



Pesquisa e Educação na Contemporaneidade: Perspectivas Teórico-Methodológicas
Caruaru, 13 e 14 de setembro de 2012

Eixo Temático 5 : Política e Gestão Educacional

O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE A UNIÃO E MUNICÍPIOS DO AGRESTE CENTRO-NORTE DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

Ana Lúcia Félix dos Santos- UFPE
Cleciana Alves de Arruda – UFPE

Resumo

O trabalho se debruça sobre o *regime de colaboração* e sua influência sobre as políticas educacionais que constitui-se num importante elemento para a compreensão da educação do país quando se discute as implicações das atribuições dos entes federados na oferta da educação. Analisaremos as ações de colaboração entre a União e os municípios, tomando como campo de investigação a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR). Buscaremos, também, compreender a relação entre a União e o poder local na definição e execução das ações propostas no Plano, e captarmos como a autonomia municipal tem sido vivenciada nesse processo.

Palavras-Chave: Política Educacional. Federalismo. Regime de Colaboração. PAR.

Introdução

A organização da educação nacional está intimamente atrelada à organização político-administrativa do nosso País. Como sabemos, o Brasil é uma República Federativa que, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), definiu os municípios, estados e o Distrito Federal (DF) como entes federativos autônomos. No que diz respeito diretamente à educação, a Carta Magna determina as atribuições de cada ente federado e institui o regime de colaboração como princípio norteador da organização e execução da educação nacional.

Sendo assim, o estudo do *regime de colaboração* e sua influência sobre as políticas educacionais constitui-se num importante elemento para a compreensão da educação do país, principalmente, quando se discute as implicações das atribuições dos entes federados na oferta da educação e sua relação com um projeto educacional que se pretenda mais justo e igualitário. Esta temática, no entanto, ainda tem sido pouco investigada por estudiosos do campo educacional, como também o é a influência do federalismo em seu âmbito mais geral (ABRUCIO, 2010; LUCE & SARI, 2010).

Explicitando melhor, podemos afirmar que, de acordo com a legislação nacional a educação brasileira é responsabilidade que deve ser partilhada entre a União, os Estados, o DF e os municípios. Nessa distribuição, o regime colaborativo é estabelecido como um dos princípios orientadores, conforme prescreve a lei máxima de nosso país, a CF/88, em seu Art.211, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBN de 1996, em seu Art. 8º.

Tal princípio demonstra a necessidade de ações coordenadas e complementares entre os diversos entes federados com o objetivo de garantir a qualidade da educação nacional. No entanto, os legisladores nacionais, apesar de prescreverem *o regime de colaboração* não apresentam uma conceituação e uma descrição definidas do mesmo, dificultando a compreensão do seu exercício, bem como o tornando complexo (CURY, 2010; ARAÚJO, 2010).

Pelo fato do Regime de Colaboração não ser claramente definido nem regulamentado nos aportes legais, gera-se a dificuldade de se compreender como este princípio materializa-se nas vivências práticas entre a União e os Estados, entre os Estados e os municípios, entre a União e os municípios, e dos municípios entre si. A tendência é que as ações que materializam esse regime se configurem de diversas formas, de acordo com as características sociais, econômicas e culturais peculiares a cada localidade, além das interferências de acordos políticos construídos entre as unidades federativas ao longo desse processo. Aqui nessa pesquisa nos deteremos a analisar as ações de colaboração entre a União e os municípios.

Na esteira de implementação de programas e projetos, o governo brasileiro implementou o Plano de Ações Articuladas (PAR), que constitui-se num dos programas que buscam materializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007 que se proclama com o propósito declarado de atacar as graves dificuldades da educação básica brasileira e elevar o desempenho escolar a níveis aproximados aos dos países desenvolvidos em um período de 15 anos.

A análise de indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) impulsionou o MEC a oferecer apoio técnico e recursal a municípios que apresentaram resultados baixos no referido índice. Os recursos financeiros para melhoria desses índices são ofertados a tais municípios através da livre adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo Decreto 6.094 de abril de 2007, e regulado por Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em 2008, de acordo com dados do MEC, todos os 5.563 municípios aderiram ao Compromisso, bem como todos os estados do Brasil, comprometendo-se em alcançarem metas como a alfabetização de todas as suas crianças até os 08 anos de idade (BRASIL, 2007).

Assim, o PAR, ao oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios, pode ser considerado uma expressão das ações do regime de colaboração entre a União e os Municípios. Nesse sentido, o presente projeto de pesquisa se propõe a problematizar o regime de colaboração com a União no âmbito da gestão pública municipal da educação, buscando compreender de que maneira os municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco têm vivenciado práticas inerentes a esse regime, especificamente, a partir dos processos de adesão e implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) na referida região. Pretendemos com este estudo contribuir para que se amplie a compreensão sobre o relacionamento que se instaura entre os entes federados na promoção de ações que configuram uma educação de qualidade social para todos e todas, que poderá também servir de base para tomadas de decisão de outras municipalidades.

Embora não seja o PAR o único plano que pode ser tomado para que se compreenda o regime de colaboração, consideramos relevante investigá-lo pelo fato de ter assumido uma dimensão nacional, superando o propósito inicial de atender apenas aos municípios que apresentassem baixo IDEB. Além disso, diferentemente de outros programas e projetos federais, o PAR associa o apoio financeiro ao apoio técnico para os municípios e estados brasileiros.

Assim, nossas preocupações de pesquisa se voltam especificamente para uma análise do regime de colaboração a partir do processo de implementação do PAR, no período de 2007 a 2010 (período em que transcorreu a primeira edição do Plano), buscando compreender a relação entre a União e o poder local na definição e execução das ações propostas no Plano, e captarmos de que maneira a autonomia municipal tem sido vivenciada nesse processo.

Há de se considerar também que o federalismo brasileiro, na forma como tem se configurado, tem imposto ao poder local uma responsabilização sobre a educação básica nacional, principalmente sobre os municípios. Isto decorre da concentração de recursos por parte da União, que arrecada a maior parte dos impostos no País e não os repassa de acordo com as necessidades das demandas educativas das unidades federadas. O que

ocorre neste processo são meramente arranjos governamentais para o setor educacional ao invés de um efetivo pacto colaborativo (GHANEM, 2010).

Além desses aportes teóricos, nosso interesse por estudar o PAR e sua relação com práticas inerentes ao Regime de Colaboração da União com os municípios do Agreste Pernambucano, também tem sua fundamentação em nossa preocupação de ampliar o entendimento sobre as formas de gestão educacional que perpassam as instituições de ensino na região.

Os estudos empreendidos pelo Centro Acadêmico do Agreste da Universidade Federal de Pernambuco apontam que, embora a Região seja predominantemente caracterizada pela centralização no que concerne à condução da educação, tanto no âmbito das escolas quanto no âmbito dos sistemas, sempre houve elementos que tensionam este processo. Por exemplo, um dos estudos monográficos demonstra que os perfis de gestores/as da Rede Municipal de Caruaru se constroem em meio ao conflito entre o modelo burocrático, o modelo gerencial e a forma democrática de gestão (ARRUDA, 2010).

Para dar continuidade a tais estudos, selecionamos os municípios de Caruaru e Toritama como campo empírico de nossa pesquisa. Esta escolha se deu pelo fato dessas municipalidades formarem o pólo de confecções da região e apresentarem um desenvolvimento econômico considerável se comparado à economia das demais cidades do entorno.

Consideramos que estas localidades se constituem em espaços estratégicos para refletirmos sobre as implicações do regime de colaboração entre os entes federados na oferta de uma educação de qualidade social para a Região, principalmente, o município de Caruaru que se constitui numa referência para a educação regional, visto que é o primeiro município da região a estabelecer seu próprio sistema de educação, condição exigida pelo governo federal para que o regime de colaboração ocorra de forma mais definida, já que possibilita aos municípios uma maior autonomia em relação ao poder central (CARNEIRO, 2002).

Além disso, os/as gestores das redes de ensino do município de Caruaru têm tido uma representatividade forte e contínua em organizações políticas de educação como no Conselho Estadual de Educação (CEE)¹

¹ O Dirigente Municipal de Educação de Caruaru é Presidente da Câmara de Educação básica e participa da Comissão de Legislação e Normas do Conselho Municipal de Educação de Pernambuco. (exercendo os respectivos cargos de 2010 a 2012) (<http://www.cee.pe.gov.br/>).

Vale destacar também, que a investigação de Azevedo e Santos (2010), desenvolvida no Núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, na Pós-Graduação da UFPE, buscou problematizar o regime de colaboração nas práticas de 14 municípios da Região Metropolitana do Recife apenas. Entendemos que, a região que selecionamos constitui-se num campo em apresenta a necessidade de que a temática que propusemos seja explorada.

Acreditamos que continuar lançando luz sobre os processos de condução da educação pública na Região Agreste é indispensável para que se construa uma discussão em torno da necessidade de alteração da realidade centralizadora que marca, há décadas, as formas administrativas da mesma (SANTOS & ARRUDA, 2008; ARRUDA, 2010). Inclusive, através da identificação de mecanismos que se coloquem antagônicos à regulação hegemônica própria da lógica contemporânea.

Questões e objetivos da pesquisa

Diante dos elementos apresentados, elaboramos as questões abaixo como norteadoras dessa pesquisa: Quais os limites e as possibilidades para vivências do Regime de Colaboração com a União no desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas em municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco? Como se configurou o processo de adesão das municipalidades a este Plano? As áreas de adesão definidas na elaboração do Plano tem fortalecido a gestão educacional local? Qual o papel das municipalidades, enquanto instâncias autônomas, em relação ao poder central na implementação deste Plano?

Para responder a estas indagações, estabelecemos como objetivo geral do estudo: Compreender os limites e as possibilidades para vivências do Regime de Colaboração entre municípios e a União , a partir de uma análise do modo como os municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambuco vem desenvolvendo o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em função deste objetivo central, intencionamos: 1) Ampliar a discussão sobre o regime de colaboração na política educacional brasileira e sua relação com o PAR; 2) Caracterizar o processo de adesão das municipalidades ao PAR, identificando as áreas de adesão e sua relação com o fortalecimento da gestão local; 3) Identificar e analisar os fatores que possibilitam e/ou dificultam a autonomia do poder local em relação ao poder central na implementação desse Plano.

Metodologia utilizada

Estamos nos valendo no desenvolvimento de nosso estudo, da perspectiva de avaliação de política pública formulada por Müller e Surel (2005), que propõem uma perspectiva de análise de políticas públicas que as articule às dinâmicas e aos sujeitos que as constroem, bem como aos processos de interações presentes no campo político. Vale salientar, que estamos estudando um princípio fundamental das políticas públicas de uma federação - o regime de colaboração. Daí nossa opção por tal perspectiva de análise.

Optamos com base em Bardin (2004), Minayo (2008) e Franco (2008) pela técnica de análise de conteúdo temática. No processo de coleta dos dados, nos utilizamos de entrevistas semi-estruturadas com doze sujeitos diretamente ligados à implementação do PAR, entre os anos de 2007 e 2010, portando o período da primeira edição do Plano nos municípios mencionados. Seleccionamos quatro técnicos de cada município, que foram responsáveis pela contratação, elaboração e implementação do PAR; o/a Secretário/a que estava na direção das Redes de Ensino das municipalidades no início e durante o desenvolvimento do mesmo, bem como dois técnicos responsáveis pelo acompanhamento do PAR nos municípios pernambucanos, que atuam na Secretaria de Educação do Estado. Além disso, reunimos os Planos Municipais de Educação, as Leis que estabelecem os Sistemas de Ensino de cada município, como também O Guia de Políticas Educacionais do Estado de Pernambuco e dos Municípios, que traz orientações para o Regime de Colaboração. Todo este material está sendo analisado junto ao conteúdo das entrevistas.

Resultados parciais

Os achados iniciais de nossa pesquisa apontam que, o PAR não materializa efetivamente o Regime de Colaboração, visto que, trata-se de mais um plano federal, que exprime a regulação do poder central sobre as demais unidades federadas. O que pode ser confirmado, pela muita dependência financeira e técnica das municipalidades em relação ao governo federal. Outro aspecto é que o PAR, em sua primeira edição, mesmo permitindo a apresentação das necessidades educacionais de cada município, possui uma normatização fechada que não permite a negociação, por exemplo, de locais disponíveis para construções nos municípios. Se estes não atendem à risca às exigências estabelecidas no Plano, perdem

recursos, mesmo que apresentem justificativas contundentes e se comprometam em ajustar suas condições de espaço, de forma a não prejudicar o bom atendimento dos/as estudantes.

No entanto, boa parte dos sujeitos da pesquisa, compreendem o PAR como um esboço, uma espécie de rascunho, para o que poderia futuramente se tornar numa efetiva materialização do regime de colaboração entre os municípios e a União, no que respeita à oferta educacional. De acordo com suas falas, fica evidente que, o PAR aproximou significativamente o Governo Federal da esfera municipal, o que é confirmado pela vinda da equipe técnica do Ministério da Educação ao município para pensarem o planejamento educacional local, além disso, possibilitou o acesso direto a recursos federais, sem a intermediação de políticos locais.

Outro ponto positivo é o fato de que o PAR pode ensinar ao município de Toritama, por exemplo, a planejar sua educação através da sistematização de dados, promovendo uma reconfiguração na gestão educacional local. Também os recursos e apoio técnico que disponibilizou ao município ampliaram significativamente o acesso das crianças e adolescentes ao Ensino Fundamental.

Destacamos, no entanto, que embora todos os sujeitos reconheçam que o Plano auxiliou os municípios a amenizarem suas grandes dificuldades educacionais, constitui-se numa ajuda insuficiente para resolver as demandas que enfrentam diariamente no setor educacional.

Esperamos ao final de nosso estudo os seguintes resultados: Ampliar o entendimento sobre o regime de colaboração, considerando a articulação entre governos dos municípios do Agreste Centro-Norte de Pernambucano e o governo federal; fortalecer a compreensão dos processos de gestão da educação no Agreste de Pernambuco, fortalecer pesquisas da Universidade Federal de Pernambuco no âmbito da política educacional e do regime de colaboração, bem como, subsidiar o debate político sobre a necessidade e implicações da oferta de uma educação de qualidade social para todos e todas, na região em foco.

Referências

- ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília:UNESCO, 2010.
- ARAÚJO, G.C. Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas da organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: v.31, n. 112, jul /set de 2010. Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 04 jun. 2011.

- ARRUDA, C.A. **Gestão Democrática da Educação no Agreste de Pernambuco**: Perfis de Gestores/as da Rede Municipal de Educação de Caruaru. Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Acadêmico do Agreste / UFPE, 2010.
- AZEVEDO, J. M. L. & SANTOS, A.L. F.. **Políticas de Educação, Municípios e o Regime de Colaboração com a União**. Projeto de Pesquisa do Núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, do Programa de Pós- Graduação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife: 2011.
- BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BRASIL, 2007/ (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____ **Lei n. 9.424**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1997.
- CARNEIRO, E. Regime de Colaboração sem subordinação ou hierarquia. **Cadernos de Educação Municipal**, n. 2. Brasília: UNDIME, 2002.
- FRANCO. M. L. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.
- GHANEM, E. Participação e Regime de Colaboração entre Unidades Federadas na e Educação Brasileira. . In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir e diversidade. Brasília:UNESCO, 2010.
- PERNAMBUCO. Banco de Dados do Estado, 2012. Disponível em: <<http://www.bde.pe.gov.br>>. Acesso em: 12 de mar. 2012.
- MINAYO, M.C.S. Ciência, técnica e arte: e desafio da pesquisa social. In: FERREIRA, Deslades Suely. MINAYO, Maria Cecília de Souza. (orgs.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- MULLER, P. e SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. n.2. ANPAE: Porto Alegre: 2009.
- SANTOS, A. L. F. de; ARRUDA, C. A. de. Gestão Democrática da Educação no Agreste de Pernambuco: indícios e impasses. In: Encontro Nacional de Pesquisa do Norte e Nordeste, 19. 2009, João Pessoa, PB. **Anais**: João Pessoa: UFPB, 2009.