

REGIME DE COLABORAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC

Anderson Gonçalves Costa¹, Jeannette Filomeno Pouchain Ramos²

Resumo: O trabalho em tela busca compreender o pacto colaborativo, princípio constitucional, efetivado no Ceará a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, desvelando o modus operandi estabelecido nas relações entre SEDUC, CREDE e SME. Se constituem como objetivos específicos do trabalho: revisitar o conceito de regime de colaboração; compreender o decurso histórico das ações colaborativas no Brasil e no Ceará; e analisar, a partir do PAIC, a dinâmica interinstitucional de materialização do pacto colaborativo entre Estado e Municípios. Para empreendimento dos objetivos e compreensão das questões suscitadas, esta pesquisa é do tipo qualitativa, de cunho bibliográfico, documental e de campo, coletando dados mediante aplicação de 6 (seis) entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores de ambos os entes governamentais que compõem o programa na 8ª CREDE e na SME do município de Redenção, bem como de documentos coletados nos sítios do Governo Estadual e Municipal. Concluímos que o pacto colaborativo estabelecido no PAIC se materializa a partir da implementação da nova cultura de gestão e do reordenamento da rede, de modo que a ação colaborativa no Ceará tem instrumentalizado os processos de gestão, avaliativos e pedagógicos, assim, as ações voltadas ao ensino fundamental compreendem as metas/ações estabelecidas para as gestões.

Palavras-chave: PAIC. Regime de colaboração. Gestão educacional. Ação intergovernamental

INTRODUÇÃO

Um dos problemas referentes a continuidade e efetivação de políticas educacionais no país é a falta de coordenação e cooperação para a articulação entre os entes federados, mais profundamente na relação entre Estados e municípios, em decorrência, segundo Abrucio (2012, p. 17) da adoção de duas redes de ensino delegadas a esses entes, “um modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si”.

Ao compreender a organização política-administrativa do país a União, os Estados, o DF e os Municípios (art.18), a CF estabelece que compete a estes entes legislar concorrentemente sobre à educação (art. 24), cabe dizer que essa concorrência diz respeito a concomitância do processo, atribuído ao caráter colaborativo, de bases técnicas e/ou financeira, que manterão os entes na organização e execução dos seus sistemas de ensino.

¹ Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Instituto de Humanidade e Letras, e-mail: andersoncosta@aluno.unilab.edu.br

² Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Instituto de Humanidade e Letras, e-mail: ramosjeannette@unilab.edu.br

Em seu art. 211, a CF/88 estabelece como base para a organização dos sistemas de ensino o regime de colaboração entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, a regra do regime de colaboração torna-se obrigatória, quando, no texto da lei, é claro que os entes “definirão”, não havendo a ideia de “poderão definir”, assim, torna-se urgente a normatização deste princípio constitucional. Assim também a LDB/96, em seu art. 8, estabelece a organização da educação nacional em regime de colaboração entre os entes federados.

Considerando os aspectos constitucionais, o Governo do Estado do Ceará, em 2007, torna o Programa Alfabetização na Idade Certa política pública situada no marco do regime de colaboração entre os entes federados, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE, que constatou a fragilidade das gestões municipais frente às políticas de alfabetização e ao acompanhamento devido à atividade pedagógica.

Este trabalho tem como objetivo compreender o pacto colaborativo, princípio constitucional, efetivado a partir do PAIC e o modus operandi que se estabelece a partir das relações entre SEDUC, CREDE E SME. Se constituem como objetivos específicos do trabalho: revisar o conceito de regime de colaboração; compreender o decurso histórico das ações colaborativas no Brasil e no Ceará; e analisar, a partir do Programa Alfabetização na Idade Certa, a dinâmica interinstitucional de materialização do pacto colaborativo entre Estado e Municípios, por meio da coleta de dados.

METODOLOGIA

Para empreendimento dos objetivos e compreensão das questões suscitadas, esta pesquisa de abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico, documental e de campo, conta com as contribuições teóricas de Abrucio (2012); Araújo, (2010) e Saviani (2011), para clareza do federalismo e do regime de colaboração instituídos no Brasil a partir da CF/88, bem como das tensões presentes entre a legislação e a prática. Destarte, na busca de entender o contexto de reformas, os acordos colaborativos firmados na década de 90 e a política educacional cearense utilizamos como referência os estudos de Albuquerque (2005); Aguiar (2002); Ramos (2004, 2009, 2013); Vieira e Albuquerque (2001a, 2001b) e Vieira e Vidal (2013).

Levando em consideração a divisão territorial do Estado, o trabalho de campo desta pesquisa, realizado entre os meses de novembro e abril de 2016, coletou dados mediante

aplicação de 5 entrevistas semiestruturadas realizadas com diferentes atores de ambos os entes governamentais que compõem o programa, a citar: pessoal da 8ª CREDE (a Coordenadora da instituição; a Coordenadora da Célula de Cooperação com os Municípios – CECOM; e a Gerente Regional do PAIC). Dos 13 municípios da área de abrangência da 8ª CREDE, aplicamos as entrevistas com pessoal lotado na Secretaria Municipal de Educação de Redenção - SME (Diretora Pedagógica e Gerente Municipal do PAIC).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Decerto, se há elemento que configure uma federação esse seria a constitucionalização de dois níveis de governo, cada qual com autonomia genuína e competências legais a partir da adoção da democracia e do Estado de Direito. A Constituição da República Federativa do Brasil, instituída em 1988, opta por um Estado Federativo como forma de organização territorial, assim como assegurado em seu artigo 1º que atribuiu a estrutura da República Federativa do Brasil à união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Conforme capítulo III da CF/88, Seção I – Da Educação, para concretude do “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 5), fixa-se o dever do Estado na promoção e incentivo do direito constitucional junto ao direito e a obrigatoriedade do sujeito à educação básica .

Se a partir de então, a educação básica, que congrega educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, ganha contornos mais expressivos, também se coloca como expressivo o novo modelo idealizado para a organização escolar nacional do qual trata o art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e infantil. § 3º Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [...]” (CF/art. 211 - EC nº 14/96 e EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009) (grifos nossos)”.

Então, por regime de colaboração, entende-se a adoção de mecanismos de articulação – verticais ou horizontais – entre os entes federados, de modo que o centro exerça a função de contrabalanceamento para sanar diferenças entre aqueles que estão na ponta do sistema: é o maior – União/Estado – articulando ações e induzindo/redistribuindo por meio de políticas públicas – o/ao menor e mais fraco – o Município.

Conforme percebido, os processos ocorridos nos eixos colaborativos entre Estado e municípios na década de 90 e começo dos anos 2000 condizem com decisões da macropolítica educacional, não ocorrendo uma política que focalizasse as peculiaridades e demandas dos municípios que passavam pelo processo de municipalização.

No cenário de desigualdades nacionais, Oliveira e Sousa (2010) afirmam que no país foram dois os modelos existentes na organização do atendimento educacional entre os Estados do Sul e Sudeste e, por sua vez, do Norte e Nordeste. Os primeiros, ao passar dos anos, criaram seus próprios sistemas de ensino e os segundos, carentes de recursos, transferiram a responsabilidade para os municípios que mais carentes que os Estados passaram a ofertar o serviço como lhes puderam. No agravamento da situação, o descompasso entre a transferência dos recursos oriundos da união a cada um dos entes e as responsabilidades destes na oferta educacional evidenciam ainda mais a fragilidade dos municípios na execução de políticas educacionais.

É justamente sobre essas demandas que se fortalece o regime de colaboração no Governo Cid Gomes por meio da formulação e execução do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC enquanto política pública no Estado do Ceará visando fortalecer e apoiar o município em um processo de erradicação do analfabetismo escolar e de mudanças na cultura gestonária dos 184 municípios signatários do programa com apoio técnico-pedagógico dado pelo Governo e a Secretaria de Educação do Estado do Ceará- SEDUC.

No encadeamento da inter-relação CREDE-Município, a análise das entrevistas semiestruturadas tornaram evidente no PAIC a garantia do direito à educação de qualidade mediante o regime de colaboração, acrescido a um aspecto notado na análise documental e na fala dos sujeitos: a necessidade de mudança na cultura gestonária dos municípios.

Como na estrutura da SEDUC e das CREDE's, nas Secretarias Municipais de Educação são criadas equipes que realizarão as ações do programa. Essas ações são especificadas em um Plano de Trabalho Anual – PTA, elaborado pelo município, com auxílio da CREDE. O PTA é um instrumental de orientação que aprimora as formas de diagnóstico e intervenção dessas equipes no sistema, dividido por cada um dos eixos do PAIC, estruturado em metas, ações, responsáveis, procedimentos e indicador para acompanhamento, além do mais, cada uma dessas ações é definida com prazos dentro do ano letivo para se realizar.

A partir da coleta de dados na SME de Redenção, percebemos que o PTA incide em um novo modelo de gestão municipal. Essa afirmação é confirmada ao percebemos o

estabelecimento de uma cultura de ação cíclica baseada no planejar, intervir, acompanhar, monitorar e avaliar.

CONCLUSÕES

Se há criação de coordenação e núcleos específicos para a cooperação com municípios e acompanhamento das ações realizadas podemos afirmar que o PAIC institucionaliza e efetiva o regime de colaboração.

Concluimos que o programa tem como mote a alfabetização, entretanto, se configura como um programa de gestão baseado na ação cíclica de monitoramento. Percebemos que o princípio colaborativo estabelecido no PAIC incide, sobretudo, na difusão de um novo modelo de gestão para as secretarias municipais de educação, não se tratando de um regime de colaboração como visto em políticas efetivadas no marco constitucional anteriormente que tinham em seu escopo ações financeiras supletivas e redistributivas. A partir da dinâmica interinstitucional estabelecida no programa, pode-se afirmar que o pacto colaborativo no PAIC é técnico-pedagógico em uma coordenação articulada dos entes federados para alcance de objetivos nesse enlace intergovernamental

AGRADECIMENTOS

Aos Grupos de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade - UNILAB e EDUCAS-UECE. Ao CNPq pelo apoio financeiro e concessão de bolsa; a FUNCAP pela concessão de bolsa; e a UNILAB pelo apoio logístico.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, FERNANDO LUIZ. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz. RAMOS, Mozart Neves (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 17-30.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

_____. **Lei n. 9.394/96** (Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35.