

3º SEMINÁRIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS



O Brasil 30 anos após a Constituição de 1988

PARA
ONDE
VAIA?
DEMO?
CRACIA

RELAÇÕES FEDERATIVAS NO CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PROMOVIDA PELA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA



GRUPO DE PESQUISA
FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS
PPGE / UFES

APOIO FINANCEIRO

FAPES
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESPÍRITO SANTO

COLABORAÇÃO

@npae
Associação Nacional de Política
e Administração de Educação



CLACSO

gegop

UFES

Universidade Federal
do Espírito Santo

RESUMO

Estudo sobre a política pública de fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação (CME), implementada pela Secretaria de Educação do estado da Bahia (SEC), através da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional no âmbito do Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam). Tem como objetivo analisar a implementação da referida política e compreender, diante dos aspectos subjacentes às mudanças políticas na gestão do Estado, o papel de articulação nas relações federativas exercido pelo Proam. A pesquisa está referenciada como qualitativa e toma a análise de políticas públicas, a partir do ciclo de políticas públicas e o do modelo de múltiplos fluxos, um suporte metodológico para compreender as contradições inerentes a formulação e execução das políticas, com suas repercussões para a gestão democrática da educação nos municípios do estado da Bahia. Os resultados demonstram que a realidade do planejamento e implementação de políticas públicas para educação no Estado da Bahia deve considerar a perspectiva interinstitucional, afim de que a efetivação delas possa garantir a autonomia dos entes federados nos aspectos normativo, administrativo e financeiro, de maneira a evitar discontinuidades que fragilizam a materialização dos regimes de cooperação e colaboração.



INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Considerando a necessidade de fortalecer as ações do regime de colaboração entre os entes federados (União, Estado e municípios) a Secretaria da Educação do Estado da Bahia instituiu, no ano de 2007, o Programa de Apoio à Educação Municipal (Proam). Esse tem o desafio de contribuir para organizar e fortalecer os sistemas municipais de ensino, sendo a Secretaria Estadual, um instrumento articulador da aproximação entre os governos federal e estadual com os municípios, no que concerne à implementação de políticas para a educação básica e o aperfeiçoamento da gestão da educação.

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

No intuito de compreender os meandros e intencionalidades que constituiu a formulação da política pública para o fortalecimento dos CME com a formação dos conselheiros, organizada pela SEC por meio do Proam, foi desenvolvida uma análise desta política pública diante dos regimes de colaboração e cooperação técnica celebrados entre o estado da Bahia e seus municípios. Diante do contexto da necessária construção democrática das políticas públicas de educação foi lançada a seguinte questão: Como e por que ocorreu o processo de sistematização e implementação da política pública de formação de conselheiros municipais de educação, oferecida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, no âmbito do Programa de Apoio à Educação Municipal, no período de 2007 a 2015?

METODOLOGIA

A opção pela análise de políticas públicas nos levou a construir uma triangulação de métodos e técnicas de pesquisa composta por uma pesquisa bibliográfica, outra documental e uma de campo.

Com a pesquisa bibliográfica foi possível construir uma base teórica que referencia o percurso reflexivo sobre os conceitos de sustentação das análises, ou seja, os de federalismo, políticas públicas, agenda de políticas públicas, descentralização, conselhos de políticas públicas e formação de conselheiros.

Na pesquisa de base documental foi possível compreender as opções programáticas delineadas para a condução das políticas públicas pelas gestões que governaram o estado da Bahia, assim como, traçar o perfil das políticas públicas a partir de documentos normativos, minutas de projetos, instrumentos de planejamento da gestão (planos, PPA, LOA, compromissos de gestão) e, documentos que retratem a operacionalidade dos programas.

A pesquisa de campo consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas com técnicos e dirigentes do Proam que coordenaram e executaram a política pública em estudo.

A conjugação do percurso metodológico (base teórica, base documental e de campo) constituiu o eixo que deu forma a proposição de uma proposta de reformulação da política pública em análise.



RESULTADOS

A revisão da literatura desenvolvida sobre o federalismo, ao ser confrontada com o levantamento documental e com as entrevistas, levou a perceber que há uma distância considerável entre o que traz o princípio normativo, e, especificamente, como agem os entes federados ao estabelecerem parcerias por meio das políticas públicas.

As políticas implementadas exclusivamente pela SEC e pelo Proam estavam atentas às possibilidades de estremecimento do equilíbrio entre as relações federativas e da autonomia dos entes diante das políticas públicas de educação. Deste modo, a SEC, através do Proam, foi desenvolvendo políticas públicas de aproximação para consolidar um padrão de gestão que fortalecesse as relações de colaboração e cooperação, em tese, de forma horizontalizada, buscando ampliar a compreensão dos municípios para com a sua liberdade de escolha em participar das mesmas.

A política Pública de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, ao entrar na agenda das políticas públicas da SEC, passa a compor o conjunto de várias outras já implementadas no âmbito do Proam. Juntas elas concorrem para contribuir com a consolidação de uma visão programática que incentiva a participação da sociedade, através de espaços coletivos como os conselhos, perante a gestão das políticas públicas de educação nos municípios baianos.

O Proam, através do Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, criou uma interlocução com as gestões municipais e com as comunidades locais. Com ele procurou respeitar o limite federativo do município em optar por participar ou não do Projeto, e, por outro lado, passou a incentivar a prática do controle social da gestão através do CME.



A pesquisa evidenciou que o fato de a política de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação ter sido uma iniciativa da Secretaria Estadual de Educação, e por ela conduzida sem parcerias consistentes, não gerou aderência, a princípio, de instituições como a União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação (UNCME) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação UNDIME em suas seccionais na Bahia. Tais instituições são estratégicas, sob o nosso olhar, para que as políticas públicas que se estabeleçam com os municípios sejam efetivadas. Se a proposta é ampliar as relações federativas de forma consistente, respeitando as autonomias dos entes, é fundamental que haja o envolvimento de outros parceiros institucionais no diálogo e na elaboração das políticas públicas, para que não se imponha uma proposta de formação dissonante com os contextos materiais vividos pelos Conselhos.

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



REFERÊNCIAS

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

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

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

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

AZEVEDO, J. M. L. de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. *In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, J. M. de R; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011, p. 173-198.

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

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de diretrizes. Programa de Formação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho**. Brasília: Secretaria de Educação Básica; Universidade Federal de Santa Catarina, 2009a.



CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em Ação**. Salvador, BA: Eduneb, 2012.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C.; ARAÚJO, R. M de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *In: Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte, Vol. III, Nº 5, p. 43-62 | jan/jun 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Volume 22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

DALLA CORTE, M. G. et al. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Democratização: da conjuntura aos desafios de atuação. *In: Conselhos Municipais de Educação: Configurações e [re]articulações no campo das políticas e gestão educacional*. Curitiba, PR: CRV, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 21 de novembro de 2016

FREITAS, Dirce Nei Teixeira e Carvalho, Flávia Roberta Corrêa de. Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Volume 24, n.3, p. 497-516, set./dez. 2008.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, SC: Edufsc, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr./ out., 2008

GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001.



OLIVEIRA, Maria Neuza de. A Gestão Descentralizada da Educação no Estado da Bahia: a Proposta de Municipalização do Ensino. *In: 29 Reunião da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação (ANPED)*, 2006, Caxambu, Minas Gerais. Disponível em: <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT05-2684--Int.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2017.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e planejamento da Educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**. v.44, n.153, p. 624-644, jul./set. 2014.

RIBEIRO, Wanderley. “*Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia*”. (1998). Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Ano XX, nº 69, Dezembro/99.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set/Dez. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br> . Acessado em 11 de janeiro de 2017.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponível em: http://grabois.org.br/portal/revista.int.php/id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559. Acesso em: 15 jun. 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e Instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n 123, p.691-708, set./dez. 2004.

