, em que pese a mobilização e o esforço de amplos setores, a promessa de rompimento com o ciclo de sucessões plantado nas forças políticas remanescentes do regime militar só se efetivou na Bahia em 1986, com as eleições de Francisco Waldir Pires e de Nilo Coelho para os cargos de governador e vice, respectivamente, por uma coligação bastante heterogênea, encabeçada pelo PMDB. Isto significava, inclusive, a participação de forças políticas importantes antes ligadas ao antigo regime, como é o caso do próprio vice-governador eleito.

Naquela eleição, porém, comemorou-se a derrota do candidato do carlismo, Josaphat Marinho, como se se comemorasse a derrota do regime militar. Ao tratar o carlismo como criação da ditadura apenas, de certa forma minimizou-se sua associação às forças econômicas supranacionais. Não que o grupo que assumiu o poder não tivesse compromissos com esses setores, mas o carlismo tinha lá suas prerrogativas ou ao menos uma história que lhe credenciava na disputa pela condução dos “negócios da classe”.

Nas eleições que deram a vitória a Waldir Pires e Nilo Coelho, o governo da Nova República estava no seu auge, ao passo que os projetos oposicionistas tomavam força e as esperanças de mudança renovavam-se na Bahia, particularmente nos setores populares organizados. Deve-se lembrar, porém, que no governo da Nova República ACM exerceu o cargo de ministro das Comunicações (1985-1990), tendo sido o único ministro civil que cumpriu o mandato até o final da gestão. Assim, enquanto o carlismo amargava sua mais contundente derrota no âmbito do governo estadual, na arena nacional tomava parte nos

⁸⁵ GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 236, grifos do autor.

⁸⁶ Idem.

principais palcos de articulação das forças conservadoras para frear a mobilização popular não só na Constituinte como em outros espaços de confronto historicamente fechados aos despossuídos.

1.4- “Educar para enriquecer”: notas sobre a evolução da educação no quadro da modernização conservadora

Não seria exagero dizer que o ritmo do processo de organização e consolidação do sistema público de educação na Bahia espelha muito das dinâmicas de organização do poder experimentadas no marco das transformações do período republicano. Assim, apesar das promessas de autonomização e independência, a canalização de ações para formulação e implementação de políticas públicas de natureza social deu-se sem o rompimento com a política de influência e retalhamento das máquinas gerenciais locais e regionais. No âmbito educacional, isso redundaria no enviesamento tanto das concepções adotadas quanto das ações, pautadas predominantemente por interesses eleitorais, como se pode verificar nos exemplos abaixo relacionados.

Não é nossa pretensão enveredar por uma análise minuciosa das trilhas educacionais no período. Nossa intenção é fornecer alguns elementos para compormos um panorama da evolução da educação no processo de reação ao enigma e consolidação da modernização conservadora, tendo em vista a guinada no modo de intervenção do Estado e seus desdobramentos gerais sobre a educação pública.

Ainda na Primeira República, são conhecidas, particularmente, as iniciativas do governador Francisco Marques de Goes Calmon (1924-1928), destacado como aquele que trouxe para a administração pública jovens recém-formados nas faculdades de Direito da Bahia e do Rio de Janeiro, entre os quais Anísio Spinola Teixeira. Este assumiu a Inspeção de Instrução Pública e atuou, com prioridade, sobre a organização do sistema educacional do estado. À época, Anísio Teixeira não se havia projetado como um dos mais proeminentes nomes do movimento da Escola Nova, corrente de matriz liberal desencadeada no Brasil que propunha novos princípios pedagógicos para a organização e o desenvolvimento da educação. Ao deflagrar a reforma educacional na Bahia, o jovem bacharel se fixaria nos aspectos

institucionais, sem a proposição de iniciativas mais vibrantes para o enfrentamento do problema da escolarização da população.

Segundo Jorge Nagle, a reforma baiana realizada por Anísio Teixeira, por intermédio da Lei nº 1.846, de 14 de agosto de 1925, apresentava-se como a fase final do ciclo puramente reformista iniciado em 1920 com a reforma paulista e a abertura de outro ciclo, com maior desenvolvimento das idéias e a introdução sistemática do escolanovismo. Foi nessa sucessão, argumenta o autor, que a reforma baiana apareceu como “o coroamento de um processo de estruturação dos sistemas escolares estaduais, pois nela se incorpora, ainda que no plano quase exclusivo da legislação, o conjunto dos elementos, aspectos e orientação que se vinham desenvolvendo desde o início da década dos vinte”.⁸⁷

O governo do estado da Bahia, portanto, ainda não alçava uma ruptura ou uma mobilização mais vigorosa para a expansão da educação pública e a sua revisão doutrinária, em que pese a latência dessas bandeiras nos movimentos também denominados por Nagle de inusitado “entusiasmo pedagógico” e marcante “otimismo pedagógico”. Estes movimentos emergiram pautados numa noção salvacionista da educação, cujo fundamento político preconizava a ignorância como causa de todos os males nacionais, e a difusão da instrução era tida como a chave de todos os problemas sociais, econômicos e políticos do país. Note que tal movimento guarda estreita relação com a polarização da idéia de modernização que se projetara nos movimentos político-intelectuais que acompanharam o deslocamento do centro da vida nacional do Nordeste para o Centro-Sul, isto é, o movimento de conformação das novas relações sociais de produção e de realinhamentos políticos. Dali emergiria também a defesa do Estado como principal agente da promoção da educação no país e viabilizador da igualdade de oportunidades, tendo em vista o crescimento econômico e o progresso. “Escarização, o motor da escola – aqui se encontra a crença resultante daquele entusiasmo e otimismo, a forma mais acabada com que se procura responder aos desafios propostos pelas transformações sociais que ocorrem a partir do segundo decênio deste século [século XX].”⁸⁸

Isto, no entanto, não se refletia nas estratégias adotadas pelos governos da Bahia que se vinham sucedendo no período. Ao que parece, o salto baiano para uma política de expansão da escolarização dar-se-ia mais tardiamente, sendo a segunda passagem de Anísio Teixeira pela Secretaria de Educação uma etapa importante desse processo. No plano

⁸⁷ NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974. p. 194.

⁸⁸ NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república...**, op. cit., p. 100.

estadual, este segundo momento coincidiria com o próprio movimento de reação ao enigma, com as ações desencadeadas pelo governador Otávio Mangabeira, a partir de 1947.

[...] Em um ano de governo estavam em construção 258 novos prédios escolares. Símbolo do ensino secundário em todo o estado, o centenário Ginásio da Bahia, sucessor do Liceu Provincial, cresceu para cinco novos centros: Central, Liberdade, Itapagipe, Nazaré e Brotas.

Anísio Teixeira partiu dos primeiros resultados positivos de sua administração para a inovação criadora dos Centros Educacionais integrados em Escolas Classe e Escolas Parque. Em quatro anos de trabalho, passaram a existir na Bahia escolas de nível elementar, ginásios e colégios de nível secundário que se distanciavam dos anteriores não só em instalações, prédios e salas de aulas, mas sobretudo no professorado concursado em títulos e provas escritas e orais, em boa parte diplomados pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da jovem Universidade Federal da Bahia. Quase no fim do governo Mangabeira já existia o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, com duas Escolas Classe, estando a primeira Escola Parque do Brasil em construção no bairro do Pau Miúdo.⁸⁹

Além dessas iniciativas, registra-se também a participação de Anísio Teixeira nos debates e nas propostas na Constituinte do pós-Estado Novo, embora as propostas mais inovadoras não tenham sido incorporadas à Constituição do Estado da Bahia de 1947. Uma das propostas rejeitadas referia-se à criação do Conselho Estadual de Educação, sem ingerências pessoais ou político-partidárias, expressão latente de um Anísio mais engajado com as questões educacionais e senhor de uma das idéias mais polêmicas no debate educacional brasileiro: a concepção de descentralização.⁹⁰

Num período de industrialização crescente da Bahia e de adesão a uma concepção desenvolvimentista, ancorada em políticas compensatórias do Estado nacional, a educação não lograria um papel de destaque, evoluindo a passos lentos e à mercê dos interesses privados dos segmentos incrustados no Estado. Acompanhemos com atenção o balanço apresentado por Navarro de Britto⁹¹:

A situação é a de uma região subdesenvolvida. Em 1962 a escolarização só atingia 54,4% de crianças de 7 a 14 anos. Três anos mais tarde, o número bruto de inscrições nas escolas do estado diminui, enquanto o índice de crescimento demográfico nesse mesmo grupo etário se eleva anualmente a

⁸⁹ TAVARES, Luís. **História da Bahia**..., op. cit., p. 461.

⁹⁰ Sobre a atuação de Anísio Teixeira nesse período, conferir também: MENEZES, Jaci Maria F. Anísio Teixeira, Secretário de Educação da Bahia. In: _____. (Org.). **Educação na Bahia**: coletânea de textos. Salvador: UNEB, 2001; e FIALHO, Nádia. Anísio Teixeira: palavra e luz. In: MENEZES, Jaci Maria F. (Org.). **Educação na Bahia**: coletânea de textos. Salvador: UNEB, 2001.

⁹¹ BRITTO, Luiz Navarro de. **Educação na Bahia**: propostas, realizações e reflexões. São Paulo: T. A. Queiroz; Salvador: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília, DF: INEP; [S. L.]: OEA, 1991. p. 9.

mais de 2%. Em 1965, o déficit escolar eleva-se a 685.976 crianças (de 7 a 14 anos) e 31 municípios jamais tinham tido escola. Além disso, na mesma época, as escolas de um só professor (o mais das vezes em uma sala em péssimo estado) correspondiam a 78% da rede existente e o número de professores leigos atingia a 48,5% do pessoal docente.

Dados trazidos por Edvaldo Boaventura⁹² situam o período entre 1965 e 1975 como de expressivo crescimento linear da matrícula. No ensino de 1º grau, verificar-se-ia um crescimento à taxa de 7,2% sobre a matrícula do ano médio, enquanto no 2º grau essa taxa alcançaria 15,5%.⁹³

Aliás, o governo de Luís Viana (1967-1971) parece apontar para uma nova dinâmica em torno das políticas públicas de educação. Estimulado pelo conceito de educação para o desenvolvimento, esse governo assumiria a máxima “educar para enriquecer”, com a pretensão de deixar para trás a máxima “enriquecer para educar”, como se esta fosse a principal motivação para que a educação apresentasse as condições antes descritas por Navarro de Britto.

É óbvio que, no cenário em questão, a assunção daquela máxima não se distanciava de um processo de aproximação mais aguda com a orientação tecnocrática e com a interpretação de que a educação era um ingrediente fundamental para o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual, cuja referência se localiza na teoria do capital humano. Esta, por sua vez, está pautada na potencialização da educação enquanto produtora da capacidade de trabalho, vinculando-a ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda e à equalização social.⁹⁴

Expressão dessa aproximação foi a elaboração do PIEC (Plano Integral de Educação e Cultura) pelo então secretário da Educação e Cultura, Luiz Navarro de Britto (1967-1970), por meio do qual foi possível dispor de um diagnóstico da situação e de um plano de intervenção em áreas até então pouco assistidas e concentradoras de disparidades educacionais. Em que pese o afincamento com que Navarro de Britto se dedicaria à incorporação da orientação tecnocrática e a identificação dele com os pressupostos do capital humano, romper ou tentar barrar os imperativos eleitorais regidos pelos setores instalados no Estado não era uma tarefa das mais fáceis. Como se pode perceber no relato do próprio idealizador do PIEC,

⁹² BOAVENTURA, Edvaldo M. Síntese e fundamentação do Plano Estadual de Educação da Bahia – 1978-1981. **Planejamento**, Salvador, n. 6 (3), p. 323-334, jul./set. 1978.

⁹³ Cabe lembrar que, embora o autor se refira a 1º e 2º graus de ensino indistintamente, estes só foram instituídos em 1971.

⁹⁴ FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 3. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

além das dificuldades de ordem técnica, a resistência para a implementação desse plano vinha também das forças políticas. Diz Navarro de Britto:

Mas repensar a educação significa também, necessariamente, revisar as relações de poder. Em uma região subdesenvolvida isso é ainda mais verdadeiro que alhures, pois as mudanças no setor educativo subvertem em espaço muito curto as raízes sócio-políticas. Como serviço público, a rede educacional nele consiste um dos elementos inerentes ao exercício do patriarcalismo político. Desde o recrutamento do professor até a distribuição do material escolar, da construção da escola até a seleção dos alunos, tudo emanava na Bahia do prestígio e das prerrogativas dos donos dos currais eleitorais.

Ora o planejamento em execução desconhecia e repudiava esse “protecionismo”.

Em tais condições, a realização do PIEC suscitou resistências sobretudo indiretas ou disfarçadas. As elites não queriam parecer “contra” e não podiam também renunciar a seus privilégios.⁹⁵

Taxado de “comunista”, um dos rótulos mais agressivos nas rodas políticas calcadas nos realinhamentos conservadores, Navarro de Britto seria afastado da Secretaria de Educação um ano antes do final do mandato do governador Luís Viana Filho. Aquela tentativa de planificação da educação balizada por uma orientação política menos submissa aos vícios das relações de poder instaladas no Estado seria arrefecida.

Sob os auspícios carlistas, não localizamos nenhum relato indicando tentativa semelhante à iniciada por Navarro de Britto, a não ser quanto à incorporação do tecnocratismo, uma das bases de sustentação do próprio regime militar. Nesse período seriam elaborados o Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus, aprovado em 1972, em atendimento às exigências da própria Lei nº 5692/71 (art. 72 e § único), e o Plano Estadual de Educação da Bahia – 1978/1981, o qual foi antecedido pela aprovação, em 1977, das Linhas-Mestras do Programa de Educação – 1975/1979, além dos Planos de Aplicação de Recursos do Salário-Educação.⁹⁶ Cabe lembrar que, a partir daquela lei, o ensino de 7 a 14 anos passava a ser obrigatório, mas, na Bahia, embora o sistema de ensino continuasse em expansão, ainda era um dos mais excludentes do país. Em 1982, ainda se verificava no estado uma taxa de analfabetismo, na população de 7 anos e mais, da ordem de 41,01%, com uma média de 39% entre 1981 e 1985,⁹⁷ configurando uma trajetória educacional de alguns avanços em relação ao acesso, mas ainda tolhida por uma perspectiva política de costas para

⁹⁵ BRITTO, Luiz Navarro de. **Educação na Bahia...**, op. cit., p. 20.

⁹⁶ Cf. BOAVENTURA, Edvaldo. Síntese e fundamentação do Plano Estadual de Educação..., op. cit.

⁹⁷ Cf. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Alguns indicadores da situação educacional do estado da Bahia. Salvador: SEC/IAT, 1988. (parte integrante do PLANDEBA).

os interesses dos setores populares e avessa às conformações administrativas que ameaçavam as roscas de influência na estrutura de poder.

Foi nesse cenário que a organização dos setores populares e a luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade foi revigorada no processo de abertura política. Defender essas bandeiras não estava dissociado do questionamento da ditadura e da sua identificação como um período de ampliação da dívida social brasileira e, por que não dizer, baiana. A derrota do carlismo nas eleições de 1986 tinha, principalmente, essa coloração.

Ainda não se falava com intensidade na crítica ao modelo do Estado provedor, e os ideais desenvolvimentistas ainda estavam bem presentes no imaginário nacional. Restava saber como as forças representadas no carlismo se portariam em meio à mobilização crescente e ruidosa dos setores populares, assim como que passos dariam para reaver o espaço perdido no governo do estado. Acompanhemos parte desse movimento no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

“Viradas” políticas e desafios educacionais no alvorecer dos anos 90

Neste segundo capítulo, apresentamos um panorama das dinâmicas políticas ensejadas na Nova República e que culminaram no retorno do grupo político liderado por Antonio Carlos Magalhães ao governo do estado em 1991. Esse período da história recente é tomado como emblemático para a compreensão do processo de reorganização da classe dominante e a construção de sua hegemonia nos anos 90, particularmente na Bahia. No interior desse processo, voltamo-nos para a configuração da educação básica nesse estado, no início da década de 90, consoante a apresentação das características estruturais dos sistemas educacionais e a indicação de alguns desafios a serem suplantados.

2.1- Da ascensão e falência do discurso social na Nova República

A Nova República caracteriza uma etapa especial no processo de transição política brasileira. Não só era a culminância de um percurso difícil, cheio de avanços e recuos rumo ao regime político democrático, mas também um momento que se diferenciava pela tônica reformista assumida pelos poderes constituídos, particularmente o Executivo. Mais que um acerto de contas político, a Nova República prometia deflagrar um processo de reparação da dívida social brasileira, por meio de redistribuição de renda e combate à pobreza. Como lembra Aspásia Camargo¹,

O projeto de transição em torno do qual uniram-se velhos quadros políticos de origens tão diversas foi o das reformas sociais e o do liberalismo político, claramente definido na campanha presidencial de 1984. Este projeto estava contido na “Carta de Vitória” e no programa de governo anunciado no Congresso em Janeiro de 1985, no discurso do presidente eleito Tancredo Neves. No texto do discurso, afirma-se um ideário nacionalista – herança da

¹ CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In: CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (Org.). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice: Revista dos Tribunais, 1989. p. 38, grifos nossos.

era de Vargas – voltado para a integração Estado-Nação, para a retomada do desenvolvimento econômico com autonomia nacional. Ao mesmo tempo, o presidente enumera *medidas urgentes de expansão e consolidação do setor moderno*, tais como a reforma administrativa e o investimento prioritário em ciência e tecnologia, ao lado de uma política de reformas voltadas para a *redistribuição de rendas e o incisivo combate à pobreza*. Ambas as frentes – de modernização e de reformas – seriam acompanhadas ou precedidas por medidas políticas de liberalização – liberdade de imprensa, restauração do Poder Legislativo, valorização dos partidos políticos – e de redemocratização e expansão da cidadania: convocação da Constituinte, legalização dos partidos de esquerda, voto do analfabeto e eleições gerais e diretas em todos os níveis, inclusive para a Presidência da República, prevista para 1988.

Essas promessas não estavam no discurso de Tancredo por acaso. Elas se constituíram em peças-chave para diferenciar o novo governo dos governos dos militares. Essa diferenciação construiu-se muito cedo dentro do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)² que, à frente da Aliança Democrática³, passou da oposição para o governo com a eleição do primeiro presidente civil pós-1964. O PMDB, antes MDB, vinha de longa trajetória de ataque às políticas dos governos militares, apontadas como responsáveis pelas desigualdades econômicas e sociais. Daí que, uma vez assumida a Presidência, nem o PMDB nem seus aliados organizados na Aliança Democrática poderiam, de imediato, abandonar o discurso que lhes fizera chegar ao governo.

Mesmo depois da posse de José Sarney, a implementação de medidas de enfrentamento das questões sociais continuou em evidência, mobilizando algum esforço dentro do governo. Assim foi que o trabalho produzido pela COPAG (Comissão do Plano de Ação do Governo) foi mantido por Sarney. Essa comissão, incumbida por Tancredo Neves para identificar os mais importantes problemas econômicos que o novo governo teria de enfrentar e as alternativas para melhorar a igualdade econômica, recomendava em seu relatório a implantação de um programa de emergência para ajudar os mais pobres.

Incluía a distribuição de leite subsidiado a crianças de famílias de baixa renda juntamente com programas de obras públicas geradoras de empregos,

² Uma das ações em direção à abertura política foi a restauração do multipartidarismo, com a Lei nº 6.767/1979, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 20 de dezembro de 1979. Essa lei extinguiu os partidos e definiu critérios e prazos para criar e legalizar novos partidos. A ARENA reagrupou-se como PDS (Partido Democrático Social) e o MDB como PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Cf. ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

³ A Aliança Democrática foi a frente que albergou diferentes partidos políticos para concorrer à Presidência da República no Colégio Eleitoral em 1984, que resultou na vitória de Tancredo Neves. Sua composição era heterogênea e ia desde o PMDB até dissidentes do PDS, entre outros partidos.

como construção de moradias em regime de emergência e um plano de saúde para execução imediata nas áreas mais atrasadas.⁴

Ao lado desse exemplo, outra investida importante se deu em agosto de 1985, com a constituição de novo grupo de estudos para preparar um relatório sobre problemas sociais brasileiros, com vistas a uma ordenação social mais eqüitativa. A comissão, coordenada pelo professor Hélio Jaguaribe, propôs em seu relatório, apresentado em maio de 1986,

uma estratégia de quinze anos para elevar os padrões de vida dos brasileiros ao nível dos vigentes na Espanha ou na Grécia. Para isso era necessário aumentar substancialmente os investimentos em programas sociais, inclusive a reforma agrária, de par com uma taxa média de crescimento econômico de 6 por cento. O relatório defendia uma estratégia por áreas dentro do Plano Plurianual de Desenvolvimento Social. O presidente Sarney aceitou o relatório e imediatamente prometeu 12 por cento do PIB para programas de bem-estar social.⁵

Sem entrar no mérito dessas orientações e considerando que elas tiveram duração efêmera como política de combate à pobreza, a alusão a essas iniciativas serve como ilustração do modo como esse governo se relacionava com as políticas públicas de natureza social, bem como para sinalizar a mudança no discurso emitido em nome do Estado. Além disso, esses dados ilustram o quanto a Nova República estava associada a mudanças não só de natureza política, mas também de natureza econômico-social. Se antes o Estado estava marcado pelo autoritarismo, pela repressão e pelo tecnocratismo, agora ele se projetava pelo discurso da reordenação e da integração dos segmentos sociais e políticos marginalizados, passando a figurar como mediador dos diversos interesses que se apresentavam na cena política. Assim, a retórica da participação popular e da prioridade aos projetos sociais se

⁴ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 5. reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 553.

⁵ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**..., op. cit., p. 556. Segundo Skidmore, a comissão foi constituída em agosto de 1985 e apresentou o relatório em maio de 1986, o qual foi publicado no ano seguinte pela Editora Paz e Terra, sob o título: **Brasil 2000: para um novo pacto social**. Antes desse relatório, Jaguaribe et. al publicou um estudo tocando em muitos dos mesmos tópicos do documento referido acima. Trata-se da pesquisa **Brasil, sociedade democrática**, iniciada em junho de 1983 e concluída em agosto de 1984. Esta pesquisa, também coordenada por Hélio Jaguaribe, foi assinada por Francisco Iglésias, Wanderley Guilherme dos Santos, Vamireh Chacon e Fábio Comparato e foi empreendida pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais, com parcial cobertura dos custos pelo FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) explicar e pelo BANESPA (Banco do Estado de São Paulo). O relatório foi publicado em 1985 pela editora José Olympio, na coleção Documentos Brasileiros. O relatório está organizado em sete seções, todas elas com textos assinados pelos respectivos autores, e acompanha algumas referências críticas produzidas por outros intelectuais, a pedido dos autores do relatório.

coadunava ao processo de reordenação do poder estatal, num movimento em que o Estado tendia a se apresentar como um agente da justiça social.

Vale lembrar não só o fato de que se vivia no país um momento de abertura política, mas também de efervescência e mobilização social intensa, caracterizando um momento de confronto à já histórica exacerbação da sociedade política brasileira e de fortalecimento da sociedade civil, inaugurando um momento novo nas relações de poder. Como vimos no primeiro capítulo, ainda que se possa observar uma tendência dominante no modo de condução do aparelho de Estado e a predominância da continuidade nas relações de poder, o problema da hegemonia há muito se punha como um desafio. O caso era de, por um lado, assegurar o plano de produção da classe dominante e, por outro, disseminar idéias-força que dessem lastro à superação daquela lacuna. Não se pode perder de vista aí que a reconstrução da própria imagem do Estado como agente a serviço do interesse comum e a defesa da democracia como um fim em si mesmo, embora não fossem suficientes, eram fatores de grande potencial de convergência.

Assim, embora o papel assumido pelo Estado não evidenciasse a superação das características de governo estatal, conforme discutimos no capítulo 1, o suposto interesse na justiça social apontava para um novo momento na vida política nacional, o qual exigia novas formas de intervenção organizada da classe dominante em face da mobilização dos setores populares.

Nesse período, não por acaso, embora alguns países já implementassem políticas impopulares, com prioridade para a estabilidade monetária e a contenção do orçamento⁶, alimentavam-se no Brasil expectativas em torno de políticas de expansão de direitos. Nos bastidores da política, porém, a situação era controversa.

A atuação das forças dominantes na Constituinte é um exemplo disso, como conseguiu mostrar Dreifuss⁷ ao explicitar nuances e estratégias encetadas por diferentes segmentos empresariais para controlar a elaboração da Carta de 1988. Fica claro nesse estudo que as conquistas organizacionais dos setores populares ainda eram tidas como uma grande ameaça. Como veio a se confirmar posteriormente, não era a democracia em si que tirava o sono da classe dominante nesse período, mas sua adequação e reinserção à nova configuração do capitalismo mundial. Dreifuss percebe esse processo e o documenta em seu trabalho, dizendo que:

⁶ Cf. ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

⁷ DREIFUSS, René. **O jogo da direita...**, op. cit.

Apesar da indiferença de muitos, estava em curso um diligente e apressado trabalho de reestruturação política do empresariado, que dava a medida do empenho e combatividade de certas elites dispostas a enfrentar os novos desafios. Assim, o brasileiro descobriu na envelhecida Nova República uma classe empresarial que passara a se envolver na política de forma aberta e vocal – mas sem desdenhar meio e métodos mais sub-reptícios –, numa percepção da necessidade de reorganizar-se política e ideologicamente, o que requeria a articulação de um programa de governo, que, por sua vez, demandava preparação político-operacional. Em outras palavras: os empresários se preparavam para defender não somente a existência do atual regime e sistema, mas a sua readequação, desenvolvimento e estabilidade, assim como a sua reinserção ou reboque na nova configuração transnacional. Tal empreitada, porém, estava comprometida na origem, pois os reajustes propostos esbarravam, mais uma vez, nos limites do realinhamento conservador, da convergência elitista e do transformismo institucional.⁸

Logo, estava em questão não só a culminância da transição para a democracia, mas um processo que recolocava em pauta o poder, mexendo por dentro nas formas de organização e atuação da classe dominante. A reação à organização e à mobilização populares desta feita não se daria pelas vias de costume: os golpes e os quase golpes listados por Francisco de Oliveira foram postos de lado, pois talvez não coubessem ou não tivessem como ser sustentados.

Os anos 90 irromperam nesse processo trazendo para a pauta a contraposição entre o Estado provedor de benefícios e serviços e o Estado ágil e eficiente em suas funções de regular e fiscalizar os serviços. Nota-se que ao longo dessa trajetória os discursos compostos na década de 80, tendo como eixo a democratização, foram na década de 90 progressivamente recompostos, para dar lugar a um outro tipo de argumentação centrada nas exigências do mercado e na reestruturação produtiva.

Se os anos 80 foram marcados por grande esforço de mobilização e de participação da sociedade civil nos rumos políticos e sociais do país, os anos 90 seriam marcados por um processo de intenso enfraquecimento das instituições, desmobilização política e promoção de um discurso que desqualificava ideais e valores antes tidos como pontos convergentes para a construção da democracia. No lugar das máximas da igualdade de oportunidades, da participação e do desenvolvimento com justiça social, passaram a ser dominantes as concepções de Estado que celebravam a desregulamentação dos fluxos financeiros, a redução das proteções sociais e as responsabilidades individuais.

⁸ DREIFUSS, René. **O jogo da direita...**, op. cit, p. 45.

Trata-se de uma visão de mundo cujos delineamentos sustentam um novo pacto político orientado ao desenvolvimento capitalista mais recente, no qual a modernidade/modernização aflora como sinônimo de uma forma de capitalismo. Bresser Pereira, como um dos mais influentes representantes dessa visão no Brasil, sustenta, por exemplo, que

Uma sociedade é moderna quando, no âmbito econômico, aloca recursos de forma razoavelmente eficiente por meio do mercado e é dinâmica em termos tecnológicos, no âmbito social, quando a desigualdade econômica é limitada, embora exista; e, no domínio político, quando a democracia está consolidada.⁹

Com esse escopo, Bresser pretende fugir do rótulo de uma concepção moderna de direita. Para ele,

A modernidade significa democracia, a primazia da eficiência e uma preocupação efetiva com a equidade social. Os conservadores moderados e modernos, que gostam de ser chamados de democratas liberais, aceitam uma grande intervenção do Estado nas questões sociais e limitada intervenção do Estado nos assuntos econômicos. Os social-democratas modernos, que estou identificando com a esquerda moderna, aproximam-se cada vez mais de uma perspectiva social-liberal e mesmo de uma visão liberal-democrática, na medida em que privilegiam a alocação de recursos por meio do mercado, estimulam o individualismo – entendido como consistente com os direitos sociais – e vêem uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado como essencial à democracia. Mas, em contraste com os conservadores, inclusive os liberal-democratas, os social-democratas e também os social-liberais são mais comprometidos com a equidade e têm como utopia pessoal algo como um socialismo democrático ou como um mercado relativamente autocontrolado, em que o terceiro setor das organizações públicas não-estatais é cada vez mais significativo. Nesse quadro, o capitalismo, apesar de todas suas deficiências, pode ser a forma mais eficiente de atingir essa utopia, embora com ela não deve ser confundido.¹⁰

Aqui, embora a equidade social seja empregada como um diferencial entre as concepções que emanam do liberalismo, não passa despercebido que está em pauta uma concepção formal daquela, na qual o individualismo é um ingrediente da sociedade “autocontrolada” pelo mercado. Aliás, é também sob a batuta do mercado que se preconiza a revisão do papel do setor público e a participação ativa do terceiro setor das organizações públicas não-estatais como diferencial para se atingir a eficiência e o bom governo.

⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996. p. 196.

¹⁰ Idem, p. 197.

Sob esta perspectiva, ainda que a democracia permanecesse aclamada como base política do Estado de direito e da organização social, o discurso da justiça social apresenta-se esvaziado e em rota de colisão com a perspectiva de desenvolvimento. Tais mudanças certamente não cabiam no governo da Nova República, mas os efeitos produzidos por ela foram fundamentais para afirmar a crise do modo de intervenção do Estado e alavancar o desenvolvimento orientado ao mercado e a reforma fiscal como alternativas. Era o tempo da proclamação da crise do Estado e da defesa incisiva de sua reforma como condição de governabilidade e de governança, entendidas como “a legitimidade e a capacidade financeira e administrativa de governar”.¹¹

Embora essa discussão só tome impulso nesse momento, Bresser Pereira revela que sua formulação é anterior. Ele data o processo de afirmação das idéias em questão do final de 1987, quando a falência do Plano Cruzado se tornou evidente. Diz Bresser:

A abordagem social-liberal da crise do Estado começou a se afirmar entre a esquerda moderada depois que o fracasso do Plano Cruzado demonstrou o esgotamento definitivo da estratégia nacional-desenvolvimentista. Atualmente, ela é a alternativa real ao neoliberalismo, já que a esquerda tradicional continua presa ao nacional-desenvolvimentismo. A interpretação da crise do Estado e a interpretação neoliberal e suas respectivas estratégias são internacionalistas, mas a primeira está baseada no pressuposto da existência de interesses internacionais comuns, enquanto a segunda está baseada no princípio do interesse nacional.¹²

Isto é, o desgaste político-social acumulado pela Nova República, que no seu momento final dava a impressão de que tudo era um caos – o Estado em crise, a governabilidade em crise, o estancamento das políticas sociais e o “fim das utopias” –, constituiu-se no pano de fundo que possibilitaria à classe dirigente que desse dois passos à frente para uma hegemonia nos anos 90. Não de uma só vez, mas de forma progressiva desde o governo Collor (1990-1992), quando o discurso da reconstrução nacional tomou força sob o signo do desenvolvimento orientado ao mercado e da reforma fiscal.

O conjunto dos elementos apresentados aqui permite inferir que, embora a dialética pressão/negociação empurrasse o Estado para uma constante reorganização do poder, jamais houve indefinição de rumos. É certo que houve um tempo de mobilizações simultâneas de diferentes segmentos organizados da sociedade, mas a classe dominante fez o que pôde para não perder o controle da transição e sempre soube o que queria dela e aonde queria chegar. Era necessário reorganizar-se, e a Nova República cumpriu bem essa tarefa

¹¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil...**, op. cit., p. 20.

¹² Idem, p. 34-35.

fortalecendo o discurso da justiça social, desconstruindo a imagem do Estado autoritário e, principalmente, revelando um Estado assaz incapaz de enfrentar os grandes problemas de seu tempo fora de um processo de redirecionamento de suas funções.

Tais formulações implodiriam os alicerces da Nova República e tudo quanto fosse relacionado aos ideais que lhe deram sustentação inicial. No plano estadual, as lideranças políticas do carlismo souberam tirar proveito disso, assumindo uma oposição agressiva ao governador que ascendera num momento de entusiasmo em que as contradições da democratização negociada ainda não se haviam mostrado plenamente.

2.2- Considerações sobre o governo Waldir Pires: uma pausa para a reorganização local do carlismo?

Waldir Pires era um nome simbólico no contexto da renovação aspirada na transição. Sua trajetória é resumida por João Gomes nos seguintes termos:

sempre se colocara a serviço das causas populares e de defesa dos interesses do Brasil. Desde cedo envolveu-se em posições nacionalistas, pregando uma política externa soberana e independente. Em inícios da década de 40, engrossara a agitação cívica deflagrada para forçar o governo Vargas a formar ao lado dos aliados contra a Alemanha nazista, subindo aos palanques armados nas praças públicas para defender as liberdades ameaçadas pelas ditaduras. Lutara pela encampação da Bond and Share na Bahia e em defesa das riquezas nacionais, participando dos movimentos em prol do petróleo brasileiro, que culminaram com a criação da Petrobrás por Getúlio Vargas. Ao lado disso, mantivera-se fiel a João Goulart até o fim.¹³

Na Nova República, Waldir Pires compunha o governo assumindo o cargo de ministro da Previdência Social. Nessa função, destacara-se logo como um dos cinco novos ministros que “foram banidos pelo governo militar com cassação de seus mandatos ou a perda dos seus direitos políticos ou ambas”¹⁴. Tratava-se, portanto, de uma referência política com inserção nacional e que, à frente do governo do estado, representava também a vitória do projeto político-econômico-social da Nova República.

¹³ GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas**..., op. cit., p. 343.

¹⁴ SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**..., op. cit., p. 497. Os demais ministros a que se refere o autor eram: José Aparecido, Renato Archer, Aluísio Alves e Renato Gusmão.

Em 15 de março de 1987, Waldir Pires e Nilo Coelho assumiram o governo da Bahia dentro de um clima de muitas expectativas, com o *slogan* “governo democrático da mudança”. A forte associação entre a trajetória política de Waldir Pires e os discursos de justiça social, democracia e Estado voltado para o interesse público credenciaram esse governo como alternativa para inaugurar uma nova fase na vida político-governamental baiana. Waldir Pires assumiu o governo afirmando a construção de um “tempo novo” e definiu seu governo como o governo da liberdade, conclamando a todos a ajudar a construir e organizar “uma sociedade em que as liberdades e os direitos fundamentais do homem sejam inegociáveis e onde o bem-estar das populações e de cada indivíduo seja plenamente assegurado”¹⁵.

Com esse espírito, ele assentaria sua plataforma de governo sob as bandeiras da transparência e da justiça, preconizando a moralização e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado como fundamentos da sua administração.

Para a Secretaria da Educação, Waldir Pires nomeou Mariaugusta Rosa Rocha. A secretária não anunciou de imediato um plano para a educação; suas ações foram no sentido de assegurar algumas condições básicas de funcionamento da rede estadual de educação. Logo no primeiro dia de governo, Waldir Pires e a secretária Mariaugusta visitaram a Escola Parque¹⁶ e denunciaram a depredação desse símbolo da educação pública moderna, anunciando que o governo não iria iniciar novas obras enquanto não recuperasse o patrimônio público escolar.

O Programa SOS Escola, anunciado em dez dias do governo, foi colocado como plano de emergência para salvar a escola pública. Este programa foi centralizado no Departamento de Ensino de 1º e 2º Graus e desenvolvido por uma equipe de assistência pedagógica e pessoal de construção e reparo de infra-estrutura.

Ainda no mês de março o governo anunciaria um programa emergencial de ação, o Programa de 100 Dias¹⁷, no qual ratificava os compromissos com a mudança e definia a área social como prioridade para elevar as condições de vida do povo. Para a educação, o programa previa dez frentes de atuação do governo, apresentadas na seguinte ordem:

¹⁵ PIRES, Waldir F. Discurso de posse do governador. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXI, n. 13.544, 16 mar. 1987. Caderno 1, p. 14-16.

¹⁶ A criação da Escola Parque foi inspirada nos ideais da Escola Nova e constitui-se como modelo para a educação baiana, com capacidade para cerca de 7 mil alunos.

¹⁷ BAHIA (Estado). Programa de 100 dias. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXI, n. 13.557, 31 mar. 1987. Caderno 1, p. 4-6. (Governador Waldir Pires).

- 1- Recuperar a Escola Parque Anísio Teixeira – com capacidade para 7.000 alunos – em suas instalações físicas e equipamentos essenciais, assegurando, no período deste Programa, o funcionamento de pelo menos um de seus núcleos.
- 2- Recuperar pelo menos 100 escolas, no período do Programa, antes da construção de qualquer nova unidade.
- 3- Criar o programa “SOS Escola”, mobilizando a comunidade para a formação de núcleos com finalidade de executar pequenos reparos de urgência nas escolas da rede estadual – faxina geral, pintura, trabalhos de pedreiro, serviços de carpintaria.
- 4- Deflagrar a Campanha contra o Analfabetismo, com ênfase na escolarização básica, além de ampliar a oferta de classes noturnas regulares.
- 5- Incrementar – suprimindo as deformações atuais – os programas de merenda escolar e saúde via escola, de material escolar, de distribuição do livro didático, dentre outros.
- 6- Implantar o projeto piloto “Sábado e Domingo na Escola”, visando ao atendimento de adultos em programas integrados de educação geral, profissionalização e lazer.
- 7- Lançar programas de educação à distância, via rádio e televisão.
- 8- Criar o programa de desenvolvimento infantil, com apoio das Nações Unidas, voltado, inicialmente, para crianças carentes da comunidade negra, visando à preservação e ao desenvolvimento de seus valores culturais.
- 9- Cadastrar todos os servidores da Secretaria de Educação para promover o remanejamento adequado, com prioridade para o aumento do número de professores em salas de aula.
- 10- Programar concursos públicos, para realização ainda este ano, na área da educação de 1º e 2º graus.

Essas dez frentes de atuação, ao largo de um diagnóstico mais abrangente sobre a situação da educação no estado, limitavam-se a anunciar ações de emergência. Dessa forma, repetia-se uma lista recorrentemente invocada pelos governos, sem trazer novidades que expressassem esforços de edificação de uma nova prática de gestão.

Impulsionado pela pressão dos professores, desenhou-se nesse período também a discussão de alguns temas tais como: a) processo de escolha de diretores nas escolas; b) rediscussão do Plano de Carreira do Magistério do Nível Superior, uma vez que Waldir Pires negava-se a efetivar o plano aprovado pelo governador João Durval Carneiro, seu antecessor; c) Plano de Carreira dos Professores do Nível Básico.

No mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 4.694, que estruturou o Plano de Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus e que foi regulamentada pelo Decreto nº 506/87. Tais ações, contudo, ficavam bem aquém das expectativas geradas. Assim, paralelamente ao desgaste do governo da Nova República, o governo do estado não conseguia operar as mudanças anunciadas, pelo menos não no ritmo esperado. O distanciamento entre as expectativas de mudanças geradas durante as eleições de 1986 e as frustrações acumuladas ao longo do primeiro ano de governo fica bem explicitado no dossiê produzido pela APLB (Sindicato dos

Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia)¹⁸, o qual, traçando um diagnóstico da situação da educação no estado, denunciava:

A educação na Bahia sempre foi tratada com descaso e desprezo por todos os governantes do período autoritário. As esperanças dos baianos reacenderam-se com a instalação do Governo Democrático que, juntos, conquistamos, inclusive com expressivo apoio dos professores baianos. Um ano depois, no entanto, sobra frustração, a angústia toma conta da Educação no Estado.

Estamos no início de maio de 1988 e a maioria das escolas na rede estadual ainda não teve iniciadas as aulas, regularmente; por absoluta e incompreensível falta de segurança muitas escolas foram depredadas, há falta de carteiras na maioria delas, grande parte sequer dispõe de material escolar e administrativo. Os professores foram traídos. O Plano de Carreira, conquistado a duras penas e após várias greves, diminuiu salários, penalizou a maioria, extinguiu direitos adquiridos. Vagas foram aumentadas sem qualquer planejamento e há superlotação de alunos em grande parte das escolas, o que prejudicará sensivelmente a qualidade do ensino e do aprendizado no início das aulas que ninguém sabe quando ocorrerá, regularmente.¹⁹

Aos poucos, a esperança depositada no “governo da mudança” ia sendo substituída pelo descrédito e, dentro de um projeto de ofensiva da oposição, sob o comando de ACM, em meses tornou-se alvo de sucessivos ataques na mídia, a qual o afastava cada vez mais do apoio popular.

João Gomes afirma que o ministro das Comunicações, ACM, esmagado nas urnas, armou-se de um “formidável porrete tecnológico para agredir noite e dia o governo da mudança”²⁰ e fez dessa prática um recurso para beneficiar seus aliados e manter-se no poder. Segundo ele, a cruzada de desmoralização do governo não tinha limites.

Não contente em atacar a administração como um todo, o ministro se voltava contra a pessoa do governador para humilhá-lo publicamente. Da mesma maneira como já havia procedido diante das câmaras da sua TV, numa entrevista concedida aos jornalistas Josias de Souza e Mauro Lopes, da Folha, em 6 de dezembro de 87, perguntado sobre se Waldir fazia ameaças para obter resultados nas votações da Constituinte, respondeu: “Porque ele fala um pouco mais fino ou mais leve, não quer dizer que não faça ameaça”. Naquela altura dos acontecimentos, aludindo ao hábito de Waldir de viajar para os vários Estados (e sobretudo para Brasília), a fim de manter contatos políticos, seu jornal afirmava que “o governador era abelha: voava, voava e fazia cera”. Simultaneamente, seus correligionários

¹⁸ Antes da Constituição de 1988, que assegurou o direito de sindicalização aos servidores públicos, a APLB estava constituída como Associação dos Professores Licenciados do Estado da Bahia, daí a sigla.

¹⁹ APLB – Associação dos Professores Licenciados da Bahia. **Chega de angústia na educação**. Salvador. 1985. 5 p. Mimeografado. p. 1.

²⁰ GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas...**, op. cit., p. 337.

pichavam toda a cidade com estes dizeres: “Chega de moleza: queremos o Malvadeza”. Não lhes causava constrangimento sequer invocar tão desprimoroso apelido – “Toninho Malvadeza” – para desmoralizar o adversário.²¹

De fato, o ministro estava permanentemente em evidência nos diversos meios de comunicação e invariavelmente tecendo críticas ao governo do Estado, tachando-o de incapaz, indeciso e até mesmo de fazer da máquina pública um aparelho de usufruto pessoal, como no caso da denúncia dos supostos banquetes organizados por Waldir Pires na Governadoria.

Se a tônica social do governo da Nova República era um diferencial, no “governo democrático da mudança” isso era a base do discurso e fora destacado como prioridade absoluta. Suas idéias permaneciam fiéis ao nacional-desenvolvimentismo, e talvez isso se tenha constituído em sua fortaleza, num primeiro momento, e em sua fraqueza, num contexto em que tal projeto já não empolgava mais os setores dominantes. Assim, embora se constituísse no discurso dominante da transição, o discurso de Waldir Pires já não encontrava sustentação para se impor ao carlismo.

No início de 1989, Waldir Pires afastou-se do governo do Estado para concorrer à vice-presidência da República, na chapa encabeçada por Ulysses Guimarães (ambos pelo PMDB). De 1989 a 1991 o governo do estado foi assumido por Nilo Coelho, quando a cruzada da desmoralização foi intensificada mediante as denúncias de improbidade administrativa. Enfim, os quatro anos do que seria o governo de mudanças profundas no exercício do poder, mediante o desenvolvimento democrático cristalizado no aumento do padrão de vida e da capacitação do conjunto da população, foram maculados como um período de retrocessos econômico, político, social e cultural.

Em relação à educação, o quadro era particularmente degradante. Todos os jornais e a TV com maior inserção no Estado noticiavam o caos em que estava enredado o sistema estadual de educação.

Professores, carteiras, merenda e material escolar estão ausentes em inúmeras escolas do interior da Bahia, mantidas pelos governos estadual e municipais. Milhares de alunos estão fora das escolas porque não conseguiram matrículas ou os colégios onde se matricularam estão em reformas. Na zona rural, professoras leigas, diante da necessidade de manter a disciplina, agravada pela fome das crianças, apelam para a tradicional palmatória e outros castigos. Mas elas também são castigadas pelos salários aviltantes de até Cr\$ 600 mensais.²²

²¹ Idem, p. 353.

²² Deficiência da educação gera protesto de alunos. **A Tarde**, Salvador, 22 ago. 1990. Caderno 1, p. 3.

A partir de setembro de 1990, o sistema estadual de educação básica praticamente parou, chegando a ponto de o Conselho Estadual de Educação manifestar-se publicamente em matéria paga divulgada pelo jornal *Tribuna da Bahia*, em 23 de novembro de 1990, reconhecendo a situação da escola pública na Bahia como gravíssima e recomendando à Secretaria de Educação do Estado da Bahia algumas medidas para a viabilização do ano letivo de 1990, entre as quais:

- providências urgentes quanto aos meios necessários ao cumprimento das alternativas aprovadas, dentre elas o provimento do número de professores imprescindíveis para o funcionamento regular de cada escola.
- constituição imediata de Comissão Emergencial de Inspeção, ampliando o setor competente com pessoal remanejado de outros setores do nível central do sistema, bem como das SUREDs [Superintendências Regionais de Educação], se necessário, com o objetivo específico de acompanhar as propostas de conclusão do ano letivo de 1990, organizadas pelas escolas a partir das alternativas aprovadas por este Parecer, encaminhando Relatório de cada UE para este Conselho.
- oferta, por parte do Departamento de Educação Continuada, de exames supletivos, com publicação de resultados até 31.12, possibilitando, aos alunos que o desejarem, a conclusão do seu curso, sobretudo quanto aos do 2º grau, com vistas aos exames vestibulares para o ensino superior.²³

Nas eleições de 1990, ACM saiu vitorioso. Ele, que já havia sido governador do Estado por duas vezes, mas em nenhuma delas tinha sido eleito, enfim conseguia a consagração das urnas. A eleição de ACM se deu num contexto de descrédito do governo do estado e coincidiu com um período de intensificação da cruzada antidesenvolvimentista e pró-social-liberalismo, deflagrada desde a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, um ano antes das eleições para governador. Assim, enquanto o país erigia à presidência, em 1990, um quadro político supostamente novo e, portanto, condizente com a perspectiva de renovação que o período encerrava, a Bahia, em 1991, voltava a ser comandada pelas forças políticas antes rejeitadas e historicamente vinculadas aos setores econômicos dominantes. Não há como passar despercebido nesse processo que, se a atuação de ACM na Eletrobrás foi o salto qualitativo que faltava para sua confirmação como ator de confiança dos grupos políticos dominantes, não foi menos importante a sua “passagem” pelo Ministério das Comunicações.

Por outro lado, não se pode perder de vista que o próprio afastamento do governador Waldir Pires para concorrer à vice-presidência tenha dado a seus adversários mais munição para o combate do “governo da mudança”. Nilo Coelho, um dissidente do carlismo,

²³ CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. O ano letivo de 1990. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 23 nov. 1990.

além de não gozar do prestígio político de seu companheiro de chapa, não tinha o manejo político que o cargo exigia. A troca de acusações e xingamentos entre ele e ACM tornou-se uma constante. Ressentimentos de antigos aliados!

Convém lembrar que, excetuando-se dois intervalos – 1975-1979 e 1987-1991 –, desde 1971 o carlismo (certamente o que ele representa politicamente) vem-se mantendo à frente do governo do estado. Não obstante, só na última década ele conseguiu a hegemonia almejada. Este é o pano de fundo das sucessivas vitórias que o grupo vinha logrando desde as eleições de 1990 até as eleições de 2006, quando sofreria uma derrota memorável na disputa do cargo para governador.

2.2.1- PLANDEBA: o último suspiro do discurso social na educação

Embora no setor da educação a insatisfação com o “governo da mudança” tenha-se manifestado já em 1988, com o documento da APLB referido anteriormente, surgia em 1990 uma nova mobilização pró-mudanças na educação. Por meio de uma iniciativa do governo, vários setores envolvidos com a educação na Bahia foram convidados a discutir e formular um plano de educação, que resultou na proposta do PLANDEBA (Plano Decenal de Educação do Estado da Bahia).

O PLANDEBA foi formatado em dois volumes sobre a educação na Bahia: um, contendo o diagnóstico da realidade educacional baiana²⁴, e o outro, o Plano²⁵ propriamente, além de um anexo com as contribuições dos grupos de trabalho que atuaram durante a Conferência Baiana de Educação, espaço em que o documento foi discutido e recebeu emendas de diferentes setores sociais. Após sua discussão, o documento foi encaminhado ao então governador Nilo Coelho, para conhecimento do processo, e ao Conselho Estadual de Educação, para que exarasse parecer conclusivo sobre o plano, como relata correspondência do então secretário da Educação Joir Brasileiro.

Convém assinalar que o referido plano começou a ser elaborado em atendimento aos dispositivos constitucionais. No âmbito da Constituição Federal, os artigos 205 e 214, que

²⁴ SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Alguns indicadores da situação educacional do estado da Bahia...**, op. cit.

²⁵ SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Decenal de Educação – PLANDEBA**. Salvador: Secretaria da Educação: Instituto de Estudos e Pesquisa em Educação Anísio Teixeira, 1990.

tratam, respectivamente, do direito à educação e da elaboração do Plano Nacional de Educação e, no âmbito da Constituição do Estado da Bahia, o artigo 250, que indica o estabelecimento do Plano Estadual de Educação. Portanto, a iniciativa de que estamos tratando não estava relacionada às orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia em março de 1990, e promovida por UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, a qual deflagrou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, aprovado no Brasil em 1993.

O PLANDEBA havia sido encaminhado ao CEE em 27 de abril de 1990, por meio do Of. GAB nº 609, conforme registra o próprio Parecer do CEE. Se aprovado fosse, teria sido o primeiro plano de educação elaborado fora do marco tecnicista que prevaleceu durante o regime militar, pois, além de refutar tal paradigma, o PLANDEBA surgia como expressão do discurso social entabulado na Nova República. O plano foi analisado e aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Estadual de Educação em 21 de janeiro de 1991, pelo Parecer CEE nº 13, o qual teve como relator o Conselheiro Luiz Felipe Serpa. Traduzindo toda a rejeição ao regime militar e todo o entusiasmo e expectativa da redemocratização do país, em seu parecer o professor Felipe Serpa declarava que o pressuposto para a implantação do plano deveria ser a superação da ideologia de planejamento do Estado autoritário pela do Estado democrático. Diz o relator:

Cremos que a concepção mais significativa da relação entre Educação e Estado democrático é sintetizada nas palavras de Anísio Teixeira, as quais assumimos como paradigma:

“As relações, portanto, entre o Estado Democrático e a Educação são relações intrínsecas, no sentido de que a Educação é a condição *sine qua non* da existência do Estado Democrático”.²⁶

O parecer reconhecia a importância do PLANDEBA para a Bahia e ressaltava, entre as indicações que fazia, que seriam necessários grandes esforços para que, no prazo de dez anos, se pudesse transformar o perfil quantitativo e qualitativo do quadro da educação pública naquele estado. Dentro do diagnóstico apresentado no próprio PLANDEBA, o parecer realçava que

Sob o ponto de vista quantitativo, teremos de colocar na escola cerca de 1.000.000 crianças e jovens até o ano 2.000, escolarizar 2.500.000 pessoas analfabetas, o que significa um aumento de matrículas na rede pública de

²⁶ CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CEE nº 013**, de 21 de janeiro de 1991. Aprova medidas relacionadas ao Plano Decenal de Educação (Plandeba) como sugestão à Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Salvador, 1991, p. 6.

100.000 crianças e jovens ao ano e 250.000 analfabetos também ao ano, requerendo salas de aula, professores e material escolar.

Se acrescentarmos as preocupações com a pré-escola, o ensino médio e o ensino superior, procurando-se aumentar as porcentagens de atendimento, a empreitada tem dimensões que exigem um investimento maciço do Estado e da Sociedade.

[...] Sob o ponto de vista qualitativo, o perfil de matrículas da rede pública – predominantemente nas três primeiras séries do 1º grau –, o atraso escolar, a repetência, a evasão, a qualidade da formação do professor, as condições físicas das unidades escolares e a qualidade do material escolar, são outros aspectos desafiadores para qualquer Plano de Educação, os quais deverão estar explicitados claramente ao nível das prioridades e das estratégias de ação.²⁷

Esse diagnóstico dá, em certa medida, uma dimensão de que os desafios a serem enfrentados não poderiam ser resolvidos de uma vez, nem no período de apenas uma gestão e muito menos à revelia do debate sobre as competências/responsabilidades das esferas administrativas, principalmente do estado.

Embora as expectativas geradas em torno do plano fossem favoráveis, ele não chegou a ser aprovado. O governo de ACM receberia essa tarefa, mas optaria por não levá-la em frente. Voltaremos a esse tema no capítulo seguinte.

2.3- Características e desafios da educação básica no alvorecer dos anos 90

A Bahia está localizada na Região Nordeste do Brasil e ocupa uma área total de 567.295,3 Km², a qual, em 1991, quando o grupo político liderado por ACM reassumiu a direção do governo estadual, era ocupada por uma população de 11.867.991 habitantes, distribuídos em 415 municípios.²⁸ Economicamente, a Bahia vinha de uma curva ascendente de crescimento, o que a situava entre as seis maiores participações no PIB nacional em 1990, com 4,8%, atrás de Paraná 6,3%, Rio Grande do Sul 7,0%, Rio de Janeiro 10,9%, Minas Gerais 12,5% e São Paulo 35,8%.²⁹

²⁷ Idem, p. 8.

²⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993**. v. 53. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

²⁹ BAHIA. Lei nº 6.349, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1991-1995 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 19 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 5 ago. 2004.

A taxa de urbanização do estado era de 59,1%, o que o situava como uma das unidades da federação menos urbanizadas do país, inclusive em relação à Região Nordeste (ver Gráfico 2.1)³⁰.

Gráfico 2.1

TAXAS DE URBANIZAÇÃO: BRASIL, NORDESTE E BAHIA – 1991

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993**. v. 53. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

Essa característica dentro do estado da Bahia adquiria dimensões muito particulares, tendo em vista a variação interna das taxas de urbanização entre as 15 regiões econômicas³¹ (conferir as regiões econômicas no Mapa 2.1 e anexo 1), chegando a valores extremos de 97% na Região Metropolitana de Salvador e 27 % na Chapada Diamantina.

³⁰ Segundo o **Anuário estatístico do IBGE 1993**, os estados menos urbanizados do país eram, respectivamente: Maranhão, cuja taxa de urbanização era de 40,01%; Pará, 52,45%; Piauí, 52,95%; Tocantins, 57,69%; Rondônia, 58,21%; Alagoas, 58,95%; Bahia, 59,12%.

³¹ A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no art. 25, parágrafo 3º, que: “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Segundo a Lei nº 6.349, de 17 de dezembro de 1991, que instituiu o Plano Plurianual 1992-1995, em 1991 foram instituídas 15 regiões econômicas na Bahia, atualizando a definição já existente. Cf. BAHIA. Lei nº 6.349, de 17 de dezembro de 1991..., op. cit.

Mapa 2.1
Regiões econômicas da Bahia – 1991³²

Fonte: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Informações básicas dos municípios baianos.** Elaboração Ediney Conceição (geógrafo). Salvador, 1994. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 11 nov. 2005.

³² Conferir a lista dos municípios que integram as respectivas regiões econômicas no Anexo 1.

Acompanhando a Tabela 2.1, pode-se observar que a Região Metropolitana de Salvador colocava-se como a mais urbanizada e a mais populosa. Uma tendência que, segundo Rossine Cruz,³³ acentuou-se com o processo de industrialização do estado, realimentando um ciclo de povoamento e de concentração financeira e de serviços em espaços mais próximos da capital.

Tabela 2.1

POPULAÇÃO RESIDENTE NA BAHIA, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, TAXA DE URBANIZAÇÃO, SEGUNDO AS REGIÕES ECONÔMICAS – 1991

Regiões Econômicas	População Residente (1.000)			Taxa de urbanização* (%)
	Total	Urbana	Rural	
Total do estado	11.867.991	7.016.770	4.851.221	59,12
Metropolitana de Salvador	2.496.521	2.421.340	75.181	96,99
Litoral Norte	463.726	299.941	163.785	75,45
Recôncavo Sul	628.952	326.633	302.319	51,93
Litoral Sul	1.381.994	782.382	599.612	56,61
Extremo Sul	533.763	328.127	205.092	61,54
Nordeste	1.098.935	369.288	729.647	33,60
Paraguaçu	1.193.161	655.727	537.434	54,96
Sudoeste	1.009.757	607.743	402.014	60,19
Baixo Médio São Francisco	342.550	186.672	155.878	54,49
Piemonte da Diamantina	603.098	240.748	362.350	39,92
Irecê	361.131	169.381	191.750	46,90
Chapada Diamantina	479.479	130.874	348.605	27,30
Serra Geral	524.793	194.899	329.894	37,14
Médio São Francisco	311.722	112.772	198.950	36,18
Oeste	438.953	190.243	248.710	43,34

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *Anuário estatístico da Educação*. Salvador: Secretaria da Educação; SEI, 1995. p. 105-114.

* Cálculos da autora.

Conforme visto no capítulo 1, até meados dos anos 50 a economia baiana estava assentada na agricultura do cacau e em outras culturas de exportação e, a partir de seu alinhamento ao projeto de modernização conservadora, viveu nas décadas seguintes um processo de crescimento e transformações nas relações sociais de produção. Esse processo foi capitaneado pela industrialização e começou a se efetivar com a implantação da Refinaria Landulpho Alves em Mataripe, nos anos 50, estendendo-se com a implantação do CIA (Centro Industrial de Aratu), na década de 60, o Complexo Petroquímico de Camaçari, nos anos 70, e o complexo do cobre da Caraíba Metais, nos anos 80. Todos esses pólos

³³ CRUZ, Rossine C. **Bahia: exemplo de “desconcentração econômica concentrada”...**, op. cit.

industriais, exceto o da Caraíba, foram instalados em municípios próximos de Salvador, vindo a alavancar a Região Metropolitana.

Não obstante, entre as atividades produtivas da Bahia no início dos anos 90 sobressaíam as relacionadas à agropecuária, situada como de grande valor para a geração de postos de trabalho nos municípios baianos. Para se ter uma idéia, em 1991, 60% ou mais da ocupação total de 64,8% dos municípios baianos vinculava-se às atividades agropecuárias, e em 15% desses municípios os postos ocupados naquele ramo chegavam a 80% ou mais.³⁴ Assim, apesar de toda a expansão da indústria na Bahia, a agropecuária ainda era a atividade que mais gerava postos de trabalho e estava presente na maioria dos municípios baianos, embora a agroindústria não fosse ainda tão extensiva.

Paralelamente a isso, observa-se que os indicadores educacionais oscilavam conforme as taxas de urbanização, acompanhando a tendência à concentração financeira e de serviços na RMS, indicando a premência de intervenções diferenciadas nas regiões econômicas.

A tendência à concentração observada nos dados acima era latente também no plano educacional, o qual assimilava desequilíbrios de grande monta, com índices de analfabetismo variando entre 17,8% na RMS e 56,60% na Região Nordeste do estado.

Como indicam os dados da Tabela 2.2, o estado ainda acumulava altas taxas de analfabetismo na população de 5 anos ou mais, com uma taxa de 41% de analfabetismo nesse universo. Esse índice, quando observado em relação às regiões econômicas do estado, ganhava contornos ainda mais díspares, apontando tanto para as desigualdades educacionais entre as regiões econômicas como para a concentração de analfabetos na zona rural. Mas não era só em relação à população de 5 anos ou mais que os números refletiam grandes disparidades regionais e déficits educacionais. O censo de 1992 revelava, ainda, taxa de analfabetismo de 35,2% na população de 15 anos e mais, o que correspondia a 2.526.639 analfabetos, dos quais 1.544.502 na zona rural. Mas, além do analfabetismo, a Bahia revelaria déficits também na oferta de todas as etapas da educação básica, caracterizados por baixa taxa de atendimento da população em idade escolar desde a educação infantil até o ensino médio, baixas taxas de rendimento e condições materiais precárias das escolas.

³⁴ SILVA, Maria S. S.; MEIRELLES, José Carlos D. **A educação na Bahia**. 1. ed. Brasília: UNICEF: MEC/Fundescola: Banco Mundial: UNDIME, 1999 (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II). p. 8.

Tabela 2.2
POPULAÇÃO DE 5 ANOS OU MAIS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E INDICAÇÃO DE
ALFABETIZAÇÃO, SEGUNDO AS REGIÕES ECONÔMICAS – 1991

Regiões Econômicas do Estado	Total		Situação do domicílio				Analfa- betismo (%)*
	População	Alfabetizados	Urbana		Rural		
			Total	Alfabetizados	Total	Alfabetiza- dos	
Bahia	10.417.367	6.101.119	6.236.679	4.486.647	4.180.688	1.614.472	41,4
Metropolitana de Salvador	2.241.828	1.841.384	2.176.683	1.799.223	65.145	42.161	17,8
Litoral Norte	406.837	238.309	266.057	184.502	140.780	53.807	41,4
Recôncavo Sul	554.297	311.533	291.711	200.813	262586	110.720	43,8
Litoral Sul	1.202.027	618.409	692.287	450.502	509.740	167.907	48,5
Extremo Sul	462.394	245.582	286.860	178.898	175.534	66.684	46,88
Nordeste	953.565	413.807	325.867	207.950	627.698	205.857	56,60
Paraguaçu	1.047.599	612.949	579.751	410.884	467.848	202.065	41,49
Sudoeste	889.273	462.842	539.570	338.692	349.703	124.150	47,95
Baixo Médio São Francisco	297.789	157.143	164.375	109.490	133.412	47.653	47,22
Piemonte da Diamantina	525.677	263.565	213.243	140.045	312.434	123.520	49,86
Irecê	313.133	175.704	148.345	96.181	164.788	79.523	43,88
Chapada Diamantina	418.413	213.583	115.509	79.207	302.904	134.376	48,95
Serra Geral	460.086	239.116	171.984	119.463	288.102	119.653	48,02
Médio São Francisco	265.170	121.893	97.740	61.314	167.430	60.579	54,03
Oeste	379.281	185.300	166.697	109.483	212.584	75.817	51,14

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação**. Salvador: Secretaria da Educação: SEI, 1995. p. 125-134.

* Cálculos da autora

De acordo com o IBGE³⁵, existiam 3.224.443 alunos matriculados na educação básica em 1991, incluindo a alfabetização. A matrícula, no entanto, estava longe de atender às necessidades educacionais, registrando uma taxa de atendimento escolar no conjunto da educação básica de 58%. Isto é, de uma população de 5.557.183 pessoas de 0 a 17 anos, 2.332.740 pessoas estavam fora do sistema educacional. Do total das matrículas, 42% era mantido pela rede estadual, com 1.354.468 alunos. Os municípios respondiam por 47,2%,

³⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit.

com 1.523.280 alunos matriculados. Apenas 0,1% dos alunos estavam matriculados na rede federal e 10,7% estavam na rede privada (Tabela 2.3).

Tabela 2.3
BAHIA – MATRÍCULA INICIAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
E LOCALIZAÇÃO – 1991

Nível de Educação	Localização		Dependência Administrativa							
	Total	Rural	Pública						Particular	
			Federal		Estadual		Municipal			
			Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Pré-escola	245.697	80.126	722	368	56.202	5.653	130.308	71.871	58.465	2.234
Alfabetização ³⁶	527.807	295.645	499	174	126.300	13.001	367.876	279.557	33.132	2.914
Ens. fundamental	2.238.193	698.342	1.432	933	1.027.303	60.937	1.001.168	629.781	208.290	6.691
Ens. médio	212.746	2.283	1.148	-	144.663	1.476	23.928	584	43.007	223
TOTAL	3.224.443		3.801		1.354.468		1.523.280		342.894	
%	100		0.1		42.0		47.2		10.7	

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit., p. 2-169,175,181, 193.

Observando esses números gerais em relação a cada uma das etapas da educação básica (infantil, fundamental e médio), nota-se que a Bahia se caracterizava como uma das unidades da federação com maior presença dos municípios na oferta e manutenção da educação infantil e do ensino fundamental. Aliás, Mansano Filho, Oliveira e Camargo³⁷ já identificavam o Norte e o Nordeste do Brasil como as regiões com maior participação dos municípios na matrícula no ensino fundamental, entre 1975 e 1997.

O maior aumento percentual de atendimento municipal encontra-se na região Nordeste, onde o atendimento dessa esfera cresceu 135,5% no período, passando de 46,2% para 50,8% em sua participação relativa na matrícula total na região. Ressalte-se que 46,2% já é um número muito alto para os padrões nacionais, sugerindo que a municipalização nessa região foi anterior ao período considerado nesse estudo, ou que a própria expansão das redes de ensino na região tenha reservado o atendimento do Ensino Fundamental aos municípios.³⁸

³⁶ A matrícula de alfabetização refere-se a crianças com idade em torno de 6 e 7 anos.

³⁷ MANSANO FILHO, Ricardo; OLIVEIRA, Romualdo P.; CAMARGO, Rubens B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

³⁸ MANSANO FILHO, Ricardo; OLIVEIRA, Romualdo P.; CAMARGO, Rubens B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil..., op. cit., p. 52.

Em face desse quadro, os 47,2% de participação na matrícula total da Bahia ostentada pelos municípios em 1991 não só reforçavam a tendência observada pelos autores, mas colocavam a rede municipal como principal instância de promoção da educação pública nas etapas iniciais.

Em relação à educação infantil, nota-se que a oferta era bastante reduzida, somando apenas 773.504 matrículas em 1991³⁹. Desse montante, as redes municipais eram responsáveis por 488.184 matrículas, a rede estadual por 182.502, enquanto a rede privada somava 91.597. Os números, apesar de pouco expressivos num universo de 2.101.207 habitantes na faixa de 0 a 6 anos, ainda situavam a Bahia como o terceiro maior contingente de matrículas na pré-escola do país, em termos absolutos, ficando atrás dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Ao lado disso, a Bahia também se destacava no cenário nacional como o estado com o maior número de matrículas nas classes de alfabetização, seguido pelos estados do Ceará e do Rio de Janeiro.

O ensino fundamental era a etapa com melhores indicadores de acesso no estado, com uma taxa de escolarização bruta⁴⁰ de 85,8 % e uma taxa de escolarização líquida⁴¹ de 24,6%. A matrícula nessa etapa, apesar de numerosa, não colocava a educação numa posição tranqüila, uma vez que por intermédio desses dados ficava posto também que 14% da população de 7 a 14 anos estava fora da escola, isto é, 370.821 alunos, e que, entre aqueles que estavam matriculados, 75,47% estavam fora da faixa de idade adequada (Tabela 2.4). Some-se a isso o fato de que, do total da matrícula no ensino fundamental, apenas 273.958 alunos combinavam idade e série adequadas.

A situação da oferta do ensino médio era das mais críticas. A rede estadual, legalmente responsável pela oferta e manutenção prioritária dessa etapa da educação básica, matinha 67,9% da matrícula, mas ainda estava longe de garantir a universalização de seu acesso. A taxa bruta de escolarização no ensino médio no estado era de 25,1%, e a líquida, de apenas 7,1%.

³⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit.

⁴⁰ Taxa de escolarização bruta: expressa o percentual da matrícula total em certo nível ou etapa de ensino em relação à população na faixa etária correta (pré-escolar: 4 a 6 anos; ensino fundamental: 7 a 14 anos; ensino médio: 15 a 17 anos). Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Dicionário de indicadores educacionais**: fórmulas de cálculo. Brasília, DF: MEC/INEP, 2004.

⁴¹ Taxa de escolarização líquida: Expressa o percentual de pessoas matriculadas em determinado nível ou etapa de ensino na idade ou faixa etária adequada a esse nível em relação com a população da faixa de idade adequada ao mesmo nível de ensino. Idem.

Tabela 2.4

BAHIA – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA E LÍQUIDA DO ENSINO
FUNDAMENTAL E MÉDIO –1991

Faixa etária de escolarização	População	Matrícula		Escolarização Líquida (%)*	Escolarização Bruta (%)*
		Total	Na faixa etária*		
07 a 14 anos (fundamental)	2.609.014	2.238.193	642.195	24.6	85.78
15 a 17 anos (médio)	846.962	212.746	60.779	7.1	25.1

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit.

* Cálculos da autora

Em relação à rede física dos 48.549 estabelecimentos de atendimento à pré-escola, alfabetização, ensino fundamental e médio, apenas 7.126 estabelecimentos eram mantidos pelo governo estadual, isto é, apenas 14,7%. Isso significava que 78,6% dos estabelecimentos em atividade eram mantidos pelas prefeituras, caracterizando-as como as principais responsáveis pela interiorização da educação básica. Além disso, para um estado com tão expressiva população rural, havia pouca inserção do governo do estado junto a essa parcela da sociedade baiana.

Do total de 35.536 escolas rurais computadas pelo IBGE⁴², a rede estadual mantinha apenas 1.277 estabelecimentos, enquanto os municípios mantinham 33.964, conforme explicitado na Tabela 2.5, o que caracteriza a atuação da rede estadual como uma atuação eminentemente urbana. Jaci Menezes⁴³, discutindo desafios e perspectivas educacionais para a Bahia, também assinala essa característica da rede estadual de educação, acrescentando a essa constatação o fato de que, além de urbana, a rede está concentrada na Região Metropolitana de Salvador e em municípios mais populosos e de maior arrecadação de ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) por habitante. Esta divisão de papéis entre estado e município na Bahia, diz Menezes,

[...] dá ao seu sistema de educação características peculiares do ponto de vista da gestão, permitindo-nos falar em um certo tipo de municipalização. O Estado tinha em 1987, em média, uma taxa de municipalização do ensino de 1º grau da ordem de 47,1% (vimos que em 1991 esta taxa foi de 44,7). Naquele ano, a média nacional era de 29,5. O município com menor taxa de

⁴² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit..

⁴³ MENEZES, Jaci. Desafios e perspectivas para a educação na Bahia: últimos anos do Segundo Milênio. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: CEI, v. 4, n. 2-3, p. 62-76, dez. 1994.

municipalização era Salvador, com 13,2%; o município com maior taxa era Guajeru, na região de Caetitê, com 100% de oferta municipal do ensino de 1º grau. Em termos de Regiões Geoeducacionais as maiores taxas correspondiam a Ribeira do Pombal, Seabra e Ibotirama (71%, 69% e 67%). Enquanto que na capital a taxa era de 13%, no interior do estado a taxa era de 53,9.⁴⁴

Tabela 2.5
BAHIA – ESTABELECIMENTOS EM ATIVIDADE, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA,
LOCALIZAÇÃO E ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA – 1991

Nível de Educação	Localização		Dependência Administrativa							
			Pública						Particular	
	Total	Rural	Federal		Estadual		Municipal			
Total			Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	
Pré-escola ⁴⁵	6.185	3.411	17	12	1.188	208	4.008	3.130	972	61
Alfabetização ⁴⁶	15.974	12.064	11	7	2.105	360	12.902	11.617	956	80
Ensino fundamental ⁴⁷	25.631	20.027	24	18	3.475	696	21.079	19.204	1.053	109
Ensino médio	759	33	05	-	358	13	156	13	240	07
TOTAL	48.549		57		7126		38.145		3.221	
%	100		0,1		14,7		78,6		6,6	

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit..

Note-se, por exemplo, que os municípios citados por Menezes como os de maior concentração de instituições municipais também se localizam em regiões de expressivos índices de analfabetismo (Ribeira do Pombal, localizada na Região Nordeste do estado, Seabra, na Chapada Diamantina, e Ibotirama, na Região Médio São Francisco). Tais dados, embora ainda não nos permitam fazer afirmações mais contundentes, levam-nos a perceber que o hiato entre regiões mais urbanizadas, mais populosas e com mais recursos e as regiões menos urbanizadas, menos populosas e com menos recursos também se manifestava no âmbito educacional e, talvez por isso, os municípios ocupassem lugar tão destacado na promoção da educação.

⁴⁴ Idem, p. 68.

⁴⁵ A Bahia era a unidade da federação com o maior número de estabelecimentos que ministram educação pré-escolar, e a Região NE idem.

⁴⁶ A Bahia possuía o maior número de estabelecimentos com classe de alfabetização do país, sendo seguido pelo Estado do Ceará. Alguns estados não informaram.

⁴⁷ A Bahia era a unidade da federação com maior número de estabelecimentos que ministravam o ensino fundamental. As redes municipais mantinham o maior número de estabelecimentos, seguidas pela rede estadual. Depois da Bahia, Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Sul possuíam o maior número de estabelecimentos nesse grau de ensino.

É curioso, por exemplo, que o período de maior expansão do número de estabelecimentos da rede estadual de educação da Bahia date de antes de 1965, com significativa expansão também entre 1967 e 1974, e que no período posterior, entre 1989 e 1992, o percentual de crescimento dos estabelecimentos da rede estadual tenha sido zero (como indicam os dados da Tabela 2.6), embora continuássemos em plena campanha pela universalização do ensino fundamental em todo Brasil e a Bahia figurasse entre os estados de maiores déficits de alfabetização e de anos de estudo do país.

Tabela 2.6
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL, POR
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E ANO DE CONSTRUÇÃO – 1965-1992

LOCAL	Distribuição percentual de estabelecimentos de ensino fundamental (%)														
	Total					Dependência administrativa e ano de construção									
	antes de 1965	1967 a 1974	1975 a 1984	1985 a 1989	1989 a 1992	Estadual					Municipal				
						antes de 1965	1967 a 1974	1975 a 1984	1985 a 1989	1989 a 1992	antes de 1965	1967 a 1974	1975 a 1984	1985 a 1989	1989 a 1992
Bahia	24	32	32	10	2	41	35	21	3	0	17	32	36	12	2
Nordeste	9	19	31	27	14	14	26	29	19	8	2	16	26	33	23
Brasil	19	25	32	18	5	28	27	27	14	3	13	23	33	20	8

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit., p. 2-216⁴⁸

Conforme podemos acompanhar na Tabela 2.6, após um período de expansão dos estabelecimentos da rede estadual houve uma estagnação e a rede municipal ocupou o vácuo. Resta observar que essa operação não parece que se tenha efetivado sem seqüelas. Os dados da Tabela 2.7 sobre as instalações das instituições dessas redes dão algumas pistas sobre as condições em que as escolas municipais se expandiram a partir da década de 1970, revelando condições menos favoráveis que as encontradas nas escolas da rede estadual.

Quando relacionadas as condições de instalações e a dependência administrativa (Tabela 2.7), percebe-se que a rede estadual apresenta sempre percentuais mais positivos, refletindo uma rede com condições de instalação mais condizentes para a realização das

⁴⁸ Neste quadro particularmente se reflete uma atualização forçada das designações dos níveis e modalidades do ensino. O **Anuário estatístico do Brasil – 1993** refere-se sempre ao ensino de 1º ou de 2º graus ao tratar do ensino fundamental e médio e, ao apresentar dados sobre a distribuição percentual do ensino de 1º grau, o fez englobando um período em que essa designação não era pertinente. O 1º e o 2º graus foram instituídos pela Lei nº 5.692/1971; antes dessa data, o que hoje chamamos de educação básica era designado como ensino pré-primário, ensino primário (com duração de quatro anos) e ensino médio (dividido em ciclo ginasial, com duração de quatro anos, e ciclo colegial, com três anos). Uma boa exposição sobre a estrutura da organização da educação no Brasil pode ser encontrada em: PIMENTA, Selma Garrido; GONÇALVES, Carlos Luiz. **Revendo o ensino de 2º grau**: propondo a formação de professores. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

atividades a ela pertinentes. Note, por exemplo, que apenas 6% dos estabelecimentos da rede estadual não possuíam energia elétrica em 1992, contra 51% dos estabelecimentos municipais. No quesito água, a situação também é bastante desigual, numa proporção de 6% para 32% de estabelecimentos sem esse serviço nas escolas das redes estadual e municipal, respectivamente. O mesmo desequilíbrio é observado em relação ao esgoto.

Tabela 2.7

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO FUNDAMENTAL EXISTENTES POR TIPO DE INSTALAÇÃO, SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1992

Dependência Administrativa	Nº de Estabelecimentos	Distribuição percentual dos estabelecimentos de ensino fundamental existentes (%)									
		Tipo de instalação									
		Energia elétrica			Abastecimento de água			Esgoto sanitário			Instalação sanitária
		Rede pública	Gera-dor	Inexis-tente	Rede pública	Poço ou nascente	Inexis-tente	Rede públi-ca	Fos-sa	Ine-xis-tente	
Bahia	28.853	59	2	39	47	28	25	24	60	16	83
Estadual	4.029	94	0	6	91	3	6	51	49	0	99
Municipal	24.824	46	2	51	31	37	32	14	65	22	78

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit., p. 2-217

As disparidades entre as redes municipais e estadual em relação às instalações estendiam-se também para os dados de desempenho dos estudantes, apresentados a seguir. O estado apresentava baixa produtividade educacional em todas as disciplinas, tanto na zona urbana quanto na rural, como indica a avaliação de rendimento no ensino fundamental, realizada pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e publicada pelo “Anuário estatístico do Brasil 1993” (Tabela 2.8). Nesta tabela, é possível verificar que a primeira série apresenta percentuais de rendimento escolar mais equilibrados entre as duas disciplinas em que foram aplicados os testes de rendimento, inclusive na zona rural. No entanto, à medida em que a gradação entre as séries vai aumentando, intensificam-se também as diferenças de aproveitamento entre as disciplinas e os índices de aproveitamento sequer beiram 50%, à exceção da disciplina Português, na 3ª série do ensino fundamental.

Tabela 2.8

BAHIA – TAXAS DE RENDIMENTO NO ENSINO FUNDAMENTAL, POR SÉRIES E DISCIPLINAS, SEGUNDO O DOMICÍLIO – 1990⁴⁹

Domicílio	Taxas de rendimento no ensino fundamental, por séries e disciplinas (%)											
	1ª série		3ª série		5ª série				7ª série			
	Portu- Guês	Mate- mática	Portu- guês	Mate- mática	Portu- guês	Mate- mática	Ciê- ncias	Reda- ção	Portu- guês	Mate- mática	Ciê- ncias	Reda- ção
Brasil	56,02	51,58	59,78	46,49	51,35	30,83	40,37	44,69	46,48	28,83	41,87	53,12
Rural	51,54	50,56	55,61	44,44	48,67	30,08	38,38	43,97	44,23	28,65	40,17	51,46
Bahia	53,04	50,86	57,03	38,49	45,21	26,88	36,95	30,66	42,96	23,90	38,59	43,43
Rural	55,59	53,86	55,66	37,39	40,11	25,06	34,87	15,87	37,04	22,90	31,74	26,90

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil 1993...*, op. cit., p. 219-220.

De certa forma, esses dados davam uma dimensão da agudeza da precariedade do sistema educacional em seus aspectos qualitativos, e sinalizavam para algumas frentes de intervenção prioritárias para os governantes. Assim, se não bastasse enfrentar as taxas de analfabetismo, as disparidades no acesso à escola entre as regiões econômicas, impunha-se também investir em ações para a elevação das taxas de rendimento, tanto para aqueles que já freqüentavam a escola quanto para aqueles que ainda estavam fora dela.

A esse respeito, o relatório-síntese do debate sobre o Plano Decenal de 1994, elaborado sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado, da Delegacia do MEC e da Undime, registrava que a produtividade do sistema educacional no estado como um todo era aspecto preocupante, considerando-se que, no final do ano de 1990, um total de 459.695 alunos do ensino fundamental tinham sido reprovados. Desses, 223.214 (48,55%) estavam na rede estadual, 211.568 (46,02%) na rede municipal, 24.556 (5,35%) em escolas particulares e 357 (0,07%) em escolas federais.⁵⁰

A caracterização do perfil dos profissionais da educação também era algo que chamava a atenção. Segundo dados do “Anuário estatístico do Brasil 1993”, a Bahia possuía 142.559 funções docentes em 1991 (Tabela 2.9). Na Região Nordeste do país, a Bahia era a unidade da federação com maior contingente de funções docentes atuando no ensino fundamental, e no país ocupava a quinta posição, atrás dos estados de São Paulo, Minas

⁴⁹ Estes indicadores, gerados pelo “Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB – revelam as taxas de rendimento alcançadas, no ciclo de 1990, pelos alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do 1º grau, nas disciplinas curriculares básicas” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil 1993...*, op. cit., p. 2-152).

⁵⁰ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *Plano decenal de educação para todos: relatório síntese do debate nas escolas da rede pública do estado da Bahia*. Salvador: SEC/DEMEC/UNDIME, 1994.

Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, respectivamente. A Bahia era também o estado com o maior número de funções docentes na educação pré-escolar; porém, a rede estadual era menor que as redes municipal e particular dentro do estado. No âmbito nacional, a rede estadual de educação possuía o terceiro maior contingente de pessoal docente na pré-escola, ficando atrás de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Tabela 2.9

BAHIA – FUNÇÕES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCÍCIO EM EDUCAÇÃO, POR ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO – 1991

Etapa	Totais			Dependência Administrativa							
	Total	Urba- no	Rural	Pública						Particular	
				Federal		Estadual		Municipal			
				To- tal	Ru- ral	Total	Rural	Total	Rural	Total	Ru- ral
Pré-escola	11.391	7.373	4.018	26	15	2.300	253	5.968	3.655	3.097	95
Alfabetização	23.046	8.756	14.290	17	09	4.651	515	16.764	13.635	1.614	131
Ensino. fundamental	93.571	61.555	32.016	71	42	39.954	2.788	42.916	28.778	10.630	408
Ens. médio	14.551	14.138	413	120	-	8.329	226	2.336	105	3.766	82
TOTAL	142.559	91.822	50.737	234	66	55.234	3.782	73.952	46.173	19.107	716

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit., p. 2-166, 172, 178, 190.

Mais uma vez, os dados referentes à zona rural despertam a atenção. Do total das funções docentes registradas no estado, cerca de um 1/3 estavam na zona rural, e destas a rede estadual participava com apenas 3.782 funções docentes, contra 46.173 dos municípios, como indica a mesma Tabela 2.9. Além disso, como indica a Tabela 2.10, os professores com nível de escolaridade mais elevado estavam concentrados na zona urbana. Tomados apenas os professores com formação inferior ao ensino médio completo, verifica-se um percentual de 58,2% deles atuando na zona rural.

Em que pese a discrepância na formação entre os professores das zonas rural e urbana, os dados gerais sobre a formação dos professores que atuavam na educação básica, independentemente da localização, não são tão animadores: 23,1% não tinham formação de nível médio, 56,5% tinham formação de nível médio, com habilitação para o magistério nas séries iniciais do ensino fundamental e da educação infantil, e apenas 13,1% tinham curso superior completo de licenciatura (Tabela 2.10).

Tabela 2.10
BAHIA – FUNÇÕES DOCENTES DO PESSOAL EM EXERCÍCIO, POR ÁREA DE OCUPAÇÃO E GRAU DE
FORMAÇÃO –1991

Área de ocupação	Grau de formação															
	Fundamental				Médio						Superior					
					Magistério				Outra		Licenciatura				Outra	
	Incompleto		Completo		Incompleto		Completo		Completo		Incompleto		Completo		Completo	
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Pré-escola	1582	1425	1128	789	535	426	7449	1459	326	61	113	09	223	08	35	21
Alfabetização	6950	6714	2829	2447	829	636	11883	4305	429	172	131	05	167	05	08	06
Fundamental	11360	11108	5722	4864	1896	1295	56045	13507	3562	822	2236	123	12174	274	576	23
Médio	-	-	80	22	85	-	5202	199	1180	52	687	17	6147	73	1170	50
TOTAL	19.892	19.247	9.759	8.122	3.345	2.357	80.579	19.470	5.497	1.107	3.167	154	18.711	360	1.789	100

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993...**, op. cit., p. 2-168, 173, 174, 179, 180, 191, 192.

Note que a maioria dos docentes possuía formação completa de Magistério, mas um número significativo de docentes possuía apenas formação no ensino fundamental (completo e incompleto). Associado a isso, cabe ressaltar também que os dados do “Anuário estatístico do Brasil 1993” indicam que a Bahia era, no ano de 1991, a unidade da federação com maior contingente de professores com formação incompleta no ensino fundamental, seguida pelos estados do Maranhão, Ceará, Pará, Minas Gerais e Piauí. No Nordeste, a Bahia era o estado com o segundo maior contingente de docentes com licenciatura completa. No cenário nacional, no entanto, a ordem era mais infeliz: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Santa Catarina eram os sete estados que se colocavam na frente da Bahia.

2.4- Considerações sobre o cenário educacional

Os dados sobre matrícula, estabelecimentos e corpo docente apresentados nos itens acima revelam que a Bahia começou os anos 90 acumulando distorções e déficits educacionais que impunham aos dirigentes públicos grandes desafios. Além do enfrentamento da questão da concentração do acesso à educação na Região Metropolitana de Salvador e nos

centros urbanos mais próximos da capital e mais ricos, as questões relativas a fluxo escolar, aprendizagem e qualificação dos recursos humanos também exigiam intervenções de fôlego, pautadas numa avaliação cuidadosa e na planificação de estratégias orientadas à superação do quadro apresentado.

Destaquem-se aí as ações dos municípios na promoção da educação básica, nas etapas da educação infantil e ensino fundamental. Em artigo publicado em 1975, Navarro de Britto já notificava que “na Bahia, em 1966, os municípios já possuíam 70% das unidades escolares de nível primário, enquanto o estado administrava 22%. Sete anos mais tarde, em 1973, as unidades municipais representavam 77,4% e as estaduais apenas 13,8%”⁵¹. A tendência de expansão dos sistemas municipais observada aqui também se confirma na Tabela 2.6, que informa sobre distribuição percentual de estabelecimentos de ensino fundamental por dependência administrativa após 1965.

Associada a essa constatação, porém, o mesmo autor enumera algumas mazelas dos sistemas municipais de educação na Bahia, as quais ainda rondam o espectro educacional do estado, tais como a evasão, a predominância de professores sem formação adequada e a produção de resultados discutíveis, como, aliás, menciona explicitamente Navarro de Britto: “[...] não constitui exagero afirmar-se que a municipalização do ensino de 1º grau vem se processando há vários anos. Trata-se, entretanto, de um processo desordenado com resultados discutíveis”⁵².

Evidentemente não há espaço para realizarmos aqui uma crítica mais extensa dos processos que conduziram o estado a essa municipalização. Por ora nos limitaremos a reconhecer que a municipalização não é um mal em si⁵³ e que o fato de já existir em 1991 uma rede tão extensa de escolas municipais não retirava do governo estadual a sua responsabilidade na promoção da democratização da educação. Pelo contrário, uma vez que a rede estadual se credenciou como a mais preparada, com quadros mais qualificados, rede física mais adequada e rendimento pedagógico mais positivo, o governo estadual legitimava-se como mediador e promotor de políticas efetivas de superação dos desníveis educacionais e de democratização da educação pública. Enfim, o governo estadual se constituía num

⁵¹ BRITTO, Luiz Navarro. Diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau na Bahia. In: _____. **Educação na Bahia**: propostas, realizações e reflexões. São Paulo: T. A. Queiroz; Salvador: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília, DF: INEP; [S. l.]: OEA, 1991. p. 27. (Coletânea Navarro de Britto v. 1).

⁵² BRITTO, Luiz Navarro. Diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau na Bahia..., op. cit., p. 28.

⁵³ Em trabalho apresentado na ANPED em 1997 e posteriormente publicado na revista **Sitientibus**, apresentamos em linhas gerais a nossa compreensão sobre a municipalização da educação. Cf. SILVA, Antonia Almeida. Municipalização do ensino fundamental: de Anísio Teixeira aos embates contemporâneos. **Sitientibus**: revista da Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, n. 21, p. 143-157, jul./dez. 1999.

depositário de expectativas de equilíbrio social, num estado marcado por desequilíbrios regionais agudos.

Aliás, penso que é dentro desse espírito de defesa da ação efetiva das instâncias governamentais mais aquinhoadas e dotadas de equipes de trabalho mais preparadas que, no livro “Educação, Estado e democracia no Brasil”⁵⁴, Luiz Antônio Cunha defende a precedência política dos níveis mais elevados do Estado para promover a democratização da educação. Ele entende que “a democratização da educação no Brasil tinha e tem como condição necessária, embora não suficiente, a construção de uma escola pública, gratuita, laica e de boa qualidade, em todos os níveis”⁵⁵.

Após examinar várias iniciativas educacionais em municípios brasileiros no contexto da redemocratização do país, o autor afirma que “a *precedência política* da democratização da educação está nos níveis mais elevados do Estado, ao contrário do que querem crer os movimentos e partidos que enfatizam o localismo e o basismo”⁵⁶. Em face dessa compreensão, ele argumenta que

Esta não é uma questão secundária. A suposição de que mudanças profundas podem ocorrer em um certo município devido ao resultado das eleições para prefeito e vereadores pode levar a frustrações que atrasarão a luta pelas mudanças na direção em que delas se poderá esperar maior profundidade: do nível federal e estadual para o nível municipal. Nunca é demais lembrar que o padrão federativo, ainda que diminuído durante os governos militares, permite aos estados uma margem de atuação muito ampla, a ponto de só serem efetivas as políticas federais que recebem pronto e decidido apoio estadual. Se não, todo o esforço será diluído por uma reinterpretação que anulará toda sua força.⁵⁷

Notadamente em relação à Bahia, os dados apresentados nos levam a afirmar que, sem a aquiescência do governo estadual e sua atuação incisiva, os municípios têm condições mais remotas de empreender políticas de democratização da educação, e o estado, menos chances de transpor as barreiras educacionais já indicadas. Certamente, as características do sistema descritas acima não procuram minimizar a importância da obra já edificada. É mister reconhecer, porém, que tudo quanto já havia sido feito era resultado de várias injunções, marcadas pelas conjunturas específicas e movimentos mais extensos de embate em que predominaram os interesses de certos setores econômico-sociais, como visto no capítulo 1.

⁵⁴ CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.

⁵⁵ Idem, p. 15.

⁵⁶ CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil...**, op. cit., p. 476, grifo do autor.

⁵⁷ Idem, p. 476.

Não nos esqueçamos, porém, de que os anos 90, além de despontarem com perspectivas menos promissoras no campo social do que o período anterior, prometiam inaugurar uma nova dinâmica da administração pública.

CAPÍTULO 3

As políticas para a educação básica na gestão ACM (1991-1994): travessias para uma nova cultura estatal

Pode-se escrever que Antônio Carlos Magalhães é um político que escapa do padrão tradicional do político baiano, quase sempre identificado como uma pessoa educada, elegante nas maneiras e no trato, mas enganador e distante. Estudiosos da política baiana o identificam com os de outro padrão, os de personalidade forte, determinados participantes nos conflitos e inimizades, nos exemplos do conselheiro Luís Viana, Severino Vieira, J. J. Seabra e Juracy Magalhães. Antônio Carlos Magalhães seria diferente deles no senso político ao combinar paixão com pragmatismo [...].

Luis Henrique Dias Tavares, História da Bahia

Nos dois capítulos anteriores, procuramos fornecer elementos para a compreensão da trajetória política do grupo que assumiu o governo a partir de 1991 (capítulo 1) e caracterizar a realidade e os desafios educacionais que se impunham no início da década de 90 no estado (capítulo 2), com o fito de contextualizar os capítulos referentes à análise das políticas propriamente, o que damos início com este capítulo. Aqui se empreende um estudo dos documentos formulados pelo governo no período (programas, leis, planos, instruções, etc.), os quais são considerados como parte das peças que compõem as políticas em foco e permitem revelar as séries de ações e comportamentos envolvidos nas formulações do governo, mas, principalmente, qualificar as escolhas operadas no chamado “quadriênio da reconstrução da Bahia”.

O objetivo do capítulo é descrever e interpretar o modo como as políticas públicas para a educação básica foram estruturadas e fornecer elementos para sua compreensão no processo de redimensionamento da racionalidade da administração pública, emergente nos anos 90.

3.1- Discurso e desenho das estratégias de intervenção na educação no plano macrogovernamental

a) o discurso

Antonio Carlos Peixoto de Magalhães tomou posse em 15 de março de 1991, gozando do prestígio de governar a Bahia pela terceira vez. Esta gestão, no entanto, tinha um sabor especial, pois pela primeira vez ele chegava a tal posto pela via das eleições diretas. Natural de Salvador, ACM graduou-se em medicina pela Universidade Federal da Bahia em 1952 e iniciou sua vida pública ainda na juventude, tendo sido eleito deputado estadual em 1954, aos 27 anos. Coerente com sua história e trajetória política, esse ator do carlismo apresentava-se na campanha eleitoral de 1990 como um abnegado servo do Estado, a serviço das causas públicas, bem ao modo do discurso udenista, seu berço político.

Se no passado ele se associou e extraiu vantagens políticas do movimento de reação à suposta incapacidade da Bahia para acompanhar o ritmo de crescimento do Sul e do Sudeste, destacando-se nesse processo como um fiel agente das forças político-econômicas dominantes, neste final de século ele se lançava como mensageiro de uma nova ordem mundial em que a Bahia precisava se inserir para sair do fosso a que fora submetida, supostamente, pelos gestores que lhe antecederam.

ACM construiu sua campanha e assumiu o governo com um discurso que envolvia entusiasmo, revanchismo e renovação, sob as promessas de punir os corruptos, reconstruir a Bahia e retomar seu desenvolvimento. Agregado a isso, ergueu uma tônica salvacionista, apoiada na exploração política do quadro socioeconômico do estado e na supervalorização da figura do governador.

Ao assumir o governo, ACM carregava nas tintas para descrever como caótica a situação do estado e, quanto mais o fazia, mais incandescente tornava a sua imagem, à medida que mais veemência adquiriam as suas propostas. Isto, além do forte investimento em *marketing*, corroborava para dar respaldo a uma sistemática de intervenção em que, ao menor sinal de reação da oposição, o escudo da restauração era contraposto ao fracasso da gestão anterior.

No seu discurso de posse isso não passou despercebido:

A Bahia, que já começava a escapar do quadro de miséria e de pobreza que marcava o seu perfil sócio-econômico, a ele retornou. Basta ver que, durante a década de 70, nosso estado, sozinho, absorveu 20,7% do que ocorreu de redistribuição espacial do crescimento da indústria no país. Foi a década em que o desenvolvimento regional mais avançou, e a Bahia soube ocupar o seu espaço. A implantação do Pólo Petroquímico tem aqui um peso significativo. Até meados de 80 continuamos crescendo, tendo a Bahia em 1985 uma participação de 4% no valor da transformação industrial no país. A partir de então nosso estado voltou a ficar mais pobre. O crescimento do PIB foi negativo em 1987, com índice de menos de 3,3%. A nossa participação no PIB nacional declinou de 5,5, média do período 83/86, para 5,2 em 1989, último dado disponível. Hoje cerca de 500 mil habitantes de Salvador, um em cada quatro cidadãos de nossa capital, vivem com um nível de renda inferior a 25% do salário mínimo, em situação definida como de pobreza absoluta. A nossa participação no PIB do Nordeste, que alcançava 37,6% em 1983, caiu para 31,6% em 1989. Não apenas perdemos espaço em nível nacional, mas também no âmbito da própria região Nordeste, a mais pobre do país. Este é o saldo do desastre que atingiu nosso estado nestes últimos anos, este é o quadro que precisa ser revertido, para assegurar a posição de destaque que a Bahia almeja no cenário nacional.¹

Com esse discurso, se por um lado o governador trazia à luz dados que serviam ao argumento da decadência da Bahia e da incompetência da gestão anterior, por outro, escondia o fato de que essa decadência não era genuinamente baiana, mas antes se manifestava em todo o país, articulando-se a um processo mais amplo de crise do capitalismo mundial, como já nos referimos na Introdução deste estudo. Além disso, o diagnóstico acima não só procurava sublinhar as diferenças entre os governos, mas se constituía em parte importante do estratagema de veiculação da imagem do governo salvacionista.

Ainda na posse, ACM asseverava que a ação administrativa do governo, a partir daquela data, seria marcada por uma ênfase inicial no trabalho de reconstrução da Bahia, a qual seria iniciada pela “restauração da moralidade pública, o reordenamento administrativo do aparelho de Estado, a valorização do servidor público e a recuperação financeira do Tesouro”². Estes pontos iniciais da ação governamental teriam seqüência com

a recuperação física e funcional da rede escolar e de saúde, das instalações de natureza comunitária, dos equipamentos culturais, de esporte e lazer, dos serviços de segurança pública, estendendo-se também à infra-estrutura rodoviária, aos serviços de abastecimento de água e tantos outros itens componentes do largo espectro de atuação do setor público em favor do cidadão.³

¹ Governador expõe suas metas. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.712-14.713, 16-17 mar. 1991. Caderno 1, p. 3.

² Idem, p. 2.

³ Idem, p. 2.

Logo no primeiro dia de governo ele pedia o empenho de seus secretários para recuperar a imagem da administração pública, principalmente nas áreas de segurança pública, saúde e educação.

Ao lado do discurso da valorização das políticas sociais, sobressaem entre as facetas exploradas pelo governo a caça e a punição dos responsáveis pelos infortúnios do estado da Bahia, mediante denúncias na justiça, como se pode verificar no “Diário Oficial” ao longo de todo ano de 1991. Excetuando essas facetas, que não serão discutidas aqui, o binômio reconstrução-modernização foi amplamente explorado como mote principal daquela gestão.

A exploração desse binômio não era casual. Desde muito cedo, o então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello⁴, associou a reconstrução à modernização/modernidade, sublinhando-a como novidade e como alternativa para o desenvolvimento nacional. A modernidade dentro desse processo surge como instituinte e resultado da adequação do Estado à nova lógica de administração pública, cuja base ideológica pautava-se na aclamação de dois movimentos simultâneos: 1) a emergência de uma nova dinâmica mundial, situada como um tempo de globalização, modernidade competitiva, reestruturação produtiva e reengenharia; 2) a localização do Brasil como um país defasado nesse processo e que precisava ajustar-se a essa dinâmica. Este ajuste pressupunha não só a revisão do modo de intervenção do setor público em todas as áreas em que vinha atuando como provedor, mas a sua compatibilização com as leis da competitividade do mercado mundial, conforme vimos anteriormente.

Ao defender o binômio reconstrução-modernização, portanto, ACM procurava reposicionar seu discurso, num esforço para caracterizar seu governo como vetor para ajustar o Estado à nova dinâmica mundial, isto é, à nova forma do capitalismo e à nova cultura estatal que ele encerrava. Sua trajetória política o credenciava para tal e ele procurou tirar proveito disso, firmando-se como mensageiro de uma nova ordem e seu agente central no estado, consolidando um bloco dominante sem opositores expressivos naquele período.

⁴ Sobre as políticas educacionais do governo Collor, conferir: VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. 1998. 193 f. Tese (Concurso para Professora Titular) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1998.

b) O desenho das estratégias de intervenção no plano macrogovernamental

O redimensionamento das funções e dos papéis do Estado não era tarefa fácil para um governo de matriz política conservadora e de longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como aparelho privado, a serviço das grandes ambições dos setores dominantes (vide capítulo 1), uma vez que não só alterava um discurso em que o Estado era o protagonista das mudanças, mas impunha uma nova lógica de administração deste. Para gerenciar isso, mais uma dose de pragmatismo seria necessária, fazendo com que o governo procurasse dar consequência às intenções anunciadas por meio de alguns movimentos práticos. O primeiro se completaria em dois atos: a nomeação do secretariado, com simultânea fusão e/ou extinção de algumas secretarias do estado, e o encaminhamento de uma proposta de reforma administrativa, a qual foi apresentada como um marco no processo de reorganização e adequação do setor público estadual às mudanças globais.

Contornar a longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como provedor, no entanto, exigiria também o delineamento de um projeto político mais denso: a estruturação de uma agenda político-administrativa ancorada na perspectiva de inserção da Bahia na rota da globalização seria o segundo movimento do governo – e talvez o mais importante – para estabelecer um rumo e dar consequência às suas intenções. Aqui, dois documentos foram situados como expressão desse segundo movimento: “Bahia: reconstrução e integração dinâmica”⁵ e “Plano plurianual para o quadriênio 1991-1995”⁶. É claro que estamos falando de marcos dentro de um processo complexo em que iluminamos apenas elementos que julgamos mais expressivos para acompanharmos o modo pelo qual a política educacional vai sendo estruturada no âmbito do redirecionamento das práticas administrativas do grupo governista/carlista.

Reforma administrativa

No ato um, para consolidar a primeira estratégia de intervenção, o governo investiu em medidas de impacto imediato na mídia, reduzindo as secretarias de 19 para 13,

⁵ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica**. Salvador: Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE), 1991.

⁶ BAHIA. Lei 6.349, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1991-1995 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 19 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 5 ago. 2004.

além da eliminação de 1.539 cargos de comissão e 17 órgãos da administração indireta⁷. Em função disso, muitos secretários já assumiram suas pastas absorvendo secretarias extraordinárias, a exemplo da Secretaria da Educação, comandada pela pedagoga Dirlene Matos Mendonça, que absorveu a Secretaria de Cultura. Esse ato seria completado com a proposta de reforma administrativa encaminhada à Assembléia Legislativa dez dias após a posse do governo, a qual resultou na Lei nº 6.074/91⁸, sancionada em 22 de maio.

Em linhas gerais, a lei explorava aspectos genéricos, em princípio, não só desejáveis, mas necessários à administração pública, como favorecer a boa prestação de serviços, desconcentração e descentralização espacial, eliminação e redução de formalidades para o acesso e obtenção da prestação pública, além de redução de custos e eliminação de controles superpostos, sendo estes últimos aspectos os mais festejados dessa reforma.

No âmbito da educação, os ajustes nessa direção se verificariam de imediato com a expansão do campo de atuação da secretaria do setor, a extinção de alguns órgãos e o redimensionamento de outros. A extinção da Secretaria de Cultura implicou a incorporação de parte de suas atividades à Secretaria de Educação, a qual passou a ser denominada como SEC (Secretaria da Educação e Cultura). Com essa fusão, as atividades e acervos de órgãos em regime especial de administração centralizada, tais como o Teatro Castro Alves, o Departamento de Bibliotecas e o Departamento de Museus, foram transferidos para a Fundação Cultural do Estado da Bahia, que passou a integrar a estrutura da SEC.

Entre os órgãos extintos, dois faziam parte da Secretaria da Educação: o Departamento de Educação Continuada e os Departamentos de Ensino de 1º e 2º graus, sendo suas atividades e acervos transferidos para o Departamento de Ensino da nova Secretaria de Educação e Cultura. Alguns órgãos tiveram suas funções e nomes alterados. O Serviço de Assistência ao Estudante foi um deles e, como órgão em regime especial da administração direta da SEC, passou a ser denominado de Serviço de Assistência ao Educando.

Os servidores lotados nos gabinetes ou em outros órgãos da administração-meio das secretarias extintas foram, pela lei, automaticamente remanejados para as respectivas secretarias que incorporaram as funções das antigas, até a escolha de melhor destino. A partir dessa medida, os servidores da Secretaria da Cultura foram incorporados à Secretaria da

⁷ Governador extingue 17 órgãos e reduz de 19 para 13 secretarias. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.720, 26 mar. 1991. Caderno 1, p. 1-2.

⁸ BAHIA. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. Modifica a estrutura organizacional da administração pública estadual e da outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 23 maio 1991. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 5 ago. 2004.

Educação e Cultura. Quanto ao pessoal do magistério público estadual, ficaria estabelecido pelo artigo 54 que:

As vantagens e benefícios do Estatuto e do Plano de Carreira do Magistério Público somente serão devidos aos professores que se encontrarem no efetivo exercício de regência de classe ou de atividades próprias do Magistério, no âmbito da Secretaria da Educação e Cultura, assim definidas em regulamento.⁹

A partir dessa determinação, foi desencadeada uma política de diferenciação salarial entre docentes em atividade de ensino, aposentados e docentes em outras funções, sob o pretexto da valorização dos professores. Isso, no entanto, aconteceria por meio de distinções mais simbólicas do que reais, uma vez que os patamares salariais permaneceram bem abaixo do reivindicado pela categoria à época: piso de dois salários mínimos para o regime de 20 horas semanais de trabalho.

Quanto à estrutura e competência da SEC e dos respectivos órgãos a ela vinculados, ficou assim definido:

Art. 37. A Secretaria da Educação e Cultura, com a finalidade de desempenhar as funções do Estado em matéria de educação e cultura, tem a seguinte estrutura básica:

I- órgãos Colegiados:

- a) Conselho Estadual de Educação;
- b) Conselho Estadual de Cultura.

II- órgãos da Administração Direta:

- a) Gabinete do Secretário;
- b) Assessoria de Planejamento;
- c) Serviço de Administração Geral;
- d) Inspeção Setorial de Finanças;
- e) Núcleo de Desenvolvimento da Administração;
- f) Departamento de Organização Escolar;
- g) Departamento de Ensino;
- h) Diretorias Regionais de Educação e Cultura.

III- órgãos em Regime Especial da Administração Direta:

- a) Serviço de Assistência ao Educando;
- b) Serviço de Construções Escolares;
- c) Instituto Anísio Teixeira;
- d) Arquivo Público do Estado da Bahia.

IV- entidades da Administração Indireta:

- a) Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – IRDEB;
- b) Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural – IPAC;
- c) Fundação Cultural do Estado da Bahia;
- d) Fundação Pedro Calmon;

⁹ BAHIA. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. Modifica a estrutura organizacional da administração pública..., op. cit., artigo 54.

- e) Fundação Santa Cruz – FUNCRUZ;
- f) Universidade do Estado da Bahia – UNEB;
- g) Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB;
- h) Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS.¹⁰

Em complementação às alíneas acima, o artigo 37 ainda continha três parágrafos estabelecendo as finalidades de dois órgãos da administração direta e um órgão em regime especial da administração direta:

§ 1º - O Departamento de Organização Escolar tem por finalidade planejar e coordenar ações que assegurem o pleno funcionamento das unidades escolares do sistema de ensino, segundo normas gerais de organização, garantindo a base indispensável à manutenção do padrão de qualidade do trabalho pedagógico.

§ 2º - O Departamento de Ensino tem por finalidade planejar e coordenar ações pedagógicas em função das demandas geradas pela necessidade de desenvolvimento e progressiva extensão da educação básica, garantindo seu caráter unitário e universal, bem como a educação profissional ou formação tecnológica, de forma simultânea ou não, ao processo formal de ensino.

§ 3º - O Instituto Anísio Teixeira tem por finalidade planejar e coordenar estudos e projetos referentes a ensino, pesquisa, informações educacionais e capacitação de recursos humanos na área de educação.¹¹

Em 18 de novembro do mesmo ano, um pacote de quatro decretos regulamentando organismos da SEC criados pela reforma administrativa completaria esta ação para o setor: Decreto nº 678, aprovando o Regimento da SEC; Decreto nº 691, dispondo sobre a organização do Instituto Anísio Teixeira; Decreto nº 692, dispondo sobre a organização do Serviço de Assistência ao Educando; e Decreto nº 693, dispondo sobre a organização do Serviço de Construções Escolares.

Com a reforma administrativa, portanto, o governo passava do uso eloquente de expressões correntes e identificadas com a assunção do binômio modernização-reconstrução a uma adaptação político-administrativa com desdobramentos em todos os organismos sob sua alçada, redefinindo atribuições e formas de organização da administração central, bem como das repartições descentralizadas, autarquias e fundações. Em tese, começava a se concretizar o ajuste do Estado às mudanças mundiais. Assim, embora a reforma surgisse como alternativa à crise administrativa sobejamente atribuída ao fracasso da gestão anterior, ela também era exortada como expressão de uma ação rigorosa para alinhar o Estado a um padrão de

¹⁰ BAHIA. Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991..., op. cit., artigo 37.

¹¹ Idem, artigo 37, parágrafos 1º, 2º e 3º.

desenvolvimento diferenciado daquele que pautou as ações governamentais em períodos anteriores.

De imediato a reorganização da SEC e de seus órgãos não afetaria diretamente a estrutura organizacional das escolas e a concepção de gestão dessas instituições, embora a APLB já reivindicasse a eleição direta para o provimento do cargo de diretor desde a Constituinte estadual e, aparentemente, houvesse acolhida desse debate pela secretaria. Em outubro, porém, a Secretária de Educação se manifestaria contrária à eleição direta e seria sancionada a Lei nº 6.332, de 21 de outubro de 1991, dispondo sobre os colegiados escolares, suas competências e composição. Os colegiados foram definidos como órgãos coletivos da gestão democrática das escolas públicas de ensino fundamental e médio, com competências normativa, de análise e decisão sobre aspectos pedagógicos e administrativos da escola. Os desdobramentos desta lei só começariam a ser percebidos no último ano do governo, por meio da criação das unidades gestoras. Até lá, o modelo de organização das escolas permaneceria o mesmo, sem contar que, apesar de tal modificação, o cargo de diretor continuou a ser preenchido por indicação dos chefes políticos locais.

Foge ao nosso objetivo enveredar por considerações mais densas sobre os desdobramentos da reforma administrativa ou até mesmo sobre sua validade no movimento que a engendrou. Alguns aspectos, porém, merecem destaque para a análise que vimos empreendendo. Em primeiro lugar, observa-se que, em alguns casos, a reforma promoveu a junção mecânica de órgãos antes independentes (Educação e Cultura, por exemplo), a partir de um protótipo administrativo que procurava dar legitimidade ao Estado para exercer seu “monopólio” em novas bases. Em segundo lugar, e associado a essa característica da reforma, chama a atenção o modo passivo como a secretária Dirlene Mendonça se portou frente às alterações introduzidas na SEC, apesar de afetarem substantivamente aquele órgão, além de constituírem-se em prenúncio de um movimento mais complexo de ajustes institucionais com implicações não só administrativas, mas também político-pedagógicas. Mesmo assim, a reforma administrativa e suas conseqüências eram questões das quais a secretária não se ocupava ou sequer relacionava a desdobramentos futuros. Quando de sua posse, questionada sobre a junção das pastas da Educação e da Cultura, deixava transparecer apenas a sua disposição para enfrentar esse desafio. Em contrapartida à passividade da secretária de Educação, é simbólica a centralidade da Secretaria de Administração, a qual se destacava como a secretaria forte, o cérebro do governo, de onde emanavam as diretrizes da reforma e todo o arcabouço do projeto de modernização. Vale dizer que o secretário da Administração,

Edilson Freire, viria a ser na gestão seguinte o secretário de Educação, afirmando-se como um dos quadros mais proeminentes do carlismo.

Concepção de educação e diretrizes para o quadriênio

A reforma administrativa era apenas a primeira investida do governo e, embora fosse um recurso valioso do ponto de vista prático, não era suficiente à mudança preconizada, particularmente na área da educação. Mas, ao invés de ofensivas de maior reverberação perante a opinião pública, o governo se voltaria para o controle dos gastos públicos e, na área educacional, a manutenção do sistema, sem intervenções mais expressivas, como veremos no próximo item. Paralelamente a isso, investiria na construção de uma resposta político-administrativa mais organizativa, pela realização de um seminário no primeiro semestre de 1991, que consumaria o documento “Bahia: reconstrução e integração dinâmica”¹². Ali, recuperando os ideais sintetizados no binômio reconstrução-modernização, foram estabelecidas as linhas básicas de orientação da política governamental, traduzidas nos lemas da reconstrução e da integração dinâmica, antes mesmo de a SEC apresentar qualquer projeto mais orgânico de intervenção na área.

Coerente com as intenções manifestas desde a posse, o governo explicitava naquele documento que a reconstrução seria enfatizada, particularmente nos dois primeiros anos da gestão, tendo em vista duas razões básicas: “(a) a situação deplorável dos equipamentos e dos serviços públicos; (b) a ausência do Estado no cumprimento de suas obrigações mais elementares, transformando-o numa instituição de baixa credibilidade”¹³. A partir dessas avaliações, a linha da reconstrução sustentar-se-ia em três eixos de ação:

- 1- Recuperação dos equipamentos sociais e de infra-estrutura;
- 2- Restauração da dignidade e moralidade da administração pública, para a recondução do estado a uma posição de destaque nos cenários político e econômico nacional;
- 3- Restauração e adequação do funcionamento da máquina administrativa do Estado.

Se a linha da reconstrução estava voltada para os dois primeiros anos do governo, a linha da integração preconizava o planejamento e a coordenação das ações de curto, médio e longo prazos, visando deflagrar um novo ciclo de desenvolvimento do estado da Bahia. Este,

¹² BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit.

¹³ Idem, p. 11.

diferentemente do ciclo que foi iniciado por volta dos anos 50, deveria romper com a polarização dos investimentos nos projetos setoriais de bens intermediários, via de regra voltados para os mercados externos, e priorizar a produção de bens finais no próprio estado, com vistas à consolidação de um mercado regional.

De par com essa avaliação, o documento trazia à luz valores como a redução do nível de intervenção estatal e a liberalização do mercado, embora não renunciasse explicitamente a conceitos como o de democracia social. Aliás, inicialmente o texto produz a impressão de um certo alheamento às orientações da concepção social liberal, haja vista a íntima conexão que estabelecia entre democracia política e democracia social, numa alusão aos ideais que se massificaram na transição política brasileira, a cujos contornos já nos referimos no capítulo 2. Isso se expressa no modo como foi tratada a questão do desenvolvimento social para o período, uma vez que o Estado era apresentado como aquele que se empenharia para reverter à área social a expansão das receitas a serem geradas no novo ciclo de crescimento econômico aspirado, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa, pluralista e moderna. Para isso, defendia-se a presença do Estado tanto na manutenção quanto na promoção da oferta dos serviços, especialmente os de natureza social, como educação, saúde, habitação, justiça, segurança, cultura e saneamento.

Só quando tomamos o texto pelo conjunto a impressão inicial se desfaz, pois ali deparamo-nos com a perspectiva de que seria imperioso, para a consecução das tarefas a que se propunha o governo, a adequação institucional e administrativa da máquina pública às modificações nos ordenamentos econômico, político e social em andamento nos planos nacional e internacional. Fruto dessa compreensão, alegavam-se como características da realidade em que a Bahia deveria se inserir:

- *redução do nível de intervenção estatal* e a liberalização do mercado, com crescente internacionalização, exigindo aumento da produtividade e da competitividade;
- *alterações marcantes no papel do Estado* e na estrutura das finanças públicas, compreendendo formas de atuação substancialmente diferentes daquelas vigentes nas últimas décadas.¹⁴

Ao assumir tal perspectiva, de certa forma o governo ia desmistificando o compromisso com as políticas sociais, condicionadas no texto aos objetivos da política econômica. Ademais, ao assumir a tarefa de adequar institucional e administrativamente a

¹⁴ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit., p. 15, grifos nossos.

máquina pública às reformulações no papel do Estado, o governo também assumia o rompimento com uma cultura administrativa intervencionista. Dizia ele:

Essa nova realidade não comporta mais a manutenção de uma política do Estado de cunho marcadamente intervencionista e dependente exclusivamente dos recursos públicos. O novo ordenamento econômico, político e social indica que não há mais espaço para a vigência do caráter tutelar do Estado. As prioridades devem ser escolhidas segundo o critério da seletividade, sendo o esquema de suporte financeiro compartilhado com a iniciativa privada, que buscará, como princípio geral, maior independência em relação aos recursos públicos, tal como já vem ocorrendo com a ampliação do Pólo Petroquímico de Camaçari. O Estado, por sua vez, deverá voltar-se para o atendimento das necessidades fundamentais da população, livre das práticas populistas ou corporativistas.¹⁵

Ficava claro ali que não havia uma contraposição à presença do Estado na promoção e oferta de políticas sociais, mas nem de longe elas eram defendidas independentemente dos valores que norteiam o pacto político orientado ao desenvolvimento capitalista. Cabe lembrar, porém, que a abordagem da intervenção do Estado no Brasil apóia uma economia orientada ao mercado e um Estado intervencionista em áreas tidas como críticas, em que o mercado seja incapaz ou não tenha interesse em atuar. A educação básica, ao que indica, é uma dessas áreas e, em sendo assim, era de esperar a conformação de estratégias de intervenção subordinadas aos valores da nova lógica de administração pública, a cuja base ideológica já nos referimos antes. Todavia, o texto encaminhava-se para uma concepção em que se acalentava uma relação condicional entre ensino-modernização-desenvolvimento, como na passagem a seguir:

A educação é a prioridade máxima na política social do Governo, visando assegurar a todos o direito fundamental e inalienável de acesso ao saber sistematizado. O ensino público de boa qualidade, universalizado no nível básico de 1º grau, na faixa etária de sete a quatorze anos, fortalecido no nível médio e modernizado no superior, constitui a *única* forma de integrar a Bahia no projeto de modernização do País e de construção de um futuro em que o Estado possa inserir-se na plenitude dos seus recursos humanos e econômicos.¹⁶

Tal afirmação, se por um lado põe em relevo o direito fundamental de acesso ao saber sistematizado, particularmente na etapa em que o ensino é obrigatório, por outro, surpreende ao recorrer a uma formulação de contorno mágico-salvacionista, muito

¹⁵ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit., p. 15.

¹⁶ Idem, p. 21, grifo nosso.

disseminada no início do século XX¹⁷ e que evoluiu para uma concepção integradora da educação na década de 1960¹⁸. Afinal, este não era mais o eixo mobilizador da orientação educacional dos setores que vinham polarizando as formulações para a área nos anos 90, quando se fez a opção confessa pela adequação do Estado às modificações política, econômica e institucional em curso. Nesse período, embora a educação fosse realçada como prioritária e a apologia à relação educação-desenvolvimento estivesse em pauta, o cerne do debate educacional foi deslocado para uma pedagogia do autocontrole das escolas e das práticas pedagógicas, sob a perspectiva de adaptação aos padrões globais de produtividade. Com esse deslocamento, opunha-se uma pedagogia da automação, pautada na rotinização e mecanização das práticas para um desempenho social e econômico estável, a uma pedagogia da adaptabilidade, cuja tônica era a diversificação das práticas e dos saberes, segundo os interesses e as necessidades do mercado. Porém, quando se observa o discurso e os contornos das estratégias de intervenção adotadas pelo governo da Bahia para a educação naquele momento não se verifica tal deslocamento, visto que ele mantinha-se preso/fiel a uma concepção de educação cuja ênfase recaía sobre sua função econômica, mas segundo a concepção integradora-salvacionista.

Estabelecida a concepção de educação, a orientação da política governamental seria complementada com a fixação das diretrizes para a área, tomando como base um diagnóstico genérico da realidade. Tais diretrizes reiteravam grandes linhas de intervenção que, em tese, atendiam a algumas das principais questões a serem enfrentadas na Bahia, em face das características estruturais que ela apresentava em 1991, conforme visto no capítulo 2. Assim, ratificando o objetivo da universalização do atendimento escolar, as diretrizes para o ensino básico foram definidas nos seguintes termos:

- . expandir e recuperar a rede de ensino, promovendo a sua constante manutenção, *utilizando mecanismos de menor custo*;
- . elevar o padrão de qualidade do ensino público priorizando, num primeiro momento, a constituição de alguns centros de excelência nas principais cidades do Estado;
- . oferecer ensino médio, com modalidade própria para jovens e adultos trabalhadores, promovendo a oferta do ensino noturno nos mesmos padrões de qualidade exigidos para os cursos diurnos;

¹⁷ Cf. PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e alfabetização de adultos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1987; NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República...**, op. cit.

¹⁸ Cf. FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva...**, op. cit.; GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2002.

- . implantar tecnologias avançadas que, *alterando a metodologia* e ampliando o potencial educativo e cultural existentes, constituam elemento de motivação e fator de permanência na escola;
- . rever a concepção dos cursos médios e profissionalizantes visando à introdução de formações profissionais adequadas ao novo ciclo de desenvolvimento da Bahia e retomando qualificações que foram prematuramente abandonadas;
- . promover estudos visando a uma melhor definição de competências na área de educação entre o Estado e os Municípios, buscando, de acordo com as condições reais de cada localidade, a *descentralização do ensino da pré-escola e do 1º grau*, conforme determinação constitucional.¹⁹

É inegável em tais indicações a ênfase nas questões concernentes à qualidade/quantidade, consoante a previsão de ações para expandir o acesso, elevar a qualidade nos diferentes níveis e modalidades e assegurar a permanência. Note que também entre essas diretrizes os pressupostos educacionais emergentes nos anos 90 não são marcantes. Exceto em relação à definição, *a priori*, da utilização de mecanismos de menor custo, à indicação de alterações de metodologia, sem que qualquer ponderação tivesse sido apresentada a esse respeito, e à perspectiva de adequar os cursos profissionalizantes ao novo ciclo de desenvolvimento preconizado, as ações previstas voltam-se para temas gerais e não se consubstanciam como expressão desta ou daquela concepção de educação. É claro que, em se tratando de um documento de caráter político e que estabelecia a “filosofia” do governo, era de esperar que as diretrizes educacionais tivessem um corte genérico, como de fato se confirmou, mas o que se observa aqui é a desintegração da nova lógica de administração pública assumida inicialmente e o alheamento, não se sabe se intencional, às formulações educacionais que surgiram nesse processo.

Afora estas diretrizes específicas para a educação básica, mais cinco compunham o documento e complementavam as acima citadas. A primeira era a redução do analfabetismo. Com essa diretriz, anunciava-se o desenvolvimento de frentes voltadas para o atendimento de crianças, jovens e adultos, tendo em vista a garantia de acesso à escola, bem como a preparação dos docentes para uma intervenção pedagógica fundamentada na realidade socioeconômica, política e cultural do aluno.

A segunda diretriz tratava especificamente dos profissionais da educação e punha em perspectiva o reconhecimento do valor do profissional, com a indicação de três frentes de ação:

- redefinir currículos para os cursos de formação de magistério;

¹⁹ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit . p. 24, grifos nossos.

- promover, em articulação com as Secretarias de Educação Municipais, programas específicos de formação e capacitação de professores leigos;
- revisar e definir o plano de carreira do magistério, estabelecendo padrões salariais compatíveis.²⁰

A terceira dizia respeito à modernização administrativa, com ênfase nos seguintes aspectos:

- dar continuidade ao processo de informatização, avaliando os recursos e produtos já existentes na área;
- reorganizar a administração dos serviços educacionais, redefinindo suas funções a partir das necessidades básicas da escola.²¹

A quarta diretriz acentuava a importância do ensino superior, com destaque para a sua integração com a educação básica e a busca de maior autonomia financeira das IES (instituições de ensino superior), enquanto a quinta referia-se à teledifusão e à radiodifusão educativa.

Nesse bloco de diretrizes, permanecem em evidência intenções de ações relativas à qualidade/quantidade, notadamente com a introdução de temas como a valorização da carreira, a formação de professores e o desenvolvimento de estratégias para a integração de ações entre o ensino superior e a educação básica. Mais uma vez, não se localizam diretrizes que se confrontassem com as demandas de educação sinalizadas no capítulo 2, ou, ainda, a abordagem de assuntos polêmicos, exceto no que tange à autonomia financeira das instituições de ensino superior. Já aflorava, entretanto, uma clara referência à modernização administrativa, embora não se perceba uma articulação incisiva desse primado à idéia-força do pacto orientado ao desenvolvimento.

Outrossim, as bases para a operacionalização da política educacional que o governo propunha nesse documento ainda estavam muito aquém daquilo que ele assumira ao defender a adequação institucional e administrativa da máquina pública às mudanças econômicas e políticas nos planos nacional e internacional. Isso se fazia sentir desde a concepção de educação apresentada até à definição das diretrizes de ação. Não se pode deixar de lado, entretanto, o fato de que a retórica da educação como prioridade absoluta e única forma de integrar a Bahia no projeto de modernização do país era, aparentemente, eficiente para dar visibilidade ao governo, não como um arrojado formulador de projetos educacionais autenticamente novos e identificados com os projetos hegemônicos, mas como suposto representante dos interesses coletivos.

²⁰ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit , p. 24.

²¹ BAHIA. **Bahia: reconstrução e integração dinâmica...**, op. cit , p. 24

Fica claro, de qualquer forma, que naquele momento o discurso educacional veiculado pelo governo ainda não havia incorporado as máximas da nova racionalidade administrativa, a não ser quando sinalizava para a modernização administrativa do setor. Tudo, porém, ainda muito embrionário e sem grandes estardalhaços.

Contudo, o ciclo de estruturação da agenda governamental ainda não estava fechado, como se pode perceber com a sanção do Plano Plurianual para o quadriênio 1992-1995²². Nesse documento, a política de desenvolvimento era discutida a partir de três grandes eixos: os aspectos macroeconômicos, a política governamental e as estratégias e diretrizes governamentais. Neste último, traçavam-se as linhas gerais das políticas sociais, econômicas e regionais, focadas de forma mais específica no anexo II do documento, no campo Diretrizes e metas setoriais – Poder Executivo. Ali se reafirmava que a política governamental seria retomada buscando o desenvolvimento com maior ênfase na área social, ao tempo em que eram ratificados os eixos diretores do discurso oficial: a reconstrução e a integração dinâmica.

Mais uma vez, a educação era destacada como prioridade máxima da política social e caracterizada como motor de arranque e desencadeadora da tão propalada modernização do estado. Mas, embora se ativesse basicamente ao mesmo *script* das diretrizes estabelecidas no documento “Bahia: reconstrução e integração dinâmica”, o “Plano Plurianual...” introduzia alguns elementos que caracterizavam um esforço de articulação das diretrizes educacionais com a concepção de Estado assumida, precisamente em relação à modernização da administração escolar, em face de sua articulação às seguintes ações:

- *Revisão da estrutura organizacional da unidade escolar;*
- Fortalecimento da unidade escolar, utilizando-se de mecanismos ágeis de administração e gerenciamento na estrutura organizacional do órgão central, permitindo, de forma gradativa, mas sistemática, *a transferência para a Escola de ações, serviços e capacidade decisória.*²³

Vê-se que, embora no conjunto o texto relacionasse ações já um tanto convencionais – o que em si não significa um demérito – ao tratar do tema da modernização, surpreendia ao casar a perspectiva de fortalecimento da unidade escolar com a de transferência de ações, serviços e capacidade decisória para a escola. Àquela altura, esse era o sinal mais contundente de que havia disposição para rever as formas de atuação do Estado no setor da educação, em que a escola passava a figurar como espaço de decisões administrativas e pedagógicas. Não obstante, ainda não se vislumbrava claramente como se efetivaria tal

²² BAHIA. Lei 6.349, de 17 de dezembro de 1991..., op. cit.

²³ Idem, p. 27, grifos nossos.

perspectiva e, sobretudo, quais os papéis dos entes envolvidos uma vez consubstanciada tal transferência de responsabilidades. Os programas previstos para a área naquele documento não davam pistas nessa direção, limitando-se a listar as ações, metas e objetivos específicos, em nove itens: 1) Ciência e Tecnologia; 2) Telecomunicações; 3) Educação da Criança de 0 a 6 anos; 4) Ensino Fundamental; 5) Ensino Médio; 6) Ensino Superior; 7) Ensino Supletivo; 8) Assistência a Educandos; 9) Educação Especial (anexo II).

Deste modo, ia-se conformando uma lacuna entre o discurso governamental, que apontava para um movimento em que a revisão das formas de operacionalização do Estado era inevitável, e o desenho de diretrizes educacionais que traduzisse sintonia com as proposições ostentadas como alternativa político-econômica para o Estado. Assim, associada ao alheamento da SEC às questões que circundavam a reforma administrativa, configurava-se também a falta de integração entre os diferentes órgãos do governo e respectivas formulações. Acompanhemos com atenção alguns passos da SEC no primeiro ano de governo e a conformação dessa desintegração em outros documentos.

3.2- Rodeios e rotas da SEC: as ambigüidades dos discursos e as ações do primeiro ano de governo

A Professora Dirlene Matos Mendonça, nomeada secretária de Educação, era graduada em Pedagogia e tinha especialização em Planejamento e Administração de Sistemas Educacionais. Além de atuação no magistério do nível básico ao superior, ela também ocupara cargos públicos importantes no estado: secretária de Educação de Salvador, diretora do Departamento de Ensino do 1º grau da Secretaria Estadual de Educação e Cultura, coordenadora do Grupo de Trabalho para implantação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado da Bahia e sua diretora.

A secretária assumiu a pasta de educação proclamando a consideração pessoal, o respeito humano e o fim do assistencialismo. Seus objetivos gerais de trabalho seriam “fortalecer a escola e dar condições ao professor de desenvolver a sua prática pedagógica”²⁴. Para isso, previa como os primeiros desafios a serem enfrentados: a) recuperação da rede escolar; b) melhoria da qualidade de ensino; e c) revitalização do Plano de Cargos e Salários

²⁴ Governador expõe suas metas. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.712-14.713, 16-17 mar. 1991. Caderno 1, p. 4.

do Magistério do nível básico. Associada a este terceiro alvo, o governador acentuava a melhoria dos salários dos professores como prioridade, embora não indicasse claramente quais seriam as estratégias para viabilizá-la. A orientação geral do governador era para que a secretária, Dirlene Mendonça, e seus assessores diretos planejassem “viagens para buscar fórmulas que visem a modernização da área educacional da Bahia”²⁵.

Apoiada em declarações gerais e imprecisas em relação a aspectos particulares da vida educacional do estado, a secretária não dava demonstrações de que havia um projeto de intervenção para a educação. Ela não se reportava explicitamente a possíveis programas e medidas educacionais de abrangência estadual.

Chama a atenção naquele começo de gestão o desprezo pelo PLANDEBA (Plano Decenal de Educação) que, a despeito de possíveis divergências, apresentava um diagnóstico da educação no estado e indicava diretrizes para a educação para o período de dez anos. Este plano, como relatamos no capítulo 2, apesar de originado na gestão anterior, não se caracterizou como uma obra de gabinete, tendo sido elaborado num processo que envolveu a participação e a escuta de instituições e de pessoas diretamente ligadas à educação na Bahia.

Em março, quando ACM assumiu o governo, o PLANDEBA estava na Assembléia Legislativa para ser discutido e aprovado, mas foi retirado da pauta pelo governador sob a alegação de que seriam feitas adequações ao texto. O documento não foi reapresentado e o governo parece ter subjugado toda a discussão acumulada no processo de elaboração e refletida no documento final, inclusive as recomendações contidas no plano. Evidencia tal desprezo o próprio abandono das propostas de intervenção apresentadas pelo plano.

Sem sequer mencionar o conteúdo desse plano, a secretária, além de não apresentar um plano de ação que se contrapusesse àquele e justificasse sua indiferença, restringiu-se inicialmente a denunciar as condições de conservação das escolas da rede estadual, a anunciar ações emergenciais de recuperação física dessas escolas e alguns projetos pedagógicos de caráter experimental a serem desenvolvidos na capital, tais como: 1) Educação e Cultura, uma Ação Pedagógica para o Centro Histórico de Salvador; 2) Núcleo de Educação, Cultura e Lazer.

O primeiro previa a construção e o equipamento de duas escolas e a recuperação de seis outras do Centro Histórico de Salvador. Os objetivos confessos desse projeto eram ampliar a oferta do ensino no Pelourinho e criar nas escolas “núcleos de irradiação de história

²⁵ Governador expõe suas metas. **Diário Oficial...**, op. cit., p. 6.

e cultura baiana, proporcionando aos estudantes um espaço criativo, produtivo e histórico, a fim de que possam transformar o turismo, da condição de trabalho social para a condição de intercâmbio”²⁶.

O segundo projeto experimental, a ser instalado em um prédio inacabado do Estado, nas proximidades do Dique do Tororó, seria uma experiência pioneira de escola de tempo integral e tinha como objetivo atender crianças de 4 a 16 anos²⁷. Esses projetos, anunciados logo na primeira semana de governo, embora cumprissem a função de colocar a Secretaria de Educação e Cultura em evidência, eram pouco expressivos como meio para o enfrentamento dos problemas educacionais do estado.

Nenhuma ação de escopo pedagógico mais consistente e nenhum diagnóstico mais complexo da situação educacional foram anunciados naquele momento. No vácuo de um projeto de maior expressão, a recuperação das escolas foi convertida na principal via de ação, a qual previa tanto a recuperação da rede física quanto a colocação de equipamentos nas escolas públicas estaduais, além da distribuição do material didático. Estas três frentes de trabalho foram objeto de divulgação constante no “Diário Oficial do Estado” durante os primeiros seis meses do governo, ao lado de outras ações que se voltavam para a manutenção de programas que já estavam consolidados dentro do sistema de ensino, boa parte deles oriundos do Ministério da Educação, tais como Desenvolvimento da Educação Básica, Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, Erradicação do Analfabetismo, Universalização do Ensino e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, desenvolvidos com financiamento prioritário do FNDE/SENEB/MEC, conforme se verifica nas Resoluções aprovadas pelo CEE nesse ano, referentes a projetos e planos de aplicação de recursos (Resoluções CEE n°s 054/91; 074/91; 075/91 e 082/91).

Para a implementação do “projeto de recuperação das escolas”, que ratificava uma das linhas de intervenção eleitas pelo governo – reconstrução –, inicialmente foram encampadas duas ações simultâneas: a busca de financiamento junto ao governo federal e a realização do levantamento da situação física das escolas da rede estadual em Salvador, financiado pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

Esse levantamento, realizado por um grupo de cerca de 190 estagiários de arquitetura e engenharia da UFBA, deveria possibilitar, num primeiro momento, o conhecimento dos problemas e, em seguida, a identificação das prioridades e a busca de

²⁶ Educação já tem Cr\$ 191 milhões para começar a recuperar rede. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.716, 21 mar. 1991. Caderno 1, p. 5.

²⁷ Idem.

soluções. Segundo matérias veiculadas no “Diário Oficial do Estado”, os estagiários trabalharam com questionários nos quais eram registrados dados sobre as condições de conservação das unidades escolares, além da distribuição do pessoal administrativo, docente e dos alunos²⁸.

O primeiro relatório parcial desse levantamento, divulgado no “Diário Oficial” de 17 de abril de 1991, tratou exclusivamente das condições físicas das unidades escolares e indicava que, do total das 455 escolas da rede pública estadual de educação de Salvador, 96% tinha problemas de conservação e funcionamento nas instalações hidráulicas, elétricas, de esgotos, no piso e nas paredes, janelas, portas, telhados ou lajes e na pintura. Dentre essas instituições, 20 não haviam iniciado o ano letivo por falta de condições de funcionamento²⁹. Esse dado permite-nos chamar a atenção para o fato de que, após um mês da posse do governo, centenas de alunos matriculados ainda estavam sem aulas por falta de condições dos prédios, e medidas emergenciais para suplantar a situação ainda não haviam sido viabilizadas.

Em 1º de maio de 1991, o “Diário Oficial” noticiava que

o governo do estado está investindo Cr\$ 1 bilhão e 653 milhões na recuperação de 80 salas da rede pública, em Salvador, num total de 968 salas de aula, que a partir do 2º semestre estarão em condições de funcionamento, atendendo a mais de 130 mil alunos. Desses recursos Cr\$ 653 milhões são do governo estadual.³⁰

O restante do financiamento era oriundo de repasses do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), referentes à liberação da cota federal do salário-educação³¹. Até 1º de maio, no entanto, nenhuma escola estava em recuperação e só no dia 21 desse mês o “Diário Oficial” estampava na capa que o governo havia firmado convênio com o Liceu de Artes e Ofícios para recuperar a rede escolar. Na página 3, outra matéria informava que a Secretaria da Educação e Cultura do Estado tinha iniciado na Escola Raphael Serravalle

²⁸ Estudo mostra que má distribuição de professores prejudica escolas. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.726, 4 abr. 1991. Caderno 1, p. 3.

²⁹ Estudo diagnostica caos no ensino. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.737, 17 abr. 1991. Caderno 1, p. 5.

³⁰ Governo investe 1,6 bilhões na educação. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.748, 1º maio 1991. Caderno 1, p. 2.

³¹ O salário-educação é uma contribuição social vinculada constitucionalmente ao ensino fundamental. Instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, esta contribuição é devida por todas as empresas e entidades públicas e privadas e já era citado no artigo 48 da Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, Lei nº 5.692/71. Desde a sua criação, a alíquota do salário-educação é de 2,5%, calculado sobre a folha total de pagamento das empresas e entidades. Cf. MELCHIOR, José Carlos de A. Recursos financeiros e a educação. In: MENESES, João Gualberto de C. et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998.

a recuperação simbólica de 90 das 456 escolas da rede em Salvador³². Na prática, o projeto de recuperação só começou a se efetivar a partir de junho de 1991, na capital.³³ As escolas do interior seriam recuperadas por meio de convênios com as prefeituras municipais.

O convênio com o Liceu, na capital, fazia parte de uma iniciativa experimental para formar equipes de manutenção e preservação dos equipamentos escolares, com a participação de professores, estudantes e funcionários. A proposta compreendia três etapas simultâneas: recuperação física, implantação do programa SOS Escola e a manutenção preventiva. Por intermédio dessa iniciativa, o governo pretendia comprometer a comunidade escolar com a conservação dos prédios públicos de educação. Inicialmente, apenas dez escolas seriam recuperadas dentro dessa concepção. A perspectiva, no entanto, era expandir a experiência.

A dimensão dada à recuperação da rede física das escolas da capital era a de uma grande obra pela educação no estado. Isso fica claro nos próprios dados apresentados pelo órgão de divulgação oficial no conjunto das matérias publicadas pelo “Diário Oficial” de 14 e 15 de setembro fazendo um balanço de seis meses de governo. O texto sobre educação é breve e se detém na principal obra do período: o reparo na rede física das escolas estaduais da capital.

A educação, um dos setores mais prejudicados pelo governo passado, também começa a ser recuperada. Em seis meses, 233 escolas de Salvador receberam reformas que beneficiaram 265.080 estudantes. Dessas, 48 escolas já tiveram suas obras concluídas. Agora, através de convênio a ser assinado nesta segunda-feira, o governo começa a recuperar as escolas de 50 municípios do interior, num total de 1.300 salas de aula que abrigam 150 mil estudantes. Um investimento de Cr\$ 1,5 bilhão.³⁴

³² Governo firma convênio para recuperar a rede escolar. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.765, 21 maio 1991. Caderno 1, p. 1, 3.

³³ Recuperação das escolas começa já. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.743, 24 abr. 1991. Caderno 1, p. 4.

³⁴ Seis meses de Governo. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.862, 14-15 set. 1991. Caderno 1, p. 4. Observa-se um grande desencontro em relação aos números divulgados pelo DO. No estudo sobre a situação física das escolas isso se expressa tanto em relação ao número de estagiários trabalhando no levantamento em questão quanto ao número total de escolas da rede estadual em Salvador e o número de escolas a serem recuperadas. No primeiro caso, fala-se em 90 estagiários, depois em 91 duplas de estagiários e ainda em 194 estagiários trabalhando no levantamento financiado pelo UNICEF. Em relação ao número de escolas estaduais em Salvador também há desencontros. Fala-se em 431 e 455 escolas. Sobre o número de escolas recuperadas também os dados são muito diferentes. Na reportagem acima, 233 escolas foram beneficiadas pelas reformas e destas 48 já tiveram suas obras concluídas. Na reportagem “Governador fala na tevê da sua obra e destaca saúde e educação”, publicada no **Diário Oficial** de 17 de setembro de 1991, o texto informa que já foram recuperadas 244 escolas, com um total de 2.320 salas de aulas. Cf. Governador fala na tevê da sua obra e destaca saúde e educação. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.864, 17 set. 1991. Caderno 1, p. 1.

Além da reconstrução física, que se constituiu no carro-chefe da política governamental nos primeiros seis meses de governo, outras iniciativas também tiveram alguma visibilidade na mídia, principalmente aquelas articuladas aos programas do governo federal: Alfabetização em Dois Anos, Plano Emergencial e Articulado de Prevenção e Redução da Violência Contra a Criança e o Adolescente no Estado da Bahia, Programa de Radiodifusão Educativa e Tele-Educação, merenda, distribuição de livros e material didático, etc.

A descrição dessas iniciativas, apresentada no Quadro 3.1, mostra que parte dos programas anunciados não tiveram origem no governo estadual e, entre os que tiveram, a maioria era de abrangência menor dentro do estado, ficando circunscritos a Salvador ou a um bairro da capital.

Além dessas iniciativas, outras concernentes ao funcionamento e/ou adequação do sistema educacional às dinâmicas desencadeadas fora da SEC também foram encaminhadas, tais como: a adoção do calendário escolar de 200 dias letivos (Decreto nº 22, de 23 de abril de 1991), a regulamentação do FAED (Fundo de Assistência Educacional, Decreto nº 137, de 26 de junho de 1991), a descentralização do PEA (Programa Estadual de Alimentação Escolar, Decreto nº 272, de 8 de agosto de 1991), a regulamentação do direito a alteração do regime de trabalho dos docentes e especialistas do quadro do Magistério Público Estadual do ensino fundamental e médio (Decreto nº 293, de 21 de agosto de 1991) e a inclusão do tema Educação Ambiental no currículo dos cursos de ensino fundamental e médio (Lei nº 6.136, de 12 de junho de 1991). Esta última medida resultara da Indicação nº 10/86 do então Conselho Federal de Educação³⁵.

³⁵ CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Recomenda aos departamentos de educação de 1º grau e de 2º a análise e discussão da Indicação nº 10/86 do Conselho Federal de Educação sobre a inclusão da Educação Ambiental nos currículos das suas respectivas escolas (Processo CEE nº 150/87). Parecer CEE nº 079/91, de 11 de março de 1991. **Redacta**, Salvador, n. 37, p. 87, 1991.

Quadro 3.1
PROJETOS E/OU AÇÕES ANUNCIADAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA
GESTÃO ACM (MAR./SET. 1991)

PROJETOS/ AÇÕES	OBJETIVOS	ORIGEM/ORÇA- MENTO
Recuperação emergencial da rede física	Recuperação das escolas públicas do pré-escolar ao 2º grau	SEC, com financiamento majoritário do gov. federal (Orçamento de Cr\$ 3,8 bilhões)
Levantamento da situação física das escolas da rede estadual em Salvador	Diagnosticar o estado das escolas estaduais visando uma intervenção para sanar os problemas de funcionamento das unidades.	SEC, com financiamento majoritário do gov. federal (Orçamento de Cr\$ 2,7 milhões)
Recuperação e manutenção de escolas públicas de Salvador	Recuperação e manutenção de escolas públicas de Salvador em convênio com o Liceu de Artes e Ofícios	SEC, com financiamento majoritário do gov. federal (Orçamento de Cr\$ 115 milhões)
Educação e Cultura, uma ação pedagógica para o centro Histórico de Salvador	-Atendimento das peculiaridades do Pelourinho na elaboração de um currículo escolar diversificado; - Ampliar a oferta de ensino; - Criar núcleos de irradiação de história e cultura baiana; - transformar o turismo da condição de trabalho social para a condição de intercâmbio	SEC, com financiamento majoritário do gov. federal (Orçamento de Cr\$526 milhões)
Projeto Experimental: Núcleo de Educação, Cultura e Lazer	Atender crianças de 4 a 16 anos	SEC, com financiamento majoritário do gov. federal (Orçamento de Cr\$ 143 ³⁶ milhões)
Plano Estadual Integrado de Ação em Defesa da Criança e do Adolescente	Atendimento a 12 mil crianças e adolescentes, com vistas à reintegração de meninos em situação de risco	Gov. federal por meio do Ministério da Criança (Orçamento de 5,4 bilhões)
Alfabetização de Jovens e Adultos nos Quartéis da Polícia Militar – Projeto Guri	Utilização dos quartéis como salas de aula de alfabetização (com perspectivas para realizar trabalho com menores carentes da capital – Projeto Guri da Sec. de Trabalho)	Secretaria de Trabalho do Estado da Bahia
Informatização da SEC	Interligação da Secretaria às Diretorias Regionais de Educação e Cultura	SEC/Secretaria de Administração do gov. estadual
Curso de Estudos Adicionais na área de deficiência mental	Formar profissionais para atuar na área de educação especial, com ênfase em deficiência mental – implantado no Inst. de Educ. Isaías Alves (ICEIA)	SEC
Radiodifusão educativa	Recebimento da programação da Radiobrás	Gov. federal
Tele-Educação	Treinamento, reciclagem e aperfeiçoamento de professores do ensino fundamental e de técnicos pedagógicos	Gov. federal e Fundação Roquete Pinto
SOS escola	Recuperação das escolas	SEC
Distribuição de livros pelo PNLD	Distribuir 428.784 livros aos estudantes do ensino fundamental de Salvador pelo Programa Nacional do Livro Didático	Gov. federal
Alfabetização em dois anos ³⁷	- Dar prosseguimento em 300 unidades pré-escolares da rede pública do programa Alfabetização em Dois Anos, destinado a crianças de 6 e 7 anos; - Combater o analfabetismo;	Gov. federal
Merenda	Distribuição de merenda para escolares	Gov. federal
Vídeo-Escola	Auxiliar as ações pedagógicas do professor	Fundação Banco do Brasil; Fundação Roberto Marinho
Professor da Pré-escola	Desenvolver política para educação infantil; auxiliar as ações pedagógicas do professor de educação infantil	MEC; Fundação Roberto Marinho; SESI

Fonte: **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 15 mar./ 28 set. 1991

³⁶ Este valor é referente ao que a SEC pretendia obter junto ao FNDE para a implantação do projeto.

³⁷ Projeto iniciado na gestão anterior.

Sem querer minimizar a importância de haver instalações adequadas nas escolas e o desenvolvimento de projetos da natureza dos listados no Quadro 3.1, bem como a regulamentação dos aspectos supra, não deixa de ser curioso que no plano macrogovernamental a assunção do bordão da modernização já fosse fato e isso não se refletisse na área de educação, nem no discurso nem na estratégia de gestão adotada, aparentemente imersa nas demandas do dia-a-dia e na manutenção de projetos e planos de aplicação desenhados pelo FNDE/SENEB/MEC.

Nesse começo, portanto, nada de mais expressivo e que demonstrasse um esforço para engrenar mudanças mais substantivas nos perfis qualitativo e quantitativo da educação básica foi apresentado pela SEC, não obstante esse órgão houvesse criado um grupo de trabalho para elaborar as diretrizes do plano governamental em meados de abril de 1991. Anunciava-se naquele momento que o trabalho do grupo incluiria consultas a diversos setores do sistema estadual de educação e cultura, para traçar as linhas de uma concepção filosófica e política para a educação e cultura, além de sugerir diretrizes gerais e programas a serem implementados, tendo por base o documento “Diretrizes de ação”. Este documento estabelecia como prioridade da SEC “a reconstrução da instituição escola, nos seus diversos aspectos e a promoção do desenvolvimento cultural na Bahia” e propunha as seguintes metas: “descentralização, reconstrução da unidade escolar, redução do analfabetismo, reconhecimento do profissional de educação, modernização e informatização da administração e consolidação do ensino superior na Bahia”³⁸. Exceto essa iniciativa, em nove meses nenhum plano traçando um panorama da educação básica ou anunciando as diretrizes do governo para esse nível, em quaisquer de suas etapas e modalidades, foi publicado pela SEC ou referido publicamente por esse órgão em seu principal canal de divulgação impressa, o “Diário Oficial”. Assim, uma especulação possível para entender a apatia da SEC nesse quesito é a de que o trabalho dessa comissão estivesse vinculado ao processo de elaboração do documento “Bahia: reconstrução e integração dinâmica”. Não encontramos, entretanto, referência ao modo como a SEC teria participado do seminário e da elaboração daquele instrumento.

A partir de setembro de 1991, no entanto, viria à tona a menção a uma proposta de agenda da SEC para a educação, quando da realização de eventos simultâneos em todo o estado e que reuniram diretores das escolas estaduais nas sedes das 30 DIRECs (Diretorias

³⁸ Grupo vai elaborar as diretrizes da educação. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.738, 18 abr. 1991. Caderno 1, p. 2.

Regionais da Educação e Cultura) e em Salvador, nos dias 19 e 20 daquele mês. Na capital, o evento teve as participações da secretária Dirlene Mendonça e do governador Antonio Carlos Magalhães, tendo na pauta a discussão do texto preliminar que apresentava a “filosofia” e as diretrizes para a educação, além de temas como a autonomia dos dirigentes, o enquadramento de professores que pleiteavam a alteração do regime de trabalho de 20 para 40 horas semanais e a busca do sucesso escolar como princípio educacional na Bahia³⁹. Veja que essa pauta dizia respeito a questões que há muito vinham sendo reivindicadas pela APLB. Àquela altura, entretanto, essa instituição já não era mais recebida pelo governo e, conseqüentemente, não participaria daquele fórum. O diálogo havia sido bloqueado depois que a categoria deflagrou greve em 3 de julho, após várias tentativas frustradas de negociar uma pauta de reivindicações que incluía, além daqueles itens, o estabelecimento do piso de 2,5 salários mínimos.

Portanto, à margem da representação organizada dos professores, a SEC começava a disseminar as diretrizes e as metas para a educação, as quais seriam publicadas no ano seguinte sob o título “Educação: caminho para a construção da cidadania”. Ainda no final do ano de 1991, quando da aprovação de mais um plano de aplicação dos recursos do Salário-Educação, o CEE solicitaria o documento preliminar contendo as linhas de ação para a educação daquela gestão⁴⁰. Desconhecemos, entretanto, se esse órgão chegou a discutir tal documento. Tal solicitação, porém, deixa a impressão de que, pelo menos até dezembro de 1991, aquele órgão da administração descentralizada também se encontrava à margem da discussão da “filosofia” e das diretrizes educacionais para o quadriênio.

3.3- A agenda da SEC para o quadriênio: os princípios, as prioridades, as linhas de ação e as metas educacionais

Na seqüência da estruturação das diretrizes educacionais no plano macrogovernamental (documentos “Bahia: reconstrução e integração dinâmica” e “Plano plurianual para o quadriênio”), o governo logrou divulgar os princípios, as prioridades, as

³⁹ Encontro vai analisar a educação. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.864, 17 set. 1991. Caderno 1, p. 2; Governador afirma a diretores de escolas que educação é prioridade. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXV, n. 14.867, 20 set. 1991. Caderno 1, p. 3.

⁴⁰ CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Resolução CEE nº 82, de 19 de dezembro de 1991. Aprova Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação/Quota Estadual – Exercício de 1991. **Redacta**, Salvador, n. 37, p. 60-61, 1991.

linhas de ação e as metas específicas para a educação por meio da publicação de dois documentos originados na SEC: “Educação: caminho para a construção da cidadania”⁴¹ e “Metas para o quadriênio 1991-1995”⁴², dos quais passaremos a nos ocupar nesta seção. O primeiro, apesar de referido no evento de setembro de 1991, só foi publicado em janeiro de 1992, e o segundo, em outubro do mesmo ano, portanto no final do segundo ano de governo.

“Educação: caminho para a construção da cidadania” dava conhecimento dos princípios, prioridades e linhas de ação que norteariam o planejamento e as ações para a educação mantida pelo governo estadual naquela gestão. Com 21 páginas, o texto foi estruturado em torno de seis itens: 1) Apresentação; 2) Cidadania e educação pública; 3) Princípios norteadores da ação educativa na Bahia; 5) Prioridades da ação educativa na Bahia; 6) Linhas desencadeadoras da ação educativa na Bahia; e 7) A todos nós, educadores.

Os dois primeiros itens recuperavam considerações gerais sobre a democracia, a cidadania e a democratização da educação, recobrando os debates que polarizaram os anos 80. Ali a escola foi definida como espaço de aprendizagem e prática de cidadania, na perspectiva da formação para o exercício de direitos e deveres democráticos. A educação, por seu turno, recuperando a concepção estabelecida no PLANDEBA, foi evocada como um processo de humanização e de domínio de novas formas de convivência social que une todas as dimensões do saber e do fazer. Embora preconizando essa concepção, o documento, com o mesmo tom de “Bahia: reconstrução e integração dinâmica”, remetia à compreensão da educação pública como um vetor para o desenvolvimento socioeconômico, ratificando a retórica salvacionista verificada anteriormente.

Na abordagem dos princípios norteadores, além do recurso aos temas da democracia e da cidadania, outros conceitos político-pedagógicos identificados nos anos 80 com os setores organizados mais combativos das relações institucionais e pedagógicas conservadoras foram apropriados descontextualizadamente. Entre os cinco princípios estabelecidos – a democratização do ensino público, a reconstrução da escola pública, a articulação das ações educativas, a descentralização do sistema educacional e a modernização do sistema administrativo – não se encontram considerações mais delongadas e subsídios para que se estabeleçam nexos entre eles e a agenda do governo.

No que concerne aos três últimos princípios, entretanto, observa-se que aqui e acolá foram introduzidos elementos discursivos mais afinados com a racionalização

⁴¹ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Educação: caminho para a construção da cidadania**. Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, 1991.

⁴² SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Metas para o quadriênio 1991-1995**. Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, 1992.

administrativa pleiteada, especialmente por meio da referência a temas como a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, bem como a produtividade do sistema.

O desenho político desses princípios, embora não surpreenda, deixa no ar já alguma inquietação em relação aos agentes da democratização e da reconstrução, uma vez que não se explicita o papel do governo na efetivação daquelas. Essa lacuna não parece casual e começa a ser preenchida quando da apresentação do princípio da articulação das ações educativas.

O eixo da abordagem desse princípio assentava-se na integração de dois pólos: a superação das práticas fragmentadas e a construção coletiva da ação educacional. Destaque-se aí a perspectiva de envolvimento das instâncias governamentais (estado e municípios) e das entidades civis para a construção de um “projeto solidário” de educação, em que as ações de planejamento, supervisão, coordenação e controle do sistema de educação sejam consolidadas por meio de parcerias. Por essa formulação, que só aparece explicitamente na descrição do princípio da descentralização do sistema educacional, torna-se possível a identificação dos agentes da reconstrução da escola pública, antes uma lacuna.

A partir da apresentação do princípio da articulação das ações educativas, torna-se mais perceptível um discurso engajado com os parâmetros de racionalização administrativa, já advogados em outros documentos que analisamos anteriormente. Observa-se, no entanto, uma certa duplicidade de conteúdo entre esse princípio e o quarto, descentralização do sistema educacional. Tanto um quanto outro têm como alvo a gestão dos empreendimentos na área educacional, tendo em vista a divisão de responsabilidades entre as esferas governamentais e segmentos organizados da sociedade civil.

No interior do debate sobre a descentralização do sistema educacional é digno de registro o destaque atribuído aos temas da produtividade do sistema educacional e da autonomia administrativa, financeira e pedagógica. A produtividade do sistema aparece condicionada à adoção de mecanismos ágeis de administração e de gerenciamento da estrutura organizacional da SEC, ao passo que a autonomia administrativa, financeira e pedagógica é situada como fator determinante para uma melhor qualificação dos serviços.

O quinto e último princípio, modernização do sistema administrativo, segue a mesma direção dos dois anteriores. A informática é apresentada como recurso central para uma administração eficiente e moderna, em que os programas de qualificação de recursos humanos, implantação de novos procedimentos administrativos são situados como facilitadores do gerenciamento dos serviços públicos.

Não é de estranhar a introdução desses temas àquela altura dos acontecimentos, mas sua explanação fragmentada em pequenos parágrafos isolados, leva-nos a questionar o domínio do governo em relação às injunções político-pedagógicas afinadas com o projeto político que ele era signatário. Ademais, após praticamente um ano de gestão, era de esperar a apresentação de formulações mais densas e que refletissem passos mais consistentes rumo à reconstrução administrativa, além, é claro, de respostas mais efetivas aos problemas educacionais prementes no estado (acesso à escola, permanência e sucesso escolar, descentralização da rede estadual, qualificação docente, qualidade do ensino).

Mesmo anunciando que os parâmetros para a busca do sucesso escolar foram estabelecidos à luz dos dispositivos constitucionais, do diagnóstico da realidade educacional e das aspirações da comunidade, o texto não apresentava elementos que validassem tal enunciado. Vejamos isso, por exemplo, nas linhas desencadeadoras listadas:

- planejamento da oferta educacional com investimento na recuperação e conservação da rede pública de ensino, através de manutenção preventiva, corretiva e de emergência;
- expansão da oferta de ensino, considerando prioritária a gradativa universalização do ensino fundamental, podendo ser antecipada a oferta de vagas para a educação infantil;
- assessoramento técnico às Prefeituras Municipais, garantindo a articulação no processo de definição das atribuições às novas dimensões da educação e do ensino;
- implementação de propostas pedagógicas de alfabetização de crianças, jovens e adultos, referenciadas nas experiências sócio-culturais da comunidade;
- revisão crítica das ofertas de ensino para jovens e adultos, visando atender às especificidades desta clientela;
- revisão da proposta curricular dos cursos de magistério, em consonância ao redirecionamento da proposta pedagógica para a educação infantil, ensino fundamental e educação especial;
- revisão crítica dos cursos profissionalizantes e de formação geral, de modo a conduzi-los a padrões de qualidade compatíveis com as exigências atuais;
- garantia de acesso ao ensino, preferencialmente em classes regulares, sempre que possível, de educandos portadores de necessidades especiais e com acompanhamento complementar, sempre que necessário;
- gestão democrática, através da organização e implementação dos colegiados escolares;
- descentralização de créditos para que a Escola assuma gradativamente a sua autonomia administrativa e financeira;
- garantia da qualidade, da agilização e da circulação das informações, com a ampliação dos serviços de informática;
- implementação dos programas de formação e capacitação de professores, em articulação com as Universidades e Institutos de Educação;
- desenvolvimento da pesquisa/ação na área da cultura infantil, na busca de uma ação pedagógica, fundada na compreensão da criança vista através do seu próprio movimento – o brincar;
- apoio às universidades na busca de excelência, autonomia e competitividade;

- articulação inter-universidades, instituições de ensino superior, ensino básico e sociedade, visando a difusão do conhecimento produzido e sua assimilação social.⁴³

Para subsidiar essa lista de linhas desencadeadoras das ações do governo, faria falta, por exemplo, um diagnóstico que circunstanciase as escolhas operadas e que revelasse uma identidade para o projeto da educação. Essa característica pode ser notada em todos os itens do texto que, aliás, resume-se a 14 páginas. Note-se, ainda, que as indicações atinentes ao acesso e à revisão curricular ganharam relevo entre os temas abordados, confirmando a tendência dos documentos anteriores de destacar os eixos da qualidade e da quantidade. Não obstante, o tema da descentralização também voltou a aparecer, relacionado tanto à criação de colegiados quanto à gradativa autonomia administrativa e financeira. No entanto, sem a apresentação de justificativas para esta ou aquela escolha os itens esquematizados surgem sem identidade e, deste modo, serviriam tanto para a Bahia como para quaisquer outras unidades da federação.

Ao indicar as quatro prioridades da ação educativa daquela gestão – a recuperação da rede física, a qualidade do ensino público, o fortalecimento da escola e o reconhecimento do valor do profissional da educação –, não se encontra surpresa. Seus enunciados são igualmente breves e sem qualquer circunstanciação que as justifique. Não duvidemos, porém, das potencialidades dos conceitos empregados e das linhas desencadeadoras listadas para emprestar ao documento uma tônica política de maior aceitação e de fácil assimilação entre leigos. Não se minimize, tampouco, a própria complexidade que o contexto encerra, de abandono dos referentes políticos dominantes nos anos 80 e de incorporação de novos. Talvez por aí também se possa compreender o modo descontextualizado e quase coloquial como os temas são abordados, sem perder de vista ainda um precioso detalhe: a identificação de quem eram os mentores das formulações. No caso em foco, embora não encontrássemos declarações de que houvesse um(a) autor(a) em particular, identificamos como pista sugestiva para posteriores investigações a indicação de que tal texto fora elaborado pela equipe SEC, sob a consultoria da professora Maria Alba de Oliveira Carvalho⁴⁴. Esta, embora vinculada à Universidade Estadual de Feira de Santana, onde ministrava aulas de sociologia, ao que indica teria atuado em tal processo como prestadora de serviços particular, à margem, portanto, de

⁴³ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Educação: caminho para a construção da cidadania...**, op. cit., p. 19-20.

⁴⁴ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994.

qualquer vinculação institucional. Não é nosso propósito enveredar por essa discussão; entretanto, a pista não deixa de ser sugestiva.

Todavia, é inegável que a publicação do documento demarcou uma nova etapa dessa gestão, pois, se até então a recuperação física das escolas da rede era o principal componente das ações governamentais anunciadas, a partir daí o governo iria dialogar em outro patamar, oferecendo um leque maior e mais completo de opções de intervenção na área educacional. Nesse marco, mais uma peça de referência para o ordenamento da política educacional do período foi o estabelecimento das metas educacionais, publicadas pela SEC no documento “Metas para o quadriênio 1991-1995”⁴⁵. Este documento de 20 páginas foi publicado em outubro de 1992 e teria resultado de discussões entre os dirigentes e os técnicos da SEC, com a consultoria da professora Agneta da Silva Giusta, à época professora da Universidade Federal de Minas Gerais⁴⁶.

Logo na apresentação deste documento, afirma-se que cabe ao Estado oferecer educação de qualidade a todos e que os segmentos da sociedade civil tem a responsabilidade de cumprir e fazer cumprir a Constituição. Surpreende nessa formulação a defesa da educação, sem distinção dos níveis, como responsabilidade do Estado. Inicialmente, tal defesa recupera o princípio da universalidade (educação para todos e em todos os níveis) e despreza o princípio da seletividade, presente na concepção de administração pública gerencial que se vinha firmando na década de 90. Isto, se por um lado torna-se compreensível no contexto em que a própria concepção da crise do Estado ainda se estava firmando como alternativa no Brasil, por outro, revela a instabilidade das próprias formulações do governo para a educação. Isso se agrava com a falta de domínio dos referentes a que recorre, fazendo abordagens rasas e de contornos imprecisos.

O texto da introdução, porém, já revela proposições mais coerentes com a concepção gerencial em questão. Partindo da discussão da tradição negativa do Estado, particularmente em relação ao funcionamento de suas instituições, recupera-se a noção de Estado como núcleo estratégico para uma administração pública racionalmente ordenada dentro dos parâmetros da eficiência e da honestidade. Esta discussão, como vimos antes, desde o final dos anos 80 havia-se tornado imprescindível às formulações que proclamavam a crise do Estado e anunciavam o ajuste fiscal como única alternativa para recuperar o potencial de desenvolvimento do país. O texto, embora não estabeleça relações diretas com essas abordagens, constitui-se num instrumento de veiculação destas ao propor que seria imperioso,

⁴⁵ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Metas para o quadriênio 1991-1995...**, op. cit.

⁴⁶ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Metas para o quadriênio 1991-1995...**, op. cit.

por um lado, abater o estigma negativo do Estado e, por outro, imprimir um estilo de gestão competente.

Articulado a tais proposições, o documento afirmava o ideal da educação para a cidadania e indicava duas obrigações legais da SEC: universalização das oportunidades educacionais e melhoria dos serviços prestados pelas instituições de ensino. Ao lado disso, ratificava os princípios norteadores da política governamental para a educação apontados no documento “Educação: caminho para a construção da cidadania”: democratização da educação; reconstrução da escola pública; articulação das ações educativas; descentralização do sistema educacional; e modernização do sistema administrativo. Nada, portanto, que significasse novidade no modo de condução do discurso oficial em relação à educação, embora o esforço para defender uma outra concepção de Estado seja visível e não seja algo menor no processo que estamos acompanhando.

Definidos esses referentes, o documento apresentava as 14 metas abaixo descritas para o quadriênio:

- a) Racionalização da oferta de vagas, garantindo o atendimento da demanda da população escolarizável;
- b) Construção de 1.204 salas de aula, representando a ampliação da oferta em 123.480 novas vagas;
- c) Recuperação das unidades escolares da rede estadual de ensino em sua totalidade;
- d) Implantação do Centro de Educação Especial;
- e) Revisão das propostas curriculares dos cursos de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- f) Capacitação de dirigentes, docentes e especialistas do sistema estadual de ensino;
- g) Criação de um centro de aperfeiçoamento que garanta a consubstancialidade das proposições de políticas de educação e atividades de aperfeiçoamento dos recursos necessários à sua concretização;
- h) Avaliação de desempenho;
- i) Habilitação de 7.276 professores leigos na rede municipal;
- j) Realização de estudos para subsidiar a Secretaria de Administração – SAEB – na implantação do Plano de Carreira do Magistério;
- k) Autonomia administrativa, financeira e pedagógica da Unidade Escolar;
- l) Otimização do sistema de informações em nível de administração central, intermediária e escolar;
- m) cooperação técnica Estado/Município para desenvolvimento de uma ação articulada na área educacional;
- n) Implementação de programas de assistência ao estudante da rede pública estadual de ensino, enfatizando material didático e alimentação escolar.⁴⁷

Tais metas, ao lado das 15 linhas desencadeadoras das ações educativas (listadas no documento “Educação: caminho para a construção da cidadania”), ainda que não

⁴⁷ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Metas para o quadriênio 1991-1995...**, op. cit., p. 14-20.

indicassem com clareza qual era o foco da política educacional, marcavam a deflagração de um movimento de dinamização de tais ações, com ritmo mais coordenado. A partir desses marcos, como veremos no item seguinte, as ações do governo no setor educacional foram conduzidas num patamar diferenciado, cuja característica era a diversificação das intervenções.

3.4- As ações na educação: alcances e limites

Neste item, nosso esforço será no sentido de oferecer elementos para que possamos acompanhar se e como as linhas de ação e as metas para o quadriênio foram operacionalizadas, tendo como principais fontes os seguintes relatórios: Governo da Bahia 1991-1994; Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994; Departamento de Ensino: relatório 1991/1994; Departamento de Organização Escolar: relatório 1991-1994; Relatório anual da Secretaria da Educação e Cultura: exercício 1994; Avaliação de desempenho: relatório.⁴⁸

Depois das idas e vindas para estabelecer as linhas de ação e as metas, nota-se que o ano de 1992 despontava com perspectivas de diversificação e direcionamento das ações para a educação. Os dados sumariados no Quadro 3.2 não deixam dúvidas quanto a isso. Ali se observa que, juntamente com os projetos e atividades objeto de parcerias com o FNDE/SENEB/MEC, voltados para recuperação e ampliação de unidades escolares, apoio organizacional e acesso, o governo expandiria as frentes de intervenção, pautado pelas metas para o quadriênio.

Nesse mesmo quadro, quando se tomam os quatro índices que estabelecemos como parâmetros para análise dos documentos, percebe-se que as ações tenderam a se concentrar em torno de eixos mais convencionais. Assim, embora diversificasse os focos, não chegava a açambarcar mudanças expressivas. Notadamente o rol das intervenções concernentes à qualidade/quantidade, proporcionalmente se equipara às de assistência aos estudantes, concentrando mais investimentos. No entanto, se correlacionarmos os demais índices (descentralização/recentralização; controle pedagógico-administrativo e valorização

⁴⁸ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Governo da Bahia 1991-1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Departamento de Ensino: relatório 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Departamento de Organização Escolar: relatório 1991-1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Relatório anual da Secretaria da Educação e Cultura: exercício 1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Avaliação de desempenho: relatório**. Salvador: SEC, dez. 1994 Mimeografado.

da carreira) essa percepção se inverte, verificando-se menos iniciativas e mais ações inconclusas e/ou interrompidas no curso.

Quadro 3.2
SÚMULA DAS AÇÕES DO GOVERNO ACM PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA,
SEGUNDO ÍNDICES – 1991-1994

ÍNDICES	AÇÕES
Qualidade/quantidade (acesso/apoio técnico-pedagógico/revisão didático-pedagógica)	<ul style="list-style-type: none"> - Construção, ampliação e recuperação de salas de aula na capital e no interior; - Informatização da matrícula; - Implantação de 14 Núcleos de Alfabetização (9 na capital e 5 no interior); - Elaboração de novas diretrizes curriculares em todas as etapas da educação básica; - Acompanhamento pedagógico em 14 escolas de referência; - Apoio e assessoria pedagógica às DIRECs; - Assessoramento técnico-pedagógico para implantação de curso técnicos de Turismo e Processamento de Dados (capital); - Apoio técnico-pedagógico e material às Comissões Permanentes de Avaliação – CPA (capital e interior) para realização de Exames Supletivos; - Implementação do Centro de Informática em Educação no Colégio Central, em Salvador; - Implementação de 2 Institutos de Língua Estrangeira na Capital (Colégios Severino Vieira e Anísio Teixeira); - Implementação das ações do Centro de Educação Especial na capital; - Implantação de 90 bibliotecas em Unidades Escolares de grande e médio portes; - Reativação de 96 salas de leitura e 35 bibliotecas; - Aquisição e distribuição de 100.514 carteiras escolares (capital e interior); - Aquisição de microcomputadores, impressoras e mobiliário p/ micros e impressoras; - Implantação de cantinas escolares em 62 Unidades Escolares; - Implementação de oficinas pedagógicas para alunos com necessidades especiais (254 alunos da capital e interior);
Descentralização/re-centralização (organização financeira, pedagógica e administrativa)	<ul style="list-style-type: none"> - Assinatura de Acordo Internacional com o Banco Mundial, BIRD, visando execução do Projeto Nordeste III (1994/99); - Aprovação da Lei 6.332, de 21/10/91, dispondo sobre colegiados escolares; - Implantação de 154 colegiados escolares; - Criação de 146 escolas-unidades gestoras; - Elaboração do “Plano Escolar” – suporte para objetivação da autonomia das unidades-gestoras.
Controle pedagógico/administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - iniciou, mas não deu seqüência à capacitação de grupo de trabalho que implementaria sistema de avaliação do ensino
Valorização da carreira (formação e plano de carreira)	<ul style="list-style-type: none"> - iniciou estudos para revisão do Estatuto do Magistério e Reorganização da Carreira, mas não deu seguimento; - Capacitação de 54.659 professores, sendo 3.765 de Educação Infantil, em seminários e cursos de atualização; - Capacitando 89 professores nas diversas áreas de deficiência (Salvador e Feira de Santana).
Assistência ao estudante	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição e distribuição de livros técnicos e de literatura infantil (3.765 classes da capital e interior); - Distribuição de 5.607.541 módulos de material escolar para alunos dos ensinos fundamental e médio; - distribuição de material didático para 1.772 alunos com necessidades educacionais especiais; - Distribuição de 3.266 módulos de recursos didáticos a unidades Escolares; - Elaboração, impressão e distribuição de material didático para Educação Especial; - distribuição de 5.000 óculos; - implantação de ações de primeiros socorros em 138 Unidades Escolares; - Implantação de 07 corais, envolvendo 140 alunos da capital; - Produção do disco “Marinhas” com corais de 05 Unidades Escolares da Capital; - Distribuição de instrumentos musicais para 8 DIRECs ; - Distribuição de bandeiras a 200 Unidades Escolares da capital; - expansão do acesso dos educandos aos serviços artísticos-culturais, 2500 alunos da capital; - Montagem de 12 exposições, no Espaço SEC, com participação de 1.600 alunos (capital e interior) - Produção e impressão de documentos didáticos em articulação com o Instituto Radiodifusão Educativa (24.000 livros didáticos; 32.000 exemplares de material com apoio pedagógico para professores nas diversas disciplinas e etapas da educação básica; - Aquisição de 4.113.314,61 Kg de alimentos, distribuídos entre alunos das redes estadual e municipal; - Aquisição de 423.484 Kg de pão e 1.476.280 litros de leite <i>in natura</i>, distribuídos entre alunos da Capital e da RMS.

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Departamento de Ensino**: relatório 1991/1994. Salvador: SEC, 1994; _____. **Departamento de Organização Escolar**: relatório 1991-1994. Salvador: SEC, 1994; _____. **Relatório anual da Secretaria da Educação e Cultura**: exercício 1994. Salvador: SEC, 1994; _____. **Avaliação de desempenho**: relatório. Salvador: SEC, dezembro, 1994. Mimeografado.

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

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

Como parte das estratégias para a melhoria da qualidade do ensino, ainda no ano de 1992, teriam acontecido negociações entre a Secretaria Nacional de Ensino Básico (MEC), representantes do Banco Mundial, consultores do Ministério da Educação e a secretária de Educação, com o intuito de discutir as ações do Projeto Nordeste na Bahia. Tal projeto deveria ser executado em cinco anos, com financiamento do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e do governo federal, além de contrapartida do governo do estado, e tinha a previsão de aplicar US\$ 300 milhões, nos nove estados da região, com o objetivo de reverter o alto índice de evasão e repetência nas escolas⁴⁹. O Projeto de Educação Básica para o Nordeste – NEBE III, que resultou dessas negociações e foi consubstanciado nos Acordos 3.663 e 3.636, só deslancharia entre 1994 e 1998.

Por iniciativa do governo do estado, entretanto, seriam deflagradas, ainda em 1992, ações visando à reestruturação curricular de todas as etapas e modalidades da educação básica. Essa reestruturação, além de ter em vista a melhoria da qualidade do ensino, era

⁴⁹ MEC e SEC discutem repasse de verbas. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXVI, n. 14.986, 14 fev. 1992. Caderno 1, p. 3.

assinalada também como meio para a consecução de mudanças socioculturais e tecnológicas exigidas pelo mundo moderno.

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

A organização de tal proposta, entretanto, resultava dissonante na cena educacional baiana, uma vez que, na contra-mão das discussões em curso no país, assim como da Constituição de 1988, o governo delegou parte da responsabilidade com a educação infantil para as Voluntárias Sociais⁵⁰. Assim, embora produzisse uma ferramenta que se aproximava de uma concepção de educação infantil sintonizada com o debate em alta naquele momento – construtivismo-interacionismo –, na prática tais diretrizes já nasciam dentro de uma estrutura que as descaracterizava e desautorizava como referência, uma vez que as creches permaneciam vinculadas às ações de assistência social. Portanto, as ações tangentes às crianças de 0 a 3 anos, desde a recuperação das instalações que as abrigavam, passando pela alimentação, até o acompanhamento pedagógico/assistencial, eram conduzidas pelas Voluntárias Sociais, sob a coordenação da primeira-dama do estado.

Seguiu-se à publicação das diretrizes curriculares para a educação infantil a publicação de diretrizes para o ensino médio propedêutico, para o curso de magistério de nível médio, então definidas como diretrizes para Escola Normal, para os cursos técnicos de Contabilidade, Mecânica e Agropecuária, além de diretrizes pedagógicas para o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries e para educação de jovens e adultos (suplência de educação básica). Atuaram na formulação de tais diretrizes consultores vinculados a diversas universidades, entre as quais Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Estadual de Campinas-SP, Universidade Católica de Salvador e Universidade Federal da Bahia. Os documentos, entretanto, não indicam qualquer parceria institucional entre o governo do estado da Bahia e essas IES, o que nos leva a supor que os consultores agiram em tal processo como prestadores de serviços particulares. Como se teria dado o processo de contratação de tais serviços? Ou quais os critérios adotados para a contratação deste ou daquele consultor? Estas são algumas das questões por serem respondidas. Cabe reconhecer que esse empreendimento logrou a integralização do processo

⁵⁰ Grupo de senhoras, liderado pela mulher do governador (primeira-dama), que desenvolvia ações de assistência social. Nesta gestão as Voluntárias estavam vinculadas à Secretaria de Trabalho e Ação Social.

de elaboração das referidas diretrizes. A continuidade do programa, entretanto, previa a divulgação, implantação e acompanhamento das ações projetadas, e isto não seria possível naquela gestão. Entre a contratação das consultorias, a elaboração das diretrizes e sua publicação transcorreria boa parte da gestão. A impressão da maioria das diretrizes só seria concluída no segundo semestre de 1994 e isso inviabilizaria a integralização das ações do programa.

Outro investimento que informava a dinamização das ações na educação referiu-se ao Plano de Capacitação de Dirigentes, Docentes e Especialistas, gestado em articulação com o Plano do Centro de Aperfeiçoamento de Professores⁵¹. Estes planos foram elaborados pelas professoras Agneta da Silva Giusta e Lilian Maria Gardenal da Silva Pereira, ambas de Belo Horizonte. O plano de capacitação seria voltado para a alfabetização, conteúdos das séries iniciais do ensino fundamental, docentes de magistério e dirigentes do sistema estadual⁵¹. Nos relatórios da gestão foram destacadas as seguintes ações de capacitação:

- a) atualização de dirigentes escolares – compreendendo noções sobre a racionalidade do trabalho escolar e descentralização administrativa e pedagógica;
- b) requalificação dos alfabetizadores – Curso de Especialização *lato sensu* para um contingente de 186 professores graduados, com vistas à constituição de um grupo de multiplicadores (curso iniciado em dezembro de 1993);
- c) implantação de núcleos de alfabetização e de estudo em Salvador e em 25 DIRECs, definidos como espaços de difusão, discussão, construção e socialização das práticas pedagógicas dos professores que atuavam nas séries iniciais do ensino fundamental;
- d) capacitação de docentes dos institutos de educação e demais escolas com cursos de habilitação para o magistério – duração de 120 horas;
- e) programa de aperfeiçoamento para professores das séries iniciais do ensino fundamental – convênio com o Delta Curso Universitário contemplou 560 professores com cursos de 220 horas.

Veja no Quadro 3.3 que um grande número de profissionais da educação seriam envolvidos em cursos de capacitação e aperfeiçoamento no período, sobretudo a partir da inauguração do Centro de Aperfeiçoamento, em novembro de 1992, o qual passou a concentrar a maioria das atividades dessa natureza. O Plano do Centro de Aperfeiçoamento, embora tenha sido concebido segundo o modelo estrutural de Fundação de Direito Público, “com o intuito de fazê-lo responder com mais fluência, mais eficiência e eficácia às suas

⁵¹ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *Síntese das atividades de gabinete...*, op. cit.

demandas de captação de recursos, realização de pesquisas e experimentações, contratação de consultorias e realização de cursos, seminários e simpósios”⁵², acabou sendo integrado ao Instituto Anísio Teixeira, órgão em regime especial da administração centralizada da SEC.

Quadro 3.3

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

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

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Governo da Bahia 1991-1994**. Salvador: SEC, 1994; _____. **Relatório anual da Secretaria da Educação e Cultura**: exercício 1994..., op. cit.

Seguramente, as atividades de qualificação e a criação do centro de aperfeiçoamento eram mais dois vivos exemplos de que a partir de 1992 o governo do estado dinamizaria as intervenções na educação em relação ao ano anterior. Isto, no entanto, não revertia o sentido e as características da forma e do conteúdo das intervenções na área. Assim, num cenário em que 23,1% dos docentes do estado não tinham sequer formação de nível médio, conforme vimos no capítulo 2, em vez de promover tal formação, o governo optaria pela pulverização de cursos de treinamento, reproduzindo um padrão precário de “reciclagem” dos docentes, só para citar um exemplo. Uma exceção era o curso de especialização em alfabetização, iniciado em dezembro de 1993, embora ao final da gestão ainda não circulassem notícias sobre a conclusão desse curso e muito menos se comentasse sobre a colocação dos docentes envolvidos nele.

Some-se a essas investidas enviesadas o engavetamento do anteprojeto do Estatuto do Magistério e do Plano de Carreira do Magistério, duas metas do quadriênio que não tiveram seguimento, apesar de serem citadas com recorrência como prioridades e de o movimento docente ter concentrado esforços em torno dessas bandeiras. Embora não tenha sido alvo de nossa investigação, é digno de registro o tom de ameaça com que o governo se dirigia aos movimentos reivindicatórios, especialmente em relação aos professores, conforme se verifica em matérias publicadas no “Diário Oficial do Estado”, em diferentes momentos daquela gestão, uma delas estampada com o título *Secretária não aceita paralisação*.⁵³ Aliás, essa gestão também ressuscitaria instrumentos de coibição da organização dos servidores

⁵² SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Síntese das atividades de gabinete..., op. cit., p. 19.

⁵³ Secretária não aceita paralisação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.766, 22 mai. 1991. Caderno 1, p. 3.

públicos por meio do Decreto nº 724, de 2 de dezembro de 1991. Segundo esse decreto, os servidores públicos não poderiam fazer greve e aqueles que fizessem poderiam ser punidos, entre outras coisas, com o corte de salários.

Ainda no tocante à diversificação das ações, merecem destaque os passos dados para a implantação do Sistema de Avaliação da rede estadual de educação. Esta frente começaria a ser viabilizada por meio de contatos com a professora Elba Sá Barreto, no período de 17 a 19 de março de 1993, em São Paulo, “quando foram trocadas as primeiras idéias sobre o tema e definiu-se o contrato institucional com a Fundação Carlos Chagas”.⁵⁴

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

[...] desenvolvimento de uma avaliação que permita aos sujeitos analisarem a sua prática com vistas à melhoria do desempenho organizacional e pedagógico, esperando-se como resultados que a Unidade Escolar possa repensar sua prática pedagógica e o Órgão Central da SEC, rever suas políticas e diretrizes.⁵⁵

Nesse sentido, os resultados dos alunos deveriam orientar a SEC “quanto a um melhor ajuste e adequação das ações propostas”. Segundo o mesmo relatório citado, dos quatro módulos previstos, três chegaram a ser realizados, mas algumas dificuldades impostas pela própria engrenagem da SEC teriam impedido a continuidade dos trabalhos da equipe gestora. Em julho de 1994, “o grupo decidiu que o trabalho seria encerrado, nessa gestão, com o levantamento e registro dos indicadores encaminhados pelos órgãos da SEC e um relatório apreciativo sobre o trabalho realizado”⁵⁶.

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

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

⁵⁴ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Avaliação de desempenho**: relatório..., op. cit. p. 2

⁵⁵ Idem, p. 2.

⁵⁶ Idem, ibidem p. 8.

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

[...] Não funcionou na sua plenitude pelo curto espaço de tempo da sua implantação *não sendo possível se alterar a cultura centralizadora da Secretaria*. Mas as condições administrativas, organizacionais e financeiras foram asseguradas. O trabalho está montado e acreditamos na vontade política dos que vierem a nos suceder, em termos de ir gradativamente ampliando o número de escolas que já integram o Sistema de Contabilidade Estadual. É o caminho para se possibilitar à Unidade Escolar gerir o seu Projeto Pedagógico aliado a outras medidas como a implantação dos Colegiados Escolares e a qualificação dos Recursos Humanos, ações essas, voltadas sempre para a melhoria da qualidade de ensino.⁵⁷

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

Não obstante, os elementos reunidos e apresentados até aqui nos fornecem alguns indícios de que, diante do novo pacto de realinhamento político conservador, o governo agiu procurando equilibrar antigos procedimentos e um vocabulário novo, sem se descolar do estilo político remanescente. O resultado prático disso é controvertido, pois, ao desencadear ações desprovidas de suporte técnico-instrumental que indicasse não só quais problemas seriam enfrentados, mas por que e como seriam enfrentados, os investimentos acabaram

⁵⁷ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *Síntese das atividades do Gabinete...*, op. cit., p. 22, grifos nossos.

sendo diluídos no emaranhado de problemas que circunstanciavam a rede estadual e a própria educação no estado.

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

Ademais, naquele período de despolitização do debate educacional e de simultânea recomposição dos discursos disseminados nos anos 80, não era só o governo ACM, entre os defensores do ajuste do Estado às dinâmicas econômicas mundiais, que estava fora do compasso na formulação e encaminhamento das políticas públicas para educação. Em estudo empreendido por Sofia L. Vieira⁵⁸, verifica-se situação semelhante em relação ao governo do presidente Fernando Collor de Mello, aliado de ACM. Entre os autores que analisam aquele governo, e citados por Vieira, emerge a avaliação de que o projeto educacional daquele presidente ainda se ressentia de “uma proposta coerente com o novo papel da educação no contexto de uma reforma voltada para a competitividade e para a internacionalização da economia”⁵⁹.

As semelhanças não param por aí. O balanço de Guiomar N. de Mello e Rose Neubauer Silva sobre as políticas para educação encetadas pelo presidente Fernando Collor, também citado por Vieira, é emblemático de um período em que os agentes governamentais ainda tateiam para dar consequência aos projetos políticos aspirados:

Ao final do primeiro ano as promessas de mudança começavam a se desvanecer no ar e a gestão que se iniciara em março de 1989 iria ostentar, na área educacional, um padrão de intervenção governamental bastante semelhante ao do final dos anos 70, marcado por *ausência de centralidade* da educação na agenda governamental – inteiramente tomada pela

⁵⁸ VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. 1998. 193 f. Tese (Concurso para Professora Titular) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1998.

⁵⁹ Idem, p. 74.

administração da economia de curto prazo: *falta de um projeto educacional* e por consequência de organicidade das ações e programas de governo; *centralização de recursos* e decisões associadas a um discurso cuja tônica era, contraditoriamente, a da descentralização, e *falta de prioridades claramente definidas*.⁶⁰

Por ironia, essa avaliação era feita por ninguém menos que duas defensoras-mor de políticas de educação alinhadas aos projetos de desenvolvimento fundados nos princípios social-liberais. A diferença fundamental era que tanto Guiomar Mello quanto Rose Neubauer tinham noção do que e como fazer acontecer as políticas para a educação dentro das novas vulgatas⁶¹ e, naquele momento, disputavam espaço político com Collor.

Com o *impeachment*, Collor saíria de cena em dezembro de 1992, sem chegar a dar corpo às ações educacionais. No governo de seu sucessor, Itamar Franco, o quadro da falta de projeto e da falta de centralidade da política começaria a ser revertido⁶². Na Bahia, ACM e seu vice, Paulo Souto, permaneceriam até 2 de abril de 1994, quando se desincompatibilizaram dos seus cargos para concorrerem ao Senado e ao governo do estado, respectivamente. Por 37 votos a 26, a Assembléia Legislativa elegeria o deputado Antonio Imbassahy e o ex-deputado Barbosa Romeu para os cargos de governador e vice-governador do estado, para cumprirem os mandatos até 31 de dezembro daquele ano⁶³. Imbassahy assumiria o cargo sem fazer alterações no quadro da SEC e na forma de condução das políticas para o setor. Exceto pelo processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que começou a ser consolidado no estado em julho de 1994, nada de diferente surgiu no período em que Imbassahy era governador.

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

⁶⁰ MELLO, Guiomar Namó; SILVA, Tereza Roserley Neubauer. O que pensar da atual política educacional? In: **Em Aberto**, Brasília, INEP, ano 10, n. 50-51, abr./set. 1992, p. 3-17. p. 3, grifos das autoras.

⁶¹ Cf. Teses de Roseana Leite Cortina e Thereza Adrião sobre a política educacional paulista no governo Mário Covas (1995-1998), quando Rose Neubauer foi secretária de Educação. Cf. também o livro de Guiomar Namó de Mello: **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

⁶² Cf. VIEIRA, Sofia L. **Política educacional em tempos de transição...**, op. cit.

⁶³ Tal eleição ocorreu 30 dias após ACM e Paulo Souto se desincompatibilizarem de seus cargos. Nesse período, o cargo de governador foi exercido interinamente pelo desembargador Ruy Trindade, presidente do Tribunal de Justiça do Estado. Embora fosse o terceiro na linha sucessória para assumir o governo, Imbassahy não assumiu o cargo de imediato porque pretendia concorrer a um cargo eletivo em 3 de outubro daquele ano, mas voltou atrás quando o candidato do governo, o secretário de Energia, Transportes e Comunicação, Raimundo Brito, tornou-se inelegível. Cf. Assembléia elege Imbassahy novo Governador da Bahia até dezembro. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXVIII, n. 15.625, 3 maio 1994. Caderno 1, p. 3.

3.5- Apreciação sobre o período: a rota dos indicadores X a rota governamental

A análise dos documentos empreendida neste capítulo permite-nos dizer que o governo teve algumas iniciativas efetivas na área educacional no período. Tais iniciativas, embora não traduzissem um redirecionamento mais profundo e compatível com a avaliação de que era necessário adequar o Estado às mudanças mundiais, fazem alguns ensaios nessa direção, de que são exemplos a tentativa de organizar um sistema de avaliação da educação e a implantação de algumas escolas unidades gestoras.

Quando se confrontam, porém, as ações engendradas e os indicadores educacionais do período, não ficam dúvidas de que a rota adotada pelo governo foi, no mínimo, pouco ambiciosa. Alguns indicadores educacionais do período são ilustrativos. Como procuramos demonstrar no capítulo 2, o quadro da educação básica na Bahia em 1991 não era dos mais alentadores, em face de alguns índices tais como a predominância das redes municipais de educação, as altas taxas de analfabetismo, as taxas de escolarização líquida e bruta, a formação do corpo docente e as taxas de rendimento na educação básica.

Ao cabo da gestão 1991-1994, o diagnóstico apresentado no capítulo 2 não foi alterado substantivamente e, é claro, não estamos falando de mágicas ou milagres, mas de possibilidades reais de acuar problemas identificados com ações adequadas.

Em relação aos indicadores de acesso, por exemplo, embora identifiquemos algumas mudanças, elas não chegam a traduzir a deflagração de um processo de reconstrução da educação pública, conforme anunciado pelo governo. A taxa de escolaridade bruta no ensino fundamental passou de 85.78% para 108.6% (Tabela 3.1). Assim, embora o acesso tenha-se ampliado, ampliou-se também a taxa de distorção idade/série. Possivelmente, essa ampliação da taxa de escolarização bruta no ensino fundamental deveu-se à reintegração de um número maior de eventuais “evadidos”, além de indicar o ingresso tardio de alunos que antes estavam fora da escola. Certamente as duas hipóteses são válidas e configuram uma tendência nacional de expansão do acesso. No entanto, essa ação requeria a adição de novos ingredientes para viabilizar o incremento da escolarização líquida e a superação da defasagem idade/série.

Tabela 3.1
BAHIA – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO BRUTA
DA EDUCAÇÃO BÁSICA – 1995

Etapas de escolarização	População de 0 a 17 anos	Matrícula	Escolarização Bruta (%)
Infantil	1.946.458 (0 – 6 anos)	595.652	30.6
Fundamental	2.648.847 (7-14 anos)	2.877.072	108.6
Médio	985.982 (15-17 anos)	298.770	30.3

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 2000**. v. 60. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

* Cálculos da autora

Um dado da maior importância, também observado no período, diz respeito à diminuição da participação do poder público na oferta da educação infantil, particularmente na rede estadual, a qual passou de um total de 182.502 matrículas para 96.563, enquanto as redes municipais passaram de 498.184 matrículas em 1991 para 394.642 em 1995, representando, no total, uma perda de 189.481 matrículas na educação infantil na rede pública (Tabela 3.2).

Tabela 3.2
BAHIA – MATRÍCULA INICIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA
ADMINISTRATIVA, SEGUNDO AS ETAPAS – 1995

Etapas da educação básica	Dependência administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Pré-escola e alfabetização	595.652	719	96.563	394.642	103.728
Ensino fundamental	2.877.072	2.024	1.292.389	1.317.612	265.047
Ensino médio	298.770	3.511	193.794	44.200	57.245
TOTAL	3.771.494				

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação – Bahia 2000**. v. 4. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2000. p. 33.

Ainda em relação à educação infantil, outro dado preocupante para o período refere-se à dissociação entre creche e pré-escola, cada uma sob a responsabilidade de órgãos diferentes. As creches, como já dissemos, foram tratadas pelas Voluntárias Sociais como questão assistencial e desarticulada com a SEC. Esta, no âmbito da educação infantil, tratou especificamente da pré-escola.

Seguindo a tendência nacional de expansão do acesso ao ensino médio, esta foi a etapa da educação básica que mais cresceu no período, passando de 212.746 matrículas para 298.770, um acréscimo de aproximadamente 29%. Os grandes protagonistas desse crescimento foram as instituições federais e estaduais, com índices de crescimento de 67% e 25%, respectivamente.

No cômputo geral, no entanto, o incremento da matrícula na rede estadual no período 1991-1995 foi de apenas 228.278 novas matrículas, média de 57 mil novas matrículas ao ano. No período de 1991 a 1994, porém, a população do estado saltou de 11.867.991 para 12.653.342 habitantes.

Assim, apesar do crescimento da matrícula e conseqüentemente a expansão do acesso, o crescimento observado traduziu-se como oferta irregular das etapas da educação básica. Em face disso, o estado permaneceu no período com alta taxa de analfabetismo, baixa taxa de atendimento da educação infantil e do ensino médio, além de baixas taxas de rendimento e grande desequilíbrio regional em relação às taxas de escolarização bruta e líquida.

Como indicam ainda os dados da Tabela 3.2, em 1995 os municípios continuaram como os principais provedores da educação básica, com 46,6% das matrículas, seguidos pela rede estadual com 42 %, as instituições particulares com 11,3% e a rede federal com 0,1%. Nesse mesmo ano foi computada no estado uma população de 5.581.287 pessoas de 0 a 17 anos, faixa que corresponde ao período adequado para a realização da educação básica. A matrícula total, registrada na Tabela 3.2, indica, porém, 1.809.793 mil pessoas fora do sistema educacional. A diferença entre a matrícula total e a matrícula nas respectivas faixas de idade indica taxas de distorção idade/série praticamente inalteradas no período.

Agregados a esses números, os indicadores de produtividade do ensino fundamental, no ano de 1995, também despertam atenção, com altas taxas de reprovação e abandono (conferir Tabela 3.3).

Tabela 3.3

BAHIA – TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO NA EDUCAÇÃO BÁSICA – 1995 (%)

Etapa da educação básica	Indicadores de produtividade (%)		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
Ensino fundamental	58,7	17,9	23,4
Ensino médio	61,3	10,7	28,0

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação – Bahia 1999**, v. 3. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 1999. p. 29-30.

Outro aspecto a ser levado em conta diz respeito à forma de acesso à carreira de docente. Em 1991, o número de docentes em todo o estado era de 142.559, em 1995 esse número passou para 166.911 docentes (Tabela 3.4). Entre 1991 e 1994, o governo do estado nomeou 12.824 docentes aprovados em concursos públicos realizados em 1989/90 e 1992. Mas, em contrapartida à nomeação dos profissionais habilitados, 4.794 alunos de graduação atuaram como professores, contratados como estagiários⁶⁴, configurando a intensificação de um processo de precarização das funções docentes e de desprofissionalização das atividades de ensino.

Desde 1992 o governo vinha cavando mecanismos de flexibilização da contratação de pessoal, quando instituiu, por meio da Lei nº 6.403, de 29 de maio de 1992, o Regime Especial de Contratação de Pessoal por Tempo Determinado, regido pela legislação trabalhista ou pelo REDA (Regime Especial de Direito Administrativo). Com esses mecanismos, o governo passava a contratar pessoal em caráter temporário, para todos os setores da administração pública, inclusive docentes para todos os níveis da educação. Como se não bastasse, introduziria no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia (Lei nº 6.667/94) dispositivos concernentes a esse tipo de contratação. Estava recriada mais uma moeda de troca de favores.

Olhando as quatro prioridades estabelecidas no documento que apresentou o plano do governo para a educação – recuperação da rede física, melhoria da qualidade do ensino público, fortalecimento da escola e reconhecimento do valor do profissional da educação –, não resta dúvida de que a recuperação da rede física foi a que ganhou mais visibilidade. As iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade, consubstanciadas na elaboração das diretrizes curriculares e nas ações de apoio técnico-pedagógico, foram implementadas apenas parcialmente.

O fortalecimento da escola, que sinalizava para uma aproximação com a perspectiva de recentralização da gestão, foi reduzido à criação de 146 unidades gestoras e à implantação de 154 colegiados, conforme dissemos antes. Sabe-se que tal iniciativa não teve origem no governo estadual e que esse foi um dos primeiros passos no processo de redirecionamento da gestão escolar, segundo o princípio da modernidade administrativa que pauta o pacto político orientado ao desenvolvimento capitalista. Aqui, portanto, podemos flagrar mais um incipiente esforço carlista de modernização conservadora, embora, como pudemos acompanhar até aqui, esta modernização não tenha ultrapassado o nível embrionário,

⁶⁴ Cf. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Governo da Bahia 1991-1994...**, op. cit.

uma vez que o governo não entabulou ações de racionalização e eficiência da educação, haja vista a própria falta de articulação das ações no plano de metas.

Situação análoga é encontrada no quesito reconhecimento do valor do profissional da educação. Os cursos de capacitação isolados, associados à precarização das funções docentes e à desprofissionalização das atividades de ensino, deixam dúvidas quanto à intenção de valorização profissional e, embora pouco expressivas como medidas de ajuste do Estado à lógica emergente de administração pública, não se distanciavam em absoluto dela.

Enfim, quando se confrontam a concepção de educação, a concepção política assumida e a rota adotada pelo governo no período não se percebe um movimento pró-ativo naquela área. Assim, as ações governamentais, além de não informarem um papel específico das políticas públicas para educação básica no programa de racionalização administrativa preconizado, reportavam à trajetória de autocontentamento dos governos com políticas educativas marcadas por golpes de cena de repercussão na mídia e baixo impacto sobre a realidade educacional.

Olhando para a situação específica da Bahia e sem perder de vista sua condição periférica na engrenagem produtiva, uma explicação possível para o quadro configurado na educação talvez possa ser buscada não na contradição de fundo que marca o processo de realinhamento desse período, qual seja a incorporação da nova lógica de administração pública por um governo de matriz política conservadora e de longa trajetória de atuação e de compreensão do Estado como aparelho privado a serviço das grandes ambições, mas na tênue organização de forças sociais que pudessem fazer frente ao poder constituído. Sem a pressão sistemática da sociedade civil-popular, os governos podem-se dar ao luxo de se autoproclamarem salvadores da pátria, sem sequer disporem de um projeto de intervenção, rogando “idéias fora do lugar” como inovadoras, tal qual esse governo procedeu ao apresentar a educação como eixo prioritário de intervenção e relacioná-la à concepção integradora, que alimentava a ênfase na função da escola como âmbito de formação para o emprego⁶⁵. Porém, é bom lembrar que esse governo investiu na desarticulação dessas forças, seja pela repressão ou pela cooptação.

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

⁶⁵ Cf. sobre a concepção integradora referida: GENTILI, Pablo. **Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais...**, op. cit.

A maioria dos políticos e administradores se perde diante da multiplicidade, variedade e gravidade dos problemas educacionais. Três tentações são mais comuns; *tentar fazer tudo ao mesmo tempo*, com o discurso demagógico de que tudo em educação é prioritário. O fracasso é certo. *Procurar um milagre*, um projeto de impacto – seja alfabetização de adultos, seja a construção de prédios com determinadas características, seja uma nova abordagem pedagógica ou a saída fácil e demagógica da promoção automática dos alunos: o fracasso é igualmente certo. A terceira tentação é a mais grave de todos [sic]: *não querer fazer o óbvio*. E qual é o óbvio? Começar pela base e estabelecer prioridades.⁶⁶

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

em sentido negativo põe-se a si mesmo como insubstituível, cria o deserto em torno de si, sistematicamente esmaga e elimina os possíveis concorrentes, quer entrar em relação direta com as massas (plebiscito, etc., grande oratório, golpes de cena, aparato coreográfico fantasmagórico: trata-se daquilo que Michels chamou “líder carismático”).⁶⁷

Esta parece ser a face dominante de ACM e do carlismo no período 1991-1994. Ali, as formas exacerbadas de organização, antes traduzidas na tensão e violência dos golpes e contragolpes que marcaram a evolução da República brasileira, conforme vimos no capítulo 1⁶⁸, cediam gradativamente às “formas políticas democráticas” adotadas a partir do fim do regime militar, sem romper com as formas mais elementares de transformismo institucional e de intervenção corretiva, características dos realinhamentos políticos conservadores de que fala René Dreifuss (capítulo 1).

Nesse cenário, a estratégia demagógica era mais que necessária, era vital para inibir as reações adversárias e, simultaneamente, permitir a acomodação dos grupos econômicos e sociais, assim como a consolidação do grupo carlista como mensageiro de uma nova ordem e credenciá-lo como portador da capacidade de planejar e conduzir as ações

⁶⁶ OLIVEIRA, João B. Araújo e. Reforma educacional na Bahia: a bola da vez. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI. v. 9, n. 1, p. 12-13, jul. 1999. p. 12.

⁶⁷ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, v. 3..., op. cit., p. 248.

⁶⁸ Cf. OLIVEIRA, Francisco. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática..., op. cit.

governamentais no interior da correlação de forças dadas no período. Os limites observados por nós na estratégia de estruturação das políticas educacionais, nesse processo, estiveram longe de se constituírem em empecilho à consecução dos objetivos de poder que moveram o grupo, não obstante a intervenção sistemática na área ainda estivesse por vir e o quadro educacional do estado permanecesse intrincado. Paulo Souto conseguiria fazer avançar o processo de ajustes preconizado pelos social-liberais no setor educacional? Como seriam estruturadas as políticas educacionais nesse novo período? Trataremos dessas questões no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NA GESTÃO PAULO SOUTO (1995-1998): entre a continuidade e o aperfeiçoamento dos marcos operacionais do Estado

Este capítulo tenta acompanhar os movimentos engendrados na primeira gestão de Paulo Ganem Souto¹ para dar direção às políticas para a educação básica e indicar os elementos constitutivos daquelas e sua aproximação/distanciamento do projeto político do governo. De nosso ponto de vista, passados quatro anos de experimentalismos e ações fragmentadas na educação, a gestão 1995-1998 tinha nas mãos o desafio de tocar o processo de ajuste do Estado à nova racionalidade da administração pública e, nesse movimento, consolidar uma política de educação mais afinada com a concepção de educação pública gerencial que se tornara dominante nos anos 90. Mas havia limites a serem transpostos no âmbito da máquina da SEC. Era urgente construir uma avaliação sobre a realidade educacional e elaborar um projeto que articulasse a orientação política do governo e a concepção/diretrizes para as políticas educacionais. Mais que salpicar algumas expressões de efeito performático nas diretrizes e metas, era necessário dar um rumo às ações e, principalmente, articulá-las e estendê-las ao setor, sem perder de vista algumas demandas incontornáveis dentro do quadro educacional da Bahia, tanto em relação ao acesso quanto ao sucesso escolar.

Na primeira parte do capítulo, cotejamos a nova situação política do carlismo no cenário nacional e sinalizamos para algumas mudanças nos marcos operacionais do governo. A partir desses elementos, passamos a iluminar as iniciativas que deram contorno às políticas para a educação, seguindo a trilha dos pronunciamentos do novo Secretário de Educação no “Diário Oficial” e das publicações da SEC e de outros órgãos da administração pública estadual. Na última parte do capítulo, apresentamos nossas considerações sobre os alcances e limites dos movimentos engendrados para uma adesão ativa das políticas educacionais às perspectivas assumidas pelo governo, bem como para a modificação do quadro educacional da Bahia.

¹ Em janeiro de 2003 Paulo Souto assumiria pela segunda vez o governo da Bahia.

4.1- Discurso e estratégias de intervenção no plano macropolítico

Paulo Ganem Souto, natural de Caetité (BA), formou-se em Geologia pela UFBA e, em 1975, iniciou sua carreira política ao assumir o cargo de coordenador de pesquisa mineral da CBPM (Companhia Baiana de Pesquisa Mineral). Em 1979, ele assumiu a Secretaria de Minas e Energia do Estado da Bahia, onde permaneceu até 1986. Entre 1987 e 1990 foi superintendente da Sudene. Após esse estágio, fora do ambiente baiano, voltou ao seu estado de origem e concorreu ao cargo de vice-governador do estado da Bahia, na chapa encabeçada por ACM nas eleições de 1990. Até então, mesmo não sendo um iniciante na política, Paulo Souto estava longe de ser uma liderança de expressão pública ou um nome em evidência na cena política baiana. Isto começaria a mudar no curso da gestão 1991-1994, período em que, além de vice-governador, assumiu a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo do Estado da Bahia, da qual só se afastou para concorrer ao cargo de governador, em abril de 1994.

Diferentemente da gestão ACM (1991-1994), que nasceu bradando contra os desmantelos de seu antecessor e anunciando mudanças profundas nos rumos da administração pública, a gestão do governador Paulo Souto nasceu sob o manto da continuidade das ações implementadas por seu antecessor e da consolidação das estratégias de revisão do papel do Estado, num clima público de cordialidade, de mútuos elogios, de ratificação da liderança de ACM e de sua projeção como principal arauto da condução da Bahia a uma época de restauração do desenvolvimento. Uma singular amostra disso aparece no discurso de posse de Paulo Souto, como se verifica no trecho que se segue:

Participei, Senador Antonio Carlos, como modesto auxiliar daquela campanha memorável de 1990 e participei também como colaborador do governo de Vossa Excelência, sucedido pelo Governador Antonio José Imbassahy da Silva, com tanto brilhantismo. *E pude assistir o seu desempenho, o seu sacrifício, o seu denodo*, desde o primeiro momento. Não ouvi, uma única vez, uma palavra de desânimo. As dificuldades de princípio, que foram tantas e tão grandes, foram superadas pela energia, mas sobretudo pelo amor que Vossa Excelência devota ao povo da Bahia. Podemos (sic) então assistir, no governo de Vossa Excelência, no primeiro momento, como em um passe de mágica, à restauração imediata da moralidade pública. *À reconstrução desse Estado e depois início do novo ciclo de desenvolvimento*. Novo ciclo de desenvolvimento esse que não se traduziu como uma existência, apenas pelos indicadores tão bons da economia do Estado no setor do turismo, na área da agricultura, na área do comércio, da indústria e de tantos outros. Mas que se traduziu também como governante preocupado com os maiores problemas sociais do nosso

povo que, sem ter a ajuda do governo federal, conseguiu avançar nesses pontos na área de educação, na área de saúde, na área de segurança, enfim, em todas aquelas áreas que dizem respeito mais [de] perto às populações mais necessitadas. *É esse exemplo que eu preciso seguir.* Vou encontrar o Brasil em uma época nova. Todos nós torcemos para que o Brasil consolide esse seu plano de estabilização econômica. *Encontro o Estado saneado, bem diferente do encontrado por Vossa Excelência.* Por isso é que eu digo que eu tenho uma grande responsabilidade, mas tenho também uma ótima oportunidade em prosseguir durante quatro anos, a administração que a Bahia aprovou, que os baianos querem e que eu peço a Deus e a todos vocês que me ajudem para essa missão [para] que nós, hoje, fomos designados.²

Esse clima de cordialidade, com feições de subalternidade ao líder ACM, não era só reiterado, mas motivo de regozijo público do grupo carlista, que no âmbito local não fazia qualquer pronunciamento sem colocar em primeiro plano a figura do seu líder. Aliás, mesmo deixando o cargo de governador, não era incomum o senador manifestar-se sobre os mais variados temas e episódios administrativos e políticos em evolução no estado, enquanto o governador figurava como coadjuvante. Subserviência ao centralismo autocomplacente? Estratégia de *marketing*? Superdimensionamento da figura do líder? Talvez um pouco de cada, mas o certo é que se construiu nesse processo uma imagem de gratidão do próprio grupo carlista às conquistas político-administrativas alcançadas sob a liderança de ACM. Era fato, nesse período, a projeção nacional do PFL (Partido da Frente Liberal) baiano e sua influência para a constituição de um bloco partidário coeso e de movimentos sincronizados nos espaços institucionais mais importantes do país, particularmente no Congresso, no Senado e junto ao Executivo.

Cabe lembrar que, embora generalizasse a falta de apoio do governo federal no período anterior, Bahia e Pernambuco foram os estados do Nordeste que mais receberam transferências da União, particularmente no ano de 1992.³

O “jogo cooperativo” entre a União e o estado da Bahia não era exatamente uma novidade, embora se possam perceber algumas mudanças entre o período em que esses laços começaram a ser estreitados, em meio à modernização conservadora deflagrada em torno dos anos 40, e o período mais recente. No caso baiano, uma dessas mudanças manifesta-se na substituição do estereótipo da carência ou mito da necessidade construído em torno do Nordeste por uma imagem afirmativa. Esta avaliação vai de encontro ao que escreve Abrucio. Segundo ele, “a identidade da Região Nordeste se constrói pela simbologia do mito da

² Bahia continuará a crescer, diz Souto. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXIX, n. 15.824, 2 jan. 1995. Caderno 1, p. 3, grifos nossos.

³ Cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

necessidade, tal como descreve Iná Elias de Castro”. E cita: “A imagem que a elite política projeta nacionalmente da região é a da carência: de recursos, de investimentos e da atenção do poder central. As propostas decorrentes são direcionadas para soluções imediatistas, mediante recursos públicos”⁴. É inegável que tal avaliação diz muito sobre práticas políticas e hierarquização do poder no país. No entanto, ela deixa escapar as metamorfoses potenciais e reais que circunstanciam essa simbologia. No cenário dos anos 90, em que a descentralização do controle econômico/político surgiu associada a todo o processo de reorganização da sociedade civil dominante, parece-nos que, apesar da veemente alusão às disparidades regionais e à reivindicação de atenção diferenciada, a simbologia da necessidade perdeu força (não era mais suficiente) nas articulações políticas entre o governo central e o governo estadual. A atuação sincronizada do carlismo já extrapolava a busca por pequenos benefícios ou soluções contingenciais.

No quadro de disputa de direção do partido e dos negócios das frações de classe representadas no carlismo em esfera nacional, a simbologia que se construía, portanto, não era exatamente aquela emoldurada por Abrucio ao se referir ao Nordeste. Ao invés da imagem da carência, passou-se a valorizar a imagem de um estado próspero e em condições de abrigar e desenvolver projetos de sucesso. “Um lugar bom para se viver e para investir”, dizia uma das muitas peças de propaganda que circularam nacionalmente. Não era de baixo e nem como coitado que o grupo falava, mas como portador de capacidade gerencial. Por isso, não media esforços para iluminar as possibilidades de realização de que dispunham à frente do Estado, ainda que para isto não deixasse de lado a cultura do retalhamento da máquina gerencial e o contínuo realinhamento conservador. A conquista dessa posição, no entanto, não era obra do governador, e mais, não se desconectava das teias de interesses que simultaneamente diferenciavam e identificavam os setores econômicos, político-partidários, profissionais e burocráticos reunidos em torno de valores tais como equilíbrio de mercado e redirecionamento das funções estatais.

A gestão Paulo Souto encerrava nesse cenário uma dupla feição: ao mesmo tempo que era sombreada pela imagem construída em torno do senador ACM, era fortalecida pelo poder de barganha e de influência do seu grupo tanto na esfera local como nacional, num momento em que, simultaneamente, os setores dominantes avançavam na organização política e exerciam a dominação estatal num patamar sem precedentes no primeiro século da República. Os golpes e contragolpes que asseguraram a primazia desses setores eram

⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 191.

suplantados pela gradativa construção de um consenso em torno do redimensionamento das funções do Estado e a sua condução sem ruptura na conformação político-regional era um diferencial.

Não por acaso o governador Paulo Souto conseguiu aprovar todos os projetos encaminhados à Assembléia Legislativa nessa gestão. Os setores populares organizados não empreenderam uma resistência maciça e, sem isso, tornaram-se incapazes de “segurar” as reformas e fazer uma oposição que se fizesse ouvir. Embora aqui e acolá alguma categoria fizesse uma greve, isso era sufocado com relativa facilidade pelas ofensivas dos governantes, com o apoio da grande imprensa.

Conexo a isso, a eleição de Fernando Henrique Cardoso apontava para um estágio novo no processo de consolidação da concepção social liberal. O debate em torno da redefinição do papel do Estado na administração pública se ampliara e exigia uma atuação sistêmica, em contraposição ao experimentalismo e à fragmentação que marcaram as gestões dos seus antecessores (Collor de Mello e Itamar Franco). É certo que, dentro da lógica que orientava o governo, tal exigência também se estendia à Bahia. Era vital para o período que se iniciava, com as expectativas de estabilização da moeda no plano nacional e de continuidade administrativa na esfera local, que as debilidades na consecução do projeto de reforma do Estado fossem contornadas. Este era o legado recebido pelo governo Paulo Souto, posto que o autocontentamento proclamado em relação ao período 1991-1994, conforme vimos no capítulo 3, não correspondeu ao redirecionamento almejado, principalmente no que tange à articulação das ações governamentais às idéias-força que vinham ganhando espaço no início da década de 90 e que o governo assumiu (eficácia e eficiência gerencial, participação da sociedade, descentralização institucional, etc.).

Especificamente na educação básica, isso se traduziu tanto no pouco caso com a elaboração de um diagnóstico da situação educacional quanto nas escolhas operadas para dar conteúdo e forma às políticas educacionais, ao largo de um projeto de escopo abrangente e internamente articulado, além, é claro, da tímida incorporação dos pressupostos educacionais afinados com o social-liberalismo.

Mesmo sem deixar de frisar os méritos de seu antecessor, o governo era forçado a reconhecer brechas a serem saneadas e a delinear providências mais adensadas do que as tomadas no período anterior. Assim, embora professasse o discurso da continuidade, o que de fato se buscava era um direcionamento mais efetivo da gestão para a revisão das responsabilidades diretas do Estado tanto no campo do desenvolvimento econômico como no social.

Um sinal de que o novo governo, sem mudar o rumo, procurava aperfeiçoar os marcos operacionais do Estado vinha da composição do quadro de secretários. Dos 14 empossados, 6 eram remanescentes da gestão anterior – Rodolpho Tourinho (Fazenda), Luiz Carreira (Planejamento), Pedro Lino (Governo), Paulo Gaudenzi (Cultura e Turismo), Francisco Neto (Segurança Pública) –, inclusive o novo secretário de Educação, Edilson Freire, ex-secretário da Administração da gestão ACM/Imbassahy. Alguns nomes desse grupo que permanecia lograram destaque como articuladores de um “núcleo racional” do carlismo para levar adiante o projeto de ajuste do Estado.

Nesse movimento, a indicação de Edilson Freire para a pasta da Educação apresentava-se como uma tentativa promissora, do ponto de vista do governo, para o redirecionamento das políticas de educação. Tido como portador de uma cultura administrativa afeita à reorientação do modelo gerencial do Estado, na gestão anterior ele comandou os principais ajustes administrativos iniciados na Bahia, notabilizando-se como um dos principais quadros do governo. Restava saber se a sua atuação na SEC representaria uma mudança qualitativa no tipo de intervenção na área, uma vez que no período anterior a secretária não conseguiu nem entabular um projeto de intervenção sistêmico nem associar de forma expressiva as ações encetadas às idéias-força professadas pelo governo.

4.1.1- O desenho dos marcos operacionais do governo

Assim como o anterior, o governo Paulo Souto teve início sacando um ajuste administrativo, amparado na Lei nº 6.812, de 18 de janeiro de 1995, que criava a Secretaria de Cultura e Turismo e introduzia modificações na estrutura organizacional da administração pública. Essa lei, além de menos imponente que a lei que instituiu a reforma administrativa da gestão anterior, por razões óbvias, não teve a mesma repercussão. Em lugar dos estardalhaços para acusar os adversários, o que se cultivava agora era uma certa discrição nos ajustes administrativos, sem que isso significasse o desprezo pela permanência na mídia. Mesmo assim, o ajuste aludido se constituiria num marco da nova gestão rumo ao enxugamento do Estado e ao reenquadramento do papel do governo na operacionalização do mesmo.

Entre as mudanças esquadrihadas ali, uma foi sentida de imediato na SEC, com o desmembramento do segmento Cultura. Além disso, foi criada, na Secretaria da Educação, a Coordenação de Educação Superior, cujas finalidades eram de coordenar, acompanhar e

avaliar as ações concernentes a esse nível da educação. Entre 1991 e 1994, a educação superior estava vinculada à Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Este ajuste, no entanto, era o primeiro e o mais elementar de uma série de medidas que davam sustentação aos novos marcos operacionais do Estado. Estratégias antes remotas tornavam-se palpáveis no processo de incorporação das idéias-força professadas pelo grupo carlista e no simultâneo desenvolvimento de uma nova *performance* administrativa, de que são exemplos a instituição do PED (Programa Estadual de Desestatização), a regulamentação da terceirização, a instituição do Programa Estadual de Incentivo às OS (Organizações Sociais) e a introdução de mecanismos de controle dos serviços públicos.

O Programa Estadual de Desestatização foi instituído pelo Decreto Estadual nº 5.441/96 e se consolidou como uma das medidas de impulso do reenquadramento do Estado à modernização buscada, tendo em vista a redução da participação daquele em atividades tidas como empresariais. A partir de sua instituição e da CED (Comissão Especial de Desestatização), empresas/serviços com maior potencialidade comercial tornaram-se passíveis de privatização ou de transferência para a iniciativa privada, mediante a cessão de bens e instalações ou a dissolução de empresas.

A primeira experiência de cessão/arrendamento dar-se-ia ainda no ano de 1995, antes mesmo da regulamentação referida, atingindo o Sistema Ferry-Boat.⁵ Outra ação de impacto em todo o estado referiu-se à venda/concessão da COELBA (Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia), em 1997. À desestatização dessas empresas seguiu-se a de outros órgãos/serviços como, por exemplo, a Estrada do Coco/Linha Verde, o BANEBA (Banco do Estado da Bahia) e a CBPM (Companhia Baiana de Pesquisa Mineral). Para cumprir a função de concessão, permissão e autorização de serviços antes prestados diretamente pelo Estado, seria instituída, em maio de 1998, a AGERBA (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia), voltada particularmente para a regulação daquelas instituições/serviços desestatizados e/ou privatizados.

Outra iniciativa que diferenciava essa gestão referia-se à regulamentação da terceirização. Esta, inicialmente, estava formalmente articulada à “transferência de serviços e/ou atividades e não de mão-de-obra/cargos”⁶. Desse ponto de vista, atingiria os

⁵ Esse sistema oferece serviço de transporte marítimo de carga e passageiro, interligando vários pontos em torno da Baía de Todos os Santos, além de outros trechos.

⁶ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia**: os avanços de uma década 1991-2001. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002. p. 75.

serviços/atividades meio, tais como os serviços de conservação e limpeza (regulamentado pelo Decreto Estadual nº 4.409/95), vigilância e segurança, reprografia. No curso dessas experiências, entretanto, a terceirização atingiria em cheio algumas atividades/serviços de natureza finalística como a gestão de hospitais públicos, implantada em 1996, e a gestão de creches.

Na mesma direção das iniciativas anteriores, foi instituído, também nessa gestão, o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, pela Lei nº 7.027/97. O binômio Organizações Sociais refere-se à qualificação de instituições jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para atuarem em áreas consideradas não-exclusivas do Estado, tais como: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ambiental, cultura e saúde. Por meio dessas instituições, propõe-se dar autonomia às agências executivas não-governamentais e fortalecer a competência administrativa do centro. Esta era uma das idéias-chave de Bresser Pereira em sua estratégia de reforma do aparelho do Estado. Sua proposta era de que a forma de propriedade dominante deveria ser a pública não-estatal, uma das três formas de propriedade vislumbradas em suas formulações. Na Figura 4.1, podemos acompanhar como o autor esquadrinha tal idéia.

Figura 4.1

ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, SEGUNDO BRESSER PEREIRA

	Forma de Propriedade			Forma de Administração		Instituições
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo Estratégico (Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios)	○				○	Carreiras e Concursos
Atividades Exclusivas (Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica)	○				○	Agências Executivas
Serviços Não-Exclusivos (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus)	Publicização →	○			○	Organizações Sociais
Produção para o Mercado (Empresas Estatais)	Privatização →		○		○	Empresa Privada

Fonte: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil...**, op. cit., p. 284.

Neste modelo, o conceito de público não-estatal apresenta-se como uma solução intermediária da forma de propriedade, na qual se flexiona a dicotomia entre o estatal e o privado, imputando às organizações sociais a gestão de serviços que o mercado não tem condições/interesse em assumir, notadamente as instituições que não geram todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços. Note-se que perdura em tal alternativa uma perspectiva na qual, ao mesmo tempo que se desqualifica o setor público como agente da publicização dos serviços, mantém-se a transferência dos recursos do Estado a serviço da operacionalização do público não-estatal.

Na Bahia, a regulamentação das OS, embora não se distanciasse desse movimento mais amplo de alinhamento ao projeto de modernização disseminado desde o governo federal até os setores empresariais organizados, tentava acelerar no estado a diversificação das formas de gestão dos serviços públicos, consoante a introdução de novos mecanismos de “publicização dos serviços”. Aliás, segundo a equipe de consultoria da Universidade Federal da Bahia, encarregada de proceder a uma avaliação do processo de modernização do estado entre 1991 e 2001, ao lançar mão daqueles instrumentos legais,

[...] a Bahia exercitou sua autonomia na condição de Estado-membro, antecipando-se à legislação federal sobre organizações sociais. Desta forma, agiu o governo da Bahia na busca de respostas à crise do aparelho do Estado como prestador de serviços e atividades de ensino, pesquisa, cultura, saúde e outros, cuja participação do setor privado encontra-se prevista na Constituição Federal.⁷

No balanço da equipe de consultoria da Universidade Federal da Bahia, no entanto, a gestão Paulo Souto foi concluída sem que nenhum contrato de gestão se efetivasse. Segundo a equipe, as OS só começaram a ser estruturadas na gestão seguinte, com um primeiro contrato de gestão envolvendo a Secretaria de Saúde e o Instituto de Promoção da Saúde e Desenvolvimento Social da Microrregião de Irecê, assinado em 1999. O segundo contrato seria assinado em 2001, envolvendo a SEC e a ASCETEB (Associação Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia), visando à “prestação de serviços de organização, administração, assistência e gerenciamento técnico, financeiro e orçamentário da Escola Técnica Áureo de Oliveira Filho, em Feira de Santana, na qual implantou-se o Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia”⁸.

⁷ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia...**, op. cit., p. 78.

⁸ Idem, p. 110.

Em que pese a avaliação de que as OS só começariam a atuar no estado a partir de 1999, cabe destacar que em julho de 1998 seria criada, pela Lei nº 7.349, a FLEM (Fundação Luís Eduardo Magalhães), sob a forma de entidade de direito privado, de utilidade pública e sem fins lucrativos, com relações reguladas com o Estado por contrato de gestão. A FLEM, como organismo público não-estatal, vem atuando em diversas frentes, inclusive na área de educação, realizando capacitações de docentes, técnicos, prefeitos, secretários de educação, etc. Não é demais assinalar que a criação da FLEM, além de servir ao propósito de autonomização das agências executivas não-governamentais, traduzia-se como mais um gesto personalista do governo em suas muitas homenagens póstumas ao ex-deputado, filho de ACM.

Ainda em relação às estratégias operacionais adotadas na gestão de Paulo Souto, merecem destaque aquelas voltadas para o controle sobre os serviços públicos, consoante a adoção de mecanismos de certificação tanto de serviços quanto de instituições. Já no final da gestão ACM/Imbassahy, havia sido criado o PROQUALI (Programa de Qualidade do Estado da Bahia), instituído pelo Decreto nº 3.397, de 23 de agosto de 1994, o qual começaria a ser implementado em 1995. A SEC, no entanto, anunciaria sua adoção em dezembro daquele ano. Segundo palavras do secretário de Educação, o PROQUALI difundia “uma técnica japonesa baseada num conjunto de medidas conhecido como ‘5S’, que representa os sentidos de limpeza, de arrumação, de ordenação, de saúde e de autodisciplina”. Toda essa filosofia, acrescentava o secretário, “será levada às escolas da rede, de modo que alunos, professores, dirigentes e funcionários sejam envolvidos e favorecidos com o processo”⁹.

O PROQUALI teve suas atividades encerradas em 1996, substituído em seguida pelo PROGERIR (Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia). Este, aparentemente mais bem talhado dentro dos princípios da administração pública gerencial, não restringia sua atuação aos aspectos da sensibilização individual para uma conduta eficaz do servidor público. Ao contrário, propunha a incorporação de conceitos tais como o de gestão por resultados, foco no cliente, qualidade de serviços e *accountability* para a prática da administração pública.

Gestos como o encerramento das atividades do PROQUALI e o início do PROGERIR são simbólicos do esforço de aperfeiçoamento das estratégias adotadas na gestão anterior. Este movimento, mais que uma substituição formal, demarca tentativas de inovação, entrelaçando conceitos e estratégias mais adensadas dentro da opção política do governo.

⁹ Secretaria ganha Programa de Qualidade. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXX, n. 16.108, 19 dez. 1995. Caderno 1, p. 11.

Simultaneamente a essas intervenções, o governo passou a investir na modernização dos instrumentos de planejamento e acompanhamento. Isto resultaria em “investimentos em capacitação dos técnicos vinculados ao Sistema Estadual de Planejamento, levando à criação, em 1997, do Programa de Atualização em Planejamento, envolvendo aproximadamente 500 servidores”¹⁰. O desequilíbrio, caracterizado na gestão anterior, entre a conformação das idéias professadas e as ações desencadeadas era um viés em franco combate dentro da gestão. Enfim, a nova arquitetura organizacional do Estado começava a ter uma fisionomia menos embaçada.

Isto retinha não só nas estratégias já referidas, mas também no delineamento das diretrizes de ação do governo para o quadriênio, estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia e no Plano Plurianual 1996-1999. Ocupar-nos-emos desses documentos na seção seguinte, de onde passaremos a cotejar a concepção e as diretrizes educacionais para o quadriênio. Antes de nos debruçarmos sobre esses documentos, examinaremos alguns dados sobre os rumos da SEC e as iniciativas que deram contorno às políticas para a educação.

4.1.2- Os enredos da continuidade no âmbito da SEC: primeiras falas e algumas medidas

O novo secretário de Educação, Edilson Souto Freire, tinha formação em Administração e era professor do Departamento de Administração da UFBA, além de vice-reitor acadêmico da UCSAL (Universidade Católica Salvador). Em meio ao ar de continuidade e aperfeiçoamento das estratégias de intervenção governamental que envolvia a gestão, ele tomou posse ratificando a continuidade à obra da ex-secretária de Educação, Dirlene Mendonça, e apresentando como novidade a implantação do projeto das “escolas-referência”, definidas como instituições-modelo para abrigar os melhores profissionais do quadro e receber os alunos mais destacados da rede. A intenção de criação dessas instituições era justificada pelo compromisso com a melhoria da qualidade do ensino e a elevação da remuneração dos professores mais preparados. Prenunciava-se a abertura de um ciclo em que a valorização do servidor público associava-se à atribuição de mérito individual, em contraposição à perspectiva de isonomia para funções iguais dentro da carreira. O governador

¹⁰ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia...**, op. cit., p. 197.

argumentava, em favor de sua visão meritocrática, que “Esta é uma opção realista que dá perspectivas reais de avanços profissionais ao servidor, estando inserida ao mesmo tempo no programa de melhoria na qualidade da educação na Bahia”¹¹.

Malgrado essa opção, a melhoria da qualidade do ensino despontava como o foco das políticas educacionais, com forte incidência sobre o debate de um novo modelo de escola, voltado para o rendimento do aluno e o fluxo escolar. Inicialmente, o secretário destacava três metas para o quadriênio: a primeira era a universalização do ensino público, assegurando-se o equilíbrio entre oferta e demanda de vagas no ensino fundamental e médio, nas diversas regiões do estado. A segunda meta era a reestruturação da educação na zona rural, consoante a criação de escolas agrotécnicas e centros rurais de ensino. A terceira: a integração escola/comunidade. Em março, essas três metas já haviam sido redirecionadas, unificando-se a primeira e a segunda e com o acréscimo de três novas metas: 1) reforço do programa da merenda escolar; 2) difusão de tecnologia; 3) qualidade do ensino. Além dessas metas, destacava-se também o incremento do programa de aperfeiçoamento e qualificação dos profissionais de educação, em continuidade ao Plano de Capacitação de Dirigentes, Docentes e Especialistas, iniciado na gestão passada e abrigado no Centro de Aperfeiçoamento de Professores.

Estranhamente, e na contra-mão da aceleração dos esforços de aperfeiçoamento dos marcos operacionais do Estado identificados no plano macro, a movimentação do governo no plano educacional ainda era tímida como expressão de uma ação sistêmica de redirecionamento das intervenções na área. A indicação de ações pontuais que marcou a gestão ACM continuava rondando a SEC e, mais uma vez, o secretário não dava mostras de que tinha uma proposta mais consolidada para o setor, recorrendo a lugares-comuns tais como construção, ampliação e recuperação das escolas da rede estadual, universalização do ensino fundamental, distribuição de merenda e livros didáticos. Ao mesmo tempo, o secretário intensificaria uma agenda de encontros com gerentes de diretorias regionais de educação, coordenadores municipais e diretores de escolas, visando disseminar as prioridades do governo para o quadriênio, munir as diretorias regionais de informações sobre o novo período que se anunciava e reunir elementos para a elaboração de um diagnóstico da educação na Bahia.

Apesar de o mote “Educação com qualidade, um compromisso de todos” – referido ora como o novo programa, ora como a meta da gestão – constituir-se no alvo

¹¹ Souto anuncia programa educacional. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXIX, n. 15.825, 3 jan. 1995. Caderno 1, p. 3.

preferencial dos seus pronunciamentos, não encontramos evidências de que um documento definindo esse programa/meta tenha sido publicado no âmbito da SEC. Todavia, alguns projetos gestados no MEC e/ou resultantes de acordos com agências externas, listados no Quadro 4.1, ganhariam destaque nesse período, somando-se a alguns empreendimentos da SEC que espelhavam certo esforço de adequação das ações educacionais ao ideário do governo, notadamente nos aspectos administrativos inerentes ao funcionamento daquele órgão e de suas instâncias intermediárias, as DIRECs.

No quadro a seguir pode-se observar que, excetuando o primeiro programa listado, que teve origem na gestão anterior e em parte foi incorporado ao NEBE III (III Projeto de Educação Básica para o Nordeste), entre os 19 projetos/ações restantes, 12 foram concebidos em parcerias, 6 davam seguimento a iniciativas da gestão anterior, conforme indicação em sua própria caracterização, e apenas 2 foram concebidos e tocados exclusivamente pela SEC e eram novos: a Feira de Informação Profissional e o projeto de Atualização de discentes de escolas técnicas. Ambos tinham abrangência restrita, sendo o primeiro de caráter sazonal.

Parece pertinente destacar, contudo, que as frentes abertas com as iniciativas listadas no Quadro 4.1 voltavam-se para algumas das principais metas anunciadas pelo governo: o reforço ao programa da merenda escolar; a difusão de tecnologia e a qualidade do ensino. A esta última, particularmente, estava associado o programa de aperfeiçoamento de professores. Ligado à perspectiva de melhoria da eficiência administrativa, que de resto era declarada como prioridade do governo, surgia o programa de descentralização do SAG (Serviço de Administração Geral), que por sua vez acionava o componente gestão educacional do NEBE III. Algumas palavras sobre esse projeto são esclarecedoras.

Quadro 4.1
SÚMULA DOS PROJETOS E/OU AÇÕES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – 1995

PROJETOS/ AÇÕES	CARACTERÍSTICAS	ORIGEM
Programa de Aperfeiçoamento de Professores	Dava continuidade ao plano de capacitação de docentes, dirigentes e especialistas da educação iniciado em 1992 e associava parte de suas atividades a um dos componentes do NEBE III. As capacitações envolviam professores de todas as etapas e modalidades da educação básica.	MEC/BIRD/SEC
Programa de descentralização do Serviço de Administração Geral	Iniciava a descentralização de atividades administrativas da SEC para as DIRECs, além de mediar a descentralização administrativa das escolas. Inscrevia-se entre os componentes do III Projeto de Educação Básica para o Nordeste (NEBE III).	MEC/BIRD/SEC
Viver Escola	Programa mensal veiculado pela TV Educativa divulgando experiências pedagógicas inovadoras. Uma das ações do NEBE III.	MEC/BIRD/SEC
Distribuição de material escolar	Suporte didático ao processo de ensino-aprendizagem mediante a distribuição de <i>kits</i> didáticos (globos, jogos, bandeiras, cadernos).	MEC/BIRD/SEC
Pró-leitura na Formação do Professor	Objetivava estimular o aperfeiçoamento lingüístico e as práticas de leitura consoante a capacitação de professores. Inscrevia-se no Programa de Cooperação Educacional Brasil-França, implantado em 1992, como experiência-piloto nos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, M. Gerais, Rio G. do Norte e D. Federal, sendo estendido depois p/ Piauí, M. Grosso, Mato G. do Sul, S. Catarina, E. Santo e Rio G. do Sul.	MEC/Embaixada Francesa/ SEC
Distribuição de livros didáticos	Distribuía livros didáticos para alunos do ensino fundamental da rede pública. Atingia praticamente toda população matriculada nas séries iniciais do ensino fundamental.	MEC/FAE/SEC
Merenda Escolar	Distribuía merenda gratuita para alunos do ensino fundamental da rede pública	MEC/SEC
Um salto para o futuro	Programa Nacional de Educação à Distância transmitido de 2ª a 6ª pela TV Educativa, estava voltado para professores, especialistas e dirigentes, monitorados por orientadores de aprendizagem. Começou a funcionar na gestão anterior.	MEC/Fundação Roquete Pinto/SEC/IRDEB
Telecurso 2000	Curso de educação à distância voltado para alunos de ensino fundamental e médio. Além de matérias básicas, veiculava também cursos profissionalizantes.	Fundação Roberto Marinho/FIESP/SEC
Vídeo Escola	Estimulava o uso de recursos audiovisuais nas atividades didáticas, fomentando a organização de videotecas.	Fundação Roberto Marinho/Fundação Banco do Brasil/SEC
Educação Sexual	Desenvolvia ações de educação sexual para alunos da rede pública. Iniciado em 1992.	Centro de Sexologia de Brasília; Fundação E. Odebrecht/ SESAB
PROQUALI	Propõe levar para as escolas medidas inspiradas no Programa de Qualidade do Estado da Bahia	SAEB/SEC
Atualização de discentes de escolas técnicas	Experiência piloto de curso de atualização para discentes dos cursos de mecânica e eletrotécnica da Escola Áureo de O. Filho, em Feira de Santana, sob a coordenação do SENAI.	SENAI/SEC
Escolas de Currículo Especial	Projeto iniciado na gestão anterior, inclui em algumas escolas selecionadas disciplinas especiais: piscicultura, turismo, jardinagem, história das artes, museologia, dança e informática	SEC
Jornada Pedagógica	Ação iniciada na gestão anterior, institui um calendário unificado de planejamento das metas de ensino a serem atingidas durante o ano letivo	SEC
Disque e informe matrícula/Sistema Informatizado de Matrícula	Terminais interligados à SEC permitiam o cadastramento de candidatos a vagas na rede estadual e orientavam quanto à disponibilidade de vagas para os interessados. Projeto iniciado na gestão anterior.	SEC
Encontros Técnico-Pedagógicos de Classes Especiais	Aperfeiçoamento com 40 horas de duração para professores da rede oficial de ensino que trabalham com alunos com necessidades especiais. Em abril de 1995 a rede estadual atendia a 2.927 alunos em todo estado. Iniciado na gestão anterior.	SEC
SOS escola	Projeto de suporte às escolas em pequenos reparos, iniciado em 1987. Abrange especialmente Salvador e RMS	SEC
Núcleo de Educação Indígena	Desenvolve ações de capacitação de professores para as comunidades indígenas. Teve início na gestão anterior.	SEC
Feira de Informação Profissional	Evento centralizado em Salvador (SEC) visando instrumentalizar estudantes da rede estadual para a escolha profissional	SEC
Revitalizar	Iniciado em junho de 1995, tinha como objetivo ampliar os índices de aprovação e permanência nas escolas da rede estadual. A estratégia do projeto era a realização de reuniões, seminários, palestras e sessões de estudo visando à implantação das diretrizes curriculares para o ensino fundamental, elaboradas na gestão passada. Inicialmente, apenas 13 escolas da capital desenvolveriam esse projeto.	SEC

Fonte: **Diário Oficial do Estado**, período de 2 jan. 1995 a 28 fev. 1996.

Cabe lembrar que, embora as ações do NEBE III começassem a ser efetivadas em 1995, as negociações em torno desse projeto retroagiam a fevereiro de 1994. O Acordo de Empréstimo nº 3.663/BR, firmado entre o BIRD e o governo brasileiro, com intermediação do MEC, previa a duração do projeto para cinco anos (1994-1998) e envolvia todos os estados da Região Nordeste. Decorriam do acordo de empréstimo os acordos de projeto e subsidiário. O primeiro, firmado entre o BIRD e o governo da Bahia, fixava as exigências para o cumprimento do acordo de empréstimo. O segundo, firmado entre o MEC e o governo da Bahia, estabelecia os princípios, regras e procedimentos para a execução do NEBE III pelo Estado.¹²

Na Bahia, o NEBE III pretendia contemplar a rede pública das séries iniciais do ensino fundamental (1ª à 4ª série) dos 415 municípios do estado, com apoio tanto para a rede estadual quanto para as municipais, nas zonas urbana e rural.

O objetivo do projeto era “Melhorar a qualidade do ensino, tornando mais eficiente o processo de gerenciamento do sistema educacional, elevando as taxas de aprovação e reduzindo as taxas de repetência e de evasão dos alunos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental”¹³. Em dezembro de 1996, um aditivo ao acordo de empréstimo, entre outras alterações, estenderia até a 8ª série as ações relacionadas a instalações escolares.

As ações previstas abrangiam cinco componentes estruturantes das ações do projeto, dos quais decorriam os seguintes objetivos:

- Gestão educacional – melhorar a eficiência administrativa do sistema, através do fortalecimento da sua capacidade de planejamento, da gerência de recursos, de monitoramento da qualidade da rede escolar pública e do desenvolvimento de sistema de informações gerenciais.
- Materiais de Ensino-Aprendizagem – estimular o hábito da leitura fornecendo livros didáticos e títulos suplementares para professores e alunos, além de adquirir outros materiais didático-pedagógicos.
- Capacitação de Recursos Humanos – melhorar o desempenho pedagógico e gerencial dos profissionais atuantes nas escolas públicas através de treinamento e fornecimento de materiais industriais.
- Instalações Escolares – melhorar as condições físicas das escolas das redes estadual e municipal, através da recuperação, ampliação e construção de unidades escolares e respectiva provisão de equipamentos e mobiliário escolar.
- Inovações Pedagógicas – estimular estratégias de inovações pedagógicas na área de ensino que possam repercutir no êxito escolar.¹⁴

¹² SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Cinco anos de Projeto Nordeste na Bahia**. Salvador: Secretaria da Educação, 1998.

¹³ Idem, p. 10.

¹⁴ Idem, ibidem, p. 10.

Como poderemos acompanhar neste capítulo, parte significativa das intervenções do governo da Bahia na educação foi emoldurada por esses componentes estruturantes. Porém, é pertinente lembrar que, além das diretrizes do NEBE III e das iniciativas decorrentes desse projeto, já era corrente no país a disseminação de um modelo de gerenciamento da educação e a indicação de alternativas de políticas educacionais menos onerosas e supostamente mais eficazes, tanto pelos projetos de desenvolvimento para o Nordeste que precederam ao NEBE III¹⁵ como pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e a UNESCO¹⁶, entre outras instituições. Entretanto, fica claro que, embora se buscasse uma aproximação com essas idéias, elas foram-se consolidando aos poucos. No início da gestão Paulo Souto, apesar do NEBE, as primeiras falas e medidas da SEC não impressionavam pelas inovações ou pela ruptura com os padrões de gestão anteriores, mas pelas semelhanças com a gestão ACM, mostrando-se enredada na falta de um projeto que desse organicidade às ações encetadas para o setor numa perspectiva de larga escala.

Em todo caso, a falta de projeto da SEC não parecia decorrer do seu isolamento, pois, além das parcerias para desenvolver alguns programas, o secretário assumiu papel central na articulação dos secretários de Educação do país, chegando a ser vice-presidente do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Educação). Ainda em março de 1995, a Bahia passou a ser um dos estados com representação na comissão que estudava o Programa de Valorização do Magistério, ao lado dos estados de Pernambuco, Ceará, Maranhão, Alagoas e Mato Grosso do Sul. Nesse período, além do tema que nomeava a comissão, o CONSED tinha em pauta o desenvolvimento de recursos humanos, o piso salarial e o plano de carreira dos professores, bem como outros igualmente relevantes como o desenvolvimento da gestão democrática da escola, a integração União/estados/municípios, a garantia dos recursos vinculados e sua efetiva aplicação na educação¹⁷. Mas, apesar da inserção do secretário nessa dinâmica de discussão, o governo ainda se movimentava muito lentamente para dar direção a um projeto de educação no estado.

Não escapam, porém, alguns gestos peculiares para conter as poucas reações organizadas dos professores às práticas do governo na educação. Após deflagrarem greve em meados de maio de 1995, reivindicando a aprovação do Plano de Cargos e Salários, o

¹⁵ Cf. CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: EDUFRRN, 1997.

¹⁶ Referimo-nos à publicação da CEPAL-UNESCO. *Educación e conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO, 1995, citada por: VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**..., op. cit.; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**..., op. cit.

¹⁷ Cf. Conselho analisa salário de professor. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXIX, n. 15.932, 19 maio 1995. Caderno 1, p. 6.

secretário contra-atacava com a ameaça de corte de salário, citando o Decreto nº 724, de 2 de dezembro de 1991, que destinava recursos angariados dos descontos em folha de pagamento em períodos de greve a programas sociais do governo, assim como anunciava a suspensão do direito à licença-prêmio aos grevistas e a convocação para reassumir as atividades de ensino de 54 dos 63 professores à disposição da APLB Sindicato¹⁸.

Ao lado dessas medidas punitivas, o governo também atuaria no sentido de conter tais mobilizações pela introdução de mecanismos de premiação inspirados nas tendências de revisão das relações trabalhistas. Propunha adicionais sobre os proventos (gratificações) tanto para aqueles que se inseriam no programa de capacitação de professores do estado quanto para aqueles que estavam em regência de classe, conforme estabelecia a Lei nº 6.870/95. Gestos como esses nos levam a ver que, apesar de não começar a gestão com um projeto de intervenção para a educação básica delineado, havia um fluxo de atividades que sinalizava para o redirecionamento das intervenções da SEC. Acompanhemos agora como isso se manifestou num dos primeiros esforços de sistematização de um programa para a educação.

4.2- Concepção de educação e diretrizes para o quadriênio: o Programa Educação de Qualidade

Como dissemos antes, desde o início da gestão o secretário de Educação referia-se ao programa/meta “Educação com qualidade, um compromisso de todos”, mas o registro impresso com uma definição do que viria a ser isso só foi localizado por nós numa versão preliminar do “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia”, que veio a se constituir no novo referencial político-filosófico do governo. Tal plano sintetizou os esforços de delineamento das escolhas políticas do governo na gestão 1995-1998 e resultou de um trabalho de organização das informações e das proposições das secretarias de governo, de documentos setoriais, eventos e entrevistas com o vice-governador, secretários e suas equipes, sob a coordenação da então SEPLANTEC (Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia). Está por ser esclarecido o fato de não localizarmos uma versão definitiva do documento, de vez que o mesmo é citado como texto-base em pelo menos dois outros

¹⁸ Dados publicados no **Diário Oficial do Estado**, no período de 18 de maio a 6 de junho de 1995. Cf. particularmente a matéria “Professores em greve perdem licença”, que circulou no **Diário Oficial** de 27 e 28 de maio de 1995.

documentos importantes: “O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991-2001” e “Plano Plurianual 1996-1999”, este último incorporando a concepção de desenvolvimento e as diretrizes daquele documento. De todo modo, foi no “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia” que localizamos o “Programa Educação de Qualidade”, que estabelece os objetivos, as linhas de ação, os instrumentos e o modelo de gestão para a educação no período 1995-1998 e, apesar da condição de versão preliminar – que ademais parece decorrer do fato de não ter sido editado em gráfica, mas se ter mantido uma versão xerografada –, decidimos por analisar tal documento.

Organizado em sete capítulos, o plano articulava uma análise geral da realidade baiana e o detalhamento dos programas estruturantes das políticas, dos instrumentos e do modelo de gestão. Os três primeiros capítulos cobriam a contextualização, os objetivos e a estratégia de desenvolvimento. O quarto indicava as políticas centrais e o quinto, que nos interessa mais de perto, arrolava os programas estruturantes das políticas, entre os quais o programa de educação. O sexto capítulo apresentava os instrumentos gerais para a execução do plano (instrumentos fiscais e financeiros; instrumentos organizacionais; viabilidade financeira e distribuição) e o último descrevia o modelo de gestão.

A base referencial do plano era a concepção de sustentabilidade do desenvolvimento, cujo mote era a afirmação da continuidade e da permanência no tempo dos processos econômico-sociais e dos estoques e qualidade dos recursos ambientais. Com esse novo conceito, ficavam para trás os dois pilares da gestão anterior: a reconstrução e a integração dinâmica. Emergiam, em seu lugar, a competitividade dinâmica, a preservação ambiental, a redução do nível de pobreza e a diversificação da atividade produtiva, que passavam a ser realçados como pontos de equilíbrio para a construção de uma nova cultura de desenvolvimento, sem subordinações hierárquicas. Importante localizar nessa base a equidade social como uma das idéias-força para a sustentabilidade, tendo em vista não só o re-direcionamento das políticas sociais, mas a própria mobilidade social.

Eram pressupostos dessa concepção a democracia e a participação da sociedade nos processos decisórios. As dimensões da estratégia de desenvolvimento sustentável do plano eram seis: econômica, social, ambiental, tecnológica, espacial e político-institucional.

Considerava-se ali que, em vista da escassez de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, era primordial um “esforço de seletividade das ações” que se traduzisse em intervenções focalizadas em prioridades, mas sem abrir mão do equilíbrio entre as dimensões da estratégia de desenvolvimento. Afirmava-se que

[...] a estratégia deve concentrar e focalizar a intervenção, definindo prioridades nos diversos campos, que potencializem os efeitos irradiadores e a permanência dos processos e das riquezas sociais e ambientais. Não pode se concentrar numa das dimensões em detrimento de outras, sob pena de comprometer a sustentabilidade global, devendo, contudo, priorizar as ações no interior das dimensões.¹⁹

Nesse marco, a questão social, e dentro dela a educação, situava-se como uma das dimensões estruturantes do desenvolvimento. A educação era ressaltada como pré-requisito para a elevação da competitividade sistêmica e da capacidade e eficiência econômica baiana. Dizia o texto:

O analfabetismo, o baixo nível de escolaridade, a mortalidade infantil e a morbidade dominante nas regiões subdesenvolvidas, na qual (sic) se insere a Bahia, são incompatíveis com o novo paradigma de desenvolvimento, centrado na informação, no conhecimento e na cultura do cidadão, expressos, particularmente, na qualificação da força de trabalho. Nestas condições, o desenvolvimento dos recursos humanos, no sentido mais amplo, constitui um vetor estratégico de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável da Bahia.²⁰

Em face de ponderações dessa natureza, as postulações para a área da educação afirmavam a necessidade de superação combinada dos desequilíbrios entre os indicadores econômicos e os indicadores sociais, acentuando o equilíbrio entre esses setores como condição para o desenvolvimento sustentável. Rejeitava, portanto, a posição inferior da Bahia na hierarquia social brasileira, exacerbando a pobreza e os baixos indicadores sociais como os maiores problemas do estado e os desafios da estratégia de desenvolvimento sustentável. Não obstante a força de registros dessa natureza, o documento não continha informações atualizadas sobre o quadro social do estado. No caso da educação, recorria a indicadores de 1991 para traçar um raso panorama do analfabetismo. Isso repercutia também no delineamento daqueles que seriam os dois principais problemas da educação, na perspectiva oficial: a qualidade do ensino e os índices de evasão e repetência. Segundo esse juízo, a evasão era

decorrente, principalmente, de fatores externos ao sistema educacional, mas também favorecidos pelo nível de educação oferecido, particularmente no ensino público. A deficiência da qualidade do ensino, por seu turno, decorre, principalmente, da baixa formação do professor e das limitações

¹⁹ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia**. Salvador: SEPLANTEC, jun. 1995. p. 7.

²⁰ Idem, p. 76.

das suas condições de trabalho, incluindo os níveis salariais e os recursos tecnológicos.²¹

Não se mencionava qualquer relação entre aqueles problemas e as escolhas políticas dos governantes que se vinham sucedendo no estado, muito menos se aludia às dinâmicas socioeducativas que embalaram os processos de estruturação da escola pública e suas feições na Bahia. Os problemas no quadro educacional tendiam a ser atribuídos aos processos educativos em si. A tônica reformista que prometia reparação da dívida social brasileira e o ataque às desigualdades econômicas que orientaram os discursos da Nova República, e ainda eram vagamente lembrados no início dos anos 90, não ocupavam mais espaço nas análises do governo. Sem meias palavras, os desequilíbrios sociais eram realçados como produto das formas de organização administrativa e de controle do Estado.

Todavia, ali se reconhecia a permanência de um quadro educacional desfavorável na Bahia, como de resto em todo país, ao tempo em que também se desmistificava o próprio discurso da prioridade absoluta da educação, antes recorrente. E o mais impressionante, não se fazia mais a defesa da educação como o motor do desenvolvimento. A apologia salvacionista, antes presente no discurso governamental, como observado nos capítulos anteriores, fora recolhida. Em seu lugar surgia uma orientação mais afeita ao social-liberalismo, manifesta, inicialmente, na articulação entre a educação e a formação de recursos humanos, com vistas à qualidade da força de trabalho e à elevação da produtividade. O aumento das oportunidades/habilidades para o ingresso no mercado de trabalho, em condições de competitividade, embora não fosse uma idéia nova, passava a ser assumido pelo governo do estado da Bahia como o novo baluarte da educação.

De par com essa orientação, o “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia” apresentava dois subprogramas estruturantes para a educação: Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho, cujos objetivos eram:

1. Ampliação das oportunidades econômicas e sociais da população baiana e sua capacidade para inserção no processo de desenvolvimento da Bahia.
2. Universalização do ensino de qualidade na Bahia, garantindo o acesso do cidadão à escola pública com qualidade.
3. Elevação do nível educacional e da qualificação para o trabalho como forma de contribuir para o desenvolvimento e a criação de competitividade sistêmica no Estado da Bahia.²²

²¹ Idem, p. 78.

²² SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia...**, op. cit., p. 79.

O segundo objetivo, é óbvio, ratificava a principal bandeira educacional em evidência em todo país. Ateremos nossas considerações ao primeiro e ao último objetivos, que reportam à relação educação-qualificação para o trabalho como uma das idéias-chave da nova política educacional. Ela anuncia a lenta modificação dos ideais pedagógicos do governo, embora ainda não se perceba desenvoltura argumentativa em sua enunciação. Os ideais pedagógicos que se tornaram dominantes nos anos 90 ainda aparecem nublados, porquanto desprovidos de uma articulação nítida com o novo modelo de desenvolvimento. Deve-se lembrar que o ideal educacional pautado na teoria do capital humano havia sofrido profundas modificações, chegando aos anos 90 com uma lógica inversa. Como registra Pablo Gentili,

A Teoria do Capital Humano estava vinculada a uma certeza que os economistas burgueses e inclusive alguns marxistas compartilhavam: não pode existir desenvolvimento econômico sem um conseqüente desenvolvimento do mercado de trabalho. Mercados de trabalho excludentes teriam um efeito negativo e involutivo sobre o próprio sistema econômico, já que a economia não podia crescer excluindo pessoas definitivamente. Mas, no novo século, a evidência parece ser outra: as economias podem crescer excluindo e multiplicando a discriminação a milhares de pessoas. Nesse sentido, o discurso da empregabilidade tem significado uma desvalorização do princípio (teoricamente) universal do direito ao trabalho e, de forma associada, uma revalorização da lógica da competitiva interindividual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente.²³

Se antes a teoria do capital humano anunciava a educação como fator de equalização social, agora ela passava a acentuar seu potencial para ajustar a força de trabalho aos novos padrões de produção. Com essa mudança, a perspectiva de mobilidade social coletiva, antes presente naquela teoria, foi substituída pela perspectiva de modificações individuais, acentuando-se a competição entre os indivíduos não só como salutar, mas como condição mesma do desenvolvimento e da realização pessoal. O ideal pedagógico antes centrado na rotinização e na obediência aos comandos centrais, característicos do taylorismo/fordismo, passava a incidir sobre os comportamentos flexíveis, a capacidade de adaptação, a rapidez e a eficiência, fazendo emergir o que vem sendo chamado de “pedagogia da competência”.

Neste contexto, a ênfase na formação de recursos humanos manifesta no documento em apreço acabava por minimizar as mudanças que afetaram a estruturação do trabalho e sua disponibilidade, e isto se dissipou pelas demais partes integrantes dos

²³ GENTILI, Pablo. **Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais...**, op. cit., p. 54.

programas Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho, quais sejam as linhas de ação, os instrumentos e o modelo de gestão. Vale dizer que, embora inicialmente se falasse em programas de educação, na evolução do texto eles foram convertidos em apenas um programa.

As linhas de ação foram estruturadas em três dimensões: a universalização do ensino fundamental, a melhoria da qualidade do ensino e a qualificação para o trabalho, as quais se desdobravam em componentes e metas.

A primeira e a segunda linhas tinham em comum a reiteração de metas que já vinham em pauta há algum tempo (expansão de matrícula, construção e reforma de prédios, reciclagem de professores, revisão dos currículos, implantação de métodos e tecnologias pedagógicas, valorização do servidor da área de educação, etc.) e a referência imprecisa a alguns temas recorrentes nos paradigmas da pedagogia das competências, tais como: o desenvolvimento de novos padrões e valores educacionais nos docentes, a eficácia do sistema educacional, o aprimoramento do material didático e dos demais insumos pedagógicos e a organização de sistemas de avaliação.

Entre esses temas, a menção ao fortalecimento do sistema de avaliação aparecia de forma diferenciada, pois, ao invés de uma simples listagem entre as intenções manifestas, ela passava a ser relacionada a uma estratégia de controle pedagógico-administrativo, ensejada na perspectiva de busca de *competitividade, qualidade e eficiência do sistema*. Bem diferente dos documentos que informavam as linhas de ação da gestão passada e da proposta de organização do sistema de avaliação que começou a ser estruturada naquele período, quando ainda se vislumbrava um sistema de avaliação voltado para o fornecimento de elementos que subsidiassem a revisão das práticas pedagógicas das escolas e das políticas e diretrizes da SEC.

A última linha de ação – qualificação para o trabalho – focava dois movimentos interdependentes: a ampliação e consolidação das instituições públicas e privadas, ao lado da inclusão de cursos de qualificação para o trabalho de média e curta duração, tendo em vista a capacitação de recursos humanos e a formação de mão-de-obra qualificada para a melhoria da competência técnica. Ali as metas da educação para o trabalho apareciam como derivadas das demandas de desenvolvimento do estado, tendendo a reforçar uma vinculação linear entre organização pedagógica e necessidades do mercado de trabalho. Essa incursão, embora não explicitasse as alterações que vinham ocorrendo com o abandono da educação como fator de equalização social e não retratasse algo mais elaborado, não se furtava a potencializá-la como fator de ajuste da força de trabalho aos novos padrões de produção, o que, por si, já indicava

alguma mudança na perspectiva de educação do governo. Os passos nessa direção, porém, não ficavam explicitados nos programas Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho.

O modelo de gestão dentro dos programas em apreço, além de ser abordado de forma mais fluente que os anteriores (contextualização geral, objetivos e linhas de ação), discernia com mais propriedade algumas idéias inerentes à concepção educacional emergente. Ali as intenções governamentais para o setor ficavam mais claras, a começar pela própria distinção da SEC como órgão indutor e orientador das atividades e investimentos públicos e privados, ao passo que se “omitia” sua função de executora de políticas. A partir desse primado, a gestão do programa de educação deveria incorporar três princípios centrais: eficiência e eficácia gerencial; participação da sociedade; descentralização institucional e espacial. A citação longa parece-nos necessária para trazer ao leitor os elementos que estamos acentuando. Vejamos a íntegra dos princípios centrais do modelo de gestão:

1. **Eficiência e eficácia gerencial** como forma de racionalização e economia dos recursos financeiros e humanos escassos e para assegurar a obtenção dos resultados propostos. Para tanto, deve ser implementada uma *reestruturação administrativa e reorientação da estrutura organizacional* da Secretaria e do conjunto das unidades escolares.
2. **Participação da sociedade** nas decisões e gestão do sistema e das unidades escolares, integrando a sociedade na administração do sistema e das unidades educacionais públicas. Para tanto, conta com duas instâncias organizacionais:
 - *Colegiado Escolar* – mecanismo de controle social dos pais e das comunidades com a direta participação na gestão e acompanhamento do desempenho da escola, a ser implantado nas unidades da rede estadual de ensino.
 - *Conselho Estadual* de Educação – reorganização do Conselho, concentrando suas atividades e prerrogativas na deliberação em torno de diretrizes gerais e definições de política educacional, incluindo critérios de avaliação e acompanhamento e controle social das unidades escolares.
3. **Descentralização institucional e espacial** da gestão do sistema em três níveis:
 - *Parcerias com os municípios* com convênios de cooperação técnica e descentralização da merenda escolar, visando a autonomia administrativa dos municípios e o aproveitamento da produção local e o estímulo à implantação de hortas escolares.
 - *Gestão centrada na escola*, assegurando os meios para a sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar (sic); com autonomia para a formulação de calendário escolar e de programas de enriquecimento curricular ajustados às especificidades locais e aos interesses da comunidade.
 - *Descentralização do sistema de ensino para as instâncias regionais*, criando autonomia decisória sobre os aspectos operacionais para as

DIRECs e a responsabilidade direta pela execução efetiva para as escolas.²⁴

Note-se que, ao estruturar o modelo de gestão em torno desses princípios, simultaneamente a descentralização, tanto pedagógica quanto administrativa, passava a se constituir no eixo preferencial de intervenção. O primeiro e mais agudo sinal disso vinha do reposicionamento da SEC na gestão do sistema estadual de educação com a opção pela localização daquele órgão como indutor e orientador das políticas. Deve-se lembrar que tal reposicionamento era expressão do movimento de mudança mais amplo que envolvia as dinâmicas locais e, na verdade, já se vinha tornando cada vez mais comum nas formulações do MEC, mas, até então, estava ausente das manifestações do governo do estado. Lembremos de que nesse cenário a perspectiva de que a responsabilidade pela oferta e manutenção do sistema de ensino devia ser compartilhada entre o poder público e entes da sociedade civil, como empresas e pais de alunos, tornava-se mais e mais presente. Porquanto a educação passava a figurar entre os serviços não-exclusivos do aparelho do Estado, as agências executivas e as organizações sociais eram erigidas a um lugar de destaque para a operacionalização de atividades dessa natureza.

Perceba-se que, ao projetar a descentralização como eixo preferencial das intervenções, o ideal da racionalização da gestão da educação ia-se tornando mais nítido, ao passo que a integração das diretrizes macrogovernamentais às diretrizes educacionais começava a ter forma menos truncada nos documentos. Enfim, o pressuposto de que a alteração nos mecanismos gerenciais daria sustentabilidade à estratégia de reestruturação do Estado chegava com mais vigor nas formulações do governo do estado para a educação. Nada de excepcional dentro da agenda de ajustes que vinha sendo estruturada na década, mas, mesmo tímidos, começavam a aparecer sintomas inequívocos de mudança nas estratégias de intervenção do Estado pelas mãos do carlismo na Bahia.

Em todo caso, é inegável a mudança operada na concepção de educação e no desenho das diretrizes para esse setor. Isso se revelava não só no programa Educação de qualidade e qualificação para o trabalho, integrante do “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia”, mas também em outro documento central da gestão: o “Plano Plurianual 1996-1999”. Este documento, além de ratificar as dimensões ambiental, econômica, social, tecnológica e espacial indicadas naquele outro, divisava parte significativa dos componentes educacionais em ações para o quadriênio.

²⁴ SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia...**, op. cit., p. 82, grifos do autor.

Com um texto dedicado à educação um tanto enxuto, no lugar das reiteradas aclamações da educação como prioridade máxima, passava-se a enfatizá-la no novo Plano Plurianual como um desafio. Na proporção em que o discurso da prioridade absoluta se desfazia, as incursões do novo plano resumiam-se em três tópicos: 1) um diagnóstico da educação; 2) os objetivos do governo para o setor; 3) um quadro analítico com a descrição das linhas de ação e as metas para o quadriênio.

O diagnóstico descrevia um quadro geral da educação, trazendo à luz alguns dos principais problemas educacionais do estado (analfabetismo, acesso, repetência, evasão, baixas taxas de rendimento), sem deixar de acentuar os méritos das intervenções do último governo no setor para contornar os problemas listados. Os dados que davam suporte ao diagnóstico ainda eram relativamente defasados, porém era clara a articulação que se fazia entre a realidade educacional e a necessidade de elevação da competitividade sistêmica da Bahia, com vistas a um modelo educacional integrado às demandas do mercado, dentro da mesma concepção esboçada no “Plano de Desenvolvimento Sustentável...” Dizia o texto que:

[...] a realidade baiana demanda uma atenção especial no que concerne ao aumento das oportunidades e das habilitações para o ingresso mais rápido no mercado do trabalho, em condições de competitividade. No particular, a qualificação para o trabalho no âmbito da profissionalização de nível médio vem ganhando destaque, com a oferta de cursos de média e curta duração, concorrendo para a melhoria da competência técnica e da qualificação em setores chave para o desenvolvimento do Estado, com destaque para a educação tecnológica do trabalho.

Quanto à escolarização no ensino fundamental, registra-se um decréscimo no atendimento da clientela de 7 a 14 anos, no período de 1988/1989, em consequência da precariedade das condições da rede física e da não racionalização do uso dos espaços. Verificou-se, entretanto, uma retomada do crescimento da matrícula no período de 1991 a 1993, em torno de 10,93%, representando uma cobertura de 64,50% dessa faixa etária. Neste período, o Governo do Estado ampliou a rede física em 1.616 novas salas de aula, além de promover a recuperação de outras 11.731.²⁵

Os objetivos foram definidos nos seguintes termos:

- ampliação do ensino de qualidade, com ênfase no ensino básico, garantindo o acesso do cidadão à escola pública e buscando a diminuição do índice de repetência;

²⁵ BAHIA (Estado). Lei nº 6.913, de 1 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1996-1999 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 2 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006. p. 90.

- qualificação da população estudantil para o trabalho, como forma de contribuir para o desenvolvimento e a criação de competitividade sistêmica do Estado;
- ampliação das oportunidades econômicas e sociais da população baiana e da sua capacidade para inserção no processo de desenvolvimento da Bahia;
- assegurar a articulação do Estado com os municípios, como forma de atingir um ensino de qualidade em nível estadual, através do controle de qualidade dos serviços educacionais prestados.²⁶

Observa-se que, tanto no diagnóstico quanto nos objetivos traçados no “Plano Plurianual 1996-1999”, sobressaíam injunções acerca dos temas da qualidade da educação e da qualificação para o trabalho. No entanto, o texto acabava por deixar de lado muitos dos aspectos já contemplados no “Plano Plurianual 1992-1995” e até mesmo no programa Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho, tais como os referentes ao modelo de gestão e o controle pedagógico administrativo. Já a valorização da carreira aparecia no diagnóstico apenas em relação à formação do educador, tida como um passo importante para se atingir a qualidade desejada.

No quadro analítico em que se resumiam as linhas de ação do programa Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho (anexo 3), encontrava-se a lista das intervenções previstas para o quadriênio, em todos os níveis e modalidades, inclusive os programas e os projetos em andamento e a serem implementados, como por exemplo as ações do Projeto Nordeste.

Apesar das notáveis diferenças entre esses documentos e os produzidos na gestão passada, quanto a concepção de educação, linhas de ação e modelo de gestão, ainda é marcante em ambos a ausência de análises de suporte às opções político-pedagógicas, pois, embora aqui e acolá fossem introduzidos alguns componentes discursivos afinados com as diretrizes de reestruturação – tais como a necessidade de elevação da competitividade sistêmica da Bahia e a construção de um modelo educacional integrado às demandas do mercado –, as indicações para a área ainda eram cindidas pela fragmentação das idéias. A nova agenda da educação ainda não tinha contorno mais sistemático.

No mesmo período, em São Paulo, por exemplo, já se verificavam iniciativas mais contundentes, além de elaborações conceitualmente mais estruturadas. Conforme relatam Roseana Cortina e Thereza Adrião²⁷, o governo de Mário Covas já proclamava a melhoria da qualidade do ensino associando-a a um diagnóstico da educação pública paulistana e à

²⁶ BAHIA (Estado). Lei nº 6.913, de 1 de novembro de 1995..., op. cit., p. 91.

²⁷ CORTINA, Roseana Leite. **Política educacional paulista no governo Covas**..., op. cit; ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**..., op. cit.

perspectiva de revolucionar a produtividade dos recursos públicos de forma sistemática. Ele se insurgia em relação ao modelo de gestão adotado nos períodos anteriores e propunha a alteração do padrão de atendimento, recorrendo aos mecanismos gerenciais próprios da agenda de reestruturação. Vejamos uma passagem em que Thereza Adrião comenta o diagnóstico da educação apresentado por aquele governo e as medidas propostas:

Tal diagnóstico, encontrado no corpo das diretrizes da Secretaria, parte do pressuposto de que as medidas tomadas pelos governos nos últimos 20 anos são responsáveis por um processo de “deterioração e até mesmo de retrocesso” da educação paulista, resultante da articulação de fatores que estariam historicamente superados, mas que permaneciam existentes devido à omissão dos governos anteriores. Esses fatores seriam: o *modelo* da estrutura administrativa da Secretaria da Educação, a *função* que a Secretaria vinha desempenhando e os *resultados* alcançados. Em suma, tornava-se necessário reformar o modelo de gestão da SEE, ou o padrão de atendimento do serviço educacional até então encontrado.

As medidas propostas para superar os fatores problemáticos expressavam-se nas já apresentadas três diretrizes: *reforma e racionalização da rede* com vistas a alterar o que aqui chamamos de modelo organizacional; *desconcentração e descentralização* visando a alterar a função até então desempenhada pela SEE na condução da política educacional do estado de São Paulo e, por fim, *mudanças no padrão da gestão* relacionadas a revisões tanto na função da SEE quanto nos resultados esperados.²⁸

Aparece neste fragmento que o governo Mário Covas, além da crítica ao modelo de gestão adotado em períodos anteriores, tinha em mente um delineamento mais estruturado do padrão de atendimento a ser consolidado naquele estado. Algo bem diferente do que se vivenciava na Bahia, que tinha um diagnóstico parcial da realidade educacional, pautado em dados defasados e freqüentemente desarticulado da concepção de educação recém-assumida. É claro que tal “defasagem” não decorria de uma resistência às orientações emanadas no debate da reestruturação do Estado, mas, aos nossos olhos, era expressão da secundarização da educação no plano de adesão às formulações que se tornaram dominantes nos anos 90.

Olhando para a trajetória da Bahia no processo de expansão da educação, isso não era uma novidade, pois a tendência a tratar a educação como privilégio vinha de longa data, caracterizando a intervenção do Estado na Bahia, principalmente pelo negligenciamento na extensão desse direito aos setores pauperizados. Situação emblemática disso foi a verificada desde o processo de reação ao enigma baiano, em que se acentuou o desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento educacional. Não resta dúvida, porém, de

²⁸ ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança...**, op. cit., p. 114, grifos da autora.

que a edição do programa Escola de Qualidade, às vezes também referido como Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho, ou ainda Educação e Qualificação para o Trabalho, foi um passo decisivo para a concatenação das intervenções e o redirecionamento da concepção de educação do governo, bem como para a consolidação de uma política de educação mais afinada com os paradigmas assumidos por ele. Suspeitamos, porém, que a maioria das intenções manifestas e ações engendradas no período não foram concebidas no âmbito da SEC. Esta teria assumido a maior parte das orientações vindas do MEC, sem divisar estratégias próprias de atuação dentro da nova dinâmica operacional. Sintomaticamente, a Bahia se tornaria um celeiro de projetos experimentais. Vejamos o próximo item.

4.3- As ações em educação: o experimentalismo coordenado

Até aqui, acentuamos algumas mudanças nos marcos operacionais do governo no plano macrogovernamental, bem como as mudanças na concepção de educação e as diretrizes educacionais anunciadas nos documentos analisados, procurando iluminar a aproximação/distanciamento das formulações com os paradigmas assumidos. Neste item, passaremos a examinar as iniciativas que plasmaram as políticas para a educação básica, na perspectiva de oferecer elementos para que possamos acompanhar as opções do governo para materializar (ou não) as linhas de ação e as metas para o quadriênio, considerando também as demandas postas pelo quadro educacional da Bahia. Para esse empreendimento, foram tomados como suporte seis relatórios de atividades publicados pelo governo: “Cinco anos de Projeto Nordeste na Bahia”; “Relatório de atividades da Secretaria de Educação: período 1995-1997”; “Relatório de atividades 1998 (SAG)”; “Relatório de gestão 1995-1998”; “Relatório de atividades 1996”; “Bahia no caminho certo para o futuro: relatório de atividades 1995-1997”.²⁹

²⁹ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Cinco anos de Projeto Nordeste na Bahia**. Salvador: Secretaria da Educação, 1998; _____. **Relatório de atividades**: período 1995-1997. Salvador: Secretaria de Educação, 1997; _____. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de Gestão 1995-1998**. Salvador, 1998; _____. **Sistema de avaliação do desempenho escolar da rede pública estadual da Bahia**: relatório conclusivo. Salvador: Secretaria da Educação; CONSULTEC, 1997; BAHIA (Estado) Governador, 1995 – (Paulo Souto). **Relatório de atividades 1996**. Salvador, 1997; _____. Governador, 1995 – (Paulo Souto). **Bahia no caminho certo para o futuro**: relatório de atividades 1995-1997.

A análise desses relatórios revelou que os esforços de incorporação de uma nova racionalidade foram um diferencial na política educacional da gestão Paulo Souto, em especial a partir do seu segundo ano. Tais esforços, porém, tenderam a ser mais concatenados em relação à ordenação administrativa da SEC e ao desenvolvimento dos programas do governo federal. As iniciativas de âmbito pedagógico foram dispersas e de alcance reduzido dentro do cenário baiano. Uma primeira amostra disso pode ser percebida nas ações que materializaram o NEBE III, descritas no Quadro 4.2.

Note-se que neste quadro os projetos concernentes aos componentes Materiais de Ensino Aprendizagem, Capacitação de Recursos Humanos e Inovações Pedagógicas têm como característica comum a abrangência restrita dentro das redes estadual e municipal de ensino, embora tenham sido implementados desde o começo da gestão. O projeto Inovações Pedagógicas praticamente só atendeu a escolas da capital, mesmo assim envolvendo um número relativamente pequeno de instituições. Quando o quesito é gestão educacional, no entanto, tal característica desaparece, pois nesse componente as ações desencadeadas tiveram repercussão sobre toda a rede estadual.

Quadro 4.2
AÇÕES DO NEBE III NA BAHIA – 1995-1998

Projeto	Objetivos	Ações	Beneficiados/Alcance
Componente: Gestão Educacional			
Reestruturação da SEC	Dotar a SEC de uma estrutura mais eficaz à gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.	Reestruturação da SEC e implantação da Coordenação de Projetos Especiais; implementação do microplanejamento educacional, mediante o cadastramento das escolas de 1ª a 8 séries de 389 municípios;	- Foi elaborado e implantado um projeto de rede desenvolvendo <i>softwares</i> de funções operacionais estratégicas; - Informatização e interligação em rede de SEC e DIRECs; - Treinamento em informática;
Plano Diretor de Informática (PDI) e Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG)	-Instrumentalizar o processo de mudança da gestão educacional no âmbito da SEC -Promover a informatização da SEC e DIRECs	Organização do plano (infra-estrutura de SEC, processos de trabalho, sistemas necessários e equipamentos); Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG), desenvolvimento de projeto coletivo de <i>softwares</i> entre Secretarias de Educação do NE	- Descentralização de serviços da SEC p/ as DIRECs; - Aquisição de equipamentos de informática (65 micros, 99 impressoras, 4 servidores, 25 estações de trabalho MM, 2 canhões de vídeo e <i>plotter</i> , 11 <i>scanners</i> , 13 <i>notebooks</i> , 1 roteador) - Mudança na estrutura administrativa da SEC
Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)	Implantar processo gerencial de planejamento estratégico na/pela escola	Implantação experimental do PDE em 26 escolas estaduais;	17 escolas em Salvador, 2 Ilhéus 2 F. Santana, 2 Stº A. Jesus, 1 Valença, 2 Itabuna
Componente: Materiais de Ensino Aprendizagem			
Materiais de ensino-aprendizagem	Estimular a leitura e equipar escolas com recursos didáticos	Aquisição de <i>kits</i> pedagógicos	51.512 jogos pedagógicos (1ª e 2ª séries); 31.083 jogos pedagógicos e 20.156 mapas e cartazes (3ª e 4ª séries)
Componente: Instalações Escolares			
Construção de salas, ampliação de escolas e Recuperação nas redes estadual e municipal	Construir, restaurar e ampliar prédios escolares	Construção, restauração e ampliação de prédios escolares, além de aquisição de equipamentos: armários, conjuntos de móveis e implantação de cantos de leitura	Construção de 69 escolas; ampliação de 15 escolas; recuperação de 608 escolas, destas 237 tiveram recuperadas de 1 a 2 salas apenas; construção de alambrado em 2 escolas, adaptação de instalações em 15 escolas.
Componente: Capacitação de Recursos Humanos			
Escola Ativa	Melhorar o desempenho escolar das classes multi-seriadas da zona rural e erradicar o trabalho infantil	Envolveram 920 alunos de 5 municípios da região sisaleira, com material de consumo e capacitação de professores	3 escolas Conc. Coité, 4 Retirolândia, 3 Riachão Jacuípe, 4 Santaluz, 6 Valente
Ciclo Básico de Aprendizagem	Melhorar o desempenho pedagógico e gerencial dos profissionais das escolas de 1ª a 4ª séries	Cursos de 160 horas distribuídos em 4 módulos	2.295 professores, além de técnicos, dirigentes e coordenadores municipais
Componente: Inovações Pedagógicas			
Inovações Pedagógicas: Momentos de Leitura; Alfabeto Móvel; Jogos Matemáticos; TV SESI; Calendário Cristão; Supermercado Jovem; Horta Educativa	Estimular o aparecimento de novas metodologias de ensino	O desenvolvimento das experiências, a reprodução e a distribuição de <i>kits</i> com 8 fascículos contendo as ações desencadeadas para escolas da RMS e Reg. sisaleira.	52 escolas Salvador, 1 Ilhéus
Viver a Escola	Divulgar experiências pedagógicas inovadoras	Produção de programas de TV divulgando inovações pedagógicas.	16 programas veiculados

Fonte: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Cinco anos de Projeto Nordeste na Bahia...**, op. cit.

Antes de adentrarmos em alguns movimentos que materializaram o reordenamento administrativo e a revisão do modelo de gestão da educação, cabe destacar que, ao tomar parte do NEBE III, a SEC inseria-se na implantação do sistema integrado de gestão educacional, cuja tônica era colocar a função planejamento num patamar privilegiado para a elevação da eficiência da gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros. Para isso, algumas medidas preliminares seriam assumidas desde 1995, inclusive por meio de ações integradas de capacitação dos secretários municipais de Educação. Neste sentido, registra-se no relatório de cinco anos do NEBE III que:

foi desenvolvido pelo Projeto Nordeste Nacional o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM, através de seminários, com abordagens sobre o sistema educacional, a missão das secretarias municipais à luz das importantes mudanças decorrentes das novas legislações e, principalmente, a melhoria das práticas de Gestão Educacional.³⁰

No âmbito da SEC, um dos vetores para a materialização do reordenamento administrativo e da revisão do modelo de gestão da educação foi o Programa de Descentralização do Serviço de Administração Geral – SAG, cujo desenvolvimento impulsionaria a elevação do SAG a um setor-chave dentro da estrutura organizacional da SEC, particularmente a partir do ajuste administrativo inaugurado com a Lei nº 7.028/97.³¹ Com esta lei, o SAG passou a gerenciar várias ações antes atribuídas a dois órgãos que foram extintos: o DOE (Departamento de Organização Escolar) e o SAE (Serviço de Assistência ao Educando). Com a ampliação dos seus papéis, o SAG passou de um departamento sistêmico da administração direta a um setor de sustentação e desenvolvimento do sistema estadual de ensino público e de funcionamento administrativo da SEC e das diretorias regionais de Educação,³² viabilizando, inclusive, as propaladas autonomia e capacidade de gestão das escolas estaduais. Sob a coordenação desse órgão teriam seqüência vários programas decorrentes de convênios e/ou parcerias, além, é claro, daqueles concebidos e mantidos pela SEC. Entre os programas executados pelo SAG estavam os atinentes a informatização e

³⁰ SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. *Cinco anos de Projeto Nordeste na Bahia...*, op. cit., p. 11.

³¹ BAHIA. Lei nº 7.028, de 31 de janeiro de 1997. Altera a estrutura organizacional e de cargos da Administração Pública Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 1 fev. 1997. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

³² Considerações da então diretora geral do SAG, Josenilda Piola. In: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de gestão 1995-1998**. Salvador, 1998.

interligação em rede da SEC, DIRECs e escolas, remodelação da política de gestão tanto dos órgãos da administração direta como das escolas, intensificação da terceirização de serviços e atividades, capacitação de recursos humanos, controle e manutenção patrimonial. A Lei nº 7.028/97 também inovaria ao integrar a Coordenação de Projetos Especiais à estrutura organizacional da SEC, conforme podemos acompanhar na descrição de seu artigo 7º:

Os incisos II e III, do art. 37, da Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991, passam a vigorar com a seguinte redação:

II - Órgãos da Administração Direta:

- a) Gabinete do Secretário;
- b) Assessoria de Planejamento;
- c) Serviço de Administração Geral;
- d) Inspeção Setorial de Finanças;
- e) Núcleo de Desenvolvimento da Administração;
- f) Coordenação de Educação Superior;
- g) Coordenação de Avaliação do Sistema Educacional;
- h) Coordenação de Projetos Especiais;
- i) Superintendência de Desenvolvimento Educacional;
- j) Diretoria Regional de Educação.

III - Órgãos em Regime Especial da Administração Direta:

- a) Instituto Anísio Teixeira;
- b) Serviço de Construções Escolares.³³

Devemos lembrar que uma das condições para a execução do NEBE era a criação da referida coordenação. Mas, nessa estrutura, além dessa novidade, chama a atenção também a incorporação da Coordenação de Avaliação do Sistema Educacional, outro foco candente nos processos de mudança no modelo de gestão da educação no período, mas que na Bahia ainda não era tão realçado pelo governo. Com essa medida, porém, os sinais de que havia uma busca pela consolidação do sistema de avaliação tornavam-se mais visíveis. Aliás, no mesmo ano de sanção da lei em questão foi implantado o SIAD (Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Escolar), que seria executado pela Consultec (Consultoria em Projetos Educacionais e Concursos Ltda.), com sede em Salvador. O SIAD visava caracterizar e diagnosticar a qualidade do desempenho do sistema estadual, especificamente da 1ª e 5ª séries do ensino fundamental e 1ª série do ensino médio, por meio da aplicação de provas de língua portuguesa, redação e matemática aos alunos da 2ª e 6ª séries do ensino fundamental e da 2ª série do ensino médio, além de questionários de avaliação da prática docente e da gestão

³³ BAHIA. Lei nº 7.028, de 31 de janeiro de 1997..., op. cit.

educacional, respectivamente, aos professores de língua portuguesa e matemática, aos diretores das escolas estaduais e aos diretores das 33 diretorias regionais.³⁴

As provas e os questionários do SIAD foram aplicados no dia 5 de junho de 1997, abrangendo os 415 municípios do estado, sob a coordenação regional das 33 DIRECs, envolvendo 4.350 escolas estaduais em todo o estado, 10 escolas da rede municipal e 10 escolas da rede particular de Salvador.

Ao lado dessas medidas, também davam materialidade ao reordenamento administrativo e à revisão do modelo de gestão a informatização da SEC, das 33 DIRECs do estado e depois a interligação em rede desses órgãos. Isto tornava real a transferência de parte das atividades administrativas da SEC para as DIRECs, permitindo que passassem a ser executados nas regiões educacionais procedimentos antes centralizados em Salvador, como por exemplo as solicitações de salário-família, licença-prêmio, pagamento de férias, atividades complementares, aposentadoria, alteração de carga horária, além de pagamentos de contas de energia, água e telefone das escolas da rede e das próprias diretorias regionais. Em 1996, com a implantação do PINAD (Projeto de Informatização Administrativa), seriam incluídas nessa rota as escolas públicas estaduais com mais de 500 alunos. Por meio deste projeto foram adquiridos 1.200 *kits* de informatização escolar, distribuídos em 399 escolas.

Retenha-se que no mesmo período o MEC lançaria um programa de informatização das escolas, cujo objetivo era permitir o uso de computadores no processo ensino-aprendizagem. Localiza-se aí a origem do PROINFE (Programa Estadual de Informática na Educação). Além da capacitação de técnicos objetivando o apoio e o acompanhamento do programa, foram implantados oito núcleos de tecnologia educacional. A implantação de laboratórios de informática nas escolas não chegou a ser efetivada.

Ainda sob os auspícios do SAG, seria viabilizado o processo de descentralização de recursos financeiros para estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, nas redes estadual e municipal. Seriam intensificadas ações de repasse de verbas para a manutenção das atividades didáticas, escolarização da merenda, conservação e reequipamento das escolas, por meio do PMDE (Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e do FAED, também originados e subvencionados pelo MEC.

Além disso, seriam adotadas estratégias de viabilização do “caixa escolar”, um dos mecanismos-chave dentro dessa política de transferência de responsabilidades para as escolas, criado em 1997 para que tais instituições de ensino fundamental recebessem recursos

³⁴ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Sistema de avaliação do desempenho escolar da rede pública estadual da Bahia**: relatório conclusivo..., op. cit..

diretamente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), tanto para a manutenção das escolas quanto para a aquisição de material de consumo, material didático e pequenos reparos. Dentro desse projeto, o repasse de recursos para as escolas dava-se por intermédio das suas unidades executoras, que na prática são instituições de direito privado, sem fins lucrativos, que tanto podem ser organizadas como Caixa Escolar quanto como Conselho Escolar ou Associação de Pais e Mestres. A organização das unidades executoras acarretaria para as escolas a obrigação de reger uma vida jurídica própria, inclusive do ponto de vista contábil, além de induzir as instituições de ensino a definir estratégias de captação de recursos.

A SEC entrava nesse processo não só assumindo esse receituário, mas mediando a organização jurídica dessas instituições, bem como o repasse dos recursos às escolas que ainda não se haviam preparado para criar suas unidades executoras. Associado a isso, seriam aprovadas as Leis n.ºs 6.981, de 25 de julho de 1996, e 6.267, de 11 de março de 1997, ambas referentes à regulamentação do colegiado escolar na rede estadual de ensino básico.³⁵

Nota-se que o reordenamento administrativo operado na SEC era vital para o desenvolvimento de programas do MEC como os já referidos acima, entre outros, como os Programas Cesta Aluno/Professor/Escola, Cesta Saúde do Escolar e Transporte Escolar, que beneficiaram 280 mil alunos, 11.900 professores e 5.542 escolas de ensino fundamental das redes estadual e municipal, dentro do Programa Comunidade Solidária do governo federal.³⁶

Esse conjunto de ações nos campos administrativo e do redirecionamento do modelo de gestão do sistema, descritas em parte no Quadro 4.2, além de mais abrangentes, diferem das intervenções pedagógicas não só pelo lugar alçado no processo de estruturação das políticas – sendo quase todas elas implementadas até o segundo ano da gestão –, mas pela própria abrangência/repercussão no sistema estadual de educação. De fato, num cenário de crise crônica da educação pública, com índices tão altos de retenção dos alunos e de demandas por expansão do acesso e melhoria da qualidade, como vimos nos capítulos 2 e 3, não era possível simplesmente ignorar as questões pedagógicas. As alternativas apresentadas no período, no entanto, estavam longe de responder a tais demandas e veicular as diretrizes pedagógicas assumidas pelo governo de forma abrangente, apesar da deflagração de uma

³⁵ BAHIA (Estado). Lei n.º 6.981, de 25 de Julho de 1996. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006; _____. Lei n.º 6.267, de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar, na Rede Estadual de Ensino Público, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

³⁶ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de gestão 1995-1998**..., op. cit.

avalanche de projetos com foco no currículo, nas práticas de avaliação e nas técnicas de ensino, conforme podemos acompanhar no Quadro 4.3.

QUADRO 4.3

SÚMULA DE PROJETOS ACIONADOS PELO PROGRAMA ESCOLA DE QUALIDADE – 1995-1998

PROJETO	NATUREZA DA INTERVENÇÃO/OBJETIVO	ABRANGÊNCIA
Reprovar a repetência	Combate à reprovação	33 escolas piloto
Avaliando a avaliação	Combate à reprovação, consoante a introdução da recuperação paralela, flexibilização das formas e períodos de avaliação no calendário escolar, estímulo a uma avaliação contínua das atividades de ensino-aprendizagem	33 escolas piloto
Núcleos de Alfabetização	Espaços de difusão, construção e socialização de práticas pedagógicas	atendeu 681 professores
Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Escolar (SIAD)	Caracterizar e diagnosticar a qualidade do desempenho do sistema estadual, especificamente da 1ª e 5ª séries do ens. fundamental e 1ª série do ens. médio	criado em 1997
Pró-leitura – Programa de Cooperação Educacional Brasil-França	Estimular o aperfeiçoamento lingüístico e as práticas de leitura.	Implantado em 1992, atingiu 20 escolas de Magistério e 40 de pré à 4ª séries, capacitando 960 professores
Revitalizar	Iniciado em junho de 1995, tinha como objetivo ampliar os índices de aprovação e permanência nas classes de 5ª a 8ª séries da rede estadual. A estratégia do projeto era a realização de reuniões, seminários, palestras e sessões de estudo visando à implantação das diretrizes curriculares para o ensino fundamental, elaboradas na gestão passada.	230 professores, coordenadores e diretores de 39 escolas
Redimensionamento do Esporte Escolar	Oficinas de xadrez, vôlei, capoeira e handebol	217 escolas
Pró-Matemática	Cooperação Brasil/França, em parceria com o MEC, visa melhoria do ensino de Matemática nas escolas de 1ª à 4ª série	2 escolas de Magistério
Escola Eficaz	Inicialmente visava implantar 20 escolas de excelência nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, com base na metodologia da Gestão pela Qualidade Total, passando a ser definido como projeto piloto que subsidiaria o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)	Implantado em 1998 em 26 unidades escolares da capital e do interior.
Escola Ativa	Propunha metodologia específica, sem reprovação, p/ melhorar o desempenho escolar das classes multi-seriadas da zona rural e erradicar o trabalho infantil	5 municípios da região sisaleira, envolvendo 920 alunos.
Escola nas Férias	Ampliação do ano letivo em 96 horas para alunos reprovados nas atividades regulares durante o ano letivo.	Implantado em 1998, teve a participação de 58.250 alunos e 96% deles foram aprovados.
Classes Aceleradas	Visava agilizar a escolaridade de alunos de 1ª a 4ª com distorção idade/série. O aluno podia avançar duas ou mais séries em um ano, conforme o seu ritmo. Através de convênio, o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – Cenpec, de São Paulo, passou a fazer adaptação de material didático para o projeto.	Implantado em 1998 em 208 classes na capital e 310 no interior, atendendo a 12.950 alunos.
Salas-Ambientes	Reestrutura os espaços da escola, visando proporcionar condições materiais para o desenvolvimento de cada componente curricular	Teve início em 1998 com a instalação de 260 salas-ambientes em 20 escolas de 5ª a 8ª da capital e do interior, em caráter experimental.
Ciclo Básico da Aprendizagem (CBA)	Propunha a eliminação da seriação, com vistas ao sucesso escolar. O CBA I, o único implantado parcialmente, envolvia alunos da primeira etapa do ensino fundamental, equivalente a 1ª e 2ª série.	Aproximadamente 240 mil alunos no ano de 1998, inclusive da rede municipal.
Teleducação	Visava maximizar a utilização de tecnologia nas escolas, consoante a complementação das atividades de ensino. Realizado em convênio com a Fundação Roberto Marinho	13 telessalas em escolas supletivas e 35 telessalas para atendimento às disciplinas Física, Química, Biologia e Matemática do ensino médio. Atendeu a 18.360 jovens e adultos com o acesso ao Telecurso 2000.

Fonte: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Cinco anos de Projeto Nordeste...**, op. cit.; _____. **Relatório de atividades da Secretaria Educação...**, op. cit.; BAHIA (Estado). **Relatório de atividades 1996...**, op. cit.; _____. **Bahia no caminho certo-1997...**, op. cit.; _____. **Relatório de atividades 1998...**, op. cit.; _____. **Relatório de gestão 1995-1998...**, op. cit.

Nesse Quadro é possível perceber que, embora a maior parte dos projetos de natureza pedagógica tivesse em mira a liberação do fluxo (Reprovar a Repetência, Avaliando a Avaliação, Revitalizar, Escola Ativa, Escola nas Férias, Classes Aceleradas e Ciclo Básico de Aprendizagem) e fossem reivindicados como expressão do esforço de instauração da qualidade e da eficiência na educação, estavam longe de envolver uma população significativa de estudantes, professores e dirigentes (como visto no Quadro 4.3) e de oferecer alternativas pedagógicas mais duradouras e abrangentes. Ao invés de concentrar esforços em poucas ações de abrangência maior dentro do estado, optou-se por abrir várias frentes, com a implementação de projetos pedagógicos experimentais, pilotos e/ou de ação tópica. Sob o viés experimentalista, todos os projetos que compunham o programa Escola de Qualidade tinham sido implementados parcialmente, a maioria com início no último ano do governo e atendendo a um número pequeno de escolas. Deste modo, embora se aproximasse de diretrizes mais afinadas com a concepção de educação pública gerencial, os projetos de natureza pedagógica engendrados no período não caracterizavam uma política prioritária do governo. Ademais, a busca da qualidade, que se constituía em um dos temas de base do documento que estabeleceu as diretrizes para o quadriênio, resultava confrontada pelas opções que tomaram proporções mais expressivas como iniciativas duradouras e de impacto na gestão do sistema, notadamente as investidas para o reordenamento administrativo e da gestão da educação, já mencionadas anteriormente.

Embora nos pareça marcante a influência do NEBE III e outros programas do MEC em que a SEC atuou em parceria, tal influência não chega a ser suficiente para explicar a competência revelada por ela para conceber e viabilizar intervenções coordenadas no plano administrativo. Há que considerar o momento novo em que se movimentava o governo, suas estratégias de aperfeiçoamento do modelo de gestão e suas prioridades. Difícil dissociar a dinamização lograda no plano administrativo da própria figura do secretário de Educação que, como dissemos antes, era tido como portador de uma cultura administrativa afeita à reorientação do modelo gerencial do Estado.

Cabe acentuar, por exemplo, que algumas ações sob a responsabilidade do SAG não foram executadas diretamente pelo governo, mas por meio de convênios com organizações não-governamentais, nomeadamente o Liceu de Artes e Ofícios da Bahia e a OAF (Organização de Auxílio Fraternal), que passaram a entregar o material mobiliário, intensificando a terceirização de serviços pela SEC. Mas, além da terceirização dos serviços, a terceirização de pessoal para atividades-fim (professores, “estagiários” e cargos de provimento temporário) tornou-se ainda mais recorrente. O REDA ganharia impulso especial

e a SEC se distinguiria como um dos órgãos com mais contratos temporários de mão-de-obra. Segundo o relatório do SAG³⁷, só nessa gestão mais de 37 mil estudantes atuaram nas escolas de todo o estado, enquanto o contingente de professores concursados nomeados chegou a 1.991, e 1.891 designações. O contrato do REDA nessa conjuntura, além de inserir-se como um controverso mecanismo de enxugamento da máquina pública e flexibilização da gestão de pessoal, graças à precarização do vínculo empregatício, constituía-se também num forte aliado na conservação da cultura de apropriação do Estado e de seu uso em benefício daqueles que o administram. Por intermédio do REDA, os “cabides de emprego” voltaram a ser uma moeda de troca de voto, um verdadeiro golpe na administração pública independente que ressurgira como uma das principais conquistas na Constituição de 1988.

Todavia, as ações da SEC não seriam resumidas à revisão da estrutura administrativa e do modelo de gestão, ou ainda aos projetos do Programa Escola de Qualidade citados no Quadro 4.3, mas envolviam a ampliação da oferta do ensino fundamental e médio e suas modalidades, a revisão da organização do sistema de ensino para adequá-lo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), entre outras (conferir o anexo 4 – Súmula de programas e projetos educacionais implantados na Bahia).

Dentre essas iniciativas, cabe destacar o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio que, a partir de 1997, orientaria o redirecionamento do ensino médio para a formação básica, ao passo que extinguiria os cursos profissionalizantes. Tal caminho, embora acatasse as orientações da nova LDB, abortava a implantação das diretrizes curriculares para os cursos profissionalizantes de nível médio que começaram a ser elaboradas e implantadas na gestão de ACM. A linha de ação da qualificação para o trabalho (ênfaticada no “Plano de desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia”, tendo em vista a capacitação de recursos humanos e a formação de mão-de-obra qualificada para a melhoria da competência técnica), que antes se ressentia de um desenho da sua operacionalização, passava nesse movimento a tê-lo no Programa de Educação para a Competitividade, que se consubstanciou no “Programa estratégico de desenvolvimento industrial do Estado da Bahia”³⁸. Este documento, cuja elaboração foi confiada à FIEB (Federação das Indústrias do Estado da Bahia) por meio de convênio com o governo do estado, explicitava que “a importância da educação para o desenvolvimento deriva do seu impacto sobre a produtividade e distribuição de renda”³⁹. De

³⁷ SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de Gestão 1995-1998**... op. cit.

³⁸ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. **Programa estratégico de desenvolvimento industrial do Estado da Bahia**. Salvador: FIEB/SEI, 1998.

³⁹ Idem, p. 77.

passagem, temos aqui mais uma mostra da relação privilegiada do governo com o capitalismo industrial.

Quanto ao primeiro aspecto, argumentava-se, com base em dados do “World Development Report”, produzido pelo Banco Mundial, que a cada ano adicional de estudo a produtividade agrícola e industrial aumenta em 5%. Por este ângulo, a qualificação era referenciada como um meio para uma atuação mais lucrativa do trabalhador. Por outro lado, enfatizava-se também a educação como um fator de distribuição de renda, tendo em vista que, no Brasil, “a escolaridade explica entre 30[%] e 50% da desigualdade de renda”⁴⁰. Sob esses supostos, tanto o governo quanto os setores empresariais representados na FIEB concordavam que a educação era uma rota estratégica para o desenvolvimento industrial. Com base na proposta dos empresários para a melhoria da qualidade da educação, elaborada pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), dizia o documento da Bahia: “Os trabalhadores devem possuir habilidades de leitura, raciocínio lógico, noções de matemática e estatística que lhes permitam lidar com novos equipamentos e formas de organização da produção, como no caso da qualidade total, das células de produção e do processo *just-in-time*”⁴¹.

Merece aprofundamento a discussão sobre a intervenção do empresariado baiano na agenda da educação no período em tela, particularmente os projetos para o setor, sugeridos no Programa de Educação para a Competitividade, o que foge da nossa seara. Por ora, cabe realçar que o interesse do empresariado pela agenda da educação tem sido uma tendência marcante em todo processo de ajuste do Estado, experimentado no Brasil a partir dos anos 90. Estudo empreendido por Sandra Sousa⁴² mostra que desde a década de 80 os governos estaduais paulistas estimularam as parcerias entre as escolas da rede estadual e as empresas. Tais parcerias, segundo a autora, embora até 1997 ainda fossem restritas e tivessem como motivação, para as empresas envolvidas, a criação de uma “imagem social” positiva, não se desvinculavam de uma nova concepção sobre o papel do Estado na educação.

⁴⁰ Vale a pena conferir, problematizando incursões dessa natureza, os trabalhos de: GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais..., op. cit.; KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José C.; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2002; PARO, Vitor H. Parem de preparar para o trabalho!!! – reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: _____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

⁴¹ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. **Programa estratégico de desenvolvimento industrial do Estado da Bahia...**, op. cit. p. 78.

⁴² SOUSA, Sandra M. Zákia L. Escola e empresa: iniciativas de parceria no Estado de São Paulo. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

Algo semelhante também é constatado por Sofia Vieira Lerche⁴³ na análise empreendida sobre a política educacional brasileira no período 1985-1995. Ao chamar a atenção para a participação dos “atores de fora da burocracia” na política educacional, a autora traz dados sobre a movimentação de alguns setores empresariais para a organização de uma agenda para a educação, além de algumas publicações resultantes desse processo desde o início da década de 90.

Outra ação que reforçava o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio era a construção de 17 unidades de ensino médio em Salvador e no interior (Guanambi, Brumado, Paulo Afonso, Irecê, Vitória da Conquista, Ilhéus, Itaberaba, Bom Jesus da Lapa, Xique-Xique, Teixeira de Freitas, Itapetinga, Juazeiro, Ibotirama, Feira de Santana e Ipiaú). Essa ação, já prevista no relatório de atividades 1995-1997 da SEC, com a morte do deputado Luís Eduardo Magalhães passaria a ter um corolário diferente. Seriam idealizados os colégios-modelo, todos com o nome do deputado, para não perder o hábito e a oportunidade de reiterar o personalismo. Dentro de um padrão arquitetônico arrojado, esses colégios foram projetados para serem células de um novo tempo do ensino médio na Bahia:

A série de colégios-modelo construída pelo Estado atende aos mesmos padrões arquitetônicos e pedagógicos da Escola Thales de Azevedo, que fica no Costa Azul. Cada colégio tem 12 salas de aula (o de Salvador terá 21), além de salas para laboratórios de ciências, de artes, de TV/vídeo e de língua estrangeira. Recreio coberto, cantina, cozinha, guarita de acesso, auditório com capacidade para 200 pessoas e estacionamento completam a estrutura dos novos colégios estaduais.⁴⁴

Além desses itens, cada colégio abrigaria uma biblioteca pública, ocupando dois dos seis pavimentos do prédio, com cerca de 3,5 mil títulos, destinados a enriquecer a nova proposta pedagógica que seria implantada. O primeiro colégio nesse padrão foi inaugurado em novembro de 1998, no município de Barreiras. Os demais estavam em andamento e todos tinham previsão para entrar em funcionamento no ano letivo de 1999.

Ao lado do redirecionamento do ensino médio, o Programa de Aperfeiçoamento de Professores seguiu como um dos mais destacados focos de intervenção do governo visando à melhoria da qualidade, envolvendo tanto a continuidade dos cursos de atualização quanto a implantação do Pró-Leigos, dirigido a professores sem formação de nível médio, além dos cursos de formação à distância como Um Salto para o Futuro. Entre as iniciativas para a

⁴³ VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**..., op. cit.

⁴⁴ Colégios-modelo estão sendo concluídos. **Diário Oficial**, Salvador, ano LXXXIII, n. 16.992, 22 dez. 1998. Caderno 1, p. 2.

expansão do acesso e combate ao analfabetismo na população de 15 anos e mais, o projeto AJA Bahia logrou o atendimento de 535.702 alunos entre 1996 e 1998, reforçado pelos cursos de Aceleração I e II (ensino fundamental) e Aceleração III (ensino médio) para jovens e adultos, atendendo a 504.677 alunos no período. Inicialmente, esses cursos tinham como alvo alunos com defasagem idade/série, mas posteriormente foram estendidos a todas as classes do ensino noturno.

Em meio às ações desencadeadas pelo governo, cabe frisar que as atinentes à assistência ao estudante seguiam como focos de grande atenção dentro do governo, inclusive por meio dos programas em parceria com o MEC de aquisição de livros, distribuição de *kits* de desenho, esportivos, fardamento, operacionalização dos programas Cesta Aluno, Professor/Escola, Cesta Saúde do Escolar e Transporte do Escolar, além do programa de escolarização da merenda que, a partir de 1996, passou a transferir recursos para esse fim diretamente às escolas. Vejamos no próximo item uma síntese das ações a partir dos índices que orientaram a exploração dos documentos.

4.3.1- O aperfeiçoamento dos marcos operacionais do Estado no âmbito da educação: considerações a partir dos índices selecionados

Em relação aos índices selecionados com vistas à classificação de elementos constitutivos dos documentos analisados, observa-se que há uma sensível diversificação dos temas abordados. Índices até então alheios ou referidos dentro de uma perspectiva dissonante com os ideais emergentes nos anos 90 passaram a se fazer presentes, como por exemplo o controle pedagógico administrativo, que passou a ser evidenciado desde o estabelecimento da meta de fortalecimento do sistema de avaliação, assim como a descentralização, que passou a polarizar as estratégias de gestão do sistema estadual, desde a descrição dos princípios do modelo de gestão, no “Plano de desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia”.

Em face dessa diversificação, uma das novidades que sobressai é a desconcentração das atividades no eixo qualidade/quantidade. Embora as atividades de expansão do acesso (quantidade) ainda fossem bastante expressivas, ampliaram-se também os projetos voltados para a qualidade do ensino, tanto por meio do Programa Escola de Qualidade quanto de outros que promoviam a implementação e a revisão das diretrizes curriculares, a formação de professores, a disseminação de novos padrões e valores

educacionais, etc. Mas a diversificação não se fez acompanhar pela consolidação dos projetos, que em sua maioria tiveram inserção atomizada. Neste sentido, particularmente a qualidade, que desde o primeiro documento analisado distinguiu-se como o tema que mais polarizava entre as linhas de ação, não logrou constituir-se como elemento impulsionador das políticas públicas para a educação, ficando restrita a uma peça alegórica na retórica e na prática governamental.

Quanto à desconcentração das atividades, a principal novidade da gestão vinha da ênfase dada à mudança no modelo de gestão. O índice descentralização/centralização, que na gestão anterior ficou restrito à aprovação de menos de meia dúzia de intervenções que não se dissiparam, passou a ser o centro das medidas de reordenamento administrativo da SEC e da irradiação de um modelo de gestão pautado pela transferência de responsabilidades. Aliás, desde as linhas de ação para a educação previstas no “Plano de Desenvolvimento Sustentável” isso ficava claro e, de fato, esse foi o aspecto que sofreu as intervenções mais duradouras e de maior impacto sobre o sistema de ensino no estado. Vejamos, por exemplo, que os três níveis da descentralização institucional e espacial da gestão, previstos naquele documento, foram consolidados no período. Note-se que a parceria com os municípios, por meio de convênios de cooperação, foi ampliada. Paralelamente a isso, intensificou-se a transferência do controle das escolas de ensino fundamental para os municípios e a gestão centrada na escola alcançou números bem mais vultosos do que na gestão de ACM, mediante o cadastramento de 2.756 escolas e a criação dos seus “caixas escolares”. Finalmente a descentralização do sistema de ensino para as instâncias regionais foi materializada na íntegra, passando para as DIRECs responsabilidades administrativas antes centradas na SEC, em Salvador.

Nessa dinâmica, a opção pela definição da SEC como órgão indutor e orientador das políticas começaria a se efetivar. Todavia, é importante reter que as iniciativas geradas não sobressaíram como gestos solitários, mas partilhados por um conjunto de parceiros que se fizeram mais e mais presentes na ordenação e implementação dos projetos para a educação básica, tais como MEC, BIRD, Fundação Roberto Marinho, Fundação Odebrecht e governo da França.

Quanto ao controle pedagógico-administrativo, porém, os passos ainda não foram tão amplos. O projeto iniciado na gestão anterior, por meio de convênio com a Fundação Carlos Chagas, que previa a qualificação de recursos humanos da SEC para a implantação de um sistema de avaliação, ficaria para trás. O novo sistema, nomeado SIAD, apesar de ter efetivado uma das linhas de ação estabelecidas, ainda expressava uma certa hesitação com o direcionamento de uma política de avaliação. Aplicado em 1997, o SIAD não teve

repercussão sequer nos relatórios do governo, caracterizando-se como uma peça morta. Em nenhum documento analisado tornou-se explícito qualquer ajuste nos projetos e nas práticas da SEC a partir do relatório de avaliação produzido com esse investimento. Enfim, o governo não conseguiu dar ao SIAD um lugar de destaque na agenda da educação. Isso era emblemático do próprio modo como o governo ia se apropriando das estratégias de adequação da educação aos ideais assumidos.

Em relação à valorização da carreira, o caso era bem diferente. Este índice teve uma aparição tênue entre todos os documentos analisados, mas isto não significou a ausência de ações controversas que professassem tal valorização. O exame dos documentos evidenciou que, ao longo desses quatro anos, as ações focadas na carreira foram no sentido de harmonizá-la à regulamentação da terceirização, assim como à flexibilização dos direitos trabalhistas. Neste sentido, em lugar da tão aclamada valorização da carreira do magistério, os movimentos operados concorreriam para a intensificação de sua precarização. Como já indicamos no capítulo 3, desde 1992, com a implantação do REDA, a terceirização das atividades de ensino vinha-se consolidando. Na gestão Paulo Souto isso seria incrementado não só pelo aumento do número de contratos dessa natureza, mas pela introdução de mecanismos de premiação pelo “mérito individual”, mantendo um piso salarial que em alguns períodos chegaria a ser inferior ao salário mínimo nacional.

Quanto à terceirização, chamam a atenção os números atingidos no período por meio do Programa de Educação pelo Trabalho, que serviu de álibi para a contratação de estudantes de nível médio e superior para o exercício nas atividades de regência de classe. Diz o relatório do SAG que entre 1995 e 1998 mais de 37 mil estudantes atuaram nas escolas de todo o estado.⁴⁵ Cabe realçar que, apesar do ideal anunciado no título do programa que dava cobertura a esse tipo de contratação, os estudantes assumiam suas atividades junto às escolas sem qualquer apoio técnico-pedagógico, sendo um número expressivo deles alheios aos cursos de magistério de nível médio e/ou aos cursos de licenciatura, além de serem contratados a partir de contatos pessoais e sob a mediação de “alguém influente”. Sem direitos trabalhistas e sem apoio pedagógico, “os estagiários”, como eram chamados, muitas vezes abandonavam as atividades no curso do ano letivo ou do período do contrato em função da insatisfação pessoal, embora boa parte deles se submetesse às precárias condições de trabalho.

Outro dado sobre a terceirização das atividades de ensino, associada à política de contenção do contingente de pessoal efetivo na carreira, refere-se à instabilidade do

⁴⁵ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de Gestão 1995-1998...**, op. cit.

contingente de pessoal ativo e inativo da SEC entre 1991 e 1998, com movimentos de retração no início das gestões e de expansão no final, conforme podemos acompanhar na Tabela 4.1.

Tabela 4.1

CONTINGENTE DE PESSOAL ATIVO E INATIVO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1991-1998

(dezembro de cada exercício)

Órgão	Anos							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SEC	82.683	84.063	87.472	88.904	87.975	86.859	88.733	89.692

Fonte: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia...**, op. cit., p. 165.

Um balanço desses números no período compreendido entre 1991 e 2001 mostra, no entanto, a retração das funções de educação na Bahia. Enquanto em 1991 elas absorviam 54,5% do contingente de pessoal do estado, em 2001 esse percentual caiu para 53%⁴⁶. Assim, embora se verifique na Tabela 4.1 que o contingente de pessoal oscila ano a ano, o enxugamento da máquina pública se faria sentir em médio prazo, dando sinais de que a política governamental se aproximava dos preceitos da racionalização e contenção dos gastos com pessoal. Resta dimensionar essa escolha no plano funcional das escolas, tendo em conta sua estrutura operacional, suas finalidades e carências do setor. Esta, no entanto, é uma tarefa que extrapola os limites desta pesquisa.

Em relação à flexibilização dos direitos trabalhistas para os profissionais da carreira cabe frisar, além da Lei nº 6.870/95, que introduziu os mecanismos de premiação com os adicionais sobre os proventos (gratificações), conforme assinalamos anteriormente, a aprovação da Lei nº 7.250, de 9 de janeiro de 1998, alterando a carreira do magistério público estadual. Com essa alteração, o tão sonhado (pelos professores) Plano de Carreira e Remuneração, em estudo desde a gestão de ACM, ia “pelo ralo”, pois além de ficar muito aquém das expectativas dos professores, que seguiram suas campanhas salariais e greves pela revisão daquele instrumento, ratificaria orientações semelhantes às medidas da lei de 1995. Tomando como princípio a valorização dos docentes que atuam em sala de aula, a alteração de 1998 instituiu a redução do número de níveis salariais de seis para quatro; aumentava a Gratificação de Estímulo à Atividade de Classe, que passava a ser fixada em 30% sobre o salário base; extinguiu a gratificação de Incentivo à Qualificação Profissional e instituiu a Gratificação por Desempenho e Qualificação Profissional. Além disso, revisava a forma de

⁴⁶ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia...**, op. cit., p. 158.

progressão funcional por avanço vertical, exigindo-se a permanência mínima de três anos no nível, e criava 131 cargos de provimento temporário de inspetor do sistema educacional, com funções de assessoramento, orientação, acompanhamento e avaliação pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares estaduais.

Nos exemplos das ações desencadeadas nessa gestão temos uma amostra relevante de que o governo não só perseguiu, mas deu alguns passos para promover o ajuste do Estado. Convidamos o leitor para acompanhar no próximo item algumas incursões sobre as opções do governo para materializar as linhas de ação em face de alguns resultados alcançados no período e suas implicações sobre o quadro educacional da Bahia.

4.4- Apreciação sobre o período: as controversas trilhas dos indicadores

O cotejo dos números sobre a evolução da educação básica permite-nos verificar que as políticas implementadas na gestão Paulo Souto apontavam na direção da expansão do acesso, da regularização do fluxo escolar e da intensificação do processo de municipalização. Nesse período, a matrícula total na educação básica na Bahia passou de 3.224.443 alunos em 1991 e atingiu a marca de 4.593.225 alunos em 1999 (Tabela 4.2). Desse total, segundo dados publicados por Marlene Hurst⁴⁷, 2.430.185 estudantes estavam vinculados às séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª séries).

Tabela 4.2

BAHIA – MATRÍCULA INICIAL DE ALUNOS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO OS NÍVEIS DE ENSINO – 1991-1999

Ano	Nível de Ensino	Matricula Total	Dependência Administrativa			
			Pública			Privada
			Federal	Estadual	Municipal	Particular
1991	Educação infantil e Alfabetização	773.504	1.221	182.502	488.184	91.597
	Ensino fundamental	2.238.193	1.432	1.027.303	1.001.168	208.290
	Ensino médio	212.746	1.148	144.663	23.928	43.007
1999	Educação infantil e Alfabetização	385.944	27	10.284	260.532	115.101
	Ensino fundamental	3.702.727	742	1.291.451	2.209.254	201.280
	Ensino médio	504.554	5.406	378.967	65.613	54.568

Fonte: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação – Bahia 2000**. v. 4. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2000. p. 33.

⁴⁷ HURST, Marlene. Aumentam os desafios da educação na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI, v. 10, n. 3, p. 122-126, dez. 2000.

O movimento de expansão do acesso também pode ser observado em relação às taxas de analfabetismo. Entre 1990 e 1999, o estado alfabetizaria cerca de 1 milhão de pessoas de 5 anos ou mais, registrando ganhos expressivos nas faixas etárias de 7 a 14 anos e de 15 a 17, conforme podemos acompanhar na Tabela 4.3.

Tabela 4.3
BAHIA – TAXA DE ANALFABETISMO POR FAIXA ETÁRIA – 1991-1998 (%)

Ano	Faixa Etária		
	7 a 14 anos	15 a 17 anos	15 anos e mais
1991	46,0	24,3	35,3
1992	37,9	16,0	31,1
1993	38,0	16,9	30,4
1995	37,2	15,7	28,3
1996	23,2	9,0	24,5
1997	24,8	8,7	26,9
1998	23,3	9,1	24,9

Fonte: PNAD/IBGE para os anos de 1992-1999, 2001, 2002, 2003 e 2004
Censo Demográfico/IBGE para os anos de 1991 e 2000.

Não obstante os avanços na alfabetização, a Bahia ainda se deparava com 3.078.269 pessoas sem alfabetização em 1999, na população de 5 anos e mais.⁴⁸ Esta era uma das controvérsias dos indicadores educacionais do estado no final da década de 90, mas elas não param por aí.

Em face da expansão da matrícula, as taxas de escolarização bruta e líquida foram incrementadas sensivelmente, alcançando patamares bem diferenciados em relação a 1991, tanto no ensino fundamental quanto no médio, conforme se verifica na Tabela 4.4.

Tabela 4.4
BAHIA – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO – 1991-1999

Nível de Ensino	Taxas de escolarização					
	Bruta			Líquida		
	1991	1998	1999	1991	1998	1999
Fundamental	85,78	161,4	154,9	24,6	91,9	93,3
Médio	25,1	45,2	53,3	7,1	12,3	14,2

Fonte: Dados: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico do Brasil 1993**..., op. cit. SEC, MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2001.

⁴⁸ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação 2001**. v. 5. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2002. p. 13.

Apesar do notável crescimento, a distorção idade/série no ensino fundamental ainda era grande, indicando que uma fração expressiva dos estudantes não estava na série adequada para a sua idade, além do fato de que parte da população na faixa de 7 a 14 anos encontrava-se fora do sistema de ensino. O ensino médio, embora tenha dobrado a matrícula nesse período, ainda era muito pequeno em relação ao ensino fundamental, sendo alcançado por menos de 15% da população na faixa de 15 a 17 anos. Tal situação caracterizava a Bahia como um dos estados com maiores divergências entre a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental e médio. Isso tomava proporções ainda mais graves diante da fatídica notícia de que, em dezembro de 1998, o secretário de Educação fazia sorteio de vagas em sete escolas de ensino médio cuja demanda por matrícula superou a oferta. E, o que é mais problemático, a naturalização desse fato, tal como fazia a matéria do “Diário Oficial”.⁴⁹

O confronto desses dados com os relativos a anos de estudo põe a nu um quadro de desequilíbrios não menos agudo do que aquele encontrado no início da década, quando a educação aparecia nos pronunciamentos do governo como prioridade absoluta e alavanca para o desenvolvimento do estado. Os dados da Tabela 4.5 indicam que, excluindo-se o grupo da última faixa da tabela, classificado como “anos de estudo não determinados e sem declaração”, mais de 50% da população de 10 anos ou mais da Bahia situava-se entre os que possuíam até quatro anos de estudo, indicando uma alta concentração de pessoas nos níveis mais baixos de escolarização, sendo a população com 12 anos ou mais de estudo de aproximadamente 2,3%.

Tabela 4.5

BAHIA – PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO OS ANOS DE ESTUDO – 1990-1999

Anos de estudo	1990		1999	
	Total	Rural	Total	Rural
Total	8.681.439	3.715.819	10.425.941	3.911.653
Sem instrução e menos de 1 ano	2.964.022	1.887.350	2.499.403	1.456.227
1 a 4 anos de estudo	3.240.741	1.508.608	4.000.639	1.913.607
5 a 8 anos de estudo	1.369.093	241.990	2.219.600	420.217
9 a 11 anos de estudo	885.903	60.635	1.411.383	97.710
12 anos ou mais de estudo	199.388	3.590	262.392	7.945
Anos de estudo não determinados e sem declaração	22.292	13.646	32.524	16.487

Fonte: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário estatístico da Educação – Bahia 2000...**, op. cit., 15.

⁴⁹ Secretário realiza sorteio eletrônico. **Diário Oficial**, Salvador, Ano LXXXIII, n. 16.990-16.991, 19-20 dez. 1998. Caderno 1, p. 7.

Com isto, observa-se que o movimento de ampliação das taxas de escolarização não foi acompanhado de equilíbrio na distribuição do acesso entre as diferentes etapas da educação básica, além de não implicar um incremento expressivo na média de anos de estudo da população. Temos espelhada nesses elementos outra controvérsia dos números, ou melhor, das políticas públicas para a educação que, apesar de promover a ampliação do acesso no ensino fundamental e médio, não promoveu a reversão de um quadro de baixa escolarização da população, algo fundamental numa perspectiva sistêmica de desenvolvimento, só para lembrarmos uma das idéias-chave do “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia”. Mas, embora no âmbito da educação a perspectiva de desenvolvimento sistêmico “falhasse”, curiosamente a Bahia alçava, no mesmo período, a terceira posição entre os estados brasileiros em atração de negócios e investimentos, superada apenas por São Paulo e Rio de Janeiro⁵⁰. Este resultado, derivado de uma agressiva política de captação de investimentos acionada pelo Estado em articulação com a iniciativa privada, sinaliza para a permanência das assimetrias entre os setores econômico e social, num movimento em que a promoção do desenvolvimento econômico resulta em mais uma ameaça à população não-escolarizada, *a priori* impedida de disputar os parques postos de trabalho.

A falta de dados referentes às regiões econômicas não nos permite acompanhar como o dinamismo educacional alcançado em suas contraditórias faces distribuiu-se espacialmente. Isto é, se os espaços de “estagnação” educacional receberam atenção diferenciada no período, ou se a tendência à concentração em espaços mais urbanizados e mais próximos da capital e economicamente mais estáveis permaneceu.

Por sua vez, os indicadores de movimento escolar apresentados na Tabela 4.6 expressam mudanças súbitas nas taxas de aprovação, reprovação e abandono.

Tabela 4.6
BAHIA – TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO – 1995-1999

Ano	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Aprovação	Reprovação	Abandono*	Aprovação	Reprovação	Abandono*
1995	58,7	17,9	23,4	61,3	10,7	28,0
1996	63,3	16,5	20,2	72,1	10,0	17,8
1997	68,0	14,2	17,7	73,4	7,1	19,6
1998	71,1	12,0	16,9	76,0	5,9	18,1
1999	69,5	14,2	16,3	70,4	8,0	21,7

Fonte: SEC, MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2001

* taxa de Abandono = 100 – taxa de Aprovação – taxa de Reprovação.

⁵⁰ Cf. BAHIA. Lei nº 7.525, de 22 de outubro de 1999. Institui o Plano Plurianual, para o período de 2000-2003, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, 23-24 out. 1999. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 6 mar 2006.

A inclinação favorável dos números não deixa de ser curiosa nesse processo. Seria o efeito da política de capacitação de docentes e dirigentes? Ou da opção pela irradiação da flexibilização da avaliação indicada nos vários projetos, principalmente os vinculados ao Programa Escola de Qualidade? Esta opção nos parece mais provável, uma vez que a partir do referido programa a SEC assumiu como orientação a promoção automática dos alunos da 1ª série do ensino fundamental nas escolas estaduais (mesmo sem ter implantado o Ciclo Básico de Aprendizagem em todas as instituições), além de acionar os diretores das escolas estaduais para o controle da reprovação em todas as séries. Sem entrar no mérito dessas medidas e principalmente de sua eficácia, cabe notar que, apesar da rápida ascensão do índice de aprovação, verificada na Tabela 4.6, a Bahia seguiu acumulando no período altos índices de reprovação e abandono. Em 1999, a somatória de reprovação e de abandono no estado totalizaria mais de 1 milhão, só no ensino fundamental. Em 2000, configurou-se tendência semelhante: as taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental foram, respectivamente, de 64,1%, 14,8 e 21,1. Estes resultados levam a crer que o aparente sucesso da “nova cultura de avaliação de aprendizagem” deflagrada pelo governo não deu e não tem dado sinais de mudanças qualitativas no espectro educacional baiano. Ademais, as taxas de aprovação alcançadas não tiveram reverberação como um movimento de reposicionamento da escola pública e de sua creditação como espaço de reelaboração e transmissão de conhecimentos. Pelo contrário, os próprios instrumentos de avaliação aplicados no período indicaram retrocessos na qualidade da educação pública. Dados do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) de 2001⁵¹ revelaram que as médias de desempenho em língua portuguesa dos estudantes de 4ª série do ensino fundamental nos anos de 1995 e 2001 sofreram queda significativa no Brasil em todas as regiões. Isso significou mudança de estágio de construção de competências para o Brasil e para as Regiões Nordeste e Centro-Oeste, cujos alunos estavam no estágio intermediário em 1995 e passaram para o estágio crítico em 2001⁵². Nesse cenário, a Bahia teve mais de 80% dos seus alunos situados no nível

⁵¹ O SAEB utiliza testes e questionários para avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem do ensino fundamental e médio. Implantado em 1990, é aplicado a cada dois anos entre os alunos de 4ª e 8ª série do ensino fundamental, e na 3ª série do ensino médio.

⁵² A análise dos resultados de proficiência extraídos dos testes aplicados no SAEB 2001 foi a base para a construção de cinco categorias de desempenho em língua portuguesa e matemática: muito crítico, crítico, intermediário, adequado e avançado. Em língua portuguesa, a categoria *muito crítico* foi atribuída a estudantes que “não desenvolveram habilidades de leitura. Não foram alfabetizados adequadamente. Não conseguem responder os itens da prova. Os alunos neste estágio não alcançaram o Nível 1 da escala do Saeb”. A categoria *crítico* foi atribuída a estudantes que “não são leitores competentes, lêem de forma truncada, apenas frases simples. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 1 e 2 da escala do Saeb”. A categoria *intermediário* foi a atribuída a estudantes “começando a desenvolver as habilidades de leitura, mas ainda aquém do nível exigido para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados nos Níveis 3 e 4 da escala do Saeb”. A categoria

3 ou abaixo, colocando-se entre os três piores resultados no país, ao lado do Rio Grande do Norte e do Ceará. Além destes estados, ficariam também abaixo da média nacional os estados de Acre, Pará, Tocantins, Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

Em relação aos estudantes da 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio, configurou-se a estabilidade no desempenho, ficando a Bahia entre os estados com desempenho médio e sem diferença significativa com a média do Brasil. Não obstante, o desempenho dos alunos das escolas particulares tendeu a ser superior ao dos alunos das escolas estaduais e municipais em todas as séries estudadas.

Afora os indicadores de movimentação escolar e de desempenho, outro dado desalentador (controverso) refere-se ao acesso à educação infantil que, no período 1991-1998, sentiu os reveses da política de concentração de esforços no ensino fundamental, principalmente a partir da implantação do FUNDEF (Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1997, quando o repasse dos recursos vinculados ao fundo passou a ser determinado pelo número de alunos matriculados. Nesse percurso, a atuação do estado nessa etapa da educação praticamente desapareceu e os municípios passaram a ser os principais responsáveis pela oferta da educação infantil, em sintonia com a perspectiva de definição de responsabilidades entre as esferas governamentais estabelecidas desde a Constituição de 1988. Ocorre que a municipalização do ensino fundamental, quase compulsória, alimentada a partir da concepção do FUNDEF, levou os municípios a desprezarem a educação infantil. Assim, enquanto em 1991 era registrada uma matrícula de 773.504 crianças, a partir desse ano as matrículas sofreriam quedas abruptas, chegando em 1999 com apenas 385.944 matrículas. A lacuna deixada pelos poderes públicos beneficiaria diretamente o setor privado, o qual acumulou crescimento na matrícula nessa etapa da educação básica no período.

Em relação à rede estadual, a situação era agravada pelo fato de que a primeira etapa da educação infantil permanecia aferrada ao assistencialismo. Sob a presidência da senhora Isabel Souto⁵³, primeira-dama do estado, as creches seguiram comandadas pelas Voluntárias Sociais e à margem de um projeto pedagógico da SEC para essa etapa da

adequado: “são leitores com nível de compreensão de textos adequados à 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 5 da escala do Saeb”. *Avançado* “são leitores com habilidades consolidadas, algumas com nível além do esperado para a 4ª série. Os alunos neste estágio estão localizados no Nível 6 da escala do Saeb”. Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório SAEB 2001**: Língua Portuguesa. Brasília, DF: MEC/INEP, 2002.

⁵³ A partir de 4 de abril de 1998, quando Paulo Souto se desincompatibilizou do cargo de governador para concorrer a uma vaga no Senado Federal, as Voluntárias Sociais passaram a ser presididas pela senhora Tércia Borges, esposa do governador empossado, César Augusto Rabello Borges.

educação infantil. Assim, ao mesmo tempo em que praticava a transferência de responsabilidades com essa etapa da educação, o governo mantinha certo controle sobre alguns espaços de reverberação das ações assistenciais. Os relatórios da SEC sequer mencionam as ações nessa etapa da educação, embora informem que o órgão orientou as prefeituras quanto às diretrizes pedagógicas a serem seguidas no atendimento às crianças de 0 a 6 anos. Para as crianças de 4 a 6 anos, contudo, o relatório da Secretaria do período 1995-1997 informa a implementação das Diretrizes Curriculares (elaboradas na gestão ACM) e a execução do projeto Interação voltado para o aperfeiçoamento de docentes.

A redução da participação da esfera estadual, no entanto, não se restringiu à educação infantil. A tendência à municipalização verificada em cenários anteriores se intensificaria no ensino fundamental. Assim, excetuando-se Salvador, cuja participação da rede municipal na matrícula era de apenas 18,69%, em 1999 seria caracterizado na Bahia um movimento de incremento de participação da esfera municipal na matrícula no ensino fundamental. Vejamos as Tabelas 4.7 e 4.8.

Tabela 4.7

PARTICIPAÇÃO NO NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM SALVADOR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 1993-1999 (%)

Anos	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1993	0,00	65,38	14,75	19,87
1994	-	-	-	-
1995	0,21	65,26	11,96	22,57
1996	0,29	64,24	11,85	23,62
1997	0,09	65,93	12,26	21,72
1998	0,08	67,33	16,18	16,41
1999	0,09	66,54	18,69	14,68

Fonte: MEC/SEEC *apud* Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **A descentralização das políticas sociais de educação e saúde em municípios baianos: uma análise do processo na década de 90.** Salvador: SEI, 2001. p. 39.

Tabela 4.8
PARTICIPAÇÃO NO NÚMERO TOTAL DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA BAHIA,
EXCLUSIVE SALVADOR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA 1993-1999 (%)

Anos	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1993	0,04	43,53	50,79	5,63
1994	-	-	-	-
1995	0,04	40,75	52,70	6,51
1996	0,01	41,51	52,42	6,07
1997	0,03	39,87	54,26	5,84
1998	0,00	30,49	65,31	4,20
1999	0,01	29,35	66,83	3,81

Fonte: MEC/SEEC *apud* Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **A descentralização das políticas...**, op. cit., p. 39.

A tendência à municipalização na Bahia, observada com reservas já na década de 70 por Navarro de Britto⁵⁴, estava longe de corresponder à expectativa de absorção do ensino fundamental em condições mais satisfatórias do que as dadas pela rede estadual. Em relação às condições de infra-estrutura material, por exemplo, os dados exibidos nas Tabelas 4.9 e 4.10 revelam que parte significativa das escolas de ensino fundamental e médio ainda funcionava sem alguns itens de suporte necessários ao desenvolvimento pedagógico no contexto dos anos 90. Se considerarmos que o número total de escolas de ensino fundamental e médio na Bahia era de 28.275⁵⁵ instituições, verificaremos que pouco mais de 10% delas dispunham dos itens listados nas tabelas. Some-se a isso o fato de que, proporcionalmente, as escolas federais eram as que reuniam as melhores condições, seguidas pelas particulares e as estaduais. As escolas municipais, maioria dentro do estado, eram as menos equipadas.

⁵⁴ BRITTO, Luiz Navarro. **Educação na Bahia**: propostas, realizações e reflexões..., op. cit.

⁵⁵ O número de escolas de ensino fundamental e médio na Bahia, por dependência administrativa, era o seguinte: ensino fundamental: 3 federais, 2.221 estaduais, 23.079 municipais e 1.870 particulares. Ensino médio: 14 federais, 483 estaduais, 279 municipais e 326 particulares. Fonte: SEC. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>. Acesso em: 28 dez. 2006.

Tabela 4.9

INFRA-ESTRUTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA BAHIA, SEGUNDO ALGUNS INDICADORES SELECIONADOS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1999

Dependência administrativa	Biblioteca	Laboratório de informática	Laboratório de Ciências	Quadra de Esportes	Sala p/ TV e Vídeo	TV, vídeo e Parabólica	Microcomputadores	Acesso à Internet
Federal	01	01	01	01	01	0	01	0
Estadual	497	106	54	517	590	1.455	741	20
Municipal	555	69	23	359	482	2.269	209	21
Privada	1.150	395	196	498	672	238	1.045	240
Total	2.203	571	274	1.375	1.745	3.962	1.996	281

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 28 dez.

2006.

Tabela 4.10

INFRA-ESTRUTURA DAS ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO NA BAHIA, SEGUNDO ALGUNS INDICADORES SELECIONADOS, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - 1999

Dependência administrativa	Biblioteca	Laboratório de informática	Laboratório de Ciências	Quadra de Esportes	Sala p/ TV e Vídeo	TV, vídeo e Parabólica	Microcomputadores	Acesso à Internet
Federal	14	14	12	12	12	0	14	10
Estadual	294	91	63	276	259	245	323	17
Municipal	153	19	06	100	94	132	78	0
Privada	285	157	123	212	198	57	259	117
Total	746	281	204	600	563	434	674	144

Fonte: MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em: 28 dez.

2006.

A mesma tendência dos dados sobre a infra-estrutura material pode ser observada em relação ao corpo docente. A rede estadual ostentava números mais positivos quanto à formação dos docentes, enquanto a rede municipal situava-se com as condições mais precárias, conforme podemos acompanhar na Tabela 4.11.

Tabela 4.11

BAHIA – DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO, POR GRAU DE FORMAÇÃO – 1999

Dependência Administrativa	Ocupados no ensino fundamental*				Ocupados no ensino médio			
	Formação				Formação			
	Total	Fund.	Médio	Sup.	Total	Fund.	Médio	Sup.
Federal	79	-	10	69	574	-	31	543
Estadual	36.930	1.348	25.114	10.468	12.588	-	3.790	8.798
Municipal	75.834	10.911	59.262	5.661	3.886	11	2.303	1.572
Particular	14.890	866	8.600	5.424	4.994	52	1.345	3.597
Total	127.733	13.125	92.986	21.622	22.042	63	7.469	14.510

Fonte: MEC/INEP/SEC. Disponível em: <<http://www.sec.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2000.

* A fonte consultada adverte que a soma dos docentes que atuam da 1ª a 4ª série com os que atuam na 5ª a 8ª série não coincide com o total de docentes ocupados no ensino fundamental devido a casos de docentes que atuam nas duas etapas de ensino.

Deve-se lembrar de antemão que nas duas gestões estudadas pouco se investiu para a qualificação dos professores numa perspectiva mais duradoura. O número de eventos de capacitação, embora alto, estava preso a uma lógica controversa de formação, pautada predominantemente nas malfadadas reciclagens, em detrimento do investimento na formação inicial tanto de nível médio quanto de nível superior. Não se pode omitir, entretanto, que nesse período as universidades estaduais tiveram um incremento significativo das matrículas, concorrendo para aumentar as oportunidades de acesso a esse nível de ensino em todo o estado, além de se vivenciar no período um *boom* das instituições privadas. Isto, contudo, ocorreu à margem do Plano de Capacitação de Dirigentes, Docentes e Especialistas. Apesar disso, o grau de formação do professorado foi elevado no período. Basta notar que o total de professores com nível superior, entre 1991 e 1999, aumentou em aproximadamente 75%. Este salto, contudo, não foi suficiente para reverter a atuação de professores sem formação básica. Assim, chegamos a 1999 numa situação em que, dos 127.733 professores que atuavam no ensino fundamental, 13.125 tinham concluído, no máximo, essa etapa da educação básica, o que correspondia a 10,2% do total de docentes do ensino obrigatório. Além disso, ainda se encontravam docentes sem a formação obrigatória atuando até no ensino médio.

Em face desses dados é possível inferir que a intensificação da municipalização verificada no período, pelo menos de imediato, não se refletiu no aperfeiçoamento da capacidade institucional e das condições de infra-estrutura pedagógica e material das escolas, sobressaindo-se como parte do movimento de realinhamento administrativo induzido pelo poder central a partir da aprovação da Lei nº 9.424/96, que instituiu o FUNDEF. Tal caminho, se já era sedutor para uma leva de educadores que nos anos 80 atuavam nas trincheiras da

defesa da educação pública e gratuita, para aqueles que, além de não terem tal trajetória, assumidamente professavam a adequação institucional e administrativa da máquina pública às reformulações no papel do Estado, era não só a opção mais acertada, mas a que se adequava mais aos propósitos de descentralização que situavam a SEC como órgão indutor e orientador das políticas. Não se pode dizer, porém, que o governo do estado tivesse um plano de municipalização ou um discurso pró-municipalização consolidado. Tanto é que a capital baiana continuou tendo o grosso de sua matrícula vinculada à rede estadual. Isto nos leva a supor que, nesse período, a municipalização impunha-se mais pelas comodidades político-eleitorais do que pelos possíveis dividendos político-pedagógicos que ela poderia gerar. É evidente, nos dados reunidos, tanto em relação a acesso quanto a gestão, que os índices quantidade e descentralização se destacaram entre os demais que elegemos para guiar nosso olhar sobre os documentos.

Ao constataremos e iluminarmos tais dados, é claro que não pretendemos minimizar a importância da expansão do acesso à escola, bem como a elevação das taxas de escolarização atingidas no período. Os dados mostraram, no entanto, que o dinamismo educacional alcançado no ensino fundamental e médio ainda estava muito aquém da expectativa de erigir a escola pública freqüentada pelos setores populares a patamares sociopedagógicos plausíveis, além de não emplacar um ajuste político-pedagógico de maior estatura.

Era visível, por sua vez, o salto do governo na apropriação dos pressupostos da agenda de redirecionamento do Estado. Foi notável, tanto nas formulações e mais ainda nas ações empreendidas, a presença de idéias-força antes remotas como a eficácia e a eficiência gerencial⁵⁶, a otimização de recursos materiais e humanos, a qualidade total, a participação da sociedade nas decisões e gestão do sistema e das unidades escolares, a descentralização institucional e espacial da gestão (gestão centrada na escola). De par com essas idéias, o governo ostentaria, ao final de oito anos de intervenção, a redução do número de matrículas e de escolas na educação infantil e no ensino fundamental, a redução do quadro de professores sob sua jurisdição, a liberação do fluxo escolar, o abrandamento das taxas de abandono e reprovação, entre outros indicadores. Nada disso, porém, chegava a impressionar como uma

⁵⁶ Ao propor a eficiência e eficácia gerencial como forma de racionalização e economia dos recursos financeiros e humanos, o governo não diferencia esses conceitos. Situação análoga é constatada por ADRIÃO, Theresa Maria de F. **A autonomia monitorada como eixo de mudança...**, op. cit. Cabe frisar, porém, que o conceito *eficácia* diz respeito ao alcance dos objetivos propostos dentro de uma operação, como, por exemplo, em programas e/ou projetos de governo; enquanto o conceito de *eficiência* refere-se à relação custo-resultado. Cf. ADRIÃO, Theresa Maria de F. **A autonomia monitorada...**, op. cit. FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria C. Avaliação política e avaliação de políticas..., op. cit.

reviravolta político-administrativa para o setor, pois, como dissemos antes, o caráter pontual da maioria das ações encetadas não permitiu que o governo extrapolasse o “experimentalismo pedagógico”, tendo como feito de maior impacto na ossatura escolar a descentralização administrativa da SEC.

Fica claro, entretanto, que a disseminação de um modelo de gerenciamento da educação e a indicação de alternativas de políticas educacionais menos onerosas e supostamente mais eficazes foram úteis para fazer das intervenções de Paulo Souto na área de educação *shows* pirotécnicos de grande visibilidade. Mas toda pirotecnia, por perfeita que seja, desvanece no ar e o que era luz e colorido, vira fumaça. Olhando de perto, este era bem o caso das ações do governo da Bahia na educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tematizou as políticas públicas para a educação básica engendradas no âmbito dos governos estaduais que se sucederam na Bahia no período de 1991 a 1998, visando explicitar os pressupostos político-pedagógicos e a concepção de Estado que orientaram propostas e ações governamentais em suas interfaces com as dinâmicas sociais mais amplas. Entendemos que, para analisar as políticas, não era suficiente olhar as ações no campo da educação como movimentos auto-explicativos. Assim, buscamos a compreensão das políticas educacionais em relação com as dinâmicas sociopolíticas experimentadas no Brasil a partir dos anos 90, tendo como pano de fundo as mudanças nas concepções de Estado que trouxeram para a ordem do dia a questão do seu redimensionamento.

Orientada por uma perspectiva histórica, a pesquisa recuperou elementos para a análise da constituição política e das transformações operadas no Brasil-Bahia, particularmente a partir do final do século XIX, iluminando alguns fatores intervenientes na reorganização das relações de poder e o constante realinhamento político conservador e suas implicações sobre o modo dominante de intervenção do Estado. Este movimento permitiu evidenciar as metamorfoses dos atores políticos da Bahia e situar a emergência política do carlismo como parte do processo de modernização conservadora do estado, experimentada a partir do final da década de 1940, com o processo de industrialização. Essa retrospectiva permitiu também assinalar que uma mobilização mais vigorosa para a expansão da educação pública na Bahia tardaria a acontecer. Os imperativos eleitorais e a reiteração dos interesses de classes, regidos pelos setores instalados no Estado (setores econômicos, burocratas, militares), configuraram-se nesse processo como empecilhos agudos, além das dificuldades de ordem técnica que cercavam o estado. Configurou-se, nesse contexto, a tendência à oscilação das políticas para educação, cuja evolução foi marcada por momentos de sombreamento e momentos de ingerência mais ativa do Estado, sem jamais lograr constituir-se numa real prioridade. O saldo disso no início dos anos 90 era um quadro de grandes desafios educacionais, tanto quantitativos quanto qualitativos.

Sem perder de vista esses elementos, voltamo-nos para a exploração dos documentos que versavam sobre a educação produzidos no período 1991-1998 pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia e outros órgãos governamentais que trataram do tema, bem como pela imprensa oficial. Já nessa etapa, descobrimos que os documentos específicos da

educação não eram suficientes para compor nosso mosaico. Acrescentamos a eles os documentos de concepção macrogovernamental, além de uma varredura paralela no “Diário Oficial do Estado”. A exploração dessas fontes demandou um esforço de busca em várias instituições, além de arquivos pessoais. Nesse percurso, localizamos um acervo muito rico nas bibliotecas da SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) e do IAT (Instituto Anísio Teixeira). Localizamos alguns documentos na Biblioteca Central da UEFS (Universidade de Feira de Santana), e nesta mesma instituição encontramos a maior parte dos documentos versando sobre a temática central da pesquisa, no CEDE (Centro de Estudos e Documentação em Educação).

Algumas tristes descobertas também fazem parte da trajetória: nenhum documento foi encontrado na Diretoria Regional da Educação 02, situada em Feira de Santana. Ali não existe um arquivo e as peças publicadas pelos governos passam a ser privativas dos funcionários responsáveis pelos projetos. A mesma prática multiplica-se por outros órgãos, sejam escolas ou até mesmo a Secretaria da Educação do Estado, onde também não tivemos acesso a quaisquer documentos. Segundo informações verbais, o incêndio que atingiu a SEC em 2003 destruiu parte significativa de seu acervo. No Conselho Estadual de Educação, embora a acolhida tenha sido das mais polidas, deparamo-nos com a informação de que seu arquivo principal estava “nos porões da SEC”, aguardando a transferência desse colegiado para instalações mais amplas, desde que sua antiga sede (o Palacete Martins Catharino, no bairro da Graça) passou a abrigar o Museu Auguste Rodin - Bahia.

Uma vez reunida a documentação e realizado seu mapeamento, saltava aos nossos olhos a precariedade e a indecisão com que os governos lidaram com a temática da educação. Assim, contra a nossa hipótese de que as políticas formuladas no período tinham sido concebidas dentro dos marcos de ajuste da educação às mudanças mundiais, referidas como resultado da globalização, nossa primeira constatação foi de que as políticas para a educação básica foram concebidas num percurso em que o governo se foi modelando para empreender ações articuladas com a concepção política professada. Tal percurso, no entanto, não seguiu um fluxo progressivo. Ficou claro para nós que o grupo à frente do governo teve dificuldades para transformar em políticas efetivas o ideário genérico que ele abraçou desde o início da gestão em 1991.

Na verdade, essa descoberta nos mostrava, contra as suposições de um ajuste imediato dos gestores aos marcos do neoliberalismo, que, embora os prognósticos assumidos tivessem como norte os pressupostos do social-liberalismo, havia um movimento de requalificação e adaptação dos agentes desse processo, que se fez e refez no caminhar.

Acompanhando mais de perto os passos dados e as novas picadas abertas para avançar nos propósitos que se punha, o governo experimentou saídas e tentou dominar práticas novas em sua experiência de gerente do Estado. A hesitação e a falta de rumo também fizeram parte do percurso.

Nesse movimento, o carlismo, que se afirmara na política num período de dinâmica social e política diferenciada pela expansão acelerada do capitalismo, alimentando a coexistência de práticas políticas remanescentes do Brasil oligárquico-imperial e a emergência do empresariado urbano como grupo dominante, embora se apresentasse nos anos 90 como principal condutor local dos ajustes no aparelho do Estado, agiu com tibieza ao lidar com as políticas públicas para educação. Com isto, a pesquisa mostrou que a adaptação da máquina pública a uma conformação que alterava modos e práticas já de muito conhecidas não se deu por osmose e muito menos por gestos pré-determinados.

Na gestão de Antonio Carlos Magalhães (1991-1994), ficou evidenciado o desencontro entre as idéias professadas no plano macrogovernamental e as ações engendradas no setor da educação. Assim, dentro da nova racionalidade, mas ainda sem dominá-la como doutrina e como prática de intervenção estatal, o governo manteria as políticas para a educação básica à margem do ideário preconizado pelas interpretações que assumiram o diagnóstico da crise do Estado. Nota-se que, mesmo enunciando algumas idéias gerais associadas a revisão do papel do Estado, descentralização e participação da sociedade, nos documentos de base do governo, as políticas para educação não foram pautadas pela incorporação de tais formulações. E mais: presas a golpes de cena de repercussão na mídia, as políticas para educação tiveram como marca a falta de um suporte técnico-instrumental que indicasse não só quais problemas seriam enfrentados, mas por que e como seriam enfrentados. Evidencia-se, assim, que as políticas para a educação básica foram mantidas em condições político-pedagógicas marginais, pois, além de reiterarem uma concepção salvacionista, que se articulava a uma perspectiva pregressa de desenvolvimento e de Estado, na prática não alteravam estratégias de intervenção já de muito conhecidas na trajetória de menosprezo pelos critérios públicos de julgamento das situações e problemas sociais do país, conforme visto desde o capítulo 1 na análise sobre os processos de equilibração do velho e do novo poderio, alimentados nos realinhamentos políticos conservadores.

A surpresa dessa “opção” é que o pragmatismo, que fizera de ACM um dos mais bem-sucedidos quadros das forças políticas conservadoras, parece atrofiado no processo de conciliação das velhas às novas práticas administrativas. Isto nos leva a imaginar três hipóteses: ou a SEC tinha capacidade institucional frágil para encetar um percurso diferente

(ter, saber e poder implementar uma estratégia de intervenção adequada a um fim), ou os sujeitos com capacidade institucional não tinham expressão dentro do governo, ou, ainda, a educação não era tida como alvo prioritário para marcar a adesão do governo à agenda de revisão das funções do Estado. O fato foi que, sem um planejamento de médio e longo prazos, o governo recorreu ao jargão da educação salvacionista e erigiu a recuperação física da rede escolar a carro-chefe da política educacional, sem contar, é claro, as iniciativas para a revisão curricular e a qualificação docente, esta última baseada em reciclagens.

Diferentemente, na gestão de Paulo Souto (1995-1998) o processo de ajustes do Estado adquiriu contornos mais nítidos. E não era para menos. Nesse período, além do acúmulo do grupo carlista nessa direção, havia também um movimento mais consolidado no âmbito federal. A reforma do Estado orientada pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), sob a coordenação do então ministro Bresser Pereira, certamente repercutiria nas dinâmicas locais. Como visto no capítulo 4, além da incorporação de algumas idéias-chave nesse processo, na gestão Paulo Souto o governo tornava palpáveis algumas estratégias antes remotas (a instituição do Programa Estadual de Desestatização, a regulamentação da terceirização, a instituição do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e a introdução de mecanismos de controle dos serviços públicos – qualidade total).

No âmbito educacional, embora de início a gestão se mantivesse no vácuo das iniciativas da gestão anterior, gradativamente foi-se firmando um movimento de concatenação das intervenções no setor com as concepções de Estado e de desenvolvimento assumidas pelo governo. Assim, além de seguir tocando as ações que de longa data já vinham em pauta, como construção, ampliação e recuperação das escolas, incremento das matrículas e assistência aos educandos, ocorreria uma atualização na concepção de educação, além da implementação de vários projetos que iam da reorganização administrativa à pedagógica, tendo como suposta baliza a melhoria da qualidade do ensino e a modernização/otimização do sistema.

Especificamente sobre as estratégias de adequação da agenda educacional, ficou evidenciado que as ações engendradas tiveram incidência maior sobre os aspectos administrativos, principalmente em relação à organização da infra-estrutura, à transferência de funções burocráticas da SEC para as DIRECs e ao reposicionamento da SEC na gestão do sistema como indutora e orientadora das atividades e dos investimentos públicos e privados na educação. Enquanto isso, as intervenções de caráter pedagógico, apesar de sintonizadas com o ideário do governo, continuavam a ter um caráter pontual e não ultrapassariam a barreira do

experimentalismo, materializado na implementação de muitos projetos-piloto de pouca abrangência dentro do estado da Bahia.

Certamente, ao abandonar o discurso salvacionista e incorporar o discurso da competitividade sistêmica do Estado e da capacidade de inserção no processo de desenvolvimento ao controle de qualidade dos serviços educacionais, o pragmatismo que faltou à secretária Dirlene Matos Mendonça manifestava-se no secretário Edilson Freire. No entanto, essa guinada não se traduziria numa opção por erigir a escola pública freqüentada pelos setores populares a patamares sociopedagógicos referenciados em padrões quantitativos e qualitativos não só equilibrados, mas pelo menos superiores aos que, historicamente, vinham marcando a trajetória educacional baiana. Os números assinalados no capítulo 4 não deixam dúvida quanto ao avanço quantitativo do acesso ao ensino fundamental, mas qualitativamente não houve um salto correspondente, tendência que, aliás, reporta a ciclos anteriores aos experimentados nos anos 90. Portanto, muito aquém da perspectiva de revalorização da educação na agenda de desenvolvimento prognosticada, o que se viu foi a reiteração de uma prática de intervenção anódina no plano da educação básica.

Ademais, ficou evidenciado também que, embora o secretário de Educação dessa gestão estivesse mais articulado com as diretrizes do governo, a maioria das ações engendradas no período não foi concebida no âmbito da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Esta teria assumido a maior parte das orientações vindas do Ministério da Educação ou, até mesmo, de outras instituições que atuaram em parceria com o governo (Bird, Fundação Roberto Marinho, Embaixada Francesa, entre outras), sem divisar estratégias próprias. Ao reconhecermos a influência de outras instituições no delineamento das ações do governo nessa gestão, não nos colocamos ao lado daqueles que preconizam um Estado-nação essencialmente moldado em um nível supranacional, por meio de uma ideologia do mundo dominante. Pelo contrário, entendemos que, se há a assunção das orientações das instituições supralocais ou locais, é porque há uma racionalidade imanente que é compartilhada pelos sujeitos em questão.

Cabe frisar, entretanto, que durante todo período a mídia seria um elemento-chave para dar um corolário arrojado aos discursos e às ações governo, transformando proposições falaciosas em elaborações/medidas de grandes estadistas. A diferença entre um e outro pode ser encontrada em Gramsci. Ele estabelece que:

O estadista de qualidade intui simultaneamente a idéia e o processo real de efetivação: formula ao mesmo tempo o projeto e o “regulamento” para a

execução. O projetista falastrão procede “experimentando e voltando a experimentar”; de sua atividade se diz que “faz e desfaz sem parar”. O que significa dizer em “idéia” que um regulamento deve estar ligado ao projeto? Que o projeto deve ser entendido por todo elemento ativo, de modo que ele veja qual deve ser sua tarefa na realização e efetivação; que o projeto, sugerindo uma ação, torna possível prever-lhe as conseqüências positivas e negativas, de adesão e de reação, e contém em si as respostas a estas adesões, vale dizer, oferece um terreno de organização. Este é um aspecto da unidade de teoria e prática.

Corolário: todo grande político não pode deixar de ser também um grande administrador; todo grande estrategista, um grande tático; todo grande doutrinário, um grande organizador. Isto, aliás, pode ser um critério de avaliação: julga-se o teórico, o formulador de planos por suas qualidades de administrador, e administrar significa prever as ações e as operações necessárias para realizar o plano, inclusive as “moleculares” (e as mais complexas, é óbvio).¹

Na situação vista, a falácia projetou-se desde o início no plano educacional. Alguns exemplos podem ser rememorados: a) desprezo pelos estudos da realidade já disponíveis (como o PLANDEBA, por exemplo); b) assunção e reprodução do repertório “conceitual” erigido no contexto da crise do Estado; c) falta de suporte técnico-instrumental que indicasse não só quais problemas seriam enfrentados, mas por que e como seriam enfrentados; d) injunções fragmentadas. Tais lacunas são reveladoras tanto da ausência de uma política sistêmica que introduzisse projetos de curto, médio e longo prazos como da própria compreensão do lugar da educação nas dinâmicas sociopolíticas mais amplas.

Por todos os aspectos já trabalhados, parece-nos claro que as políticas para a educação básica no processo em questão, além de não lograrem ser inseridas como mecanismo de impulsão do modelo adotado, só na gestão de Paulo Souto passaram a ser foco de influência mais direta dos ajustes preconizados. Assim, a adesão ativa das políticas para a educação básica às formulações dominantes deu-se parcialmente e dentro de um processo controverso de concepção das estratégias de intervenção. Todavia, as mudanças operadas não se explicam pelo papel da educação na construção do desenvolvimento ou por sua relevância social, mas pelas peculiaridades da opção de modernização conservadora de uma região periférica, que prioriza o desenvolvimento econômico. No período estudado isso foi agudizado por uma correlação de forças tensionada pelos arranjos no modelo de desenvolvimento, que simultaneamente agiu para a desarticulação dos setores populares e favoreceu a reorganização da sociedade política e sua hegemonia. Isso não viria sem ônus sobre as políticas sociais. Como em outros lugares, a idéia de flexão da dicotomia entre o estatal e o privado, ao mesmo tempo que desqualificava o setor público como agente da

¹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, v. 3..., op. cit., p. 285.

publicização dos serviços, reduziria suas responsabilidades sociais, modificando o estatuto do Estado.

Os ciclos de ACM e Paulo Souto, no entanto, não encerram o movimento de ajuste em questão. O carlismo teria, ainda, duas gestões sucessivas a essas. Por ora, cabe apenas frisar que, ao final da gestão 1995-1998, já estava em andamento a elaboração do “Projeto Educação da Bahia”, financiado pelo Banco Mundial e com execução prevista para o período 1999-2003. Que estruturas seriam criadas a partir desse referencial? Quais tendências predominariam nas opções do governo para o período? Como a opinião pública e os setores ligados à educação perceberiam as ações do governo para a educação básica? Questões como estas só aguçam a nossa expectativa de seguir investigando a temática. Ademais, ainda que o governo tenha sido destacado nesta pesquisa como o principal agente para o delineamento e a implementação das políticas, ele não é o único ator. As políticas públicas, como peças de um jogo de intermediação de interesses, são, sobretudo, expressão de correlações de forças, numa relação modificável. A derrota do carlismo nas eleições de 2006 é simbólico dessa dinâmica. Como as correlações de força se apresentarão nesse novo ciclo e que práticas políticas inaugurarão/reproduzirão não é possível predizer, mas certamente elas darão pistas sobre as mudanças e as permanências na vida sociopolítica do estado. Mas isso é tema para investigações futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A presente bibliografia abrange os principais títulos que contribuíram para a elaboração desta tese, embora nem todos tenham sido citados no texto.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 2001, 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

AFONSO, Almerindo J. Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, Romualdo P. de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

AGUIAR, Pinto de. A Bahia nos meados do século XIX. In: _____ **Ensaaios de História e Economia**. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1960, vol. 1.

_____. A reforma bancária de 1860. In: _____. **Ensaaios de História e Economia**. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1960, vol. 1.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANJOS, Augusto dos. Versos íntimos. In: _____ **Eu**. 3ª ed. João Pessoa, PB: Editora Universitária, 2003, p. 115.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, nº 51, p. 7-9, fev, 2003.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elisabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ; Brasília: Unb, 1996, p. 603.

AZEVEDO, Janete M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. e AGUIAR, Márcia A. da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, Lauro C. & GRACINDO, Regina V. (coords.). **O estado da arte em política e**

gestão da educação no Brasil (1991-1997). Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

AZEVEDO, Thales de. Classes sociais e grupos de prestígio na Bahia. In: _____. **As elites de cor numa cidade brasileira: um estudo de ascensão social & Classes sociais e grupos de prestígio** – 2ª.ed.Salvador:EDUFBA/EGBA,1996.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Evolução das finanças do setor público estadual e municipal do Nordeste no período 1970-87. In: _____. **Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-1995): o papel do Setor Público na economia nordestina.** Fortaleza:ETENE, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Jó, 1977.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Geovani (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

_____. Raízes. In: _____. **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965).** Rio de Janeiro: Paz e Terra., 1981 (Capítulo I, Primeira parte).

_____. Os anos sessenta: ascensão e extinção. In: : _____. **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981 (Capítulo IV, Primeira parte).

BOAVENTURA, Edvaldo M. Síntese e fundamentação do Plano Estadual de Educação da Bahia – 1978-1981. **Planejamento.** Salvador, 6 (3), p. 323-334, jul./set, 1978.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e democracia.** 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGES, Zacarias P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária.** Campinas, SP: Graf; FE; Hortograph, 2002.

BRASIL . **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 46, de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994. – 25ª ed. Brasília; Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

_____. Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. **Ato Institucional nº 2,** de 27 de outubro de 1965. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

_____. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de dezembro de 2003.

_____. **LDB**: Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei 9.394, de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e legislação correlata. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Congresso. Senado Federal. **Dados biográficos dos senadores baianos: 1826-2000**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Informação e Documentação, 2000.

BRAGA, Ruy. Argumentações pós-fordistas. In: _____. **A restauração do capital**: um estudo sobre a crise contemporânea. São Paulo: Xamã, 1996.

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

_____. **O colapso de uma aliança de classes**: a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático. São Paulo: Brasiliense, 1978.

BRITTO, Luiz Navarro. **Educação na Bahia**: propostas, realizações e reflexões. São Paulo: T. A. Queiroz; Salvador, Ba: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília, DF: INEP; [S.L.]: OEA. Coletânea Navarro de Britto, 1991, vol. 1.

_____. Diretrizes para a municipalização do ensino de 1º grau na Bahia. In: _____. **Educação na Bahia**: propostas, realizações e reflexões. São Paulo: T. A. Queiroz; Salvador, Ba: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília, DF: INEP; [S.L.]: OEA. Coletânea Navarro de Britto, 1991, vol. 1.

BUCCI-GLUCKSMANN, Cristinne. **Gramsci e o Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: EDUFRRN, 1997.

CADERNO CRH. Salvador, BA: UFBA, nº 39, jul/dez, 2003.

CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In: CAMARGO, Aspásia e DINIZ, Eli (Orgs.). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989.

CARREIRO, Antonio A. **Gestão da educação e paradigma da qualidade**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Educação brasileira**: consertos e remendos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, Romualdo P. de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CORTINA, Roseana L. **Política educacional paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização**. 2000. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CRUZ, Rossine C. da. Bahia: exemplo de “desconcentração econômica concentrada”. In: _____. **A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional**. 1999. 334 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da UNICAMP-Campinas, SP, Campinas- SP, 1999.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação, Sociedade & Cultura**, São Paulo, nº 16, p. 133-169, 2001.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**, 2005. 225 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, 2005.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**. Salvador: UFBA, nº 39, p. 213-255, jul/dez, 2003.

_____. Introdução. In: _____. **Tradição, autocracia e carisma: a política de Antonio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974)**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

DELORS, Jacques (coord). **Educação: um tesouro a descobrir**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DREIFUSS, René. **O jogo da direita**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: EDUSP, 1996.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

FIALHO, Nádia. Anísio Teixeira: palavra e luz. In: MENEZES, Jaci Maria F. (org.). **Educação na Bahia**: coletânea de textos. Salvador: UNEB, 2001.

FIGEIREDO, Marcus F. e FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**. Belo Horizonte. 1(3): 107-27, set./dez, 1986.

FIORI, José Luís. Sobre a crise do Estado brasileiro. In: _____ **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A nova e a nova faces da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos. In: FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. (orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

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

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

_____. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOMES, João Carlos T. **Memórias das trevas**: uma devassa na vida de Antonio Carlos Magalhães. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

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

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, vol. 1 (Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce).

GUIMARÃES, Antonio S. A. Estrutura e formação das classes sociais na Bahia. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, nº 18, p. 57-69, set. 1987.

HURST, Marlene. Aumentam os desafios da educação na Bahia. **Bahia Análise & Dados**. Salvador: SEI, v. 10, nº 3, p. 122-126, dez. 2000.

IANNI, Octavio. **A idéia de Brasil moderno**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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

_____. **Anuário Estatístico do Brasil 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, vol. 60.

JONAS, Adriano e ALMEIDA, Gilberto W. Oligarquia, mídia e dominação política na Bahia. **Organização & Sociedade**. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, v. 1, nº 1, p. 103-115, dez., 1993.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José C., SAVIANI, Dermeval e SANFELICE, José Luís (orgs.) **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. **Depois da transição**: democracia e eleições no governo Collor. S. Paulo: Loyola, 1991.

LEVIN, Benjamin. **Reforming education from origins to outcomes**. New York: Routledge Falmer, 2001.

LIMA, Licínio C. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, Romualdo P. de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MANSANO FILHO, Ricardo; OLIVEIRA, Romualdo P. e CAMARGO, Rubens B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton de, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

MELCHIOR, José Carlos de A. Recursos financeiros e a educação. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho, et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elisabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.

MELLO, Guiomar N. de. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. e SILVA, Rose Nebauer da. O que pensar da atual política educacional? **Em Aberto**. Brasília, ano 10, nº 50/51, abr./set. 1992.

MENEZES, Jaci M. F. de. Desafios e perspectivas para a educação na Bahia: últimos anos do Segundo Milênio. **Bahia Análise & Dados**. Salvador: CEI, v. 4, nº 2/3, p. 62-76, dez., 1994.

_____. Anísio Teixeira, Secretário de Educação da Bahia. In: _____. (org.). **Educação na Bahia**: coletânea de textos. Salvador: UNEB, 2001.

MÉSZÁROS, István. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. In: _____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo; Campinas: UNICAMP, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório SAEB 2001**: Língua Portuguesa. Brasília, DF: MEC/INEP, 2002.

_____. **Dicionário de indicadores educacionais**: fórmulas de cálculo. Brasília, DF: MEC/INEP, 2004.

MIRANDA, Graziela A. **Descentralização e democratização da educação**: um estudo em escolas públicas baianas. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

MOISÉS, José A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: _____ e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.

NASCIMENTO, Ilma Vieira do. **Política Educacional no Maranhão nos anos 80**: ensino público de 1º grau. 1995. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

NUNES, Antonietta D. A tentativa de universalização do ensino básico na Bahia com a Proclamação da República. **Revista Faced**. Salvador: Faced/UFBA, nº 5, p. 91-105, 2001.

_____. **Política educacional no início da República na Bahia**: duas versões do projeto liberal. 2003. 551 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação & Sociedade**. São Paulo: CEDES. nº 35, p. 09-59, abr. 1990.

OLIVEIRA, Francisco. **O elo perdido**: classe e identidade de classe na Bahia. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

_____. A nova hegemonia da burguesia no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In: FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. (orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, R. P. de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

OLIVEIRA, João B. A. Reforma educacional na Bahia: a bola da vez. **BAHIA Análise & Dados**. Salvador: SEI. v. 9, nº 1, p. 12-13, jul./1999.

OLIVEIRA, Tereza C. de. **A ritualidade do fracasso escolar**. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e alfabetização de adultos**. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1987.

PALMEIRA, Maria José de O. **PLANDEBA**. Salvador: Fundação João de Souza Góes, Programa de Apoio aos Municípios, 1991.

PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: Ministério da Educação e Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (org.). **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: Departamento Técnico-Pedagógico; Divisão de Produção de Materiais e Publicações; FAE/IRHJP, 1989.

PARO, Vitor H. **Administração Escolar**: introdução crítica. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Parem de preparar para o trabalho!!! – reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: _____. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, vol. 18, nº 51, fev. 2003.

RICO, Elisabeth M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.

RUBIM, Antônio Albino C. Poder, mídia e política na Bahia. In: _____. (org.) **Mídia e eleições 2000 em Salvador**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação: EDUFBA, 2002.

RUS PEREZ, José Roberto. **Avaliação, impasses e desafios da educação básica**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo: Annablume Editora, 2000.

_____. Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas e programas educacionais. In: WARDE, Mirian Jorge (org.). **Novas políticas educacionais**: críticas e perspectivas. São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

SILVA, Antonia A. Municipalização do ensino fundamental: de Anísio Teixeira aos embates contemporâneos. **Sitientibus**: revista da Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana-BA, n. 21, p. 143-157, jul./dez., 1999.

SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Reforma ou contra-reforma no sistema de ensino do estado do Paraná?** uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90. 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SILVA, Maria S. S. e MEIRELLES, José Carlos D. **A educação na Bahia**. 1ª ed. Brasília. UNICEF, MEC/Fundescola, Banco Mundial/UNDIME, 1999 (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM II).

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. (Org.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: UEL, 2001.

_____. Escola e empresa: iniciativas de parceria no Estado de São Paulo. In: FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____ e OLIVEIRA, Romualdo P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. vol. 24, n. 84, set. 2003 (p. 873-895). São Paulo: Cortez; Campinas, SP: CEDES, 2003.

SOUZA, Celina. Introdução – Políticas públicas; questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador: UFBA, nº 39, p. 11-24, jul/dez, 2003.

_____. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS: EDUSC, v. 18, nº 51, p. 15-20, fev, 2003.

TAVARES, Luís Henrique D. **História da Bahia**. 10ª ed. São Paulo: Editora UNESP: Salvador, BA: EDUFBA, 2001.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIANA FILHO, Luís. Prefácio. In: BRITO, Luiz Navarro de. **Educação na Bahia: propostas, realizações e reflexões**. São Paulo: T. A. Queiroz; Salvador, Ba: Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; Brasília, DF: INEP; [S. L]: OEA, 1991.

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

WARDE, Mirian J. Apresentação: a educação escolar no marco das novas políticas educacionais. In: _____ (Org.). **Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas**. São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: história e filosofia da Educação da Pontifícia universidade Católica de São Paulo, 1998.

REFERÊNCIAS DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS

APLB - Associação dos Professores Licenciados da Bahia. **Chega de angústia na educação**. Salvador: APLB, 1985, 5 p. (mimeo).

BAHIA (Governo). PROGRAMA DE 100 DIAS. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXI, nº 13.557, 31 mar. 1987, Caderno 1, p. 4,5 e 6. (Governador Waldir Pires).

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

_____. Lei 6.349, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1991-1995 e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, 19^{de} dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 05 de ago. 2004.

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

_____. Lei 6.913, de 1 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1996-1999 e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, 02 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 03 de março de 2006.

_____. Lei 6.981, de 25 de Julho de 1996. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 03 de março de 2006.

_____. Lei 7.028, de 31 de janeiro de 1997. Altera a estrutura organizacional e de cargos da Administração Pública Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, 01 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 03 de março de 2006.

_____. Lei 6.267, de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar, na Rede Estadual de Ensino Público, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 03 de março de 2006.

_____. Governador, 1995 – (Paulo Souto). **Relatório de Atividades 1996**. Salvador, 1997.

_____. Governador, 1995 – (Paulo Souto). **Bahia no caminho certo para o futuro: relatório de atividades 1995-1997**. Salvador, 1997, v. 2

_____. Governador, 1995-1998 (Paulo Souto), 1998 – (César Borges). **Relatório de Atividades 1998**. Salvador, 1998, v. 2.

_____. Lei 7.525, de 22 de outubro de 1999. Institui o Plano Plurianual, para o período de 2000-2003, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, 23 e 24 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.ba.gov.br>. Acesso em: 06 de março de 2006.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. O ano letivo de 1990. **Jornal Tribuna da Bahia**, Salvador, 23 nov 1990.

_____. Aprova medidas relacionadas ao Plano Decenal de Educação (Plandeba) como sugestão à Secretaria da Educação do Estado da Bahia (Processo CEE 324/90). Parecer CEE 013, de 21 de janeiro de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 71-72, 1991.

_____. Parecer CEE nº 013, de 21 de janeiro de 1991. Aprova medidas relacionadas ao Plano Decenal de Educação (Plandeba) como sugestão à Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Salvador, 1991, p. 6 (Anexo do PLANDEBA).

_____. Recomenda aos departamentos de educação de 1º grau e de 2º a análise e discussão da Indicação 10/86 do Conselho Federal de Educação sobre a inclusão da Educação Ambiental nos currículos das suas respectivas escolas (Processo CEE 150/87). Parecer CEE 079/91, de 11 de março de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 87, 1991.

_____. Aprova projetos integrantes do Plano de Aplicação de Recursos da SEC/BA, exercício 1991, na forma que especifica. Resolução CEE nº 054/91, de 1º de agosto de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 40-41, 1991.

_____. Aprova Reprogramação do Saldo Remanescente dos Recursos do Salário-Educação/Quota Estadual Exercício de 1990. Resolução CEE nº 074, de 14 de novembro de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 54-55, 1991.

_____. Aprova ajustamento do valor global do Plano de Aplicação dos Recursos da SENAB/MEC/91. Resolução CEE nº 075, de 14 de novembro de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 55-56, 1991.

_____. Aprova Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação/Quota Estadual – Exercício de 1991. Resolução CEE nº 82, de 19 de dezembro de 1991. **REDACTA**. Salvador, nº 37, p. 60-61, 1991.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. **Programa estratégico de desenvolvimento industrial do Estado da Bahia**. Salvador: FIEB/SEI, 1998.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (1993). **Elaboração de um sistema de avaliação do desempenho escolar na rede estadual da Bahia**: proposta de consultoria. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, mimeo.

PIRES, Waldir F. (Discurso de posse do governador). **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXI, nº 13.544, 16 mar. 1987, Caderno 1, p. 14, 15 e 16.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **O processo de modernização do Estado da Bahia**: os avanços de uma década 1991-2001. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **Anuário Estatístico da Educação 2001**. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2002, v. 5.

_____. **Anuário Estatístico da Educação – Bahia 2000**. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2000, v. 4.

_____. **Anuário Estatístico da Educação – Bahia 1999**. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 1999, v. 3.

_____. **Anuário Estatístico da Educação**. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 1998, v. 1.

_____. **Anuário Estatístico da Educação**. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 1995.

_____. **Alguns indicadores da situação educacional do estado da Bahia**. Salvador: SEC/IAT, 1988. (parte integrante do PLANDEBA).

_____. **Plano Decenal de Educação – PLANDEBA**. Salvador: Secretaria da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisa em Educação Anísio Teixeira, 1990.

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

_____. **Educação: Caminho para a construção da cidadania**. Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, Ba, 1991.

_____. **Metas para o quadriênio 1991-1995**. Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, 1992.

_____. **Construindo o futuro**: a elaboração do plano escolar. Salvador: Secretaria da Educação e Cultura, 1993.

_____. **Plano decenal de educação para todos**: relatório síntese do debate nas escolas da rede pública do estado da Bahia. Salvador: SEC/DEMEC/UNDIME, 1994.

_____. **Plano decenal de educação para todos 1993-2003**: indicações da Secretaria da Educação e Cultura do Estado da Bahia. Salvador: SEC, 1994.

_____. **Síntese das atividades do Gabinete 1991/1994**. Salvador: SEC, 1994.

_____. **Avaliação de desempenho**: relatório. Salvador, dez., 1994. (mimeo).

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

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

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

_____. **5 anos de Projeto Nordeste na Bahia.** Salvador: Secretaria da Educação, 1998.

_____. **Relatório de Atividades:** período 1995-1997. Salvador: Secretaria de Educação, 1997.

_____. **Sistema de Avaliação do Desempenho Escolar da Rede Pública Estadual da Bahia:** relatório conclusivo. Salvador: Secretaria da Educação; CONSULTEC, 1997.

_____. Serviço de Administração Geral da Secretaria da Educação (SAG). **Relatório de Gestão 1995-1998.** Salvador: SEC/SAG, 1998.

_____. **Informações educacionais:** indicadores. Disponível em: http://www.sec.ba.gov.br/info_educacionais/indic_educ.htm. Acesso em 20/06/2001.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia:** versão preliminar. Salvador: SEPLANTEC, jun. 1995.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **A descentralização das políticas sociais de educação e saúde em municípios baianos:** uma análise do processo na década de 90. Salvador: SEI, 2001.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA BAHIA E JORNAIS

AL aprecia ajuste administrativo. **Diário Oficial.** Salvador, ano LXXIX, nº 15.828, 06 jan. 1995. Caderno 1, p. 3.

Antônio Carlos visita secretários e pede providências contra o caos. **Diário Oficial.** Salvador, ano LXXV, nº 14.714, 19 mar. 1991. Caderno 1, p. 6.

Assembléia elege Imbassahy novo Governador da Bahia até dezembro. **Diário Oficial.** Salvador, ano LXXVIII, nº 15.625, 03 mai. 1994. Caderno 1, p. 3.

Bahia continuará a crescer, diz Souto. **Diário Oficial.** Salvador, ano LXXIX, nº 15.824, 02 jan. 1995. Caderno 1, p. 3.

Colégios-modelo estão sendo concluídos. **Diário Oficial.** Salvador, ano LXXXIII, nº 16.992, 22 dez. 1998. Caderno 1, p. 2.

Conselho analisa salário de professor. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXIX, nº 15.932, 19 mai. 1995. Caderno 1, p. 06.

Creches estão sendo recuperadas. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.738, 18 abr. 1991. Caderno 1, p. 3.

Deficiência da educação gera protesto de alunos. **A Tarde** (Jornal). Salvador, 22 ago. 1990. Caderno 1, p. 3.

Educação já tem Cr\$ 191 milhões para começar a recuperar rede. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.716, 21 mar. 1991. Caderno 1, p. 5.

Encontro vai analisar a educação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.864, 17 set. 1991. Caderno 1, p. 2.

Estudo diagnostica caos no ensino. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.737, 17 abr. 1991. Caderno 1, p. 5.

Estudo mostra que má distribuição de professores prejudica escolas. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.726, 04 abr. 1991. Caderno 1, p. 3.

Governador afirma a diretores de escolas que educação é prioridade. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.867, 20 set. 1991. Caderno 1, p. 3.

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

Governador extingue 17 órgãos e reduz de 19 para 13 secretarias. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.720, 26 mar. 1991. Caderno 1, p. 1-2.

Governador fala na tevê da sua obra e destaca saúde e educação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.864, 17 set. 1991. Caderno 1, p. 1.

Governador sanciona orçamento e veta aumento ao Legislativo. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.723, 29 mar. 1991. Caderno 1, p. 1.

Governo firma convênio para recuperar a rede escolar. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.765, 21 mai. 1991. Caderno 1, p. 1 e 3.

Governo investe 1,6 bilhões na educação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.748, 1º mai. 1991. Caderno 1, p. 2.

Grupo vai elaborar as diretrizes da educação. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.738, 18 abr. 1991. Caderno 1, p. 2.

MEC e SEC discutem repasse de verbas. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXVI, nº 14.986, 14 fev. 1992. Caderno 1, p. 3.

Os 13 integrantes do secretariado. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.712 e 14.713, 16 e 17 mar. 1991. Caderno 1, p. 8-9.

Primeira-Dama dará ênfase ao trabalho com as creches. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXIX, nº 15.826. Salvador, 04 jan. 1995. Caderno 1, p. 1.

Professores em greve perde licença. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXIX, nº 15.940, 27 e 28 mai. 1995. Caderno 1, p. 7.

Recuperação das escolas começa já. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.743, 24 abr. 1991. Caderno 1, p. 4.

Secretaria ganha Programa de Qualidade. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXX, nº 16.108, 19 dez. 1995. Caderno 1, p. 11.

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

Secretário realiza sorteio eletrônico. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXXIII, nº 16.990 e 16.991, 19 e 20 dez. 1998. Caderno 1, p. 7.

Seis meses de Governo. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXV, nº 14.862, 14 e 15 set. 1991. Caderno 1, p. 4.

Souto anuncia programa educacional. **Diário Oficial**. Salvador, ano LXXIX, nº 15.825, 03 jan. 1995. Caderno 1, p. 3.

ANEXOS

Anexo 1

Relação dos Municípios das Regiões Econômicas do Estado da Bahia 1991

Metropolitana de Salvador

Camaçari
Candeias
Dias D' Ávila
Itaparica
Lauro de Freitas
Madre de Deus
Salvador
São Francisco do Conde
Simões Filho
Vera Cruz

Litoral Norte

Acajutiba
Alagoinhas
Aporá
Araças
Aramari
Cardeal da Silva
Catu
Conde
Entre Rios
Esplanada
Inhambupe
Itanagra
Jandaíra
Mata de São João
Ouriçangas
Pedrão
Pojuca
Rio Real
São Sebastião do Passé
Sátiro Dias

Recôncavo Sul

Amargosa
Aratuípe
Brejões
Cabaceiras do Paraguaçu
Cachoeira
Cruz das Almas

Castro Alves

(continua **Recôncavo Sul**)

Conceição do Almeida
Dom Macedo Costa
Elísio Medrado
Governador Mangabeira
Itatim
Jaguaripe
Jequiriçá
Laje
Maragogipe
Milagres
Muniz Ferreira
Muritiba
Mutuípe
Nazaré
Nova Itarana
Salinas da Margarida
Santa Terezinha
Santo Amaro
Santo Antonio de Jesus
São Felipe
São Félix
São Miguel das Matas
Sapeaçu
Saubara
Ubaíra
Varzedo

Litoral Sul

Aiquara
Almadina
Apuarema
Arataca
Aurelino Leal
Barra do Rocha
Barro Preto
Buerarema
Cairu
Camacã
Camamu
Canavieiras

Coaraci
Dário Meira
(continua **Litoral Sul**)

Floresta Azul
Gandu
Gongogi
Ibicaraí
Ibirapitanga
Ibirataia
Agrapiúna
Ilhéus
Ipiaú
Itabuna
Itacaré
Itagi
Itagibá
Itaju do Colônia
Itajuípe
Itamari
Itapé
Itapitanga
Ituberá
Jitaúna
Jussari
Maraú
Mascote
Nilo Peçanha
Nova Ibiá
Pau Brasil
Piraí do Norte
Presidente Tancredo Neves
Santa Cruz da Vitória
Santa Luzia
São José da Vitória
Itaperoá
Teolândia
Ubaitaba
Ubatã
Una
Uruçuca
Valença
Wenceslau Guimarães

Extremo Sul

Alcobaça
Belmonte
Caravelas
Eunápolis

Guaratinga
Ibirapoã
(continua **Extremo Sul**)

Itabela
Itagimirim
Itamaraju
Itanhém
Itapebi
Jacuruçu
Lajedão
Medeiros Neto
Mucuri
Nova Viçosa
Porto Seguro
Prado
Santa Cruz Cabralia
Teixeira de Freitas
Vereda

Nordeste

Abaré
Adestina
Água Fria
Antas
Araci
Banzaê
Biritinga
Cansanção
Canudos
Chorrochó
Cícero Dantas
Cipó
Conceição do Coité
Coronel João Sá
Crisópolis
Euclides da Cunha
Fátima
Glória
Heliópolis
Itapicuru
Jeremoabo
Lamarão
Mucururé
Monte Santo
Nordestina
Nova Soure
Novo Triunfo
Olindina

Paripiranga
Paulo Afonso
(continua **Nordeste**)

Pedro Aleixo
Queimadas
Quijingue
Retirolândia
Ribeira do Amparo
Ribeira do Pombal
Rodelas
Santa Brígida
Santaluz
São Domingos
Serrinha
Sítio do Quinto
Teofilândia
Tucano
Uauá
Valente

Paraguaçu

Amélia Rodrigues
Anguera
Antonio Cardoso
Baixa Grande
Boa Vista do Tupim
Candeal
Capela do Alto Alegre
Conceição da Feira
Conceição do Jacuípe
Coração de Maria
Feira de Santana
Gavião
Iaçu
Ichu
Ibiquera
Ipecaetá
Ipirá
Irará
Itaberaba
Itaetê
Lajedinho
Macajuba
Mairi
Marcionílio Souza
Mundo Novo
Nova Fátima
Pé de Serra

Pintadas
Piritiba
Rafael Jambeiro
Riachão de Jacuípe
Ruy Barbosa
Santa Bárbara
Santanópolis
Santo Estevão
São Gonçalo dos Campos
Serra Preta
Tanquinho
Tapiramutá
Teodoro Sampaio
Terra Nova
Várzea da Roça

Sudoeste

Anagé
Barra do Choça
Belo Campo
Boa Nova
Bom Jesus da Serra
Caatiba
Caetanos
Cândido Sales
Caraíbas
Cravolândia
Encruzilhada
Firmino Alves
Ibicuí
Iguaí
Irajuba
Itambé
Itaquara
Itapetinga
Itarantim
Itiruçu
Itororó
Jaguaquara
Jequié
Lafayette Coutinho
Lajedo do Tabocal
Macarani
Maiquiniqui
Manoel Vitorino
Maracás
Mirante
Nova Canaã
Planaltina

Planalto
Poções
(continua **Sudoeste**)

Potiraguá
Ribeirão do Largo
Santa Inês
Tremendal
Vitória da Conquista

Baixo Médio São Francisco

Campo Alegre de Lourdes
Casa Nova
Curaçá
Juazeiro
Pilão Arcado
Remanso
Sento Sé
Sobradinho

Piemonte da Diamantina

Andorinhas
Antônio Gonçalves
Caém
Caldeirão Grande
Campim Grosso
Campo Formoso
Filadélfia
Itiúba
Jaguarari
Jacobina
Miguel Calmon
Mirangaba
Morro do Chapéu
Ouroândia
Pindobaçu
Ponto Novo
Quixabeira
São José do Jacuípe
Saúde
Senhor do Bonfim
Serrolândia
Umburanas
Várzea do Poço
Várzea Nova

Irecê

América Dourada
Barra do Mendes
Barro Alto
Cafarnaum
Canarana
Central
Gentil do Ouro
Ibipeba
Ibititá
Irecê
Itaguaçu da Bahia
João Dourado
Jussara
Lapão
Mulungu do Morro
Presidente Dutra
São Gabriel
Uibaí
Xique-xique

Chapada Diamantina

Abaíra
Andaraí
Barra da Estiva
Boninal
Bonito
Boquira
Botuporã
Brotas de Macaúbas
Caturama
Érico Cardoso
Ibicoara
Ibipitanga
Ibitiara
Ipupiara
Iramaia
Iraquara
Jussiape
Lençóis
Macaúbas
Mucugê
Nova Rendeção
Novo Horizonte
Oliveira dos Brejinhos
Palmeiras

(continua Chapada Diamantina)

Paramirim
 Piatã
 Rio de Contas
 Rio do Pires
 Seabra
 Souto Soares
 Tanque Novo
 Utinga
 Wagner

Serra Geral

Aracatu
 Brumado
 Caculé
 Caetité
 Candiba
 Candeúba
 Contendas do Sincorá
 Cordeiros
 Dom Basílio
 Guajeru
 Guanambi
 Ibiassucê
 Igaporã
 Ituaçu
 Jacaraci
 Lagoa Real
 Licínio de Almeida
 Livramento do Brumado
 Maetinga
 Malhada de Pedras
 Mortugaba
 Palmas de Monte Alto
 Pindaí
 Piripá
 Presidente Jânio Quadros
 Rio do Antonio
 Sebastião Laranjeiras
 Tanhaçu
 Urandi

Médio São Francisco

Barra
 Bom Jesus da Lapa
 Brejolândia
 Buritirama
 Carinhanha
 Feira da Mata
 Ibotirama
 Iuiú
 Malhada
 Matina
 Morpará
 Muquém do São Francisco
 Paratinga
 Riacho de Santana
 Serra do Ramalho
 Sítio do Mato

Oeste

Angical
 Baianópolis
 Barreiras
 Canapólis
 Catolândia
 Cocos
 Coribe
 Correntina
 Cotegipe
 Cristópolis
 Formosa do Rio Preto
 Jaborandi
 Mansidão
 Riachão das Neves
 Santana
 Santa Maria da Vitória
 Santa Rita de Cássia
 São Desidério
 São Félix do Coribe
 Serra Dourada
 Tabocas do Brejo Velho
 Wanderley

Anexo 2

DESCRIÇÃO, OBJETIVOS E METAS, POR SUBPROGRAMAS DE EDUCAÇÃO – PLANO PLURIANUAL PARA O QUADRIÊNIO 1992-1995

PROGRAMA / SUBPROGRAMA (Código / Denominação)	SUBPROGRAMA		METAS (1992 – 1995)								
	DESCRIÇÃO	OBJETIVO	UNIDA- DE DE MEDIDA	QUAN- TIDA-DE	REGIONALIZAÇÃO POR ÁREAS- PROGRAMA (%)						
					1	2	3	4	5	6	7
CIÊNCIA E TECNOLOGIA											
Informações Geográficas e Estatísticas	Promoção de ações visando dinamizar a produção e disseminação de informações educativas	Levantar e divulgar, periodicamente, informações educacionais	PUBLIC	60.000							
Pesquisa Aplicada	Fomento a estudos e experimentações educacionais e tecnológicas	Realizar e apoiar a produção de estudos e experimentações	ESTUDO PESQ	18 20	25 25	18 18	11 11	16 16	2 2	18 18	10 10
Treinamento de Recursos Humanos	Formação e qualificação de recursos humanos que atuam no ensino pré – escolar, fundamental, médio, superior e demais servidores da área de educação e cultura	Promover treinamentos	PESS	131.900	25	18	11	16	2	18	10
22 TELECOMUNICA- ÇÕES											
Rádiodifusão	Ampliação da oferta de instrumentos de formação educativa e cultural, mediante programas de rádio e TV	Realizar programas educativo – culturais	PROGR	14.458	56	8	4	8	4	12	8
		Implantar e revitalizar estações transmissoras de rádio e televisão	EQUIPM	665	56	8	4	8	4	12	8

41 EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS	Educação Pré – Escolar	Ampliação e melhoria da oferta de educação pré – escolar a criança de 0 a 6 anos	Desenvolver atividades de atendimento ao pré–escolar	PROGR	553	48	14	5	13	2	11	7
				CLASSE	15.000	48	14	5	13	2	11	7
				PROF	1.970	48	14	5	13	2	11	7
42 ENSINO FUNDAMENTAL			Prestar assistência técnica e pedagógica a classes, professores e entidades comunitárias	ÓRGÃO	85	60	12	4	12	2	6	4
	Supervisão e Coordenação Superior	Promoção de ações visando a qualidade do ensino – aprendizagem	Realizar serviços de supervisão e orientação nas escolas da rede estadual	ESCOLA	5256	48	14	5	13	2	11	7
	Erradicação do Analfabetismo	Oferecer oportunidade de acesso à educação à população na faixa etária em que há obrigatoriedade escolar	Implantar classe de alfabetização	CLASSE	5100	41	13	10	12	3	13	8
				PESS	120000	41	13	10	12	3	13	8
	Ensino Regular	Ampliação e melhoria da oferta do ensino fundamental regular à criança e ao adolescente	Expandir atendimento a estudantes com a construção e recuperação de unidades escolares	VAGA	470570	47	10	8	12	2	14	7
				S/AULA	13685	47	10	8	12	2	14	7
				CLASSE	5100	48	14	5	13	2	11	7
43 ENSINO MÉDIO			Prestar assistência técnica e pedagógica a classes, professores, instituições, creches e entidades comunitárias	PESS	750	70	20	10				
				ÓRGÃO	85	60	12	4	12	2	6	4

[illegible]

Associativismo Estudantil	Apoio às ações de desenvolvimento da comunidade estudantil	Apoiar entidades associativas estudantis e entidades afins	ÓRGÃO	2.231	45	10	5	10	5	15	10
Material de Apoio Pedagógico	Assistência material ao estudante	Distribuir material didático	ALUNO	7.700.000	45	15	5	13	3	11	8
Alimentação e Nutrição	Assistência alimentar ao estudante	Fornecer alimentação escolar	ALUNO	7.700.000	45	15	5	13	3	11	8
Assistência Médica e Sanitária	Oferta de programas de assistência médico –odontológica	Prestar serviços médico - odontológicos	ALUNO	275.000	29	14	7	14	5	19	12
Educação Especial	Atendimento educacional especializado para crianças e adolescentes com dificuldades de aprendizagem	Expandir o ensino especial e disseminar recursos de apoio a essa modalidade	ALUNO	5.000	55	10	5	10	10	10	
Educação Compensatória											

FONTE: Plano Plurianual , P. 29-32

Anexo 3

Discriminação das linhas de ação do Programa Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho – Plano Plurianual para o quadriênio 1996-1999

QUADRO I - AÇÕES E METAS POR PROGRAMA ESTRUTURANTE

Eixo de Desenvolvimento: DESENVOLVIMENTO HUMANO

Vetor: DESENVOLVIMENTO SOCIAL E EQUIDADE

Programa: **EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO**

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI-ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
Universalização do Ensino Fundamental, ampliando e melhorando a oferta da matrícula, em especial para a alfabetização, implementando métodos e tecnologias pedagógicas alternativas	Expansão e melhoria da rede física para o ENSINO FUNDAMENTAL, em continuidade ao processo de distribuição espacial da oferta de vagas	Escola a construir	247 67	123 37	82 21	29 5	13 4	
		Sala de aula a construir	1.571 462	835 253	440 120	216 64	80 25	
		Escola a ampliar	130 28	75 16	35 7	15 3	5 2	
		Sala de aula a ampliar	532 166	280 91	172 49	60 18	20 8	
		Escola a recuperar	1.380 345					
		Sala de aula a recuperar	6.360 1.590					
		Escola a reparar	668 167					
	PROJETO NORDESTE III - Construção, ampliação e recuperação de unidades escolares da rede estadual e municipal de ensino	Sala de aula a construir	530 200					530 200
		Escola a ampliar/sala de aula	230 150		230 150			

Sala de aula a recuperar

4.451

1.528

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Desenvolvimento do ENSINO FUNDA-MENTAL, com ênfase na melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem, através da atualização das diretrizes curriculares e do suprimento de material didático nas classes escolares	Aluno a atender	1.689.345 1.459.320					
		Escola a assistir	4.181 3.613					
		Material didático a fornecer	14.880 3.720					
		Exemplar a editar	10 2					
	Aquisição e recuperação de equipamentos escolares, buscando a sua adequação às necessidades da rede física do ensino fundamental	Escola a equipar	4.532 4.232					
		Equipamento escolar a adquirir	180.840 44.225					
		Equipamento escolar a recuperar	200.000 50.000					
		Veículo a adquirir	10 7					
	PROJETO NORDESTE III - Aquisição e distribuição de equipamentos, material didático e escolar para as redes estadual e municipal de ensino	Escola a equipar	5.741 1.878					
		Material didático a fornecer/sala de aula	2.490.061					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Desenvolvimento do Programa PRÓ-EDUCAR, através da implantação de Escolas de Referência, Centro de Educação Rural e Laboratório de Informática	Escola a criar	20 4		20 4			
		Centro a implantar	5 2	3 1		1 1	1	
		Laboratório a implantar	10 2	4	4 2	2		
		Seminário a realizar	50 20		50 20			
		Assistência escolar à população indígena e comunidades remanescentes dos quilombos, através da implantação e implementação de diretrizes curriculares em unidades escolares, preservando e fortalecendo a organização social, a cultura, os costumes, as línguas e a tradição das comunidades	1.500 1.200			1.300 1.100	200 100	
		Modernização e execução das práticas de supervisão, fiscalização das unidades escolares, expansão de oferta de vagas e suprimento de impressos e material escolar, para a rede de ENSINO FUNDAMENTAL	21.122 21.122					
		Vaga a adicionar	6.000 6.000					
		Estagiário a contratar	4.532 4.232					
		Escola a manter	33 33					
		DIRE a manter	15.550.000 3.890.000					
		Material educativo a distribuir						

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI-ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Consolidação do processo de descentralização de recursos e serviços para o funcionamento das unidades de ENSINO FUNDAMENTAL	Município a assistir	415 238					
Qualificação para o trabalho, através da formação de mão-de-obra nas áreas agrícola, industrial e comercial, expandindo e fortalecendo os cursos profissionalizantes; da expansão e ampliação do ensino superior nas Universidades Estaduais; e da implantação de Centros de Educação Superior no interior do Estado	Recuperação e reparação de unidades escolares de ENSINO MÉDIO	Escola a recuperar	4					4
		Sala de aula a reparar	40 10					40 10
		Escola a reparar e/ou adaptar	16 4					16 4
	Desenvolvimento do ENSINO MÉDIO, com ênfase na melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, implantação e atualização de diretrizes curriculares e assistência técnica e material aos cursos de formação geral, magistério, agrotécnicos e técnicos, revitalizando as escolas normais		236.880 178.636					
		Escola a assistir	1.161 1.049					
		Laboratório a instalar	5 2	3 1		1 1	1 -	
	Implantação de unidades pedagógicas para o ENSINO MÉDIO, priorizando os Centros e Núcleos de Educação em Línguas Estrangeiras	Centro a implantar	15 4		15 4			
		Núcleo a implantar	4 1	2	1 1	1		
		Aluno a assistir	1.000 800		1.000 800			

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Aquisição e recuperação de equipamentos escolares, buscando a sua adequação à rede física do ENSINO MÉDIO e profissionalizante	Escola a equipar	586 586					586 586
		Equipamento escolar a adquirir	11.000 3.000					
		Equipamento escolar a recuperar	51.000 13.000					
	Modernização e execução das práticas de supervisão, fiscalização de unidades escolares e expansão da oferta de vagas da rede de ENSINO MÉDIO	Vaga a adicionar	3.701 3.701					
		Viagem a realizar	167 167					
	Consolidação do processo de descentralização de recursos e serviços para o funcionamento das unidades de ENSINO MÉDIO	Município a assistir	415 415					
	Desenvolvimento e melhoria da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, através da construção e implantação de novas unidades universitárias, reforma, recuperação e equipamento	Unidade universitária a construir	11 4	9 4	1	1		
		Unidade universitária a ampliar / sala de aula	28 28	3 3	25 25			
		Unidade universitária a reformar	2 2	1 1	1 1			
		Unidade universitária a implantar	7 7	5 5	1 1		1 1	
		Unidade operacional a reformar	4 1	3 1			1	

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
		Unidade universitária a reparar	44 36	27 20	11 11	4 3	2 2	
		Livro a adquirir	110.020 20.014	50.334 6.669	44.703 10.683	9.992 1.331	4.991 1.331	
		Professor a capacitar	300 70	139 31	133 33	16 3	12 3	
		Aluno a treinar em alfabetização	320 80		320 80			
		Material educativo a produzir	21.550 5.000		21.550 5.000			
	Desenvolvimento e melhoria da Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, através da ampliação e reforma das unidades operacionais e instalações	Unidade universitária a ampliar / sala de aula	30 10	30 10				
		Unidade universitária a construir	10 4	10 4				
		Unidade universitária a reformar	1 1	1 1				
		Unidade universitária a reparar	37 34	37 34				
		Quadra poliesportiva a ampliar	1 1	1 1				
		Videoteca a implantar	1 1	1 1				

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META							
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO					
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES	
		Livro a adquirir	50.000 12.500	50.000 12.500					
		Livro a recuperar	25.000 5.000	25.000 5.000					
	Desenvolvimento e melhoria da Universidade do Sudoeste do Estado da Bahia - UESB, através da construção, ampliação e reforma das unidades universitárias e operacionais	Unidade universitária a construir	18 8	18 8					
		Unidade universitária a reparar	3 3	3 3					
		Laboratório a construir	12 5	12 5					
		Parque desportivo a construir	3 1	3 1					
		Ginásio de esporte a construir	1 1	1 1					
		Sistema viário a implantar/M²	30.000 10.000	30.000 10.000					
		Livro a adquirir	101.000 30.000	101.000 30.000					
		Videoteca a implantar	16 4	16 4					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Desenvolvimento e melhoria da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, através da construção e ampliação de unidades universitárias, ampliação e reforma de unidades de serviço e construção da biblioteca	Unidade universitária a ampliar /sala de aula	100 30			100 30		
		Biblioteca a construir	1 1			1 1		
		Unidade universitária a construir	7 3			7 3		
		Unidade de serviço a ampliar	7 3			7 3		
		Unidade universitária a reparar	21 18			21 8		
		Livro a adquirir	63.000 16.000			63.000 16.000		
	Implantação e expansão de programas de erradicação do analfabetismo	Aluno a assistir	200.000 82.800					
		Professor a assistir	15.000 4.000					
		Material didático a fornecer	5.000 2.070					
		Exemplar a editar	8 3					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
Fortalecimento do sistema educacional, através de programas especiais de capacitação de docentes para formação de nova cultura, aprimoramento do material didático, estudos e pesquisas	Desenvolvimento da educação PRÉ-ESCOLAR, com ênfase na implantação e acompanhamento das diretrizes curriculares da educação infantil, no suprimento de material didático às classes escolares e no apoio a prefeituras municipais no desenvolvimento de ações educativas	Aluno a atender	129.000 117.332					
		Material didático a fornecer	5.077 4.616					
		Exemplar a editar	5 2					
		Seminário a realizar	15 6					
	Desenvolvimento do ENSINO SUPLETIVO, com ênfase na implantação e acompanhamento das diretrizes curriculares para curso de suplência de educação básica, no apoio às comissões permanentes de avaliação e postos de extensão e pela implantação do Centro de Educação de Jovens e Adultos	Aluno a atender	150.000 98.000					
		Professor a assistir	4.000 2.500					
		Escola a assistir	1.000 420					
		Centro a implantar	1 1		1 1			
		Professor leigo a habilitar	3.000 200					
		Material didático a produzir	2.080 520					
		Exemplar a editar	3 1					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Desenvolvimento do PROGRAMA DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO ENSINO PÚBLICO, através dos estudos e pesquisas em avaliação do ensino - aprendizagem e avaliação institucional da escola, e da elaboração de projetos pedagógicos	Escola a assistir	3.974					
			3.613					
		Programa a implantar	2					
			2					
		Projeto pedagógico a implantar/escola	1					
			1					
		Estudo e pesquisa a elaborar	1					
			1					
		Seminário a realizar	20					
			10					
	Desenvolvimento do Programa de Incentivo à leitura - PRÓ-LEITURA	Escola a assistir	200					200
			20					20
	Realização de estudos e experimentações pedagógicas, visando ao fortalecimento do sistema educacional	Projeto pedagógico a desenvolver	44					
			1					
		Experimento a apoiar	4					
			1					
	Avaliação e disseminação de experiências pedagógicas inovadoras - PROJETO NORDESTE III	Experimento pedagógico a avaliar	15					
			2					
	Desenvolvimento do sistema de informações educacionais	Censo educacional a realizar	4					
			1					
		Curso a realizar	18					
			5					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
		Pesquisa a realizar	18 4					
		Equipamento de informática a adquirir	12 6					
	Formação e qualificação de profissionais na área de educação, visando ao aperfeiçoamento de professores, técnicos e dirigentes da rede pública	Professor a capacitar	33.500 7.500					
		Técnico a treinar	2.000 500					
		Servidor a treinar	3.000 750					
		Curso de especialização a realizar	6 2					
		Evento a realizar	160 40					
	Capacitação de recursos humanos da rede estadual e municipal e assistência técnica para o fortalecimento da gestão educacional - PROJETO NORDESTE III	Professor a capacitar	51.166 25.583					
		Técnico a treinar	9.194 6.212					
		Material didático a fornecer	2.490.061					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
Assistência a educandos mediante a oferta de alimentação, material didático e programas de assistência social, cultural e médico-odontológico	Promoção de ações sócio-educativas voltadas para a preservação do meio ambiente e manutenção da saúde	Aluno a atender	40.000					
			10.000					
		Material educativo a produzir	89.600					
			22.400					
		Horta a implantar	600					600
	Assistência ao estudante da rede pública de ensino estadual e municipal no atendimento médico e odontológico preventivo e curativo		150					150
		Equipamento e material a distribuir	13.000					
			3.250					
		Gabinete médico - odontológico a manter	658					658
			164					164
	Atendimento ao programa de assistência material ao estudante da rede pública de ensino e implantação de bibliotecas em unidades escolares	Material escolar a distribuir	1.500.000					
			375.000					
		Fardamento a distribuir	1.600.000					
			400.000					
		Biblioteca a implantar	600					
			150					
	Assistência técnica e material às associações de pais e alunos e entidades estudantis	Biblioteca a manter	400					
			100					
		Evento a realizar	64					
			16					
	Assistência técnica e material às associações de pais e alunos e entidades estudantis	Entidade a assistir	3.440					
			400					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
		Colegiado a implantar	200 50					200 50
		Equipamento e material a distribuir	4.793 860					
	Atendimento ao programa de assistência alimentar ao estudante da rede pública de ensino, inclusive com a implantação de unidades de alimentação e atividades educativas em nutrição	Aluno a atender	10.672.508 2.668.127					
		Cantina a implantar	80 20					
		Cantina a manter	118 38					
		Atividade a promover	480 120					
	Desenvolvimento de programas comunitários junto às unidades escolares das redes públicas estadual e municipal de ensino, visando ao treinamento em atividades semi - profissionalizantes	Programa a implantar	200 50					200 50
	Desenvolvimento de programas sócio- educativos em unidades escolares das redes estadual e municipal de ensino, com ênfase em atividades artísticas e culturais	Atividade cultural a apoiar	200 50					
		Livro a editar	20.000 5.000					
		Equipamento e material a distribuir	7.160 1.040					

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
Atendimento educacional especializado para crianças e adolescentes com dificuldade de aprendizagem	Produção de material didático sobre educação especial, inclusive documentos relativos à orientação na implantação de serviços para deficientes áudio-visuais	Material didático a produzir	24 6					
		Realização de cursos na área de educação de portadores de necessidades educativas especiais - PNNE, orientando professores nas diversas áreas de deficiência	Aluno a assistir	300 60	300 60			
			Seminário a realizar	9 3	9 3			
			Pessoa a orientar	1.200 300	1.200 300			
		Implantação de centros de produção e oficinas pedagógicas para portadores de necessidades educativas especiais	Centro a implantar	2	2			
			Oficina pedagógica a implantar	15 15				15 15
			Professor a assistir	450 120				
		Distribuição de material didático e equipamento para classes especiais na capital e interior	Aluno a atender	5.950 4.950				
			Material didático a fornecer /sala de aula	2.480 620				
		Ampliação das instalações físicas do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia-IRDEB, através da construção da unidade de emissora AM e do centro de documentação	Prédio a construir	2 1	2 1			
Ampliação da oferta de instrumentos de formação educativa e cultural, mediante programas de rádio e TV								

LINHA DE AÇÃO	MACRO AÇÃO	META						
		DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE 1996/1999 1996	NÚCLEO DE DESENVOLVIMENTO				
				SEMI- ÁRIDO	RMS ENTORNO	SUL	OESTE	DIVERSAS REGIÕES
	Expansão e melhoria dos serviços de radiodifusão, através da implantação de emissora OM e ampliação do sistema de sinal de TV.	Emissora a instalar	1		1			
			1		1			
		Sinal de TV a implantar	200					200
			50					50
	Desenvolvimento da educação através da utilização do serviço de radio-difusão, visando, em especial , à alfabetização de adultos, ao ensino de 1º grau à população carente (telepostos de supletivo à distância) e à elaboração de projetos de pesquisa e registros nas diversas áreas de conhecimento	Pessoa a atender	7.840					
			1.040					
		Professor a capacitar	18.500					100
			4.000					25
		Classe supletiva a implantar	100					
			25					
		Programa de rádio e TV a produzir	528					
			132					
		Projeto de pesquisa a desenvolver	144					
			12					
		Unidade de serviço a instalar	3		3			
			1		1			
	Produção e veiculação de programas educativos e culturais	Programa de rádio/televisão a produzir	11.600					
			2.900					

Anexo 4

SÚMULA DE PROGRAMAS E PROJETOS EDUCACIONAIS IMPLANTADOS NA BAHIA 1995-1998

PROGRAMA	PROJETO	NATUREZA DA INTERVENÇÃO/OBJETIVOS	ABRANGÊNCIA
Escola de qualidade	Reprovar a repetência	combate á reprovação	33 escolas piloto
	Avaliando a avaliação	combate á reprovação, consoante a introdução da recuperação paralela, flexibilização das formas e períodos de avaliação no calendário escolar, estímulo a uma avaliação contínua das atividades de ensino-aprendizagem	33 escolas piloto
	Núcleos de Alfabetização	espaços de difusão, construção e socialização de práticas pedagógicas	atendeu 681 professores
	Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Escolar (SIAD)	Caracterizar e diagnosticar a qualidade do desempenho do sistema estadual, especificamente da 1ª e 5ª séries do ens. fundamental e 1ª série do ens. médio	Criado em 1997
	Pró-leitura - Programa de Cooperação Educacional Brasil-França	Estimular o aperfeiçoamento lingüístico e as práticas de leitura.	Implantado em 1992, atingiu 20 escolas de Magistério e 40 de pré à 4ª séries, capacitando 960 professores
	Revitalizar	Iniciado em junho de 1995, tinha como objetivo ampliar os índices de aprovação e permanência nas classes de 5ª a 8ª séries da rede estadual. A estratégia do projeto era a realização de reuniões, seminários, palestras e sessões de estudo visando a implantação das diretrizes curriculares para o ensino fundamental, elaboradas na gestão passada.	230 professores, coordenadores e diretores de 39 escolas
	Redimensionamento do Esporte Escolar	Oficinas de xadrez, vôlei, capoeira e handebol	217 escolas
	Pró-Matemática	Cooperação Brasil/França, em parceria com o MEC, visa melhoria do ensino de Matemática nas escolas de 1ª à 4ª séries	2 escolas de Magistério
	Escola Eficaz	Inicialmente visava implantar 20 escolas de excelência nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, com base na metodologia da Gestão pela Qualidade Total, passando a ser definido como projeto piloto que subsidiaria o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)	Implantado em 1998 em 26 unidades escolares da capital e do interior.
	Escola Ativa	Propunha metodologia específica, sem reprovação, p/ melhorar o desempenho escolar das classes multi-seriadas da zona rural e erradicar o trabalho infantil	5 municípios da região sisaleira, envolvendo 920 alunos
	Escola nas Férias	ampliação do ano letivo em 96 horas para alunos reprovados nas atividades regulares durante o ano letivo.	Implantado em 1998, teve a participação de 58.250 alunos e 96% deles foram aprovados.
	Classes Aceleradas	visava agilizar a escolaridade de alunos de 1ª a 4ª com distorção idade/série. O aluno podia avançar duas ou mais séries em um ano, conforme o seu ritmo. Através de convênio, o Dentro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – Cenpec, de São Paulo, passou a fazer adaptação de material didático para o projeto.	Implantado em 1998 em 208 classes na capital e 310 no interior, atendendo a 12.950 alunos.
	Salas Ambiente	reestrutura os espaços da escola, visando proporcionar condições materiais para o desenvolvimento de cada componente curricular	Teve início em 1998 com a instalação de 260 salas ambientes em 20 escolas de 5ª a 8ª da capital e do interior, em caráter experimental.
	Ciclo Básico da Aprendizagem (CBA)	propunha a eliminação da seriação, com vistas ao sucesso escolar. O CBA I, o único implantado parcialmente, envolvia alunos da primeira etapa do ensino fundamental, equivalente a 1ª e 2ª série.	aproximadamente 240 mil alunos no ano de 1998, inclusive da rede municipal.

	Teleducção	Visava maximizar a utilização de tecnologia na escolas, consoante a complementação das atividades de ensino. Realizado em convênio com a Fundação Roberto Marinho	13 telessalas em escolas supletivas e 35 telessalas para atendimento às disciplinas Física, Química, Biologia e Matemática do ensino médio. Atendeu a 18.360 jovens e adultos com o acesso ao Telecurso 2000.
Educação de Jovens e Adultos	AJA Bahia - reduzir o índice de analfabetismo da população de 15 anos e mais e alfabetizar um milhão de pessoas até 1998..	capacitação de alfabetizadores recrutados em cursos de Magistério, Ensino Médio e Pedagogia; . Atividades em convênio com universidades, igrejas, prefeituras e instituições comunitárias; implantação de classes de alfabetização	implantados em 1996, Registraram 535.702 alunos atendidos no AJA Bahia.
	Aceleração I, II e III	implantação de cursos de ensino fundamental (Aceleração I e II) e médio (Aceleração III) para jovens e adultos em modalidade diferenciada	306.360 alunos de Aceleração I e Alfabetização; 182.295 do curso de Aceleração II e 16.022 alunos de Aceleração III.
	Suplência p. 20	Ensino supletivo para jovens e adultos	
Programa de Aperfeiçoamento de Professores	Programa de Aperfeiçoamento de Professores	cursos de atualização para professores de: alfabetização, 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª em disciplinas específicas, cursos de Magistério, educação especial, especialização para professores de Língua Portuguesa, Matemática e Artes	Implantado em 1992, capacitou entre 1995-1998 cerca de 880 prof. do curso de Magistério, 120 professores em Gestão empreendedora.....
	Pró-leigos	Habilitação de professores leigos. Visava desenvolver competências básicas da prática pedagógica, sem interrupção de suas atividades em sala de aula (Habilitação para os níveis fundamental – Aceleração II, e Ensino médio – Formação de Magistério e capacitação em serviço)	iniciado em 1996, implantou 60 Núcleos Pedagógicos, em convênio com 16 municípios, habilitou 555 professores.
	Interação	Elaboração e execução de programa de aperfeiçoamento para professores de educação infantil	
	Sistema de acompanhamento pedagógico	implantou a função de Coordenador pedagógico na escola	implantou a função de Coordenador pedagógico na escola
	Um salto para o futuro		
	Redirecionamento do Ensino Médio	extinção dos cursos profissionalizantes, exceto Agropecuária e Magistério. Implantação em 1999 de cursos técnico opeccionais	
Gestão	Caixa escolar	autogestão, assegurando repasse de verbas para a manutenção das atividades didáticas, escolarização da merenda, conservação e reequipamento da escola. Convênio com FAED	cadastramento de 2.756 escolas
Acesso e expansão da rede	SIM – Sistema Informatizado de Matrícula/ SIMAR	Através de mapas e critérios geográficos localizava as escolas com disponibilidade de vagas	60 postos de matrícula na capital
	Construção		
Programa Estadual de Informática na Educação - PROINFE	PROINFE	Implantação de Núcleos de Tecnologia Educacional (NTEs) e de laboratórios de informática nas escolas em convênio com o MEC	Foram implantados 8 Núcleos, p/ atender a 124 escolas e 242.363 alunos

Informatização Administrativa	Projeto de informatização administrativa (PINAD)	Informatizar a administração das unidades escolares do estado e demais órgãos e conectá-la à rede da SEC	-Aquisição de 1200 <i>kits</i> de informatização escolar, distribuídos em 399 escolas; - Distribuição de 157 kits de informatização p/ DIRECs, além de treinamento de 4.595 pessoas.
Assistência ao educando	merenda		
	Educação para a sexualidade humana	Prevvia a capacitação de profissionais e a elaboração e distribuição do “Manual de Educação em Sexualidade e Saúde reprodutiva do Adolescente do Estado da Bahia”. Parceria da SEC com a Sec. de Saúde e a Fundação Emílio Odebrecht. Execução em convênio com Universidade Johns Hopkins	51 escolas da capital e do interior. Prevvia a ca
	Projeto de Prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis	Realizava oficinas, seminários e distribuiu mil exemplares de “Orientações Básicas para a Educação em Sexualidade” Aborda não só a prevenção de DST, mas a questão das drogas	
	Assistência material	distribuição de kits escolares, fardamento, distribuição de livros	
Educação à distância	Vídeo Escola	estimula o uso de TV em sala de aula, como instrumento de formação de alunos/espectadores críticos. Em convênio com a Fundação Roberto Marinho	640 (ou 481)escolas municipais

Fonte: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **5 anos de Projeto Nordeste...** op. cit.; _____. **Relatório de Atividades da Secretaria Educação...** op. cit.; BAHIA (governo). **Relatório de Atividades 1996...** op. cit.; _____. **Bahia no caminho certo-1997...** op. cit.; _____. **Relatório de Atividades 1998...** op. cit.; _____. **Relatório de Gestão 1995-1998...** op.