



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7227 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

CONSÓRCIO NORDESTE: PARA QUAL DESENVOLVIMENTO? PARA QUE EDUCAÇÃO?

Felipe Daniel Barros Diniz - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Luciane Terra dos Santos Garcia - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rute Regis de Oliveira da Silva - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

NORDESTE: PARA QUAL DESENVOLVIMENTO? PARA QUE EDUCAÇÃO?

1 INTRODUÇÃO

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), firmado em 2019, constitui-se em instrumento jurídico de direito público, firmado pelos Estados da Região para, em cooperação, desenvolverem ações estratégicas. O Consórcio Nordeste não é o único do país, mas é o primeiro formado, exclusivamente, por estados da federação. A iniciativa objetiva desenvolver ações conjuntas, em um largo espectro de ações, visando alavancar o desenvolvimento da Região, em momento de crise política e econômica.

Embora, nos anos 2000, em decorrência da ação desenvolvimentista do governo federal, a região tenha obtido importante dinamismo econômico e social, a situação inverteu-se a partir de 2014. Em função da crise econômica e política vivenciada, o Governo Federal impôs forte ajuste fiscal, pondo em risco os avanços sociais efetivados na região durante a última década. Essa situação tornou-se ainda mais premente, após a eleição presidencial de 2018, haja vista as divergências políticas existentes entre o Governo Federal, de concepção ultraliberal, e os dirigentes, considerados de oposição, que assumiram os estados da Região. As ameaças de privatizações e restrições orçamentárias têm favorecido a coesão do Consórcio Nordeste na defesa de concepções comuns e projetos desenvolvimentistas para a Região.

Assume-se, então, como objetivo deste trabalho, analisar a concepção de desenvolvimento que se busca implementar na Região por meio do Consórcio Nordeste, considerando, particularmente, o papel que a educação nele desempenha. Tem-se como hipótese que a pactuação entre os entes federados da Região Nordeste (NE) possui traços do projeto neodesenvolvimentista que marcou os governos nacionais do PT, no qual a educação era compreendida como condição para o desenvolvimento econômico.

Trata-se de um ensaio teórico, em que se realizou revisão bibliográfica e documental referentes ao Consórcio Nordeste, no ano de 2019, período anterior à Pandemia do novo Covid-19, iniciada em 2020, que desde então tem assumido centralidade nas discussões. Além dessa introdução, o trabalho está composto por mais duas partes, na primeira discute-se a importância da pactuação dos entes federados para a consolidação da proposta desenvolvimentista do Consórcio Nordeste; na segunda aborda-se, especificamente, as proposições para a educação, para, por fim, apresentar as considerações finais.

2 CONSÓRCIO NORDESTE: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a “República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Consiste, então, em uma federação que tem como prerrogativa princípios contratuais ou associativos, ou seja, as relações entre os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) devem ser mais contratuais do que hierárquicas, resultando da divisão de poderes e funções.

Existe uma interdependência entre os entes federados que, embora autônomos, devem cooperar entre si, sob a coordenação da União. Podem estabelecer, inclusive, contratos e pactos que lhes possibilitem desenvolver políticas públicas que promovam o equilíbrio do desenvolvimento econômico, social e cultural do país bem como o bem-estar da população. Apesar disso, historicamente, o modelo federativo do país vem sendo marcado pela centralização de poderes, disputas entre os entes, relações predatórias bem como desigualdades regionais.

Essa situação se acirrou após a promulgação da CF/88, visto que o papel do Estado tem sido reformulado com fins à promoção de políticas econômicas e sociais, abrindo-se espaço para a atuação dos mecanismos de mercado. Das regiões do país marcadas por intensas desigualdades históricas o NE é uma das que apresenta os mais reduzidos níveis de desenvolvimento humano, fato que vinha se modificando, no início do século XXI, influenciado pelo crescimento econômico experimentado pela região em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado no país após eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010).

Morais e Saad-Filho (2011) afirmam que o Estado brasileiro assumiu a política econômica do neodesenvolvimento, inspirada no keynesianismo e no neoestruturalismo cepalino dos anos de 1990. O Estado implementou estratégias de desenvolvimento, visando superar dicotomias econômico-sociais. Deste modo, regulou-se o mercado, ao mesmo tempo em que este foi fortalecido como produtor de riqueza, visando à estabilidade monetária. Articulou-se, então, Estado forte com mercado forte na promoção do crescimento sustentável, com o objetivo de promover equidade social e redução de desigualdades, ampliando investimentos públicos e distribuição de renda (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Orientado por políticas de planejamento macroeconômico, tal como o Programa de Aceleração do crescimento (PAC), o governo Lula enfatizou o crescimento econômico. A coordenação da União, articulada aos governos estaduais, municipais e o Distrito Federal no planejamento e implementações de ações, foi fundamental para dinamizar os entes na consolidação de políticas e programas, em diferentes setores da economia, bem como promover uma agenda social.

No Nordeste brasileiro, essas políticas possibilitaram a “elevação da renda das famílias, pelo avanço dos programas sociais, do crédito, do emprego formal e pela atração de um importante bloco de investimentos produtivos e de infraestrutura básica” (AQUINO; NUNES, 2019). Apesar desses avanços, Clementino (2019) esclarece que, embora as políticas regionais tenham repercutido na redução das desigualdades, não tiveram notoriedade na agenda pública a ponto de transformar, estruturalmente, a desigualdade existente entre as regiões do país.

Por meio de atuação consorciada, portanto, desde 2019, os estados nordestinos buscam estabelecer as Relações Intergovernamentais (RIGs), ao definir e implementar políticas conjuntas, tendo em vista superar o histórico de políticas predatórias e de guerra fiscal. Isso requer a regularidade de contatos e o diálogo profícuo que vem ocorrendo por meio do Fórum de Gestores do NE, constituído em 2005, e que tem se tornado importante espaço de negociação, definição de prioridades e planejamento de ações bem como contraposição do grupo em relação aos interesses político-ideológicos do Governo Federal.

O Governo Bolsonaro tem implementado uma política econômica caracterizada por Mascaro (2019) como de “atenção aos [...] mercados e aos interesses financeiros rentistas; de privatizações; de rebaixamento das condições das empresas estatais; perda de graus na soberania econômica; desprestígio aos instrumentos de controle social, trabalhista e ambiental”. O ultraliberalismo assumido pelo atual presidente, segundo Paulani (2019), dinamiza o mercado por meio da privatização de empresas públicas e do controle inflexível sobre as contas públicas, impedindo o Estado de investir, para não roubar o espaço do mercado.

No que se refere às relações entre a União e as instâncias subnacionais no atual governo, a coordenação federativa se delinea pela recentralização do poder decisório e fomento à competição entre os Estados por poucos recursos. Concentra-se a autoridade no governo federal para desregular políticas e direitos que pouco estabelecem as RIGs com os entes federados, sobretudo, os da Região NE. Inexistindo uma coordenação federativa na promoção do desenvolvimento regional, cabe aos consorciados reforçar as RIGs para consolidar estratégias desenvolvimentistas.

Atuando em consórcio, os governadores do NE pretendem “promover o desenvolvimento sustentável” da Região, definido como “bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019). A concepção de desenvolvimento sustentável, segundo Brüseke (1994, p. 29-40), “combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica”, enfatizando perspectiva de desenvolvimento multidimensional. Assim, o Consórcio Nordeste se dispõe a desenvolver ações e programas nas seguintes dimensões: desenvolvimento econômico e social; melhorias de infraestrutura; investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação; incremento da segurança pública; proteção do meio ambiente, aperfeiçoamento da gestão pública; articulação política e jurídica institucional; aprimoramento da comunicação pública e estatal (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019).

Segundo Magalhães (1994, on line), a concepção de crescimento sustentável sujeita o crescimento econômico às necessidades da sua própria manutenção, a longo prazo, aliando-se produtividade dos recursos naturais, à equidade interpessoal e à sustentabilidade ambiental. Para tanto, combina-se trabalho técnico, na preparação das propostas e processo político-participativo na definição de proposta de desenvolvimento endógena, construída por meio da mobilização da iniciativa local (MAGALHÃES, 1994).

A visão do desenvolvimento em perspectiva multidimensional pode ser confirmada nas discussões do Fórum de Gestores, em que foram abordadas, entre outras questões, a

importância da manutenção do Banco do Nordeste; da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para a consecução dos objetivos firmados pelo grupo; a viagem internacional para atrair investimentos e ampliar a presença de empresas na região; a implementação de sistema único de segurança pública; a expansão das atividades da Petrobrás no NE; proposta de reforma tributária compartilhada, entre outras questões fulcrais para o desenvolvimento regional. Para a consecução desses objetivos, Clementino (2019, p. 171-172) considera que o consórcio contará “[...] com instituições sólidas, de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste; um fundo constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento”, importantíssimos para o alcance dos objetivos visados.

O projeto de desenvolvimento sustentável do Consórcio Nordeste apresenta determinadas características que o aproximam do neodesenvolvimentismo, como o estímulo e o controle do mercado por meio do planejamento governamental, a multidimensionalidade das ações e a articulação do desenvolvimento econômico ao social. A concepção de desenvolvimento sustentável do Consórcio Nordeste apresenta também peculiaridades como a configuração de mudanças de longo prazo, a valorização da participação de setores da sociedade na definição de ações e a questão ambiental. Nas duas concepções a educação apresenta-se como importante dimensão do desenvolvimento humano, conforme se discutirá a seguir.

3 A EDUCAÇÃO NO CONSÓRCIO NORDESTE

O Consórcio Nordeste configura-se como um “mecanismo de planejamento e implementação de políticas públicas, programas e projetos de interesse público”, objetivando o desenvolvimento sustentável por meio da promoção de ações nas áreas econômica e social (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019, on line). Isso tem possibilitado que os consorciados celebrem contratos de gestão ou termos de parceria específicos visando planejar, regular e fiscalizar em conjunto os serviços públicos interestaduais, em particular, os educacionais.

Na concepção do desenvolvimento sustentável, a área educacional constitui-se em importante requisito para a promoção do desenvolvimento social. Assim, atuando em conjunto nessa área, os consorciados se propõem a promover o

[...] compartilhamento de experiências de gestão e ações compartilhadas nas escolas de tempo integral, avaliação de desempenho escolar, educação profissional, universidades públicas, capacitação de professores e gestores educacionais, metodologias e pedagogias inovadoras, novas mídias educacionais, [e] intercâmbios. (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019, s/p)

A análise do escopo das ações previstas, aparentemente, não se distancia das ações propostas nas políticas educacionais em curso no país, comprometidas com a formação de capital humano. No que se refere à educação básica, aponta-se para o compartilhamento de experiências pelos estados; focaliza-se a gestão e a avaliação da educação; a escola de tempo integral; a capacitação de professores e gestores para a inovação, particularmente, na área tecnológica, e para a educação profissional. É necessário, no entanto, análise mais acurada das concepções que orientam a implementação dessas políticas.

Tendo em vista a realização dos objetivos firmados coletivamente, o Fórum de Gestores tem promovido a interlocução dos dirigentes nordestinos orientando esforços para a realização das ações comuns. Assim, desde março de 2019, em geral, as reuniões adquiriram regularidade mensal. As observações gerais das discussões foram divulgadas na forma de

“Carta dos Governadores do Nordeste”, dirigidas à população. Entre os assuntos tratados, a educação esteve em pauta, tanto indiretamente, ao se discutir processos coletivos de compras de equipamentos e insumos, por exemplo, quanto, especificamente, em duas reuniões.

Assim, na Carta de São Luís-MA, os consorciados nordestinos manifestaram contrariedade frente à proposta do governo federal de desvincular receitas constitucionais da saúde e da educação (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019b). Na Carta de Natal, o grupo assumiu a defesa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como instrumento permanente de financiamento da educação básica, considerado imprescindível para uma “educação forte e com menos desigualdade de recursos entre os entes federados”. Nesta carta também se considerou a importância da garantia de recursos e de investimentos para a formação de profissionais e professores, no Ensino Superior, tendo em vista atender às demandas do mercado de trabalho, por meio da produção de conhecimento, com liberdade de expressão e autonomia universitária (CONSÓRCIO NORDESTE, 2019c, s/p).

Reconhece-se que não é possível incrementar a qualidade da educação básica sem aportar os recursos necessários. Além de promover o desenvolvimento econômico, os investimentos educacionais são imprescindíveis para garantir acesso à cultura para todos. A vinculação constitucional por si só não resolve os problemas educacionais, mas sua retirada do texto constitucional exacerbaria, em grande medida, as desigualdades educacionais do país. Assim, importa que, para além de um patamar mínimo de recursos, a União complemente recursos, visando equacionar essas desigualdades. Daí a importância do Fundeb como política de redistribuição de recursos educacionais.

O Fundeb foi instituído no ano de 2006, durante o Estado neodesenvolvimentista do governo Lula (2003-2010), como possibilidade de acréscimo de recursos públicos para a ampliação do direito à educação. Ampliando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que se destinava, exclusivamente, ao Ensino Fundamental, o Fundeb – criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) – abrangia as demais etapas e modalidades da Educação Básica. Considerando a terminalidade do Fundeb, em 2020, os governadores defendiam não apenas sua permanência, mas também o incremento dos aportes federais, visando equalizar oportunidades educacionais.

No que se refere ao ensino superior, discutiu-se a formação profissional, particularmente a de professores, para atender às demandas do mercado de trabalho. Embora se defenda a autonomia universitária e a reflexão crítica, pelo discurso, a produção do conhecimento está subordinada aos interesses do capital. Isso torna a educação, eminentemente, instrumento de formação de capital humano, que não ultrapassa os limites do investimento educacional para a manutenção do sistema capitalista.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Consórcio firmado pelos estados do Nordeste do Brasil, no ano de 2019, apresentou-se como estratégia política e econômica de atuação para o desenvolvimento regional, importante não só para superar desigualdades, mas também para o posicionamento coletivo frente aos desmontes e embates com o governo federal. Os propositores do consórcio Nordeste posicionam-se considerando a reserva de poderes específicos das unidades federativas, como unidades autônomas, que desenvolvem as RIGs para promover políticas próprias, de interesse comum, antecipando-se em relação a outras esferas de governo.

Em contraposição à agenda de desmonte de direitos do atual governo federal, os gestores nordestinos defendem o patrimônio e os serviços públicos, considerando sua importância estratégica para o planejamento de ações que visam ao desenvolvimento sustentável da Região, bem como à garantia de direitos e ao bem-estar da população. Os propósitos de desenvolvimento sustentável da Região assemelham-se ao neodesenvolvimentismo que o governo Lula buscou implementar no país, tendo como base o planejamento estatal e a coordenação de investimentos em ações estratégicas, abordando tanto as dimensões sociais quanto as econômicas. A concepção de desenvolvimento sustentável denota aprofundamento das questões sociais e ambientais a partir de uma visão de crescimento em longo prazo que não descuida do desenvolvimento econômico.

Tanto uma quanto a outra concepção de desenvolvimento têm como fim último o desenvolvimento capitalista, sendo que no desenvolvimento sustentável o capitalismo é protegido de si próprio. As forças de mercado livre, a busca incessante do lucro, o estímulo à competitividade, acirram as desigualdades sociais e econômicas no interior das regiões e entre elas, essa busca desenfreada ameaça as condições ambientais e humanas de existência. Sendo assim, o mercado, mantido sob controle, é dinamizado para não comprometer a própria existência, de modo que as políticas sociais, em especial a educação, cumprem importante papel em sua manutenção.

Como parte das ações do Consórcio Nordeste, a educação apareceu de modo pontual na agenda de discussão dos governadores, apesar de terem sido debatidas questões fulcrais para seu futuro, particularmente no que se refere à vinculação constitucional de recursos e ao Fundeb. Distante de uma perspectiva de formação humanística e unitária, busca-se promover a formação de capital humano.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Joacir Rufino de; NUNES, Emanuel Márcio. Desempenho Recente e Perspectivas da Economia do Rio Grande do Norte no Século XXI. **BNB Conjuntura Econômica**- Edição Especial 2019. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº. 53/2006**. Brasília, 2006

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Out., 1994. p. 29-40.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste - Consórcio Nordeste**. 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *In*: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul.-dez. 2019, p. 165-174.

MAGALHÃES, Antônio R. Um estudo de desenvolvimento sustentável no Nordeste Semi-árido. *In*: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Out., 1994. p. 255-263.

MASCARO, Alysso Leandro. Dinâmica da crise e do golpe: de Temer a Bolsonaro. **Margem Esquerda**. n. 32, set. 2019.

PAULANI, Leda Maria. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Margem Esquerda**. n. 32, set. 2019.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**. 2011, vol. 31, n. 4, p. 507-527.

Palavras-chave: educação, relações intergovernamentais, Consórcio Nordeste.