

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO MÉDIO NA
BAHIA NO PERÍODO DE 1987 A 2002**

***EDUCATIONAL POLICIES FOR HIGH SCHOOL IN BAHIA FROM
1987 TO 2002***

***POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
EN BAHÍA DE 1987 A 2002***

Sandra Kely Santana¹
Solange Mary Santos²

RESUMO: Este artigo é resultado de uma pesquisa que investigou as políticas educacionais estaduais para o Ensino Médio no Estado da Bahia de 1987 a 2002 e suas relações com os cenários políticos do estado. Optou-se pela abordagem qualitativa na análise dos documentos produzidos nesse período. Os dados revelaram a ausência nos três Planos Plurianuais de uma política educacional, também de legislações estaduais relevantes para impulsionar e qualificar o Ensino Médio na Bahia. Nesse período, os altos índices de analfabetismo e de estudantes fora da escola, assim como as concepções de ideologia neoliberal nas formulações das ações políticas dão pistas dessa insuficiência de projetos sistêmicos que qualificassem em nível estadual esse nível de ensino.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Ensino Médio. Bahia.

ABSTRACT: This paper is the result of research that investigated state educational policies for high school in Bahia from 1987 to 2002 and its connections with the political

¹ Possui graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (1997), Pós Graduação em Ciências da Saúde Aplicadas ao Ensino de Biologia no Ensino Médio pela Universidade Federal da Bahia (1999) e Mestrado em Educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana - PPGE/UEFS (2021). Atualmente é professora do Centro Integrado de Educação Assis Chateaubriand. Tem experiência e formação na área de Gestão Educacional e Financeira Educacional e membro do Grupo de Pesquisa em Políticas de Educação – GRUPPE/UFF. Participou como membro da Comissão de Acompanhamento Pedagógico (CAP) do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID 2014-2018). Além de 34 anos em docência para o Ensino Médio. E-MAIL: skombsantana@yahoo.com.br.

² Possui graduação em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Católica do Salvador (1977), Mestrado em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1989) e Doutorado em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Atualmente é professora Plena da Universidade Estadual de Feira de Santana. Professora do Mestrado em Educação da UEFS/BA. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração de Unidades Educativas, atuando principalmente nos seguintes temas: prática pedagógica, escola básica, formação de professor, políticas públicas, tecnologias e educação básica. Líder de Pesquisa do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Formação de Professores, atuando na linha de Pesquisa Formação de Professores e Práticas Pedagógicas. E-MAIL: solangemmsantos@gmail.com

scenarios of the state. The qualitative approach was chosen for the analysis of the documents produced at that time. The data revealed the absence of an educational policy in the three Multiannual Plans, and relevant legislation to boost and qualify high schools in Bahia. During this period, the high rates of illiteracy and out-of-school students, as well as the conceptions of neo-liberal ideology in the formulations of political actions hint at this insufficiency of systemic projects that qualify, on a state level, this level of education.

Keywords: Educational Policies. High School. Bahia.

RESUMEN: Este artículo es el resultado de una investigación que investigó las políticas educativas estatales para la Enseñanza Media en el Estado de Bahía de 1987 a 2002 y sus relaciones con los escenarios políticos del estado. Se optó por un enfoque cualitativo en el análisis de los documentos producidos en este período. Los datos revelaron la ausencia de una política educativa en los tres Planes Plurianuales, así como de legislación estatal pertinente para impulsar y calificar la Educación Secundaria en Bahía. Durante este período, los altos índices de analfabetismo y desescolarización de los alumnos, así como las concepciones de la ideología neoliberal en las formulaciones de las acciones políticas, dan pistas sobre esta insuficiencia de proyectos sistémicos que cualifiquen este nivel educativo a nivel estatal.

Palabras clave: Políticas Educativas. Escuela secundaria. Bahía.

INTRODUÇÃO

Historicamente, as políticas educacionais para o Ensino Médio (EM), etapa final da educação básica, foram marcadas por diferentes singularidades em cada contexto, apontando uma complexidade estrutural de um projeto hegemônico que possibilitou na arena política compreender os limites, os retrocessos e as possibilidades na implantação e implementação de políticas para esse nível de ensino, no período de 1987 a 2002, no estado da Bahia.

A educação nesse estado, assim como em todo o país, tornou-se um espaço ou campo de debates e confrontos, tomadas de posição, luta, tensão, poder, o qual, de acordo com Bourdieu (2004, p. 22-23), se torna “um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças”. Especificamente, o EM se constituiu ao longo da história das políticas públicas educacionais como um espaço de divergências e disputas no que se refere à sua concepção, estrutura, formas de organização, currículo e financiamento, justamente devido ao seu caráter intermediário entre o Ensino

Fundamental e o Profissionalizante ou a Educação Superior. Essa falta de identidade tem fragilizado esse nível de ensino, vulnerável às disputas de mercado educacional em conexão com os interesses da classe hegemônica que norteiam as políticas nos governos.

O hiato político que certamente influencia as políticas educacionais e seus contextos para essa modalidade de ensino está vinculado a mudanças históricas e políticas ocorridas no século XX, referentes à impossibilidade de ampliação do acesso e permanência dos alunos na educação básica, à qualidade da educação oferecida aos estudantes, como também ao tipo de educação desigual, pautada em torno da dualidade da formação geral ou profissional. A esse respeito, Pimenta e Gonçalves (1992, p. 27), asseveram: “o caráter elitista, a dualidade do ensino acadêmico e profissional, traduzindo interesses de classes sociais, são algumas das marcas indicadoras dessa característica da evolução do sistema.”

Esse caráter dual do EM, no qual o estudante vivia o impasse de obter a formação geral e estar apto para o ingresso no Ensino Superior ou ter a instrução técnica profissionalizante com preparação para o mercado de trabalho, certamente fragilizou o nível médio de distintas concepções de ensino. As disputas respaldadas por projetos recaíram na crítica sobre a falta de identidade, um discurso apelativo que abre precedentes para a busca de soluções fáceis e delimitadas dentro da seara do campo educacional. Assim como salienta Kuenzer (2007), as propostas podem estar revestidas de ingenuidade ou má-fé, na medida em que os problemas estruturais e conjunturais que envolvem a complexidade do EM brasileiro – oferecido nas redes públicas, sobretudo nas redes estaduais – não são considerados e contemplados nas propostas de políticas educacionais.

O estado da Bahia acompanhou a realidade nacional, a exemplo dos anos 1970, registrando crescimento no número de oferta de vagas na rede estadual para o ensino de 2º grau, sobretudo o Ensino Profissionalizante, que também deu saltos em sua matrícula inicial, conforme dados do IBGE (IBGE, 1989). Em 1973, a Bahia já era o sétimo estado no país em oferta de vagas e matrículas no ensino profissionalizante, disponibilizando para os jovens baianos 75% dos cursos ofertados nacionalmente. Esses números cresceram exponencialmente nos anos 1980, chegando, em 1985, à marca de 110.813 matriculados em 605 unidades escolares de nível médio em todo estado.

A implicação do que envolve a aprovação das políticas relacionadas à educação básica e de que essas determinem os rumos sociais, interferindo diretamente nas ações e posições dos sujeitos inseridos no contexto escolar, mobilizou a pesquisa (focada no EM) da qual resultou este artigo. Traçando um paralelo com os rumos dados às políticas públicas educacionais no estado da Bahia, objetivamos investigar as políticas de educação para o EM na rede estadual baiana, no período de 1987 a 2002, analisando suas relações com os cenários políticos do estado. Vale ressaltar que o momento histórico vivido nesse período de redemocratização da sociedade brasileira e baiana com a queda da ditadura civil-militar, juntamente com um número restrito de políticas públicas educacionais para esse nível de ensino, provocou expectativas no povo da Bahia de que se desse um salto qualitativo na educação brasileira e baiana, com a implementação de políticas que atendessem as carências sociais do povo.

Para atingir tal objetivo, optamos pela abordagem qualitativa, por propiciar uma compreensão mais ampla dos fatores e contextos que levaram à formulação de preceitos que normatizaram a educação baiana no período destacado. Segundo Minayo (2004), a abordagem qualitativa é recomendada para investigação de “histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análise de discursos e de *documentos*” (MINAYO, 2004, p. 57, grifo da autora). O pesquisador se pauta na interpretação do mundo real, preocupando-se com o caráter interpretativo de textos e discursos, e tem a tarefa de pesquisar sobre a experiência vivida dos seres humanos. Trata-se de uma investigação que busca enriquecer a leitura por meio da compreensão do que está subentendido nas relações que se estabelecem para além do que foi dito ou está escrito.

Nessa perspectiva, tal abordagem contribuiu para a análise de ações democráticas nas políticas educacionais do período histórico-político, o que confirma o estudo da materialização dessas políticas via legislação, além de ter contribuído para a análise da mensagem e do conteúdo, bem como da expressão de documentos, sempre estabelecendo relação com o cenário político-social do recorte histórico escolhido. Bardin (2004, p. 26) conceitua a análise documental como “uma operação ou conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estudo posterior a sua consulta e referência”.

Assim, este artigo está organizado em duas seções que tratam do alinhamento das políticas educacionais aos interesses do mercado globalizado, mostrando os números dos

índices educacionais no Brasil e na Bahia no supracitado período e as políticas para a educação implementadas pelo governo estadual baiano no recorte do tempo da pesquisa.

1. REPERCUSSÕES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NACIONAIS NA EDUCAÇÃO DA BAHIA

As reformas educacionais estabelecidas pelo governo brasileiro a fim de atender às exigências do movimento de reorganização do capital numa esfera mundial impõem ajustes como requisitos essenciais ao alcance do desenvolvimento e da inserção no chamado mundo globalizado. Assim, o governo de FHC seguiu à risca as orientações do Banco Mundial (BM) e seu projeto de educação, sob a tutela do ministro da Educação, Paulo Renato Souza, ex-consultor do BM. A proposta apresentava como prioridade o ensino básico, enquanto que o profissionalizante e o superior deveriam ser privatizados para que os recursos pudessem ser utilizados no Ensino Fundamental e Médio. Durante o governo FHC, o Estado desobrigou-se de alguns preceitos constitucionais que ampliavam as obrigações da União para com a educação, em nome de uma nova racionalidade para o sistema educacional, ou seja, de um projeto neoliberal de governo.

Com as atenções voltadas para a educação básica – como forma inclusive de atender aos acordos firmados –, o governo passou a realizar avaliações institucionais, criando e aderindo a instrumentos de avaliação da educação, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA). Além disso, o Censo Educacional, realizado anualmente pelo Ministério da Educação em parceria com as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, também se tornou uma fonte de produção de dados e informações.

Os índices da educação no Brasil referentes aos números de analfabetos nos anos 1990 certamente constrangiam os governos e setores da educação. Segundo dados do IBGE, em 1991, mais de 19 milhões de brasileiros eram analfabetos, o que correspondia a aproximados 20% da população de um país que naquele momento almejava entrar nos grupos de países respeitados no mundo.

Embora se notifique que, de 1997 a 1998, o índice de alfabetização de adultos subiu de 84 para 84,5% (ROSSI, 2000), quando se direciona esses dados de analfabetismo para o Nordeste do país, a situação se agrava consideravelmente, pois, na região nordestina, até 2001, 26,6% da população não lia nem escrevia. Em face dessas disparidades, o governo declarou aumentar o investimento no programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, previsto para atingir prioritariamente as regiões Norte e Nordeste (LOPES, 2001).

Essas diretrizes para o Ensino Fundamental deveriam ser seguidas integralmente; contudo, tornou-se uma tarefa extremamente difícil, embora os esforços e atenções tenham se voltado prioritariamente para as soluções dessa situação. O que se exigia, de fato, eram profundas mudanças no panorama das políticas educacionais brasileiras; transformar velhas políticas, mesmo no prazo estabelecido de dez anos, não foi suficiente para aumentar tão significativamente a escolarização de toda a população adulta, o que reforçou uma urgência contínua de medidas orientadas a esse grupo, não apenas composto por adultos, mas também de jovens fora da idade escolar, no período de 1987 a 1990.

Conforme dados do IBGE, embora existisse uma queda no número total de pessoas analfabetas no país com faixa etária a partir de 15 anos na década de 1980, esse número ainda é bastante considerável e chegou a quase 10 milhões de brasileiros em 2010. Dados do PNE (2001-2010) também revelam um número significativo de crianças em idade escolar fora da escola, conforme relatado nesse plano:

O problema da exclusão ainda é grande no Brasil. De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2001, p. 22).

Esses dados apresentados pelo PNE (2001-2010) denunciam a grave situação da educação brasileira no que diz respeito às taxas de analfabetismo, associadas aos números de crianças e adolescentes fora da escola. O desafio dos governos estaduais responsáveis pelo Ensino Fundamental para os dez anos de vigência do plano era, portanto, muito grande.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais para EM tiveram poucas alterações em nível nacional, salvo a inserção do ENEM em 1998 no calendário anual dos estudantes

da 3ª série do EM. Nesse momento seus resultados promoviam uma espécie de ranking entre as escolas quando seus participantes obtinham as melhores médias. Trata-se de mais um exemplo clássico da ideologia neoliberal, que dissemina o espírito competitivo entre as instituições de ensino de nível médio, mesmo da rede pública.

No estado da Bahia os números acompanharam as taxas da região Nordeste, conforme levantamento publicado pelo Plano Decenal de Educação (PLANDEBA), que dava o tom da grave situação da educação na Bahia em 1991, conforme menciona esse documento:

Sob o ponto de vista quantitativo, teremos de colocar na escola cerca de 1.000.000 de crianças e jovens até o ano 2000, escolarizar 2.500.000 pessoas analfabetas, o que significa um aumento de matriculados na rede pública de 100.000 crianças e jovens ao ano e 250.000 analfabetos também ao ano, requerendo salas de aula, professores e material escolar. (BAHIA, 1991, p. 8).

Esse diagnóstico dá a dimensão dos desafios a serem enfrentados pelos governos no prazo estimado de dez anos. Embora esse prazo tenha sido estimado pelos elaboradores do PLANDEBA, não se podia precisar em quantos governos essa situação na educação da Bahia poderia ser dirimida, tal era a gravidade dos altos índices. Ainda de acordo com o plano, os problemas na educação baiana estavam além do número de crianças e jovens não alfabetizados ou fora da escola. A estrutura física decadente das escolas, a má formação dos professores e demais índices como evasão e repetência completavam o quadro preocupante com a educação básica no estado.

A fim de se aprofundar nesse cenário político-social, o próximo tópico vai tratar do histórico e contexto das políticas educacionais implementadas pelos governos estaduais baianos, a partir da gestão de Waldir Pires, em 1987, até o final da gestão de César Borges em 2002.

2. IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS POR GOVERNOS BAIANOS DE 1987 A 2002

Em 1987, Waldir Pires assume o governo da Bahia como primeiro governador eleito após o período da ditadura militar, criando expectativas de construir e organizar uma sociedade em que as liberdades e os direitos fundamentais do homem fossem inegociáveis. Fundamentou sua administração sob os lemas da transparência e da justiça, preconizando a moralização e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado.

Em 1988, esse governo lançou o Plano Estratégico de Ação (PEA), para o período de 1988-1991, cujo objetivo era estabelecer os investimentos prioritários para o Estado, ressaltando na introdução desse plano o seu caráter dinâmico:

O Plano Estratégico de Ação não é, contudo, definitivo. Nenhum plano é definitivo. O processo dinâmico do planejamento requer constantes reavaliações, ajustes ou mesmo alterações, até porque a realidade sobre a qual ele deve atuar é também dinâmica, experimenta mudanças e evoluções. (BAHIA, 1988, p. 21).

Embora houvesse a expectativa do crescimento por meio do equilíbrio das desigualdades sociais, o fato é que a Bahia, nesse período, sofreu com as dificuldades pelas quais também passava o país – os índices econômicos baianos repercutiam os nacionais. Esse cenário recessivo reverberava na educação desde 1982, quando a taxa de analfabetismo entre a população a partir de 7 anos de idade girava em torno de 41,01%, com uma média de 39% entre 1981 e 1985 (BAHIA, 1988). Esses números registram políticas contrárias aos interesses populares e desfavoráveis aos ajustes administrativos que ameaçassem a influência hegemônica na estrutura de poder.

O governo Waldir Pires encontrou o estado com as políticas públicas educacionais defasadas; quanto à legislação aprovada no período do seu governo, constatamos que não houve avanços direcionados ao EM. As leis de então, embora buscassem valorizar o magistério público na Bahia, não demonstraram a evolução qualitativa esperada de um governo que se propunha a contemplar as demandas sociais do povo baiano, sobretudo no que diz respeito à educação de jovens excluídos da formação superior ou da inserção no mercado de trabalho.

Com o agravamento do quadro, o governador eleito Waldir Pires se afastou em 1989 do governo estadual e o vice Nilo Coelho assumiu a administração até o final da gestão. O cenário estarrecedor deixado por esse governo na área da Educação se apresentava em todos os jornais baianos da época, pois, a partir de setembro de 1990, o

sistema estadual de educação básica praticamente parou. Tal fato pressionou o posicionamento do Conselho Estadual de Educação, que se manifestou 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 fazendo recomendações de algumas medidas à Secretaria de Educação do Estado da Bahia para que houvesse viabilidade do ano letivo em 1990. Para citar algumas delas, elencamos:

- 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. (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, 1990, p. 10).

Com essa publicação, fica evidente a decepção nas apostas feitas no “governo da mudança” e no desenvolvimento democrático que prometia ser cristalizado com o aumento do padrão de vida e capacitação do conjunto da população. Em contrapartida, esse período passou a ser maculado por uma série de retrocessos econômicos, políticos, sociais e culturais, com índices que deixavam a Bahia aquém do salto qualitativo esperado na assunção do primeiro governo da era da redemocratização.

Esse período entre o final dos anos 1980 e os anos 1990 foi marcado por grande efervescência e reivindicações; muitas ideias de cunho teórico e político foram debatidas. Aludia-se à qualidade da educação, garantias das condições de funcionamento com efetividade dos discursos e das estatísticas, bem como segurança quanto ao financiamento adequado da educação através da constitucionalidade dos recursos, sua efetiva democratização e abertura ao controle social. Buscava-se a valorização dos profissionais da educação; a esperança era a valorização da carreira e das políticas voltadas para a formação de professores em todo território nacional.

Assim, os avanços propiciados pela CF de 1988 refletiram-se no governo do estado da Bahia nos anos 1990, o qual, a exemplo da União, introduziu o Plano Plurianual (PPA) como a principal ferramenta do planejamento governamental e de elaboração das políticas governamentais. No PPA, observamos as decisões de políticas públicas planejadas pelos governos para períodos de médio prazo, diferentemente do que se fazia nos anos anteriores à década de 1990.

Em nível nacional, o primeiro PPA foi enviado para apreciação do Congresso Nacional em 1990 e sancionado pelo então presidente da República Fernando Collor em 1991. Dentro do recorte desta pesquisa, ocorreu a elaboração de três planos no Governo da Bahia: o PPA de 1992-1995, no governo Antonio Carlos Magalhães; o de 1996-1999, na gestão de Paulo Souto; e o PPA de 2000-2003, com o governador César Borges.

No primeiro PPA do estado da Bahia, que compreendeu o exercício de 1992 a 1995, a ideologia neoliberal apresentava-se de forma explícita. Entre as metas estabelecidas para o quadriênio estava a “redução do nível de intervenção estatal e a liberalização do mercado, com crescente internacionalização, exigindo aumento da produtividade e da competitividade.” (BAHIA, 1991, p. 10). Diferente do PPA nacional, o plano baiano já apresentava metas a serem alcançadas, evidenciando maior planejamento por parte do governo baiano, que buscava se enquadrar nos novos panoramas de desenvolvimento de cunho neoliberal em que o país entrava.

O PLANDEBA, não utilizado pelo governo de ACM, surgiu como expressão do discurso social, uma marca nas expressões da Nova República. Esse plano foi analisado e aprovado pelo Conselho Pleno do Conselho Estadual de Educação em 21 de janeiro de 1991, pelo Parecer CEE nº 13, e teve como relator o conselheiro Luiz Felipe Serpa. O plano trazia em seu diagnóstico um parecer que realçava as inquietações de então; para além do foco no Ensino Fundamental, expressava as preocupações com a Educação Infantil, o EM e o Ensino Superior, procurando-se aumentar as porcentagens de atendimento para esses níveis de ensino.

Esse diagnóstico não apenas dimensionava como fazia um registro do tamanho dos desafios a serem enfrentados pelos governos a partir da gestão de ACM, que optou por desconsiderá-lo. Isso demonstrou tanto o pouco caso com a elaboração ou a utilização de um diagnóstico da situação educacional já apresentado na proposta aprovada pelo CEE

quanto deixou evidente as escolhas de ações para dar conteúdo e forma às políticas educacionais distantes do que almejavam os setores da educação.

Em levantamento feito para elaboração do segundo PPA no governo Paulo Souto, se observa, no Relatório de Atividades 1995-1998, um “quadro significativo de seletividade no sistema educacional baiano, espelhado no número de sobreviventes do sistema” expressos no “elevado índice de analfabetismo, altos índices de repetência e evasão escolar, baixa qualidade do ensino, deficiências no atendimento ao aluno e de qualificação do professor” (BAHIA, 1999a, p. 140). O governo ainda tinha a árdua responsabilidade de resolver questões estruturais básicas para o mínimo de funcionamento das escolas, bem como reduzir os constrangedores índices de analfabetismo, repetência e evasão escolar, que traziam à tona tanto rebaixamento da qualidade do profissional da educação como do ensino baiano.

Ademais, o segundo PPA da Bahia foi elaborado em um panorama econômico nacional bastante favorável, ancorado no cenário da estabilidade econômica, advinda com o Plano Real e na crença das forças do mercado como propulsor do desenvolvimento. Assim, não fez mais que articular planos estaduais a estratégias do governo federal, de um modo geral e no que diz respeito à educação, demonstrando a falta de um projeto consistente, assumido a maior parte das orientações vindas do MEC, sem a criação de estratégias próprias e proporcionais às ações necessárias em larga escala para o setor, tornando a Bahia um espaço aberto para projetos experimentais.

Quanto à aprovação de leis para a educação básica, mais precisamente para o EM, no período de 1991 a 1994 não se observou ações que implicassem diretamente a melhoria da qualidade da educação de nível médio ofertada na rede pública. Em 21 de outubro de 1991 foi aprovada a Lei nº 6.332, que dispõe sobre os Colegiados Escolares, suas competências e composição; embora tivesse sinalizado para uma gestão democrática em escolas públicas da rede estadual, teve um caráter reduzido a análise e decisão dos problemas pedagógicos e administrativos da escola.

Esses Conselhos Escolares estão, até a presente data, em funcionamento nas escolas e se constituem em um dos mais importantes mecanismos de democratização da gestão escolar. Nesse contexto, os Conselhos Escolares mantinham padrões

“burocráticos”, pautados na organização de arquivos físicos para compilação de dados, aprovação de prestações de contas e, não raro, eram compostos por conselheiros submissos à figura do gestor escolar. Uma política pública implementada como instrumento democrático e que poderia representar um avanço qualitativo nas instituições de educação básica a serviço da inovação organizacional, da gestão e da difusão do conhecimento, se tornou um mero instrumento burocrático e simulador da participação dos segmentos da comunidade escolar nas demandas da escola.

Desse modo, a educação era propalada como meio fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, mas os índices na Bahia demonstravam os limitados avanços, apesar do discurso midiático da educação como prioridade. Em conformidade com o texto de Nagle (1974), os índices sociais e educacionais decadentes estão diretamente relacionados ao subdesenvolvimento, “o analfabetismo, o baixo nível de escolaridade dominante nas regiões subdesenvolvidas, na qual (sic) se insere a Bahia, são incompatíveis com o novo paradigma de desenvolvimento” (NAGLE, 1974, p. 76).

Ponderações dessa natureza faziam com que as ações e os projetos educacionais que afirmavam a necessidade de superação combinada, dos desequilíbrios entre os indicadores econômicos e os indicadores sociais, fossem condição indispensável para o desenvolvimento sustentável. Dissociavam-se os índices educacionais baixos das escolhas políticas que se sucediam ao longo dos anos no estado da Bahia, relacionados aos processos educativos em si.

No PPA de 1996-1999, do governo de Souto, a educação aparece de forma um tanto resumida, mas com aclamações da educação como prioridade máxima, como um desafio para o quadriênio. O plano se repetia em descrever um quadro geral da educação na Bahia, evidenciando alguns dos principais problemas educacionais do estado (analfabetismo, acesso, repetência, evasão, baixas taxas de rendimento), mas ao mesmo tempo engrandecendo as ações correlatas do último governo para contornar os problemas listados, embora não se observassem reduções significativas nos referidos índices.

Importante ressaltar que, em fevereiro de 1994, um Acordo de Empréstimo nº 3.663/BR foi firmado entre o BIRD e o governo brasileiro, tendo como intermediário o MEC. O referido acordo previa a duração do projeto para cinco anos (1994-1998) e envolvia empréstimos para todos os estados da região Nordeste. O primeiro acordo firmado entre o BIRD e o governo da Bahia, em 1995, fixava as exigências para o

cumprimento do acordo de empréstimo. O segundo, firmado entre o MEC e o governo da Bahia, estabelecia princípios, regras e procedimentos para a execução, pelo Estado, do Projeto de Educação Básica para o Nordeste já na terceira edição (NEBE III) (BAHIA, 1998).

Tendo em vista os índices negativos na Bahia, o NEBE III pretendia contemplar a rede pública das séries iniciais do Ensino Fundamental dos 415 municípios do estado, de forma a contemplar tanto a rede estadual quanto as redes municipais, nas zonas urbana e rural. Em dezembro de 1996, foi acrescentado um aditivo ao acordo de empréstimo, que, entre outras alterações, estendeu até a 8ª série (atual 9º ano) as ações relacionadas a instalações escolares.

No mesmo governo, em 1995, foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia, que apresentava dois subprogramas estruturantes para a educação – Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho –, com objetivos que notadamente coincidiam com as metas nacionais, demonstrando, nessa perspectiva, mais uma vez a ausência de alvos próprios e específicos relativos às necessidades educacionais peculiares à educação baiana. Seguiu-se, assim, a cartilha neoliberal que vinha sendo adotada nacionalmente, fruto dos acordos com o BIRD.

Foram intensificadas ações de repasse de verbas federais às unidades escolares para execução de merenda escolar, destinadas à manutenção das atividades didáticas, conservação e reequipamento das escolas, por meio do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e do Fundo de Assistência a Educação (FAED), também originados e subvencionados pelo MEC (SILVA, 2007). Além disso, foram adotadas estratégias de viabilização do “Caixa Escolar”, em que as instituições de Ensino Fundamental, através das Unidades Executoras (UEx), recebiam recursos diretamente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tanto para a manutenção da rede física das escolas (com pequenos reparos) quanto para a aquisição de material de consumo e recursos didáticos.

Ainda relacionado ao período do governo de Paulo Souto, houve a criação da rede de Colégios Modelo exclusivos de oferta para o EM. Além do Programa de Aperfeiçoamento de Professores, principalmente para professores leigos (sem formação

de nível médio), e da expansão do acesso e combate ao analfabetismo na população de 15 anos ou 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 (EM) para jovens e adultos, atendendo a 504.677 alunos no período. Ainda por meio dos programas em parceria com o MEC, proporcionou-se a aquisição de livros, a distribuição de kits (de desenho, esportivos e fardamento) e a operacionalização dos programas Cesta Aluno, Professor/Escola, Cesta Saúde Escolar e Transporte Escolar (SILVA, 2007).

Os avanços na legislação para a educação básica no governo de Souto estavam relacionados às mobilizações da categoria dos educadores que já vinham reivindicando melhoria na progressão da carreira. Assim, entre os anos 1995 e 1996 esse governo sancionou duas leis em benefício à carreira dos professores e profissionais da educação, as leis nº 6.870/95 e nº 6.938/96.

Em complementação às funções do Colegiado Escolar, a Lei nº 6.981/96 ampliou os níveis de participação na análise dos projetos e acompanhamento das atividades técnico-pedagógicas e administrativo-financeiras das unidades escolares. Podemos considerar um avanço no texto da Lei em direção à gestão democrática e participativa nas escolas da rede pública estadual na Bahia. Assim, o governo de Souto finaliza sem políticas públicas educacionais permanentes que venham favorecer qualitativamente o Ensino Médio ofertado na rede estadual.

O Plano Plurianual seguinte (2000-2003), já no governo de César Borges, cujo mandato de governador durou de 4 de abril de 1998 até 6 de abril de 2002, conservou a visão dos planos anteriores se mantendo distante da discussão de formas de gestão que incorporassem a sociedade ao processo decisório. No máximo, houve o reconhecimento de que a Bahia detinha um imenso fosso social e que seriam necessárias políticas públicas para reduzir as desigualdades (BAHIA, 1999b). Na mensagem de introdução do plano, o governador ressaltou o propósito desenvolvimentista do Plano, mas com foco na área social.

A busca de um modelo de desenvolvimento, capaz de garantir a ampla inserção social, assegurando o acesso de todos os baianos os serviços sociais básicos, continua sendo, portanto, a maior diretriz definida pelo governo para os próximos quatro anos, em consonância com um modelo de estado gestor e não-intervencionista, sustentado no equilíbrio das

finanças públicas e na prestação de serviços de qualidade para o cidadão. (BAHIA, 1999b, p. 14).

A alegada garantia de inserção social de forma igualitária abrangeu programas no campo social e usou como macro objetivo “Educar para Vencer”, prioridade definida no PPA como base para o avanço social no Estado, que se constituiu no “parâmetro fundamental” para o desenvolvimento, elencando programas que se direcionavam para o Ensino Fundamental, EM, Educação Profissionalizante, Ensino Superior e EJA.

A educação ficou com 21,14% do total do poder executivo, ultrapassando inclusive o valor global das demais estratégias do PPA, consolidando a indicação feita na apresentação de que a maior prioridade seria a educação, compreendida como fundamental instrumento do desenvolvimento econômico e de promoção social. (BAHIA, 1999b).

Por conseguinte, o discurso da educação como prioridade máxima, aliado aos investimentos provenientes de acordos com agências internacionais, resultou no aumento significativo do acesso em todos os níveis da educação básica em âmbito estadual, conforme podemos ver no Quadro 1:

Quadro 1. Bahia: matrícula inicial de alunos, por dependência administrativa, segundo os níveis de ensino – 1991-1999.

Ano	Nível de ensino	Matrícula Inicial	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: Bahia (2000a).

O crescimento do acesso também pode ser observado em relação às taxas de analfabetismo. Entre 1990 e 1999, o estado baiano alfabetizou cerca de 1 milhão de pessoas de 5 anos ou mais, registrando aumentos expressivos nas faixas etárias de 7 a 14 anos e de 15 a 17, conforme podemos acompanhar no Quadro 2

Quadro 2. 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: Elaborado pelas autoras.

Apesar do decréscimo nos índices de pessoas analfabetas na Bahia, o estado ainda se deparava com 3.078.269 pessoas sem alfabetização em 1999, na população de 5 anos ou mais (BAHIA, 2001). Continuava sendo um número expressivo, que forçosamente indicava políticas ainda a serem pensadas e implementadas no sentido de dirimir essa situação posta.

O EM, embora tenha dobrado a matrícula nesse período, continha um índice de matrícula menor que o Ensino Fundamental, correspondente a 15% da população na faixa de 15 a 17 anos. Essas distorções colocavam a Bahia como um dos estados com maiores divergências entre a quantidade de alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio. Tal fato seria agravado com a notícia, em dezembro de 1998, dada pelo então Secretário de Educação, de que seria feito sorteio de vagas em sete escolas modelo de EM, cuja demanda por matrícula superou a oferta. Esse tipo de constrangimento chegou a ser naturalizado por publicações no Diário Oficial, não raro gerando frustrações em jovens que não conseguiam ser contemplados em tais sorteios.

Notadamente, no que diz respeito à aprovação de Leis que façam alusões ao Ensino Médio, no período do governo de Borges, tempo final do recorte desta pesquisa, não houve publicações diretas de alguma legislação destinada ao nível médio. Semelhante aos governos anteriores do grupo carlista, as leis aprovadas foram em atendimento à

mobilização dos professores em busca de melhorias salariais e valorização dos profissionais da educação.

Na mesma perspectiva, após análise dos três PPA dos governos no interstício pesquisado, percebemos que são bastante tímidas as políticas destinadas ao EM, e que esse estado não criou nem implementou políticas educacionais significativas para o Ensino Médio no período de 1987 a 2002.

Os próprios números e índices nos ajudam a compreender o porquê da ausência do fomento de políticas educacionais para o nível médio. Inicialmente, observamos que, desde 1987, no primeiro governo da redemocratização, o número de baianos analfabetos era alarmante; além disso, o estado da rede física e estrutural dos prédios escolares e a má formação dos professores da rede também eram motivos de preocupação, o que fez com que a educação na Bahia se tornasse a manchete negativa de todos os jornais de circulação estadual e praticamente parasse no governo Waldir Pires/Nilo Coelho (1987 a 1990).

Mesmo com a pirotecnia utilizada na gestão ACM (1991 a 1994), com grande apoio da mídia estadual, as ações do governo evidenciaram mais o caráter denunciativo do governo anterior do que ações efetivas e proporcionais ao que exigiam os índices educacionais. Apesar de publicar um PPA mais robusto e com metas definidas para seu governo, diferente do que foi apresentado em nível federal, as políticas destinadas à educação eram rasas e de pouco efeito no cerne do problema: acesso e permanência de estudantes baianos na rede pública estadual. Na mesma perspectiva, observamos não só a defasagem idade/série como também índices de abandono que, embora decrescessem ao longo desse período, ainda eram altos, se somados à reprovação que também paralisava e impedia o estudante de avançar.

O governo seguinte, de 1995 a 1998, sob o comando de Paulo Souto, embora não denunciasse a estagnação ocorrida na administração anterior, devido à política personalista que o grupo carlista demonstrava a seu líder, avançou no que diz respeito a ações direcionadas à educação, ainda que fossem mediante ações experimentais provenientes do MEC, ou ainda através do compromisso firmado com agências financeiras internacionais. Conforme observamos (Quadros 1 e 2), são inegáveis os avanços ocorridos nesse período em relação ao acesso e permanência dos estudantes na

educação básica, embora a defasagem de estudantes na idade certa e na série ainda fosse um problema a ser enfrentado.

Assim, o governo de Souto investiu em projetos que almejavam a qualidade na educação básica na Bahia, focados na eficiência e no crescimento dos índices, mas que não alcançavam a todos. Muitas vezes tais projetos eram aplicados apenas em escolas da capital baiana, excluindo a grande massa de estudantes, como é próprio da ideologia neoliberal. Como ápice dessa política de segregação, no final de seu governo é anunciada a criação da rede de Colégios Modelo, exclusivos para EM, cuja estrutura física pretendia ser modelo de excelência pedagógica, além de selecionarem estudantes via sorteio eletrônico, sendo essa a grande política específica para o nível médio de seu governo.

Seguindo a cartilha dos governos anteriores, César Borges, de 1999 a 2002, também elaborou um PPA com várias metas governamentais a serem atingidas, com grande porcentagem destinada a políticas educacionais e com o discurso da educação como prioridade. Efetivamente, não houve um salto qualitativo na educação básica, muito menos ações que alcançassem todos os estudantes, a exemplo das sucessivas e festejadas inaugurações dos prédios da rede de Colégios Modelo, que não foram privilégio dos 415 municípios, bem como não contemplaram todos os estudantes dos municípios onde foram estabelecidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as políticas educacionais para o EM no Brasil, constatamos que elas não podem ser analisadas isoladamente, pois é preciso entender o cenário envolvido na construção e efetivação dessas políticas. A dualidade na formação no EM trouxe à tona as diferenças das classes sociais no país, que em dados momentos da sua história manteve o alto grau de seletividade para o ingresso à universidade, alcançado apenas pelas camadas sociais mais favorecidas economicamente com acesso a escolas que ofertavam a formação geral preparando esse público para o vestibular.

A elite hegemônica mudou as feições no decorrer dos anos; mas nos rumos da educação brasileira, mesmo após a CF de 1998, prevaleceu o enaltecimento do ensino privado, que contava com incentivos governamentais como isenções fiscais de bens,

serviços e rendas, além da garantia do pagamento das mensalidades e bolsas de estudo (LIBÂNEO et al., 2007). O texto da LDB reforça essas desigualdades já existentes, mantendo tais mecanismos de diferenciação na formação pedagógica, aumentando o fosso entre o ensino público e o ensino privado.

O estado da Bahia esteve inserido nessas mudanças em nível nacional, bem como também se caracterizava semelhantemente no que diz respeito à concentração do poder nas mãos da classe elitista hegemônica. Apresentou-se como janela de oportunidade para a mudança desse cenário no período da redemocratização em 1986, quando o povo baiano elegeu pelo voto direto um candidato de linha progressista e depositou nesse governo a esperança da minimização das disparidades sociais existentes no estado, sobretudo com relação à qualidade da educação ofertada. No entanto, as expectativas da comunidade educacional foram frustradas, pois o “governo democrático da mudança” não passou de medidas emergenciais, sem a profundidade das transformações estruturais aguardadas pela classe trabalhadora na Bahia.

Devido a essas e outras insatisfações, o povo baiano voltou a eleger o grupo político hegemônico que estava no poder há décadas; após essa pausa de quatro anos, tal grupo retornou ao governo do estado baiano, onde permaneceu por 16 anos a partir de 1991. Valendo-se do insucesso da gestão anterior, ACM, líder carlista, utilizou-se dos meios de comunicação para alardear promessas de modernização do estado e restauração da moralidade pública, conforme costumava enfatizar.

O estado da Bahia, no início dos anos 1990, contava com índices educacionais alarmantes com mais de dois milhões de pessoas de 0 a 17 anos fora do sistema educacional (BAHIA, 1995a). Nesse momento de efervescência nacional, buscava-se a qualidade da educação, segurança quanto ao financiamento adequado e valorização dos profissionais da educação e das políticas voltadas para formação de professor em todo país.

Na Bahia, três PPA foram elaborados no período de 1987 a 2002, todos sob a égide do grupo carlista, que, em acompanhamento ao cenário nacional, estabelecia metas influenciadas pela política neoliberal implementada no país. Embora dispusesse de um plano decenal constando diagnóstico, o PLANDEBA é desprezado pelo governo de ACM

ao assumir o poder em 1991. Tal fato evidenciou não apenas o pouco caso com o documento de elaboração coletiva, mas também o direcionamento político de ações distantes do que desejavam os setores da educação na Bahia.

O segundo PPA na Bahia demonstrava que o discurso de prioridade para educação da gestão anterior não havia se concretizado na prática, sendo evidente a falta de um eixo norteador para os projetos para educação baiana. Não obstante a falta de continuidade das ações do governo anterior, o PPA no governo Souto, mesmo tendo sido elaborado em um panorama favorável – dada a estabilidade econômica advinda do Plano Real –, trazia metas que demonstravam o foco na eficiência e no crescimento dos índices educacionais. Os projetos para educação marcados pela meritocracia excluía a grande massa de estudantes das escolas de periferias e do interior do estado – ações que evidenciavam o caráter ideológico neoliberal desse governo.

Em continuidade ao bloco hegemônico estabelecido por ACM, o governo de César Borges, com o mesmo discurso de modernização institucional, tornava mais próximas e efetivas as políticas expressas pelo governo federal e pelos organismos internacionais, aliado aos investimentos provenientes de acordos internacionais que resultaram no aumento significativo do acesso em todos os níveis da educação básica. Embora o EM, alvo da investigação, tenha dobrado a matrícula nesse período, as distorções entre esse nível de ensino e o Ensino Fundamental colocavam a Bahia como um dos estados com maiores divergências entre a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

Portanto, a partir da análise das políticas educacionais para o EM no período de 1987 a 2002, não identificamos publicações de legislações estaduais relevantes para impulsionar e qualificar o EM na Bahia no referido período. Os alarmantes índices de analfabetismo e de estudantes fora da escola que seguiram no período estudado, aliados às concepções da ideologia neoliberal nas formulações das ações políticas, nos dão pistas dessa ausência de projetos sistêmicos que efetivamente qualificassem e ressignificassem em nível estadual o EM baiano nesse período.

Referências

- BAHIA. Casa Civil. **Documentos**. 1987. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos>>. Acesso em: 19 maio 2020.
- BAHIA. **Plano Estratégico de Ação – 1988-1991**. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, Coordenação Central de Planejamento, 1988.
- BAHIA. Secretaria de Educação do Estado da Bahia. **Plano Decenal de Educação – PLANDEBA**. Salvador: SEDUC; Brasília, DF: Inep, 1990.
- BAHIA. Governador expõe suas metas. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 17 mar. 1991.
- BAHIA. **Plano Plurianual Governo Paulo Souto: 1995-1999**. Salvador, 1995a.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia**. Salvador: SEPLANTEC, 1995b.
- BAHIA. Lei nº 7.293, de 4 de maio de 1998. Institui o programa Colégio Modelo Luís Eduardo Magalhães e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 5 maio 1998.
- BAHIA. **Relatório de Atividades: 1995-1998**. Salvador, 1999a.
- BAHIA. **Plano Plurianual 2000-2003 – Bahia de Todos os Tempos**. Salvador, 1999b.
- BAHIA. Secretaria de Educação do Estado da Bahia. **Anuário estatístico da Educação-Bahia 2000**. v. 4. Salvador: SEDUC/SEI, 2000a.
- BAHIA. Análise & Dados. **SEI**, Salvador, v. 10, n. 3, p. 122-126, dez. 2000b.
- BAHIA. **Plano Plurianual Governo César Borges: 2000 a 2003**. Salvador, 2000c.
- BAHIA. Secretaria da Educação do Estado da Bahia. **Anuário estatístico da Educação 2001**. v. 5. Salvador: Secretaria da Educação/SEI, 2002.
- BAHIA. Secretaria da Educação do Estado da Bahia. **Anuário estatístico da Educação 2001**. v. 5. Salvador: SEDUC/SEI, 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdos**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001 p. 22.

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

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil** / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. - Ano 1 (1908/1912). Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

KUENZER, Acácia Zeneida. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, p. 1153-1178, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos et al. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2007.

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

PIMENTA, Selma Garrido; GONÇALVES, Carlos Luiz; **Reverendo o ensino de 2º grau: propondo a formação de professores**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSSI, Clovis. Cobertor curto: sai relatório 2000 sobre a situação econômica e social em 174 países. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

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)**. 2007. 273 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

Notas

¹ Conforme dados do PNAD/IBGE para os anos de 1992-1999, 2001, 2002, 2003 e 2004 e do Censo Demográfico/IBGE para os anos de 1991 e 2000.