

Educação e Federalismo no Brasil:

combater as desigualdades,
garantir a diversidade

Romualdo Portela de Oliveira
Wagner Santana (Orgs.)



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil

Educação e Federalismo no Brasil:

combater as desigualdades,
garantir a diversidade

Romualdo Portela de Oliveira
Wagner Santana (Orgs.)



Representação
no Brasil

© 2010 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Concepção e supervisão: Paolo Fontani e Wagner Santana

Tradução: Jeanne Sawaya (texto Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais)

Revisão técnica: Janine Schultz Enge, Janaína Camelo Homerin e Paulo Vinícius Silva Alves

Revisão: Valderes Gouveia

Capa e projeto gráfico: Edson Fogaça

Diagramação: Paulo Selveira

Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

300 p.

ISBN: 978-85-7652-114-3

1. Gestão educacional. 2. Educação pública. 3. Políticas educacionais. 4. Desigualdade social. 5. Desigualdade cultural. 6. Diversidade cultural. 7. Oportunidades educacionais. 8. Oportunidades iguais. 9. Relações interraciais. 10. Direito à educação. 11. Brasil I. Oliveira, Romualdo Portela de (Org.) II. Santana, Wagner (Org.) III. UNESCO



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar

70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 2106-3500

Fax: (55 61) 3322-4261

Site: www.unesco.org.br

E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br

EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ: CONSTRUINDO UM PACTO COLABORATIVO

Sofia Lerche Vieira

Sapo não pula por boniteza,
mas porém, por precisão.
(Guimarães Rosa, em Sagarana)

O Ceará é a unidade da federação com maior participação municipal na oferta de ensino fundamental. Enquanto no país o percentual de matrículas nessa esfera pública corresponde a 54,65%, no referido estado atinge 77,16% (EDUCACENSO, 2009). Para além de caso extremo de municipalização, tal situação resulta de um movimento deliberado de descentralização dessa etapa da educação básica. Este foi buscado, sobretudo, entre meados da década de 1990 e início da década de 2000, no segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati (1995-2002), quando a oferta de ensino fundamental passou a ser de 77,69% na rede municipal, 11,88% na rede estadual e 10,43% na rede particular (CEARÁ. SEDUC, 2004, p. 31).

É oportuno observar, porém, que a colaboração entre o estado e os municípios é anterior e ultrapassa o ponto de inflexão atingido nos governos Jereissati, representando traço marcante da política educacional cearense. Em estudo sobre o financiamento da educação no Ceará, Veras evidencia que, já em 1962, a participação municipal na oferta de matrículas do ensino primário era de 52,1% enquanto a estadual correspondia a 33,3% (VERAS, 1990, p. 216), tendência confirmada e aprofundada nas décadas seguintes¹.

1. Segundo dados da mesma autora, em 1983, a participação municipal na oferta de matrículas de 1º grau era da ordem de 51,7%, enquanto a rede estadual detinha 32,5% e a rede privada 15,3% dessa oferta (VERAS, 1990, p. 263).



A diferença entre a presença da rede estadual na oferta de matrículas no país e nesse estado é marcante, atingindo respectivamente 33,34% e 7,48%, no ano de 2009.

Este artigo procura projetar luzes sobre a versão cearense do regime de colaboração construído em três fases distintas – aqui denominadas: instituição, organização e fortalecimento – a partir de meados dos anos 1990, sem perder de vista as raízes históricas que motivaram tal aproximação, bem como conquistas, dificuldades e desafios advindos do processo. O trabalho foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e documental nas principais fontes da política educacional cearense (VIEIRA, 2006, 2008) e de reflexões da autora como protagonista de tal processo no período 2003-2005².

PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NA OFERTA ESCOLAR – PRESCRIÇÕES LEGAIS

O incremento da presença municipal na oferta de serviços educacionais no Ceará, ao que tudo indica, remonta às orientações da Lei nº 5.692/1971 que previa a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo (sic) e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (Art. 58, Parágrafo Único). Os estudos sobre o tema, contudo, não evidenciam como se iniciou o processo.

Ao investigar A descentralização do ensino fundamental no Ceará, Mendes identifica três “tentativas” de municipalização no estado, registrando o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), em 1977, como a primeira dessas iniciativas, seguida de duas outras: a segunda, em 1990, por meio do Decreto nº 20.620, de 12 de março de 1990, que instituiu “o programa de municipalização do ensino público do Estado do Ceará” e a terceira, em 1995, com a promulgação da Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995, a qual dispôs “sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará” e deu “outras providências” (MENDES, 2002, p. 120).

Uma retrospectiva temporal (VIEIRA, 2006, 2007a, 2008a, 2008b) aponta a presença de dispositivo sobre a matéria já na Constituição do

2. Nesse período a autora esteve à frente da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, na qualidade de Secretária.

Estado do Ceará de 1921, quando é definida a competência privativa da Câmara Municipal para “criar escolas de instrução primária e profissional, reservando para este serviço dez por cento, pelo menos, de suas rendas” (Art. 94, § 13, Grifo nosso), orientação retomada pelas cartas constitucionais de 1925 (Art. 94, § 13) e de 1935 (Art. 116). Ora, a existência de tais orientações constitucionais indica que “onde há fumaça, há fogo”, ou seja, se são definidas atribuições relativas às câmaras municipais, inclusive vinculação de recursos. Por certo, algo havia em matéria de oferta de educação nos municípios cearenses desde o início do século passado. Mesmo após meticoloso levantamento de tais iniciativas na legislação estadual, porém, não foi possível evidenciar a abrangência de tal participação no território cearense.

Essas inovadoras orientações das primeiras constituições do século XX são referendadas pelas Constituições Cearenses de 1935 e 1947 que, na esteira das Constituições Brasileiras de 1934 e 1946, apresentam dispositivos sobre a participação municipal na oferta de educação, como se pode verificar, por exemplo, nas determinações sobre vinculação de recursos previstas tanto pelas cartas federais de 1934 (Art. 156) e 1946 (Art. 169), como pelas cartas estaduais de 1935 (Art. 116) e 1947 (Art. 157). A exemplo do que ocorre nos textos nacionais de 1937 e 1967, as constituições estaduais de 1945 e 1967 são praticamente omissas a respeito do papel dos municípios na oferta escolar.

A Constituição do Estado do Ceará de 1989 apresenta clara orientação no sentido da municipalização, conforme dispositivo sobre a matéria:

Art. 232 – Lei estadual disporá sobre os critérios para a municipalização do ensino.

Parágrafo único – O Estado garantirá a municipalização do ensino de 1º grau, através de:

I – incentivo à criação de conselhos municipais de educação, onde houver condições;

II – transferência da capacidade decisória e de ação aos Municípios, nas áreas de ensino de 1º grau;

III – criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação, e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º grau;

IV – transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao 1º grau aos Municípios, na medida de suas reais disponibilidades;

V – criação de mecanismos, visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação do repasse de recursos financeiros.

Além dessa determinação, o texto de 1989 estabelece ainda que:

Art. 227 – Os Municípios responsabilizar-se-ão, prioritariamente, pelo ensino fundamental, devendo manter e/ou expandir o atendimento às crianças de zero a seis anos, só podendo atuar no nível superior de ensino quando a demanda dos ensinos fundamental e médio estiver plena e satisfatoriamente atendida, quantitativa e qualitativamente.

O mesmo artigo compromete o estado com os municípios sob a forma de cooperação técnica e financeira, como se vê em seu parágrafo primeiro:

O Estado prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal (Art. 227, § 1º).

A Constituição de 1989 deixa clara a responsabilidade estadual em relação ao ensino médio, definindo que “o Poder Público Estadual responsabilizar-se-á pela manutenção e expansão do ensino médio, público e gratuito, tomando providências para sua progressiva Universalização” (Art. 228, § 1º).

Os dispositivos da legislação cearense antecipam providências relativas à definição de responsabilidades de estados e municípios com a oferta de educação básica. No plano nacional, tais responsabilidades somente seriam explicitadas por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996, que abriria caminho para as medidas previstas pelas Lei nº 9.394 e 9.424, de 20 e 24/12/1996, as quais estabelecem, respectivamente, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A análise das prescrições legais relativas ao papel do estado e dos municípios na oferta de educação básica no Ceará permite constatar o delineamento de um cenário propício à municipalização do ensino funda-

mental. A situação seria reforçada pelos diferentes acordos de assistência e cooperação técnica estabelecidos ao longo do tempo, como se verá no tópico seguinte, no qual se traz à luz alguns antecedentes do chamado regime de colaboração.

ANTECEDENTES DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Algumas iniciativas foram relevantes no percurso da colaboração entre o estado e os municípios. Além do Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pro-Município), em 1977, antes citado, vale mencionar o Programa de Educação para a Zona Rural (Prorural), instituído em decorrência do II Plano Estadual de Educação (1979/1983). Este último veio a tornar-se “uma Unidade Administrativa, responsável pela coordenação da política de cooperação técnica e assistência financeira aos Municípios”, com recursos advindos de fontes do Ministério da Educação e do Salário-Educação/Quota Estadual (MENDES, 2002, p. 120-122). Com a extinção do programa, reduz-se significativamente a cooperação entre o estado e os municípios, que seria retomada por intermédio de nova iniciativa de municipalização, já em 1990, quando se institui o Programa de Municipalização do Ensino Público do Estado do Ceará (Decreto nº 20.620, de 12/03/1990), amparado nos dispositivos da Constituição do Estado do Ceará de 1989, conforme se viu no tópico anterior.

Segundo Mendes, além da oficialização do Programa de Municipalização de Ensino “nada mais foi instituído tendo em vista a mediação entre estado e municípios” no período 87/91 (MENDES, 2002, p. 126). Em 1993, a articulação é retomada mediante um Acordo de Intenções entre estado/municípios. O Relatório 1991-1994, correspondente à gestão de Maria Luíza Chaves, à frente da Secretaria de Educação, faz referência à parceria estado/municípios nos seguintes termos:

O fortalecimento das relações Estado/Município foi um dos grandes avanços computados pela administração da Seduc-91/94. Através do Programa de Cooperação Estado/Município, a Secretaria celebrou acordos de cooperação e convênios com 147 municípios de várias regiões, com o investimento de US\$ 5 milhões, estabelecendo uma parceria na gestão da escola de ensino básico, voltada, sobretudo para a recuperação, construção e equipamento de prédios, ampliação de salas de aula, treinamento e remuneração dos professores.

O Programa possibilita que a Secretaria coloque à disposição, forneça, ceda e distribua instrumentos necessários para que a educação possa acontecer no município, além de transferir recursos e assistência técnica (CEARÁ. SEDUC, 1994).

O conjunto de tais iniciativas, ainda que nem sempre articuladas entre si e deliberadamente concebidas no sentido de aumentar a presença municipal na oferta de matrículas de ensino fundamental, cria condições propícias para o avanço da municipalização que ocorreria no segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati, como se verá no próximo tópico.

REGIME DE COLABORAÇÃO – TRÊS ETAPAS DE UM PROCESSO

O exame dos diferentes momentos da municipalização do ensino fundamental no Ceará a partir da trajetória percorrida e aos olhos do presente permite vislumbrar três etapas distintas no processo. Para fins de reflexão, estas serão denominadas instituição, organização e fortalecimento. Uma breve síntese do percurso é apresentada a seguir:

Instituição (1995-2002)

As orientações do segundo governo de Tasso Jereissati estão expressas no Plano de Desenvolvimento Sustentável que, recorrendo à metáfora de uma grande corrente composta de vários elos em prol da educação, reserva ao município papel central:

O segundo elo da corrente é o Município, pois está mais próximo da população e é mais sensível a suas necessidades educacionais, devendo gradativamente assumir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental da 1ª a 4ª séries. O carro chefe de todas as ações nestes níveis daqui pra frente passa a ser o Município. O que já existe no Município sob a administração estadual ou federal, relacionado com educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus” (CEARÁ, 1995, p. 57).

Na esteira do Plano de Desenvolvimento Sustentável, a municipalização é debatida em um conjunto de encontros regionais realizados sob os auspícios da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc-CE) e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Após os eventos, o Executivo encaminha ao Legislativo projeto de lei que vem a ser aprovado sob a forma da Lei nº 12.452, de 06/06/1995, a qual “dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências”.

Com o intuito de dar suporte ao processo, a Seduc cria um grupo de trabalho para tratar do regime de colaboração, prevendo formas diferenciadas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação entre o estado e seis municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás), visando à municipalização dos serviços das séries iniciais de ensino fundamental em todos eles.

A experiência de colaboração nos municípios citados é considerada bem sucedida e, já sob os auspícios da nova LDB e do Fundef, em agosto de 1997, o governo do estado institui o então chamado Fundefinho, ao firmar convênios de municipalização com 124 municípios, estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), a ser repassado àqueles municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais. Entre as medidas previstas pelos convênios firmados, estava a realização de Concurso Único para o magistério do estado e dos municípios, o qual foi realizado e veio a atingir 67% da rede pública, nessa esfera de oferta.

O que os planos e acordos não anteciparam foi que o repasse de recursos do estado aos municípios – primeiramente por intermédio do Fundefinho e, depois, do próprio Fundef – iria provocar uma municipalização desenfreada, sem atendimento ao desenho inicialmente previsto. O Fundef, na prática, representava recursos adicionais aos combalidos cofres municipais. Assim, a municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto – e, o que é pior, muitas vezes à revelia e sem qualquer controle de qualidade por parte deste sobre aqueles. Para além das séries iniciais, a presença dos municípios passa a ser dominante em todo o ensino fundamental, para a perplexidade das equipes técnicas da Seduc e, de modo especial, dos dirigentes dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) encarregados de promover a articulação estado/ municípios. Estes passam a defrontar-se com a inusitada situação de municípios que não honravam os acordos firmados, impedindo a matrículas de crianças nas escolas de ensino fundamental da rede estadual. Comentários como: “O prefeito fica puxando os meninos”..., “A secretaria não deixa as crianças virem para as escolas estaduais” ilustram as dificuldades de uma municipalização desenfreada e à revelia da previsão do Plano de Desenvolvimento Sustentável de que o processo se limitaria à educação infantil e às séries iniciais do ensino fundamental. O desafio posto à gestão seguinte, portanto, passa a ser organizar o regime de colaboração.

Organização (2003-2006)

O Plano de Educação Básica Escola melhor, vida melhor (2003-2006), elaborado no início do governo Lúcio Alcântara, incluiu a “regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado/municípios” como um dos dez desafios a ser enfrentado no período em questão (CEARÁ. SEDUC, 2004, p. 71-72).

Ato publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará (16/04/2003) instituiu grupo de trabalho para elaboração de normas e procedimentos para implementação do regime de colaboração estado/municípios compreendendo Recursos Humanos; Planejamento do Espaço Físico e da Rede Escolar e Transporte Escolar (CEARÁ. SEDUC, 2006, p. 117). Os resultados desse trabalho apontaram medidas como: organização da matrícula da educação básica dentro de um sistema integrado nas escolas públicas e com base no microplanejamento da rede física; implementação de um sistema de avaliação e acompanhamento dos indicadores de aprendizagem dos alunos em todos os municípios, podendo ser realizada em parceria com o estado; organização de uma rede integrada de escolas públicas e garantia dos padrões de funcionamento das escolas públicas (Id. Ibid.).

Além da Secretaria da Educação Básica, foram atores desse processo a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), a Associação de Municípios e Prefeitos do Ceará (Aprece), o Conselho de Educação do Ceará (CEC), além de outras entidades e instituições.

Como fruto do trabalho, foram realizados três seminários de regime de colaboração e, mediante assinatura de Termo de Adesão por todos os 184 municípios do estado, materializaram-se iniciativas diversas, resumidas em sete grandes eixos de cooperação³:

1. Apoio técnico e pedagógico às secretarias municipais de educação, com pessoal, metodologia e material didático, com destaque para formação continuada de secretários municipais de educação (108 municípios) e diretores de escolas municipais (174 municípios, com 2.878 beneficiários); cessão de servidores do estado para atuação docente na rede municipal ou exercício do cargo de secretário de educação, entre outros;

3. Todas essas iniciativas podem ser examinadas em detalhe no Relatório de Gestão Escola Melhor, Vida Melhor, relativo ao período 2003-2006. (Cf. CEARÁ. SEDUC, 2006, p. 115-127).

2. Disponibilização de sistema de georreferenciamento da rede pública escolar;
3. Apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação, resultando em 173 planos municipais de educação;
4. Cessão de prédios patrimoniais da rede estadual para atendimento da oferta de ensino fundamental da rede municipal;
5. Adesão ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee);
6. Desenvolvimento de Ações de Educação no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop);
7. Apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal), por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (Prodem), envolvendo recursos da ordem de R\$ 25.524.805, distribuídos em obras, equipamentos e mobiliários, e acervo, produção e aquisição de materiais e capacitação.

Outra importante iniciativa de colaboração a ser destacada no período, que extrapolou a esfera de abrangência da relação entre os entes federados – estado e municípios – diz respeito à criação e desenvolvimento do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Sob a coordenação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e com participação ativa da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (Seduc-CE), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef – Escritório para o Ceará e Rio Grande do Norte), da União dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (Undime-CE), apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e cooperação de instituições diversas, o Comitê produziu significativa contribuição à educação cearense, conforme registra seu relatório final, na publicação Educação de qualidade começando pelo começo:

Durante mais de um ano, parlamentares, educadores e técnicos realizaram uma análise aprofundada da realidade da educação pública cearense com o objetivo de apontar caminhos que viabilizassem uma mudança no perfil do ensino oferecido às nossas crianças e adolescentes. Foi um grande mutirão, onde mais de 300 pessoas e 15 instituições públicas e privadas se envolveram nas pesquisas, no trabalho de campo, na realização de dezenas de encontros e audiências públicas, em que a prioridade era a possibilidade de garantir a erradicação do analfabetismo escolar até 2010 (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006).

A Seduc-CE foi parceira de primeira hora de tal iniciativa, colaborando técnica e financeiramente para a realização dos três estudos que subsidiaram o relatório Educação de qualidade começando pelo começo⁴. Como fruto do trabalho, em 2005, é criado o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), com o objetivo de apoiar os municípios a elevar a qualidade do ensino da leitura e escrita nas séries iniciais: uma iniciativa de cooperação mútua entre a Undime e o Unicef e que envolveu 60 municípios. O conjunto de iniciativas permitiu que o Ceará viesse a dar largos passos no fortalecimento do regime de colaboração, iniciativa que se consolida com a gestão inaugurada em 2007.

Fortalecimento (2007 em diante)

Instituído e organizado o regime de colaboração, o governo Cid Gomes assume sob as condições de promover o seu fortalecimento, o que se materializa com o relançamento do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), antes referido, já no primeiro ano de gestão estadual.

O objetivo do programa é “oferecer assessoria técnica aos municípios para modificar seus baixos indicadores de aprendizagem” durante o período 2007-2010. Oferece assessoria técnica gratuita aos municípios integrantes do pacto pela melhoria da educação nos anos iniciais de escolaridade. Suas ações são distribuídas em cinco eixos definidos como prioritários para o programa: Avaliação Externa, Gestão da Educação Municipal, Gestão Pedagógica, Educação Infantil, Formação do Leitor. Embora ainda seja cedo para avaliar os impactos do Paic sobre o desenvolvimento do ensino fundamental no Ceará, é de se supor que virá a trazer resultados muito positivos para a qualidade da educação pública no estado. É de se esperar que os efeitos de tal iniciativa possam ser detectados nos indicadores do ensino fundamental, evidenciando-se a curto prazo nos resultados expressos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Outra medida com potencial de oferecer significativa contribuição à melhoria do ensino fundamental público no estado é a vinculação de 18% do rateio da quota parte dos municípios nas transferências do Imposto sobre

4. As pesquisas desenvolvidas foram: 1) Diagnóstico da leitura e escrita dos alunos de 2ª série de escolas da rede pública do Estado do Ceará; 2) Identificação das condições e formas de organização do trabalho escolar e trabalho docente para garantir a alfabetização das crianças nas escolas cearenses; e, 3) Avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental. (Cf. AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006).

Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), em função de seus resultados na educação (Lei nº 14.023, de 17/12/2007). O mecanismo, na prática, pode vir a representar o controle de qualidade que vinha faltando ao estado no regime de colaboração – até então restrito a um caminho de mão única, no sentido da transferência de recursos: primeiro, via Fundef e, depois, via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Feitas essas considerações de ordem geral sobre os caminhos do regime de colaboração no Ceará, é oportuno levantar algumas questões a partir dessa reflexão.

CONQUISTAS, DIFICULDADES E DESAFIOS

Em política educacional, nem sempre o sentido das ações é claramente visível aos olhos do presente. É preciso que o tempo, em sua sabedoria histórica, encarregue-se de diferenciar os contornos entre obras transitórias e permanentes. Esse parece ser o caso da municipalização no Ceará. A aproximação entre o estado e os municípios estava posta bem antes de haver um mecanismo facilitador da descentralização como o Fundef.

A vontade política das partes envolvidas e a necessidade de somar esforços no intuito de fazer face à crescente demanda por escola buscada pela população cearense resultou nas formas de articulação apresentadas neste artigo. Ao lado disso, é oportuno lembrar que o Ceará é um estado de forte tradição de participação comunitária, das quais são ilustrativas as experiências pioneiras das comunidades eclesiais de base e dos agentes comunitários de saúde, para citar duas entre muitas iniciativas de tal natureza. Não se pode desmerecer também o forte componente solidário da alma sertaneja. Mesmo na escassez, a partilha se faz presente – ao visitante inesperado, água e café, ao viajante cansado, uma rede na varanda.

Dados alguns desses traços peculiares ao Ceará, não surpreende que “o elo” mais fraco (o município) tenha assumido o lugar que, em outras unidades da federação, por tradição, coube ao mais forte (o estado) na oferta do ensino fundamental. O estudo ofereceu elementos esclarecedores do que sucedeu, mas não do por que. Talvez a situação tenha representado uma resposta à ausência do ente estadual. Não por acaso, escolheu-se como epígrafe do ensaio a instigante passagem onde Guimarães Rosa assevera que “sapo não pula por boniteza, mas porém, por precisão”.

A reconstituição da trajetória do regime de colaboração no Ceará enseja fazer alguns comentários relativos às conquistas, dificuldades e desafios resultantes desse processo. Começamos, pois, por apontar alguns ganhos obtidos.

Conquistas

Em meados dos anos 1980, o Ceará ainda se defrontava com o desafio da insuficiente oferta de ensino fundamental para toda a população na faixa de escolaridade obrigatória. Entre tal período e o final da década seguinte, a matrícula aproximou-se da universalização. É inegável que o salto quantitativo não teria sido dado sem a contribuição decisiva dos municípios, mesmo porque estes já vinham assumindo a responsabilidade por essa etapa da oferta da educação básica, sobretudo nas séries iniciais. Assim, ao dispor-se a colaborar e incentivar o incremento do processo, o ente estadual reconheceu uma situação existente, buscando meios de promover o apoio técnico e financeiro necessário à sua consolidação.

Uma das conquistas da aproximação entre o estado e os municípios no Ceará diz respeito ao desenvolvimento de uma cultura de colaboração, resultando em ações compartilhadas na formação de professores e gestores, melhoria da rede física, transporte escolar e fortalecimento do processo de alfabetização na idade certa, entre outros.

É oportuno observar que a construção não teria sido possível sem vontade política e técnica dos diferentes atores envolvidos. Aqui merece destaque o papel desempenhado pelas instâncias intermediárias do governo estadual na coordenação das ações junto aos municípios. Em meados dos anos 1990, as antigas Delegacias Regionais de Educação (DEREs) foram transformadas em Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), cujos dirigentes passaram a ser selecionados publicamente. A mudança não se restringiu à mera troca de nomenclatura dos órgãos e alteração dos critérios de acesso a cargos de liderança. Antes, correspondeu à importante e necessária renovação que veio a resultar em uma rede de comunicação e apoio mútuo entre o estado e os municípios, contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas complexos.

Para a aproximação entre o estado e os municípios, foi decisiva a cooperação com as duas instituições representativas dos municípios: a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece) e a União

dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (Undime-CE). Também foi estratégica a parceria com a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef – Escritório para o Ceará e Rio Grande do Norte); a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Universidade do Vale do Acaraú (UVA), a Universidade Regional do Cariri (URCA), a Universidade de Fortaleza (Unifor), e outras instituições de ensino superior.

Embora importantes conquistas mereçam ser registradas, a construção desse pacto colaborativo não foi isenta de dificuldades. Ao contrário, estas foram e continuam sendo inúmeras. Algumas, inclusive, estão longe de ser superadas porque dizem respeito a uma cultura política profundamente arraigada nas relações entre as partes envolvidas. Antes de passarmos a elas, porém, vale comentar o significado técnico da empreitada da municipalização do ensino fundamental no Ceará.

Dificuldades

É necessário começar por reconhecer que, pelo menos na maioria dos casos, os municípios assumiram encargos que ultrapassaram sua capacidade técnica. Se bem lembrarmos, a intenção registrada nos diferentes documentos governamentais do período em que se efetivou o gesto municipalizador, era transferir ônus e bônus na oferta de educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental. Entretanto, o estado perdeu o controle do processo, dando margem a uma municipalização desordenada e à revelia do pretendido. Sob tais circunstâncias, prevaleceram o improviso e acordos e desacordos informais com decisivos impactos sobre a qualidade do ensino e da aprendizagem. Não por acaso, na medida em que os municípios foram assumindo a oferta das séries finais do ensino fundamental, seus indicadores foram piorando, como é possível constatar por meio dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Prova Brasil, posteriormente visíveis no no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Ao lado das dificuldades técnicas e financeiras, é impossível deixar de assinalar a permanência de uma cultura política patrimonial com relações marcadas pelo clientelismo e por um jogo de interesses onde, não poucas vezes, prevalece a ideia de que “é dando que se recebe”. Não cabe comentar aqui o incontável número de “historinhas” ilustrativas de situações onde municípios tiram partido da instância estadual.

Outro aspecto a referir no que concerne às dificuldades encontradas é a abstenção da sociedade civil em tal processo. A municipalização foi e continua sendo uma ação do setor público e de iniciativa do estado. A situação, cujas explicações são históricas e ultrapassam o caso do Ceará, termina por adiar o surgimento de um pacto de educação capaz de ultrapassar diferenças orgânicas e político-partidárias entre os diferentes atores envolvidos. A superação da dificuldade está entre os desafios que o Ceará tem pela frente. Para encerrar a reflexão, vale a pena lembrar elementos que estão faltando para viabilizar um pacto de tal natureza, assim como de outras medidas que possam vir a somar na construção de um futuro onde a educação possa vir a cumprir o papel que lhe é reservado na melhoria do Ceará e das demais unidades da federação.

Desafios

A superação dos problemas existentes, alguns dos quais aqui apontados, requer ações de diversas ordens, contemplando a relação entre o estado e os municípios, assim como de outros atores envolvidos. Por isso mesmo, é preciso projetar luz sobre o terceiro componente da federação – a União – cujo papel nos abstivemos de comentar antes, mas que, sem a menor sombra de dúvida, desempenha papel importante na configuração em que se dá, ou não, o pacto colaborativo.

Assim como a legislação, a política e a gestão educacional estão postas, com mais frequência do que se possa imaginar, o estado é “atropelado” pela União na relação com seus municípios. A transferência direta de recursos, a negociação sem intermediação do ente estadual, termina por colocar lenha na fogueira dessa já complexa relação. Como os impostos arrecadados pelo estado caem diretamente na conta dos municípios por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), poucas vezes estes se dão conta da elevada contribuição do governo estadual à educação em cada município, sem contar os recursos que são transferidos por intermédio de convênios os mais diversos.

Sem o exercício de controle de qualidade sobre o conjunto do sistema educacional, a ação do estado tende a transformar-se em mera figura de retórica. Daí por que a existência de um sistema de avaliação robusto como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaeece) – criado, ampliado e mantido a duras penas pelo governo estadual cearense (VIEIRA,

2007b) – é instrumento indispensável para que o controle possa materializar-se em iniciativas, por exemplo, como a vinculação das transferências da parcela de arrecadação do estado via ICMS aos municípios, conforme antes referido, à melhoria do desempenho destes na esfera educacional.

Para além de um controle de qualidade de natureza técnica e indutor da melhoria do sistema, é imperioso apontar o papel que necessita ser assumido pela sociedade civil no exercício de controle social sobre a prestação dos serviços educacionais. Desde o início da abertura política nos idos da década de 1980, temos insistido na gestão democrática como um princípio orientador da ação educativa na esfera pública, a ponto de inscrevê-lo na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Os mecanismos formais, de fato, estão aí, a exemplo do projeto político pedagógico, dos conselhos escolares e das eleições de diretores, para apontar os mais conhecidos. A verdade é que ainda estamos distantes de consolidar uma cultura de gestão democrática da educação no país. O Ceará, sem dúvida, deu passos largos ao instituir a seleção seguida de eleição de diretores pela comunidade no âmbito estadual, mas os municípios resistem à prática uma vez que a indicação (técnica ou política) é poderoso instrumento de manutenção do poder local.

Para finalizar, ao retomarmos o arenoso terreno dessas relações, não é demais insistir no desafio dos desafios, que reside em superar a cultura clientelista e patrimonial, sem o que todo o esforço no sentido de construir um pacto colaborativo vira rastro de poeira nas tortuosas estradas do federalismo.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. C. (Orgs.). *Educação de qualidade começando pelo começo*: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

CEARÁ. Governo do Estado. *Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará, 1995-1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

_____. SEDUC. *Educação pública: o Ceará na conquista da cidadania*; relatório de atividades, 1991-1994. Fortaleza: Secretaria de Educação Básica, 1994.

_____. *Escola melhor, vida melhor*: relatório de gestão, 2003-2006. Fortaleza Secretaria da Educação Básica, 2006.

_____. *Plano de Educação Básica: escola melhor, vida melhor*; Ceará, 2003-2006. Fortaleza. Secretaria da Educação Básica, 2004.

MENDES, C. M. S. *A descentralização do ensino fundamental no Ceará*. Fortaleza: Editora INESP, 2002.

VERAS, M. E. B. *Estado e financiamento da educação no Ceará*. 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

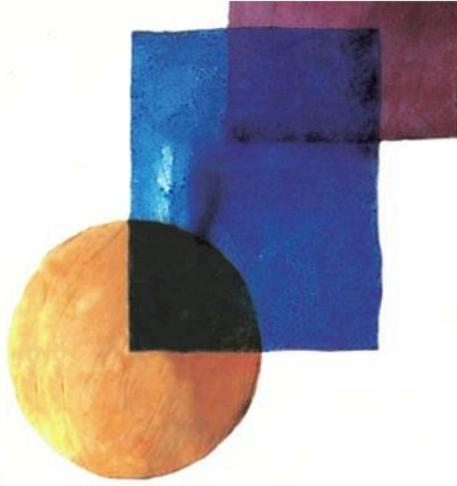
VIEIRA, S. L. (Org.). *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília: Líber Livro, 2008b.

_____. *Documentos de política educacional no Ceará*: Império e República. Brasília: INEP, 2006. 1 v. + 4 CD-Roms. (Coleção documentos da educação brasileira).

_____. *A educação nas Constituições, v. 1*: Brasil e Ceará. Fortaleza: Importec, 2007.

_____. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, p. 45-60, 2007b.

_____. *Leis de reforma da educação no Brasil*: Império e República. Brasília: INEP, 2008a. 1 v. + 2 CD-Roms. (Coleção documentos da educação brasileira).



Em que medida é possível garantir padrões de unidade e qualidade na oferta educativa em nível nacional, levando-se em conta as diversidades regionais e locais brasileiras?

Que estratégias de coordenação intergovernamental são viáveis tendo em vista os marcos legais existentes no país? É possível articular autonomia e interdependência na gestão dos sistemas educativos? Regulamentar um regime de colaboração entre os entes federativos é tarefa política viável? Quais ordenamentos institucionais são necessários para que a oferta educativa no país não seja tão desigual?

Tratar da questão federativa no Brasil e seus impactos na oferta educacional leva-nos necessariamente a investigar aspectos de governança da educação brasileira, componente central para a garantia de uma educação de qualidade para todos no país.



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil