

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA 1978/1981

Edivaldo M. Boaventura

1. PLANEJAMENTO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO: antecedentes e objetivos

O Plano Estadual de Educação da Bahia 1978/1981, foi antecedido pelo documento "Linhas Mestras do Programa Educação, 1975/79", aprovado em 1977, que fixou as bases e diretrizes da atuação setorial do Governo do Estado no trato dos problemas educacionais: "Definida a política de ação integrada do Governo do Estado para este quadriênio, cabia à Secretaria de Educação e Cultura indicar as suas prioridades programáticas, com base nas diretrizes educacionais ali estabelecidas e auscultando o Sistema Educacional Baiano, a partir de um documento, cujo teor está consubstanciado, ao nível técnico, no

Plano Estadual de Educação''.

Mais, longinquamente, o processo de planejamento da educação pode-se dizer que foi instalado com o Plano Integral de Educação e Cultura 1968/70, do Governo Luiz Viana Filho, seguido do Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus, aprovado em 1972, no Governo Antônio Carlos Magalhães, por exigência da própria Lei 5692/71 (art. 72 e § único). Os vários planos de Aplicação de Recursos do Salário-Educação e outros integram-se portanto nesse processo de planejamento estadual.

2. ESTRUTURA DO PLANO

O documento se constitui das seguintes partes: Introdução, Aspectos da situação conjuntural e educacional, Objetivos e estratégias gerais, Programas, Recursos Financeiros, e Diretrizes para operacionalização e avaliação.

2.1. INTRODUÇÃO - INTEGRAÇÃO COM AS DIRETRIZES NACIONAIS

O Plano procurou integrar-se às diretrizes nacionais expressas tanto no II PND como no II Plano Setorial de Educação e Cultura, bem como na filosofia da Lei 5692/71. Do ponto de vista estadual, o documento se conserta com as "Diretrizes para a Ação Governamental/1975", do Governo Roberto Santos.

2.2. ASPECTOS DA SITUAÇÃO CONJUNTURAL E EDUCACIONAL

Parte o documento para a inserção do sistema educacional no contexto sócio-econômico, procurando as vinculações e relações entre os mesmos. Demograficamente, cresce a Bahia a uma taxa geométrica de 2,39% ao ano, contando atualmente (1978) com 9.507.114 habitantes. Contudo, somente o ensino de primeiro grau aumenta a uma taxa aritmética de 7% ao ano, na faixa dos 7 aos 14 anos.

Do ponto de vista econômico, cabe destaque a implantação do Polo Industrial, na Região Metropolitana de Salvador, que apresenta a mais elevada taxa populacional do Estado. O Produto Interno Bruto, da Bahia, apresenta o expressivo crescimento à taxa média anual de 9,7% no período 1970/75. Tais indicações acarretam conseqüências sobretudo para o ensino de primeiro e segundo graus.

No que concerne à caracterização do próprio sistema estadual de educação, admite o Plano que o conjunto de unidades, estabelecimentos,

curso, órgãos deliberativos e executivos, formam as estruturas educacionais podendo ser visualizadas as categorias de educação formal e não formal componentes dos sub-sistemas. Seguem-se algumas indicações quanto aos níveis e tipos de ensino.

2.2.1. Ensino de Primeiro Grau. Em 1975, a matrícula, na Escola de 1º grau, foi da ordem de 1.293.540 alunos, dos quais, 61,5% estavam concentrados no Espaço Educacional Urbano e 38,5% no Espaço Educacional Rural. De 1965/75 o crescimento linear deste nível foi a uma taxa de 7,2% sobre a matrícula do ano médio do período, que corresponde a um acréscimo constante de 71.102 alunos a/a, o que permite estimar para 1980 uma matrícula de 1.680.000 alunos.

2.2.2 Ensino de segundo grau. Em 1965, a matrícula era da ordem de 23.465 alunos, passando, em 1975, a um contingente de 94.203 discentes incorporados ao sistema, acusando no decênio um crescimento anual de 15,5%, em escala geométrica. A análise da oferta e da demanda do ensino de segundo grau, na Bahia, em termos de capacidade instalada e de efetivos escolares, evidencia o descompasso existente entre o parque físico e a matrícula. Os 53 estabelecimentos do sub-sistema da administração estadual, equivalente a 16,4% do total das unidades (322), obrigavam 62% do alunado de todo o sistema. Por outro lado, os 51 Colégios Municipais, que correspondem a 16% do parque físico do 2º grau, atendiam apenas 7,5% da demanda efetiva. Os estabelecimentos particulares totalizam 214 unidades escolares e equivalem a 66,4% dos estabelecimentos, com apenas 28,5% do efetivo de alunos de segundo grau. O que evidencia uma maior capacidade física de matrícula de estabelecimentos mantidos pelo Estado.

2.2.3. Ensino superior. Até 1975, o ensino superior do sistema estadual de educação oferecia um total de 250 vagas anuais, com cursos funcionando em Feira de Santana, Vitória da Conquista, Alagoinhas e Juazeiro. Por outro lado, dos 87 cursos de graduação, 78,1% estavam concentrados na Capital e os 21,9% em outros Centros Urbanos. A expansão e interiorização do ensino superior visam suprir a carência de pessoal docente qualificado para o exercício do magistério de primeiro e segundo graus e atender à demanda de profissionais de nível superior próximo ao mercado de trabalho. Correlacionando população e matrícula de ensino superior, em 1975, a Bahia possuía 8.438.000 habitantes, dos quais 709.400 na faixa etária de 20 a 24 anos, todavia a população universitária alcançava apenas 28.726 alunos.

2.2.4. Ensino Supletivo. Dentre as quatro funções atribuídas à educação extra-escolar, a suplência tem sido a mais acionada. As demais

— suprimimento, aprendizagem e qualificação — existentes no território baiano, ainda não foram objeto de programação. Destaque deve ser feito à formação de docentes das quatro primeiras séries do ensino de primeiro grau pela via supletiva.

2.2.5. Educação pré-escolar. Em 1975, das 518.475 crianças, nas idades de 2 a 6 anos, candidatas à matrícula em Escolas Maternais e Jardim de Infância, apenas 1,25%, ou seja, 18.675 estavam matriculadas. Mais de 90% dos estabelecimentos e 64,7% dos efetivos escolares pertenciam aos estabelecimentos particulares.

2.2.6. Educação especial. Na Bahia, 1.834 adultos e crianças excepcionais recebiam algum tipo de assistência especializada por parte da comunidade. Conhecida a taxa de incidência de 5%, sobre a matrícula de 1º grau, no ano de 1976, tornou-se possível estabelecer o déficit de atendimento em 24.387 casos identificados.

2.2.7. Planejamento e administração. Os princípios teóricos que informam o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências, controle e avaliação, orientados à obtenção de maior produtividade e eficiência da máquina administrativa, necessitam de melhor articulação com uma infra-estrutura em condições de operacionais. A defasagem decorre dos crescentes encargos cometidos aos órgãos da Secretaria.

2.3. OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS GERAIS

Busca o Plano integrar-se nas diretrizes nacionais da política educacional, expressa pelo Governo Federal, especialmente, na 5692/71, e compatibilizar a política estadual de educação com as linhas mestras da Ação Governamental. Entre outros objetivos, visará também reestruturar e racionalizar a ação da SEC/BA ao ritmo de crescimento do sistema de educação do Estado. Estabelece por níveis de ensino, as indicações, como:

a) educação pré-escolar — a estratégia definida está orientada para o atendimento às crianças originárias de famílias de baixa renda das áreas periféricas da RMS e dos Grandes Centros Urbanos;

b) ensino de primeiro grau — atendimento de 90% da população de 7 a 14 anos nas áreas urbanas e a 70% na zona rural;

alcance da terminalidade na 8ª série nas cidades com mais de 7.500 habitantes; 6ª série nos demais núcleos urbanos e 4ª série na zona rural; integração dos subsistemas municipais ao sistema estadual, de forma que as áreas urbanas sejam atendidas diretamente pelo Governo Estadual, enquanto os Governos Municipais concentrem seus esforços na zona rural; estímulo à iniciativa particular para evitar duplicação de esforços etc;

- c) ensino de segundo grau com vistas ao desenvolvimento dos setores econômicos, conforme a situação regional;
- d) ensino superior nos grandes centros urbanos, objetivando a formação de professores e o setor de serviços.

O plano deixa evidente a existência de margem de atuação reservada à iniciativa particular ou comunitária, na ação educacional.

2.4. PROGRAMAS

A atuação da Secretaria foi sintetizada em sete grandes diretrizes, estruturadas em programas e projetadas para o próximo quadriênio. Cada programa contém: caracterização, objetivos, indicadores e meios de verificação (com vistas à avaliação do Plano); insumos, indicadores, meios de verificação, elenco de projetos e regiões prioritárias, que constituem os elementos facilitadores da operacionalização do Programa.

2.4.1 Organização e Expansão da Rede Física

A adequação da rede instalada e o planejamento da expansão da oferta de ensino requerem permanente atualização, não só quanto à rede física existente, como da projetada. Tais encargos exigem a criação de uma estrutura operacional com apoio financeiro, em condições de possibilitar a manutenção, recuperação e expansão do sistema nos vários níveis e tipos de ensino: pré-escolar, primeiro e segundo graus, superior, supletivo, educação especial. A diretriz do Programa integra os atuais projetos: Projeto Integrado de Educação Pré-Escolar; ASTEM-PROMUNICÍPIO; Operação-Escola; Interiorização do Ensino Superior Estadual; Campus Supletivo de Nandiba; Expansão e Melhoria da Educação Especial; Aquisição de Vagas; Reforma da Legislação das Unidades Descentralizadas; Autorização para Funcionamento de Cursos e Faculdades.

2.4.2. Melhoria do Ensino

No ensino de primeiro grau, o Programa prevê a adoção de mecanismo de prevenção e correção do fluxo escolar de modo a atingir, por aproximações sucessivas, o deu desempenho ótimo qual seja a oferta de primeira série do ensino de primeiro grau a toda a população urbana de sete anos e garantia de sua escolaridade em oito anos consecutivos obrigatórios e gratuitos. Quanto ao ensino de segundo grau, pretende o Sistema minimizar os efeitos da massificação, comprovados tanto pela ausência do pré-requisitos em sua clientela, quanto pela insatisfação com os egressos do ensino médio. Para o ensino supletivo, estão previstas novas metodologias e outras estratégias.

Enfim, visa o Programa regularizar o fluxo escolar, diminuir a repetência e evasão, corrigir a entrada tardia, aumentar o ingresso no grau subsequente e na força de trabalho em função compatível com o nível de escolaridade.

Projetos integrados no Programa: Introdução de Novas Metodologias; Material para o Processo Ensino Aprendizagem; Estimulação Precoce para Excepcionais; Expansão e Melhoria dos Serviços de Educação Especial; Implantação de Currículo para o Ensino Especial; Implantação do Sistema de Supervisão etc.

2.4.3 Capacitação de Recursos Humanos

A carência de pessoal docente qualificado e de especialistas em educação para atender às exigências dos sistemas de ensino é um dos maiores problemas da educação brasileira. Daí porque o Programa objetiva vários tipos de treinamento, atualização e cursos de aperfeiçoamento e especialização para as várias categorias de docentes. Projetos como o do Modelo Básico de Capacitação de Recursos Humanos; Utilização de Técnica de Rádio Visão; Novas Metodologias são arroladas ao elenco deste Programa.

2.4.4. Educação à Distância

Afora o uso de tecnologias adicionais de ensino, vem a Secretaria experimentando ensaios de tecnologia avançada com o uso do rádio e da televisão. O Programa objetiva utilizar a teleducação na ampliação e melhoria da oferta do sistema, bem como suprir a escolaridade a nível de primeiro e segundo graus para pessoas, que não a tenham completado em idade própria, atender à demanda do mercado de trabalho nos setores primários e terciários melhorando o padrão cultural da população baiana. São seus projetos: Curso Supletivo a nível de primeiro e segundo

graus; Habilitação Profissional por correspondência a não titulados; Capacitação de Pequenos Produtores Rurais e outros.

2.4.5. Educação no Meio Rural

O desenvolvimento integrado do meio rural, onde os organismos da educação devem ser concertados com os de outros setores, deve levar em consideração características muito peculiares à essa situação. Tendo em vista as metas do II PND a prioridade concedida está orientada para o ensino de primeiro grau, principalmente para as quatro primeiras séries, com ênfase na alfabetização, formação básica e qualificação profissional da população adulta. O Programa objetiva expandir e melhorar o atendimento da clientela e aumentar a taxa de escolarização no meio rural.

Tanto o PROMUNICÍPIO, ASTEM, POLONORDESTE, como os projetos destinados ao Desenvolvimento Rural Integrado da Bacia do Paraguaiçu, Irecê, Tabuleiros Costeiros Sul e Além São Francisco passam a ser integralizados ao Programa de Educação no Meio Rural.

2.4.6. Assistência ao Educando

O Programa integra uma série de projetos e ações educacionais, que visam o bem-estar do aluno, em vários de seus aspectos: físico, moral, social e intelectual. Assim destacam-se a Saúde Escolar, Estímulo à Criação do Espírito Comunitário e Associativo; Alimentação; Clubes Agrícolas Escolares; Cooperativas, Campanhas e concursos etc.

2.4.7. Planejamento e Administração do Sistema

O presente Programa visa implementar mecanismos operacionais que abrangem princípios de planejamento, informação, descentralização, delegação de competências, controle e avaliação para maior produtividade e eficiência do órgão executivo da educação. Diferentemente dos demais este se constitui em um Programa-meio, pelo qual estão agrupados projetos e atividades integradas à programação global da Secretaria.

2.5. RECURSOS FINANCEIROS

Tais Programas serão financiados com recursos estaduais e federais, abrangendo: dotações orçamentárias, inclusive receita própria do Estado. Fundo de Participação do Estado, Salário-Educação. A administração estadual conta ainda com recursos federais repassados por inter-

médio de Convênios. Estes recursos objetivam suprir necessidades básicas do setor educacional e fornecer o necessário suporte financeiro para as metas estabelecidas. Ressalte-se o aumento do Salário-Educação quota estadual — que era de 1/2 sobre 1,4% das folhas de pagamento das empresas e passou a partir de março de 1976, a 2/3 sobre 2,5%. A disponibilidade de recursos levam em consideração não somente a despesa/receita da administração centralizada, mas paralelamente os meios financeiros das entidades descentralizadas.

O sistema educacional da Bahia (sub-sistema da administração estadual) é financiado pelas principais fontes, como: Orçamento Estadual (82,4%); recursos não consignados orçamentariamente (3,9%); e recursos captados pelas Entidades da Administração Descentralizada (13,8%), tomando-se como referência o período de 1975/78.

2.6. DIRETRIZES PARA OPERACIONALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PLANO

Sendo a avaliação imprescindível e contínua, foram previstos, nos próprios Programas, alguns dos seus instrumentos, coco objetivos, indicadores e meios de verificação, reservando-se-lhe uma parte específica ao final do Plano, para que se possa responder pelos efeitos e conseqüências.

A sua execução deverá ser por intermédio dos sucessivos Planos Operativos Anuais que irão oferecendo as informações não somente entre o previsto e o realizado, mas com relação aos objetivos e impactos na realidade sócio-econômica do Estado da Bahia.

3. FUNDAMENTAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO

Para efeito de concessão de auxílio, os planos dos sistemas de ensino deverão ter a duração de quatro anos, ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação e estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional de educação. É o que preceitua, a Lei 5692/71 (Art. 54 §1º). Disciplinando a matéria, o Regimento deste Colegiado diz claramente que compete ao Conselho aprovar o Plano de Educação do Estado, bem como os planos e projetos apresentados pelos Municípios, para fins de auxílio financeiro. (Artigo 5º, III, a).

3.1. CONDIÇÕES PARA A CONCESSÃO DE AUXÍLIOS FEDERAIS AOS ESTADOS-MEMBROS PARA EDUCAÇÃO.

Conforme a norma, é preciso que haja um Plano de Educação do

Estado, entre outros motivos, para a concessão de auxílios pelo Governo Federal. Tal Plano deve ter a duração de quatro anos a ser aprovado pelo Conselho.

Cabe no particular uma ponderação sobre o planejamento estadual. Admitindo com Jorge Gustavo da Costa que ele possa “ser concebido com o objetivo de manter um ritmo de desenvolvimento considerado satisfatório, ou desencadear o desenvolvimento, ou ainda facilitar as relações com o Governo Federal quando este age através planos”, o presente documento preenche tais condições: (**Planejamento Governamental**), a experiência brasileira. Rio de Janeiro, FGV, 1971, p. 302). É sobretudo no terceiro objetivo que parece se enquadrar o planejamento setorial da educação. Tal “planejamento tem uma função nitidamente instrumental pois facilita a transferência de recursos federais aos Estados por intermédio da identidade de itens dos planos respectivos — o federal ou regional, e o estadual. Consideradas as limitações na competência dos estados para a interferência em aspectos estruturais básicos, esse caráter instrumental assume uma perspectiva funcional” (*Idem* p. 305). O artigo da Lei 5692/71 supra citado exemplifica esse objetivo do planejamento estadual da educação — plano de educação aprovado pelo Conselho para a concessão de auxílio pelo Governo Federal.

Todavia, tal justificativa do Plano Estadual, é assim, para efeito externo ao sistema. O Plano tem outros objetivos e certamente terá outros resultados para o próprio sistema de educação da Bahia, pois uma de suas finalidades: “O Plano Estadual de Educação visa a instituir objetivos, metas e estratégias orientadas a assegurar a continuidade do processo de expansão da oferta sistêmica de educação, estabelecendo simultaneamente condições plenas a consolidação da reforma do ensino, outorgada ao País através da Lei 5692/71”.

3.2. CONCEPÇÃO DE PLANO E OS PROGRAMAS-DIRETRIZES

A elaboração do Plano levou em consideração, principalmente, a existência de atividades diversificada do sistema, incluindo aquelas financiadas pelo Salário-Educação; projetos que visam à Capacitação de Recursos Humanos; programas de tecnologias avançadas que levam a educação à distância; projetos especiais direcionados ao meio rural ou vinculados à estratégia dos Polos de Crescimento; programas de Assistência ao Educando, pela criação de condições de bem-estar social, alimentar e de saúde, bem como as várias ações da administração-meio e de planejamento todas, no seu conjunto, encaminhadas à melhor organização e expansão da rede ou ao incremento da qualidade do ensino.

No que concerne à metodologia, considerou o planejamento não como simples exigência técnica, mas como uma oportunidade de plena

visualização do processo, incluindo amplo debate sobre as etapas de execução e avaliação em curso. Nesse sentido, acolheu a Secretaria a iniciativa da Comissão de Planejamento do Conselho Estadual de Educação de incorporar a participação dos conselheiros nos estudos e análises preliminares à confecção do Plano. No que tange prospectivamente à execução procurou aproximar os Executivos - Diretores de Departamento, de Divisões e Chefes de Serviço — das tarefas de elaboração bem como, comprometeu os especialistas em planejamento na perspectiva dinâmica da execução propriamente dita. De outra parte, a explicitação dos instrumentos e mecanismos de avaliação, inseridos nos programas, permitem identificar a forma de acompanhamento mais viável. Tal metodologia ensejou a concretização da noção de planejamento, como processo, com evidentes reflexos na melhoria das decisões educacionais.

Procuramos os que trabalharam no Plano ir além da elaboração do documento, isto é, de técnicas e métodos de projeções, da análise de séries de fluxos de alunos, professores e recursos financeiros, e das necessidades de mão-de-obra. Tal como se vinha fazendo em matéria de planejamento da educação até pouco tempo. O planejamento da educação deve ir bem mais à frente da simples elaboração de um documento. É bem mais aceitável e talvez mais apropriado considerá-lo como compreendendo além da confecção do documento, previsão da execução e da avaliação do próprio Plano. A distância foi mitigada entre administração e planejamento pelo entendimento deste como um de etapas operacionais. Conforme as recentes recomendações do Instituto Internacional de Planificação de Educação (Hans N. Weiler — *Nouvelles lignes directrices en matière de planification de l'éducation: consequences pour la formation*. Paris, IPE/UNESCO. Suplemento do Boletim).

Entendendo o planejamento como racionalização do crescimento do sistema estadual de educação da Bahia, procurou constituir-se, desde logo, num instrumento de integração dos seus principais subsistemas: rede estadual de educação em todos os níveis e principais tipos de ensino; serviços municipais de educação; e estabelecimento de indicações para a rede particular de ensino. Considerando as estratégias do Governo, poderá o setor privado investir em muitos outros níveis e tipos de educação.

Instrumento de integração sistêmica e de fácil acesso a tantos quantos trabalhem em educação, visa o Plano direcionar objetivos e ações educacionais, podendo ser entendido para ser executado por todos aqueles que compõem o sistema educacional — alunos, professores, especialistas, executivos, líderes, pais e responsáveis — prevendo e aspirando à participação de toda a comunidade baiana, beneficiária primeira dos resultados projetados. Como vêm fazendo outros Planos Estaduais de Educação, a exemplo do Distrito Federal, Espírito Santo e Minas Gerais.

O Plano Estadual de Educação da Bahia, 1978/81, enfim, como projeção dos projetos em execução, estabeleceu sete programas-diretrizes. Os deveres, as obrigações e as atribuições do Estado da Bahia, em matéria de educação, postos em síntese e que “confluem, afinal, para a realização última do bem-estar comum, podem por sua vez, ser desdobradas em agrupamentos lógicos e afins, a que se denominam Programas”. (UFBA/ISP. *Técnicas de Programação*. Salvador 1971, p. 203). “Tais desdobramentos procuram classificar as ações do Estado, por efeito meramente de método dentro de um esquema lógico de divisão e especialização do trabalho humano”. Um programa será pois “um conjunto de ações integradas e com objetivos gerais, idênticos e definidos, dentro do complexo político, econômico e social” (Idem). Os sete programas são antes de tudo, uma maneira sistêmica de integrar a ação da Secretaria de Educação e Cultura (Salvador, 4/6/1978).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA. Governo. *Diretrizes para a ação governamental*. Salvador, 1975.
_____. Secretaria de Educação e Cultura. *Linhas mestras do programa de educação, quadriênio 75-79*. Salvador, s.d.
_____. *Plano estadual de educação da Bahia, 1978-1981*. Ed. preliminar. Salvador, 1978.
_____. *Plano estadual de educação e cultura*. Salvador, 1968. 3v.
_____. *Plano estadual de implantação do ensino de 1º e 2º graus*. Salvador, 1972.
- COSTA, Jorge Gustavo. *Planejamento governamental; a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- FACHINETTI, Ivan et alii. *Técnicas de programação*. Salvador, UFBA, ISP, 1971.
- WEILER, Hans N. *Nouvelles lignes directrices en matière de planification de l'éducation; conséquences pour la formation*. Paris, UNESCO, IPE, 1976 (Suplément du Bulletin).