

## **Políticas Públicas e Regime de Colaboração: efetivação da agenda de governo para educação na Bahia**

### **Public policies and collaboration scheme: effectiveness of the government agenda for education in Bahia**

OLIVEIRA, Angelo Dantas<sup>1</sup>

MACHADO, Célia Tanajura<sup>2</sup>

#### **Resumo**

Este artigo reflete sobre os regimes de colaboração e cooperação, instituídos no federalismo brasileiro, e sua influência na elaboração das políticas públicas para a educação no Estado da Bahia. A análise identifica como as políticas públicas desenvolvidas pelo Programa de Apoio a Educação Municipal (PROAM) consolidou a mudança do perfil da agenda de governo, e, das relações federativas, entre o Estado da Bahia e seus municípios. Dentre as políticas implementadas destaca-se o Pacto com os Municípios pela Educação por estar em quase todos os municípios do Estado, e por ter colocado a alfabetização como política prioritária para o governo. Tais políticas foram analisadas numa perspectiva que visou compreender como a composição da agenda de governo influenciou as relações de fortalecimento da gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino. Para identificar como ocorreu a mudança da agenda de governo, e, a elaboração das políticas públicas, foi utilizado o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon. Pode-se afirmar que as mudanças ocorridas na gestão do Estado e na Secretaria de Educação, associadas às políticas implementadas pelo PROAM, redefiniram as relações de colaboração entre os entes federados, a partir da agenda de governo para a educação, estabelecendo nova reconfiguração para as relações institucionais.

**Palavras-Chave:** Federalismo; Regime de Colaboração e Cooperação; Agenda de Políticas Públicas.

#### **Abstract**

This article reflects on the collaboration and cooperation regimes established in Brazilian federalism and its influence on the elaboration of public policies for education in the State of Bahia. The analysis identifies how the public policies developed by the Municipal Education Support Program (PROAM) consolidated the change in the profile of the government agenda, and of the federative relations, between the State of Bahia and its municipalities. Among the policies implemented, the Pact with the Municipalities for Education stands out because it is located in almost all the municipalities of the State, and because it has placed literacy as a priority policy for the government. In order to identify how the change of government agenda occurred, and the elaboration of public policies, John Kingdon's multiple flows model was used. It is possible to affirm that the changes that occurred in the State administration and in the Education Department, associated to the policies implemented by PROAM, redefined the collaboration relations between the federated entities from the government's agenda for education, establishing a new reconfiguration for the relations institutions.

**Keywords:** Federalism; Regime of Collaboration and Cooperation; Public Policy Agenda.

---

<sup>1</sup> Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia; Grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Educação (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3196322908230554). E-mail: [angelodantas@yahoo.com.br](mailto:angelodantas@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia; Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia; Grupo de pesquisa Gestão, Trabalho e Educação (dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3196322908230554). E-mail: [celia.tanajura@gmail.com](mailto:celia.tanajura@gmail.com)

## **Introdução**

A reconfiguração do federalismo brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, promoveu relevantes alterações sobre as políticas públicas para educação ao instituir o regime de colaboração e cooperação assentado na definição das competências normativas de cada ente federado. Se até aquele momento a estrutura do Estado brasileiro compunha-se da União e dos estados federados, com o advento da Carta Magna de 1988 surge uma estrutura tripartite para o federalismo nacional com a ascensão dos municípios a condição de ente federado.

A organização do federalismo brasileiro inovou durante a normatização da Constituição de 1988 ao promover a ascensão dos municípios à condição de ente federado. Ao tomar o aspecto material da efetivação dos pressupostos normativos e programáticos das políticas públicas é notório que é no município que efetivamente as políticas públicas produzem os seus resultados. Diante desta perspectiva o município deve compor a Federação e ampliar a sua participação na construção da agenda das políticas públicas frente à União e os Estados.

Ao definir Federação como sendo constituída pela união indissolúvel de seus entes, a Constituição Federal de 1988 estabelece como princípio condutor das relações federativas, a cooperação entre os seus eles, ou seja, respeitadas as competências normativas estabelecidas eles devem repartir os campos de poder e atuar de forma colaborativa e cooperativa na elaboração e efetivação das políticas públicas.

Antes de tentar compreender como ocorre a elaboração e a efetivação das políticas públicas, é necessário analisar como questões específicas conseguem a atenção dos governos e passam a compor sua agenda. Nesse processo é possível perceber como as decisões de governo, em desenvolver ou não ações que visam solucionar demandas de uma determinada parcela da população, são construídas com uma proposta de gestão democrática ou autoritária. Diante desta ambivalência, no estado da Bahia, está o período de transição entre os governos comandados pelo Carlismo<sup>3</sup> e os chamados governos progressistas.

Considerando o processo de reconfiguração das relações federativas, constituído por meio dos regimes de colaboração e cooperação entre os entes federados, interessei-me em pesquisar a construção da agenda de políticas públicas no contexto da transição entre o Carlismo e os governos

---

<sup>3</sup>Segundo Dantas Neto (2007, p. 3), o Carlismo pode ser definido como um grupo político com características conservadoras, comandado por Antônio Carlos Magalhães, ACM, um líder político com características autocrata, conservadora e, muitas vezes, truculento. Para Dantas Netto “o traço despótico da personalidade de ACM era, no caso, funcional ao exercício da concepção vertical de política” que o seu grupo possuía. Para eles os “processos decisórios são atribuições exclusivas da elite dirigente, cujo protagonismo, fundado em atitudes pragmáticas, é condição suficiente para o êxito das estratégias modernizantes”. Com tal perspectiva da política demonstrou que o Carlismo pôde “adaptar-se tanto a contextos institucionais autocráticos quanto de competição democrática”.

progressistas na Bahia a partir das políticas públicas para a educação coordenadas pelo pela Secretaria estadual de Educação (SEC), através do Programa de Apoio à Educação Municipal – PROAM.

A análise da conjuntura que gerou a mudança na agenda das políticas públicas na Bahia na transição do Carlismo para os governos progressistas, no período de 2007 a 2015, terá como referência o modelo Multiple Streams (Múltiplos Fluxos) desenvolvido por John Kingdon (1984). Este consiste em buscar compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo e fomentar a construção de uma política pública.

Nesse contexto, este trabalho, tem a finalidade de apresentar algumas reflexões sobre as relações federativas de colaboração e cooperação contidas nas políticas públicas de educação implementadas no estado da Bahia, pelo PROAM, diante da transição do Carlismo para os governos progressistas. Para isso, o texto procura apresentar, inicialmente, o conceito de federalismo, seguindo de uma reflexão das relações de colaboração e cooperação nele contidas. Na sequência analisa a influência destes regimes sobre a elaboração das políticas públicas para a educação no Estado da Bahia, a partir do PROAM. Por fim, procura demonstrar, a partir do modelo de múltiplos fluxos, como ocorreu a mudança da agenda de governo e a elaboração das políticas públicas na Bahia, a partir de 2007, com a ascensão dos governos progressistas ao comando do Estado.

### **O conceito de políticas públicas e a construção da agenda de políticas públicas**

O termo política pública possui uma grande diversidade conceitual. Cavalcanti (2012) se propôs a apresentar algumas das definições, trazendo como autores de referência: Vargas Velásques, Gerston, Michel e Rua. A partir destes autores, chegou-se a uma compreensão conceitual de política pública que está relacionada às intenções que influenciam a tomar decisões e desenvolver ou não ações que visam solucionar demandas de uma determinada parcela da população, em meio à tensão e ao jogo de interesses entre o governo e a sociedade. Compreender como se encontra esse último fator, tensão entre a sociedade e o governo, é fundamental para analisar algumas variáveis em torno da construção da agenda de políticas públicas adotadas pelos governos, bem como a consistência da efetivação da política pública e sua continuidade.

Boneti (2011) ao analisar a dinâmica que envolve a relação entre o Estado e construção das políticas públicas desenvolve um conceito e que servirá de suporte para este estudo. Define assim o conceito de políticas públicas:

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

intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETTI, 2011, p.18).

Ao tomar as políticas públicas como a efetivação de ações do Estado, em consequência à dinâmica do jogo de forças no contexto das relações de poder, há de se compreender que tais disputas elevam determinados temas à condição de prioridade. Tais escolhas compõem a agenda de governo ou a agenda de políticas públicas de determinado governo. Diante disto, no intuito de compreender os meandros e intencionalidades que constituem a formulação da agenda de políticas públicas, que promoveu o estreitamento da relação federativa entre o Estado da Bahia e seus municípios, na transição do Carlismo para as gestões petistas (2007-2015), utilizamos como referência o arcabouço metodológico do modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon (1984).

Segundo Capella (2007) o modelo de múltiplos fluxos busca compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo e fomentar a construção de uma política pública. Para Kingdon a formação das políticas públicas possui três fluxos: o primeiro visa analisar como as questões são reconhecidas como problemas e despertam o interesse governamental; o segundo fluxo foca no conjunto de alternativas e soluções que surgem e são postas como alternativas para as soluções dos problemas; no terceiro fluxos avalia os elementos que promovem influência sobre a agenda de governo (o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo).

O modelo de Kingdon permite ter uma compreensão ampliada dos contextos e das forças políticas que influenciam a construção das agendas das políticas públicas a partir do terceiro fluxo. De acordo com Capella (2006, p.28) o terceiro fluxo é composto pela dimensão política, que “segue sua própria dinâmica e regras” se constituindo a partir de “um processo de barganha e negociação”.

Três elementos constituem o terceiro fluxo do modelo. O primeiro é o “clima” ou “humor” nacional, o segundo se constitui pelas forças políticas organizadas exercidas pelos grupos de pressão, e, por fim, o terceiro são as mudanças dentro do próprio governo.

Ao analisar o primeiro dos três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental (clima ou humor nacional), é fundamental ter clareza da sua compreensão diante da proposição do modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon que o descreve da seguinte forma:

Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (national moodino) e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. O “humor nacional” possibilita algo semelhante ao “solo fértil” para algumas idéias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras ideias. (CAPELLA (2006, p. 29).

O clima ou humor nacional no ano de 2007 e seguintes consistia em um aspecto favorável para a iniciar a reconfiguração da relação federativa entre o Estado da Bahia e os seus municípios. No comando do governo federal estava o presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, mesmo partido do recém-eleito governador do Estado Jaques Wagner, que gozava, naquele momento, de uma excelente aprovação diante da opinião pública em virtude de ter promovido diversas mudanças nas políticas públicas nacionais, inclusive as de educação. Ao olhar para aquele período Dourado (2015) afirma que:

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

O segundo elemento que compõe o fluxo político é o das forças políticas organizadas, ou seja, aquelas estruturas coletivas que exercem influência sobre o governo através dos grupos de pressão. Tal elemento é descrito da seguinte forma:

O apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante o processo. (CAPELLA, 2006, p. 29).

Os diálogos com os grupos organizados sobre a implantação do Programa Todos pela Escola e o Pacto com os Municípios foram estabelecidos inicialmente sob a coordenação direta do Governador do Estado, em consonância com a agenda e atuação do Secretário de Educação Osvaldo Barreto. Além das reuniões com prefeitos e secretários municipais de educação houveram reuniões com instituições que atuam como grupos de pressão na construção da agenda de políticas públicas. Os diálogos envolveram a articulação do Secretário de Educação do Estado com a União dos Prefeitos da Bahia (UPB), com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a Academia de Ciências da Bahia (ACB), com a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA), com a União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação (UNCME) Seccional Bahia e com o Conselho Estadual de Educação (CEE).

Por fim, o terceiro elemento que afeta a construção da agenda na perspectiva do terceiro fluxo é o das mudanças internas do próprio governo, com o deslocamento de pessoal para posições

consideradas estratégicas dentro da estrutura governamental, a mudança da própria gestão em si, bem como as mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas, e por fim, a mudança na composição do Congresso entenda-se, portanto, do poder legislativo. Tais mudanças são descritas da seguinte maneira dentro do terceiro fluxo:

Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda. (CAPELLA, 2006, p. 29).

As mudanças referentes ao que propõe esse terceiro elemento começam pela mudança da gestão em si com a ascensão de Jaques Wagner e o PT ao governo do Estado, derrotando o já combalido Carlismo, capitaneado por ACM, Paulo Souto e Antônio Imbassahy, consistentemente analisado por Dantas Neto (2009, p. 07).

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

No tocante as mudanças internas do próprio governo podem se levar em consideração a reconfiguração da estrutura administrativa dentro da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV) e a instituição, no ano de 2007, por meio da Coordenação de Políticas Educacionais, do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM).

No âmbito do Estado da Bahia, a partir de uma análise do contexto dos municípios baianos, a Secretaria de Educação do Estado (SEC), reconhece que é papel do Estado desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, assim como, prestar atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades. Deste modo, nasce em 2007, no contexto da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV) o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) como instrumento articulador e incentivador de uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia. O Programa constitui parte integrante do Projeto Educacional –Todos pela Escola – e atende ao princípio constitucional do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios (DAVID et al, 2014, p. 05).

No que diz respeito ao deslocamento de pessoal para posições consideradas estratégicas dentro da estrutura governamental, há que se destacar o cargo de Secretário de Educação ocupada, inicialmente por Adeum Hilário Sauer (professor da Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC), por dois anos e sete meses, e substituído pelo professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, Osvaldo Barreto. Este fato político além de refletir uma questão partidária,

haja vista, Barreto ser considerado um membro de destaque dentro do Partido dos Trabalhadores, algumas declarações dadas a imprensa deram conta de que foi uma opção técnica do governador Jaques Wagner no intuito de reestruturar o planejamento e as ações da Secretaria de Educação.

Diante da construção de uma nova agenda de governo e da necessidade de redefinir as relações federativas entre o Estado da Bahia e os seus municípios, o Programa Todos pela Escola e o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) concorreram para a construção das diretrizes que conduziriam o processo de descentralização e municipalização do ensino em todo o Estado. Tais fundamentos encontram base legal na Constituição de 1988, em seu Artigo 211, caput e § 4º, que tratam da organização do regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federados.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 4. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

A descentralização política e administrativa está associada ao processo de municipalização do ensino, e, consiste na transferência, para os governos locais, das responsabilidades pela melhoria no atendimento e na qualidade do ensino público, em função da autonomia que recebe para organizar o Sistema Municipal de Ensino, tema que ascendeu a agenda de políticas públicas do governo Jaques Wagner e passou a se efetivar através da construção de políticas públicas específicas.

### **Aspectos metodológicos**

No contexto do presente estudo, para conhecer e compreender as contradições inerentes a formação da agenda de políticas públicas e, conseqüentemente, sua efetivação junto aos municípios se lançou mão de uma pesquisa bibliográfica e documental. No que concerne ao levantamento e coleta de dados e informações, o percurso trilhado tem sido primeiro o da pesquisa bibliográfica sobre políticas públicas e educação, gestão da educação, conselhos gestores de políticas públicas e conselhos municipais de educação, análise de políticas públicas.

No que tange as informações referentes a caracterização da Proam, das ações desenvolvidas por ele e suas normativas tem-se utilizado a pesquisa documental. Vale ressaltar, como fontes documentais, o projeto de criação do Proam, os projetos de constituição das Ações, as comunicações institucionais internas e externas para divulgação da Ação, as atas e registros de reuniões que possibilitaram os debates para a construção da Ação, os documentos de adesão dos municípios, os relatórios de acompanhamento da política.

A opção de investigação adotada para esta pesquisa tem como referência a perspectiva qualitativa, pois, como ela não prioriza os aspectos da realidade que podem ser quantificados, ela se dedica a compreender e explicar a dinâmica das relações sociais.

Para analisar a composição da agenda de governo e compreender como a política pública de Formação de Conselheiros Municipais de Educação a ela ascendeu, será utilizado, como referência, o arcabouço metodológico do modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon. Este primeiro permite compreender como um problema se torna importante a ponto de gerar preocupações no governo a ponto de fomentar a construção de uma política pública para a sua resolução.

### **As ações do PROAM e a efetivação da agenda de políticas públicas para a educação**

Diante do contexto de fortalecimento dos Sistemas Municipais de Ensino em parceria com a Secretaria de Educação do Estado cria-se o PROAM. As atividades desenvolvidas no âmbito do Programa convergem para o fortalecimento da gestão do Sistema Municipal do Ensino e trazem consigo a necessidade de planejamento e organização dos mesmos por meio das parcerias estabelecidas com o Estado através da Secretaria Estadual de Educação. Diante deste contexto o Projeto que cria o PROAM justifica a criação e o fortalecimento de políticas públicas em parcerias com os municípios em virtude de estar neles as maiores dificuldades no que tange ao planejamento e organização das redes de ensino, bem como os maiores déficits com relação a qualidade da educação relacionada ao processo ensino aprendizagem. Traz o referido projeto em sua minuta de criação:

O maior desafio da educação hoje está no nível municipal, ainda que se possa dizer que toda a educação no país seja desafio ingente. Dessa maneira, a Superintendência de Gestão Acompanhamento, Avaliação e Informações do Sistema Educacional – SUPAV reconhece que é papel da SEC desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, prestando atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional de responsabilidades, fortalecendo, assim, a colaboração entre Estado e municípios. Nessa conjuntura, nasce o Programa de Apoio a Educação Municipal – PROAM como um instrumento articulador e incentivador para uma educação pública de qualidade no Estado da Bahia. (BAHIA, 2007, p. 03).

Ao observar algumas das ações desenvolvidas pelo PROAM, se percebe que elas convergem para o aspecto da gestão do Sistema Municipal do Ensino e trazem consigo a necessidade de planejamento e organização do mesmo. Neste momento, é fundamental que este processo ocorra com a participação direta e efetiva dos diversos atores no município, como os gestores municipais de educação e sua equipe técnica, os Conselhos Municipais de Educação o espaço essencial para tal construção, bem como dos cidadãos.

A ação do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa foi avançando com a sua cobertura para os municípios gradativamente. Isto implica concluir que a aproximação do Estado da Bahia com os seus

municípios, através das ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Educação, através do PROAM, reflete uma relação federativa de confiança calcada nos resultados obtidos pelas políticas públicas, principalmente, se levarmos em consideração de que a participação dos municípios é por livre adesão. Tais resultados trazem a ampliação das ações do Pacto para o ano de 2014:

Quadro 2 – Dados referentes à cobertura da ação do Pacto pela Alfabetização

| <b>AÇÕES REALIZADAS</b>                                                               | <b>QUANTITATIVOS ALCANÇADOS</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Ampliação do número de adesão dos municípios ao Programa                              | 403                             |
| Seleção de formadores estaduais                                                       | 09                              |
| Capacitação de Formadores Estaduais                                                   | 30                              |
| Formação dos Coordenadores Municipais do Pacto                                        | 391                             |
| Formação de Orientadores de Estudos do 1º ano – 1ª Etapa                              | 567                             |
| Formação de Professores Orientadores de Estudos do 2º, 3ºano e Classes Multisseriadas | 1.512                           |
| Formação de Professores alfabetizadores da Rede Estadual                              | 146                             |
| Distribuição de materiais didáticos                                                   | 16.590 Kits para professores    |
| Distribuição de materiais didáticos                                                   | 233.210 Kits para os alunos     |

Fonte: Programa de Apoio a Educação Municipal/SEC (2014).

Num outro fluxo de atuação a Secretaria Estadual de Educação e o PROAM oferecem cursos e formações para a capacitação das equipes de gestão das Secretarias Municipais de Educação, como se pode observar no quadro abaixo:

Quadro 3 – Políticas públicas implementadas pelo Proam (2007-2011)

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

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

Ao tomar como referência as políticas públicas efetivadas pela Secretaria de Educação através do PROAM, algumas conclusões diante da construção da Agenda de políticas públicas proposta pelos governos do Partido dos Trabalhadores na Bahia apontam para o fortalecimento das relações federativas de colaboração.

### **Considerações Finais**

A reconfiguração das forças políticas após o pleito eleitoral de 2007 na Bahia foi fundamental para que houvesse uma mudança do perfil da agenda de políticas públicas para a educação no Estado. Atores coletivos como a UNDIME, a UNCME, a UPB, o Conselho Estadual de Educação, passaram efetivamente, a dialogar e influenciar não só a construção da agenda de políticas públicas como também a colaborar na efetivação dos Programas que executam a agenda.

Ao avaliar os fatores que influenciaram na composição da agenda de governo a partir do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon, tomando como referência o terceiro fluxo composto pela dimensão política, observa-se que houve uma conversão dos fatores, o que Kingdon chama de janela de oportunidade, elevando a atuação colaborativa dos entes federados no âmbito da educação no Estado da Bahia, para um lugar de destaque, com o “clima” ou “humor” nacional favoreceu a colaboração entre os entes federados União (MEC), o Estado da Bahia (SECBA) e os municípios (SME) no alinhamento da agenda e na efetivação das políticas públicas de educação.

As mudanças ocorridas no e, conseqüentemente, as modificações nos postos estratégicos da gestão foram promovendo um ambiente propício para a reconfiguração da agenda de governo e de suas prioridades. A chegada do professor Osvaldo Barreto à Secretaria de Educação mostrou que sua intensa capacidade de articulação e diálogo com as mais diversas forças políticas, estabeleceu espaços de debate para a efetivação das políticas de educação.

No que diz respeito a atuação do PROAM há que se concluir que ele ocupa papel fundamental na articulação das ações que se materializam em políticas públicas demandadas pela agenda de agenda de políticas públicas do governo no que diz respeito a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, com um suporte mais amplo dedicado às relações estabelecidas com os municípios.

O PROAM tem procurado garantir a convergência das políticas públicas educacionais direcionadas para os municípios, o que certamente contribui para o seu desenvolvimento, além de garantir uma capilaridade dialógica entre as intenções do governo do Estado da Bahia, representas em sua agenda de políticas públicas, sem invadir o espaço institucional dos demais entes federados. O que vem garantindo tal processo de autonomia dos entes é a pactuação das ações através de termos de compromisso por livre adesão dos entes.

Por fim, no que tange aos ganhos dos municípios, podemos destacar quatro aspectos: político, econômico, administrativo e pedagógico. O ganho político está presente no fortalecimento da UPB como um ator capaz de dialogar em nome dos municípios, bem como a articulação direta entre os prefeitos e o Secretário de Educação. O ganho econômico pode ser percebido com os recursos financeiros que circularam através das bolsas de apoio a qualificação profissional oferecidas pelo MEC. O administrativo está associado ao processo de profissionalização da gestão das Secretarias Municipais de Educação, por meio dos diversos cursos e formações oferecidas pelo PROAM aos gestores e técnicos. O ganho pedagógico consiste na reestruturação dos currículos municipais, a partir da garantia dos direitos de aprendizagem, bem como com as propostas didáticas da Alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, que geraram um impacto positivo nos resultados de avaliações externas como o IDEB. Assim, a modificação do perfil na construção da agenda de políticas públicas para educação no Estado da Bahia concorreu para o seu desenvolvimento regional e local.

## Referências

- BAHIA. PROJETO: Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação no Estado da Bahia. Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2007.
- BAHIA. RELATÓRIO ANUAL: Programa de Apoio a Educação Municipal. Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2013.
- BAHIA. RELATÓRIO ANUAL: Programa de Apoio a Educação Municipal. Salvador, Bahia: Secretaria Estadual de Educação, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1988.
- BONETI, Lindomar Wessler. Políticas públicas por dentro. Ijuí: ed. Unijuí, 2011.
- CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB. São Paulo: ANPOCS, p. 25-52. 2006.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em Ação. Salvador: EDUNEB, 2012.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. Mudança política na Bahia: circulação, competição ou pluralismo de elites? In. 9º Simpósio Observanordeste - Análises de Conjuntura. Recife 2009. Fundação Joaquim Nabuco, 2009. Disponível em: [http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE\\_IX\\_Edicao\\_texto\\_BA\\_rev.pdf](http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE_IX_Edicao_texto_BA_rev.pdf). Acesso em: 06 nov. 2016.
- DAVID, Ana Celeste da Cruz *et. al.* Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM): uma experiência de fortalecimento das municipalidades no contexto educacional baiano. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2007, Porto, Portugal. Comunicações Orais. Porto: Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Anpae, 2014. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid\\_GT5\\_resumo.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaCelesteDaCruzDavid_GT5_resumo.pdf). Acesso em: 05 nov. 2016.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.