

HÁ RESPONSABILIZAÇÃO NA COOPERAÇÃO? O ESTADO DO CEARÁ E A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DA EDUCAÇÃO

Anderson Gonçalves Costa¹, Jeannette Filomeno Pouchain Ramos²

Resumo: A heterogeneidade do federalismo no Brasil é um dos condicionantes para compreensão da política educacional, seja pelo descompasso na atuação de políticas ou pelo impasse entre a regulamentação e a prática do regime de colaboração. Este estudo analisa o Programa Alfabetização na Idade Certa - Ceará (2007-), que tem buscado contornar a série histórica de analfabetismo escolar *pari passu* a formação docente e fortalecimento das gestões municipais e escolares em seus 184 municípios. Os processos discutidos neste texto partem da relação colaborativa estado-município e dos mecanismos que se têm utilizado para indução e regulação da ponta do sistema. Ratificamos o caráter gestor do programa ao perceber que o estabelecido no regime de colaboração baseia-se em um monitoramento cíclico que incide, sobretudo, na difusão de um novo modelo de gestão para as municipalidades. Problematizamos, então, as políticas de indução e premiação presentes no programa, bem como, a centralidade da avaliação nos processos decisórios. Para isso, analisamos 15 entrevistas semiestruturadas aplicadas com gestores de três macrorregiões, utilizando o *software* NVIVO 11 de análise de dados qualitativo, paralelo a análise documental e bibliográfica. Concluímos que as políticas de indução e a padronização de testes têm alterado a natureza da gestão e redirecionado as práticas pedagógicas.

Palavras-chave: Federalismo. Relações intergovernamentais. Avaliação. Responsabilização. Regime de colaboração.

INTRODUÇÃO

A análise que empreendemos é parte do projeto de pesquisa Gestão por resultados na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2010), tendo como plano de trabalho subsidiário a pesquisa O PAIC COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ: gestão, aprendizagem e avaliação na melhoria dos indicadores educacionais do Maciço de Baturité (2004-2014), que tem por objetivo

¹ Bolsista IC/CNPq, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, Instituto de Humanidades e Letras – IHL, e-mail: andeersoncostta@gmail.com.

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

contextualizar os pactos colaborativos nessa política cearense, em especial, na região do Maciço de Baturité de 2004 a 2014.

Este estudo analisa o Programa Alfabetização na Idade Certa - Ceará (2007-), que tem buscado contornar a série histórica de analfabetismo escolar *pari passu* a formação docente e fortalecimento das gestões municipais e escolares em seus 184 municípios. Problematicamos, então, as políticas de indução e premiação presentes no programa, bem como, a centralidade da avaliação nos processos decisórios.

METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos abordamos a realidade do Maciço de Baturité, a partir da análise de indicadores e da investigação *in loco* das instituições da 8ª CREDE, por meio de análise quanti-qualitativa e documental, revisão de literatura e pesquisa empírica. Realizamos a revisão de literatura de três categorias analíticas que apresentam-se como base para construção do referencial teórico que este estudo requer: gestão por resultados, regime de colaboração e responsabilização. Se apresentam também na perspectiva de contribuir com o debate em tela como subcategoria, política de indução e municipalização. Para empreendimento da análise qualitativa das 15 entrevistas e materiais coletados utilizamos o *software* NVIVO 11, programa de análise qualitativa que permite a codificação de materiais a partir de categorias pré-definidas chamadas no sistema de “nós”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os processos discutidos neste texto partem da relação colaborativa estado-município e dos mecanismos que se têm utilizado para indução e regulação da ponta do sistema por parte daquele que detém o maior volume de recursos. No Brasil, as desigualdades e descompassos do federalismo condicionam a formulação e implementação de projetos-políticos-pedagógicos autônomos que reflitam as realidades locais das redes de ensino (DUARTE, 2002).

Tomamos a experiência do Estado do Ceará e o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, hoje MAISPAIC, criado tendo em vista a superação dos índices

apresentados pelos alunos das séries iniciais do ensino fundamental, estabelecendo, portanto, a alfabetização destes até os 7 anos de idade. Todavia, ratificamos o caráter gestor do programa, ao perceber que aquilo estabelecido no regime de colaboração baseia-se em um monitoramento cíclico que incide, sobretudo, na difusão de um novo modelo de gestão para as municipalidades.

Regime de colaboração é um preceito constitucional (art. 211/CF 1988) que traz em si termos, que etimologicamente, originados do latim, *regimen* e *collaborare*, correspondem, a “ação ou modo de reger, de governar, de dirigir” e de “trabalhar em comum com outrem”, respectivamente. Então, por regime de colaboração, entende-se a adoção de mecanismos de articulação 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.

QUADRO I – PERIODIZAÇÃO DA COLABORAÇÃO E GESTÃO POR RESULTADOS
NOS GOVERNOS CEARENSES (1995 – 2010)

	VIEIRA E VIDAL (2013)	ALBUQUERQUE E RAMOS (2015)
1995-2002	<i>Instituição</i> do regime de colaboração	Foco na <i>descentralização</i> educativa
2003-2006	<i>Organização</i> do pacto colaborativo	A <i>centralidade</i> na gestão por resultados
2007-[atual]	<i>Fortalecimento</i> do pacto colaborativo	A <i>consolidação</i> da política de resultados

FONTE: ELABORADO PELO AUTOR COM BASE NA LITERATURA

No quadro acima estabelecemos um comparativo, a partir das publicações de Viera e Vidal (2013) e Albuquerque e Ramos (2015), que periodiza, por sua vez, as ações do regime de colaboração e da gestão por resultados no Ceará. Com isso buscamos elucidar

a seguinte problemática: Até que ponto no Ceará a coordenação federativa se confunde com o *ethos* do “Estado avaliador”? Conforme a tabela e nossa análise podemos perceber que na medida em que se instituiu o regime de colaboração no Ceará cria-se também um modelo de descentralização educativa com foco na gestão. É sob a égide da descentralização, a partir da Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará (nº 12.452/1995), que se prescreve a adoção do regime de colaboração entre o sistema estadual e os municípios e antecipa-se a accountability na educação cearense. Assim, tanto a colaboração como a centralidade da gestão por resultados vão desenvolvendo-se juntas e atuando em processos concomitantes.

O cenário desvelado a partir das entrevistas com gestores municipais e estaduais é que o regime de colaboração e a responsabilização tornaram-se marco regulador das relações entre Governo do Estado e municípios, e nestes últimos, municípios, escolas, escolas, professores. Apresentando-se em diferentes tempos e espaços, diacronicamente e sincronicamente, a colaboração desenhou-se diferente das experiências anteriores dos Governos das Mudanças, oscilando entre a colaboração e a reforma do Estado. Na transição para o século XXI, a colaboração e o regime de colaboração, deteram-se ao apoio técnico e a formação docente, tendo como foco a gestão e colocando a avaliação como principal instrumento para a tomada de decisões.

Identificamos como na rede municipal de Redenção o PAIC capitaneou todas as ações envolvidas no ensino fundamental, não detendo-se somente ao segundo ano, mas, a própria gestão municipal da educação se apropriou do modelo de gestão e aplicou nas demais séries. No ano de 2016 no Estado do Ceará o PAIC foi estendido até o 9º ano. A princípio podemos pressupor tal político como algo positivo, ora, é um programa de alfabetização que alterou significativamente os resultados das avaliações externas, sejam estaduais ou nacionais. Não seria esse o objetivo de uma política educacional? Sim, a qualidade pode ser também discutida, ou mesmo, aprofundada. Mas o quanti revela o quali? Enfim, não nos deteremos aqui nessa discussão, mas, se por um lado ele apresenta-se como ponto de virada, uma reforma positiva na educação cearense, por outro, em seus meandros, os fatores escusos, as formas que toma no cotidiano do sistema e da escola e

foram apresentadas pelos atores entrevistados chama atenção pelo *modus operandi* da gestão cristalizada pressupondo, ainda, a cristalização docente.

CONCLUSÕES

No Ceará, o processo de responsabilização educacional tem-se efetivado, notadamente nos últimos anos, a partir do Programa Alfabetização Na Idade Certa – PAIC (2007-), ao consolidar a gestão por resultados expressa na Lei 13.875/2007 (inciso VI), que vinha sendo progressivamente adotada pelos governos Tasso Jereissati (1995-2002) e Lúcio Alcântara (2003-2006), pois dispõe de políticas de indução de melhoria da aprendizagem ao sistematizar e articular o regime de colaboração, previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 211).

A partir disso demonstramos como um programa de colaboração, pela via da institucionalização, consegue adentrar no município e modificar a cultura gestonária, essa que por sua vez é o foco do programa, como muitas vezes fora alardeado pelos documentos da SEDUC.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pela concessão de bolsa de Iniciação Científica e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB pelo apoio logístico.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. C. A.; RAMOS, J. F. P. Gestão Educacional no Ceará: da autonomia escolar à prática de resultados (1995-2010). In: Elione Maria Nogueira Diógenes; Francisco Ari de Andrade. (Org.). **Temas de Educação: olhares e caminhos**. 1ed. Curitiba: CRV, 2015, v. 1, p. 125-136.

DUARTE, M. R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: ação da união e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 20, p. 303-327, jul./dez. 2002.

VIERA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 34, n. 125. Oct/Dec. 2013, p. 1-11.