- CX -

A POLÍTICA EDUCACIONAL CEARENSE: DA ESCOLA COMO PONTO DE PARTIDA AOS NÚMEROS COMO PONTO DE CHEGADA⁶⁷

Jeannette Filomeno Pouchain Ramos

UNILAB-CE

ramosjeannette@unilab.edu.br

Anderson Gonçalves Costa

UNILAB-CE

andersongoncalvescosta0@gmail.com

INTRODUÇÃO

O trabalho apresenta síntese dos resultados de pesquisa sobre a Gestão por Resultados (GPR) no estado do Ceará e sua consolidação mediante mecanismos de responsabilização (*accountability*) e de acordos de cooperação. Tal fenômeno foi observando na dinâmica entre Secretaria de Educação Básica do Ceará – SEDUC, Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza – SEFOR e Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - CREDE de Russas e do Maciço de Baturité, no período de 1995 e 2014.

O estudo tomou como enfoque peculiar a Reforma do Estado Brasileiro, operada nos últimos 30 anos, em interface com cinco gestões governamentais no Estado do Ceará: os governos Tasso Jereissati (1995-2002), Lúcio Alcântara (2003-2006) e Cid Gomes (2007-2014). Neste período histórico, a gestão passou a ter um papel central na política educacional no Brasil e no Ceará, notadamente a partir das reformas educativas dos anos 1990.

A adoção de mecanismos gerenciais, próprios do mundo corporativo no setor público, se torna uma prática corrente, e, no caso do Ceará, esses mecanismos foram analisados tendo em conta as interligações e as especificidades entre os instrumentos de

⁶⁷ Pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (2013-2017) e desenvolvida pelos grupos de pesquisa Educação, Cultura e Subjetiva (GEPEC-UNILAB) e Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS-UECE).

gestão, os mecanismos de responsabilização e o regime de “colaboração” nas relações intergovernamentais.

A pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica, documental e empírica abordou a realidade educacional numa investigação *in loco* das instituições, de sua dinâmica interinstitucional e dos protagonistas no desvelamento da política da Gestão por Resultados (GPR).

DOS CAMINHOS TRILHADOS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O Ceará figura na lista dos estados que adotaram de pronto o receituário das reformas educativas, baseadas num forte teor de descentralização, mesclado com práticas de autonomia e flexibilização em direção aos municípios e as escolas, centralizando diretrizes e recursos no estado e na União. Se, os anos 1990 significam uma mescla entre o regime de colaboração e os novos modelos de gestão presentes nas reformas, a década seguinte conheceu a hegemonia desses processos no quadro do regime de colaboração.

Considerou-se que o regime de colaboração foi operado num quadro de três dimensões: 1) *a política*, não somente pautada na vontade de governo, mas fundamentalmente na autonomia e participação dos agentes sociais envolvidos, construindo teias horizontais de ações, projetos e políticas que podem ser qualificadas como de cooperação, indução e/ou concorrente; 2) *a dimensão legal*, a qual subentende um corpo normativo e regulamentador não dissociado dos processos políticos; e c) *a socioeconômica*, que compreende a organização social e econômica das relações entre os entes federados, com ênfase nos aspectos fiscais, institucionais, bem como a distribuição dos impostos na correlação com os resultados educacionais.

A análise de aspectos e nuances da gestão da educação básica no Ceará, no período 1995-2014, revelou-se como estudo das macro-relações, buscando desdobramentos operados nas instâncias superiores (SEDUC) e intermediárias (SEFOR/CREDE's) e municípios de sua abrangência, em função das propostas de modernização racionalizadora da gestão, por meio das dinâmicas política e institucional que espelham o movimento nacional e internacional.

A descentralização educativa foi a marca do período 1995-2002, desde a municipalização do ensino fundamental, a criação das CREDES, a eleição direta de diretores à lei do FADE, que trouxeram à baila a questão da gestão democrática e relativa autonomia

financeira através do reconhecimento da escola como instância orçamentária. Entretanto, na análise da política de educação no interstício, reconhecemos o hibridismo entre elementos políticos e ideológicos ligados a descentralização educativa – matéria que povoou o imaginário dos educadores, notadamente dos educadores progressistas dos anos 1980 – e o reformismo conservador dos anos 1990 que tinha na afirmação dos modelos de gestão por resultados um axioma básico. A municipalização, iniciada ainda na década de 1970, se consolida 30 anos depois, ao ser institucionalizado parâmetros, procedimentos e regras, que, por sua vez, se constituíram em alicerce para a criação do pacto colaborativo do PAIC (RAMOS, et al, 2018).

Mesmo adotando o modelo gerencial desde meados dos anos de 1990, o Ceará passou do arcabouço jurídico da responsabilização a uma política sistemática de *accountability* apenas a partir de 2007, com a instauração do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Foi a partir do PAIC que se configurou o processo de cooperação federativa entre estado e municípios, tendo como objetivo declarado a melhoria dos resultados nos processos de alfabetização nas redes municipais, atestado nos indicadores do IDE-Alfa.

O conceito estruturante do PAIC era o de colaboração, junto a ele ocorrera o processo de modernização na educação no cearense (RAMOS, LIRA, SOARES, 2012) pautado na requalificação das avaliações externas do SPAECE que se consolidaram como instrumento de avaliação, ampliando, em 2007, tanto o universo de alunos que deveriam realizar as avaliações (2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental, 1º, 2º e 3º ano do ensino médio), quanto passou a acontecer anualmente. Com isso, o investimento em avaliação foi elevado, os gastos com todo o processo cresceram, mas, em compensação, aumentou também a importância dada ao SPAECE como elemento central na política.

De um programa especial para a erradicação do analfabetismo escolar, o PAIC se converteu num modelo oficial de gestão por resultados com base numa política de responsabilização. Nessa condição, marcou as últimas administrações cearenses substituindo os avatares da gestão democrática e do planejamento, que caracterizaram as administrações anteriores, pelo da eficácia técnica.

Nas palavras de vários dos entrevistados, o PAIC foi, a seus olhos, a primeira efetivação real do regime de colaboração entre Estado e Municípios, o que nos remete à necessidade da continuidade deste estudo acerca do programa, nascido no Ceará, embora ancorado na experiência internacional e nos cânones do Banco Mundial. Associado a universalização do SPAECE, a política de premiação e o rateio do ICMS como condição *sine qua non* para a responsabilização, o PAIC incorpora mecanismos que, segundo Laval (2004),

desinstitucionalizam, desvalorizam e desintegram a escola pública. Conduzindo a uma instabilidade da autonomia escolar, conforme o autor, pela necessidade de adaptação às demandas e fluidez nas respostas sob o julgo do princípio gerencial (desinstitucionalização), gerando assim uma transmutação dos valores de emancipação e expansão política e pessoal pelos imperativos da eficácia (desvalorização) e pela adoção de mecanismos de mercado (desintegração).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para sustentar os mecanismos que estavam gestados no modelo de gestão por resultados, fez-se necessário tecer uma teia que articulasse e integrasse a dinâmica interinstitucional entre o Estado e os municípios, mediante acordos colaborativos. Vários ensaios foram feitos, desde a municipalização, a eleição de diretores, a Lei do FADE, a informatização e modernização tecnológica, até a criação e consolidação do PAIC.

Em outras palavras, da escola como ponto de partida ao PAIC como ponto de chegada, em suas permanências e rupturas, estes se constituem, dentre outros, elementos importantes de análise ao revisitar os últimos 20 anos da política pública. No decurso da pesquisa, a atuação contínua da GPR e a coordenação estadual da política de educação apontam o PAIC (2007-) como programa síntese. Por intermédio de sua análise realizamos o caminho de volta, ou seja, ele é entendido como Fio de Ariadne da política de responsabilização e gestão por resultados na educação cearense.

REFERÊNCIAS

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

RAMOS, J. F. P. et al. **Gestão por resultado na educação cearense**: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995-2014). Relatório de Pesquisa do CNPQ. Fortaleza CE, 2018, 164pp. (mimeo).

RAMOS, J. F. P.; LIRA, L. M.; SOARES, B. I. B. **A reforma do estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995-2006)**. HOLOS, [S.l.], v. 2, p. 261-274, maio 2012.