



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

11434 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

O REGIME DE COLABORAÇÃO E A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DA SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP

Elisa Patrícia Paiva de Alcântara - UNIFAP - UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

Ilma de Andrade Barleta - UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

O REGIME DE COLABORAÇÃO E A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE DA SISTEMATIZAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP

INTRODUÇÃO

O presente resumo tem como objetivo analisar a sistematização da Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da implementação do Regime de Colaboração institucionalizado pela Lei 2.448/2019, ao qual firmou apoio técnico e financeiro entre o governo do estado do Amapá e os seus 16 (dezesseis) municípios. Na ocasião, como objetivos específicos pretendemos contextualizar a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá; discutir o conceito de governança participativa como um dos fatores de “sucesso” da implementação do regime de colaboração e, por fim, sistematizar as ações da Política Colaborativa no âmbito das políticas educacionais.

A referida análise é parte da pesquisa em nível de mestrado ainda em andamento desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP) inscrita na linha de pesquisa Política Educacional.

A problemática do estudo se desenvolve no sentido de questionar: como a Política Colaborativa no estado do Amapá a partir da implementação do regime de colaboração tem resultado em políticas educacionais para melhoria da aprendizagem com base em indicadores educacionais como parâmetro de qualidade? Sendo assim, a investigação parte de análise

documental pautada em Evangelista (2009) e Shiroma e Evangelista (2018). O documento a ser analisado como base para este estudo é a Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá (AMAPÁ, 2022) lançada em maio de 2022, ao qual foi organizada pelo Movimento Colabora Educação, uma entidade do terceiro setor em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Amapá (SEED/AP). A referida publicação tem como objetivo analisar, divulgar e incentivar “boas práticas” em regime de Colaboração no estado do Amapá.

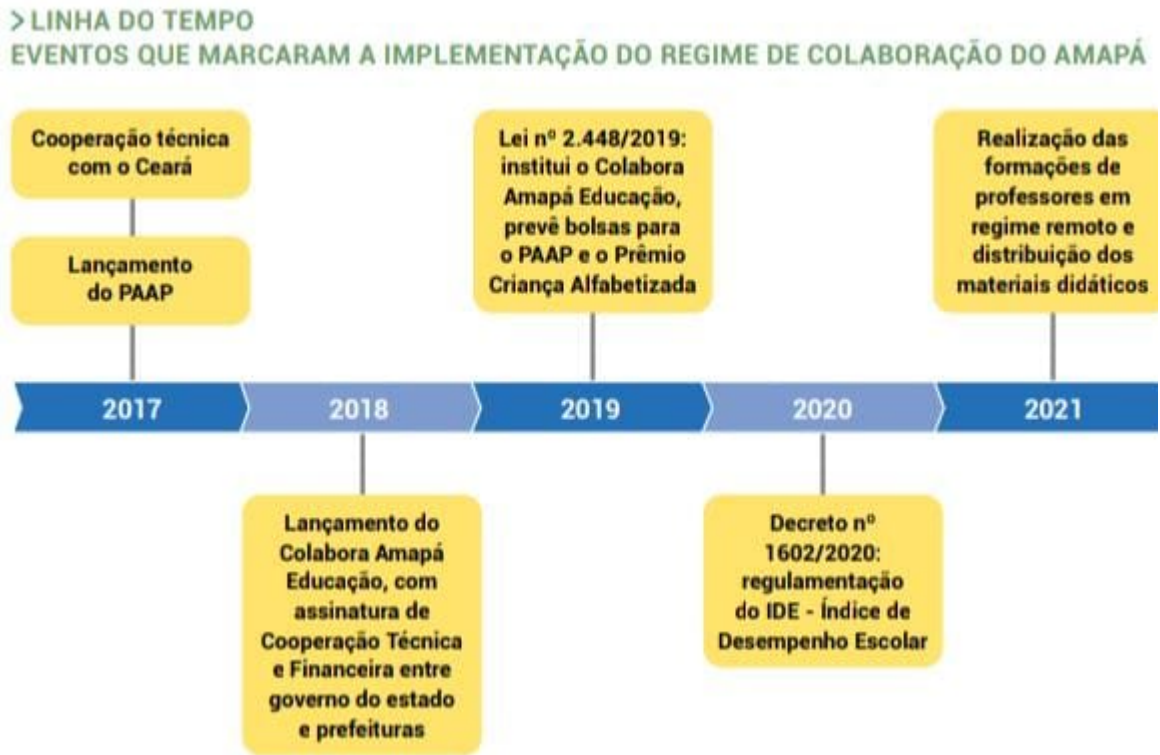
Nesse sentido, partimos como referencial de análise autores (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014; SHIROMA, 2011; LAVAL; DARDOT, 2014) que nos ajudam a compreender a atuação das redes de governança participativa na criação de consensos pela hegemonia burguesa a respeito da qualidade e da necessidade de parcerias entre o público e o privado na efetivação das denominadas boas práticas que tem resultado em políticas educacionais.

O presente resumo está dividido em quatro seções, sendo a primeira introdutória. Na segunda seção buscamos contextualizar a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá a partir da Lei 2.448/2019 que instituiu o regime de colaboração. Já a terceira seção apresenta a discussão a respeito do conceito de governança participativa como um dos “fatores de sucesso” em boas prática na Política Colaborativa e, por fim, na última seção apresentamos resultados parciais do estudo em tela.

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP.

O Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá – Colabora Amapá Educação - foi instituído no dia 02 de Dezembro de 2019 com a criação da Lei 2.448/2019 e tem como objetivo “viabilizar e fomentar a colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e á melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes” [...]. (AMAPÁ, 2019).

No entanto, o seu lançamento se deu anteriormente a criação da referida lei no dia 16 de janeiro de 2018. Na ocasião, foi assinado um termo de Cooperação Técnica e financeira entre o governo do estado e as prefeituras dos 16 (dezesseis) municípios como estratégia de consolidação da Política Colaborativa no estado do Amapá. O quadro a seguir nos ajuda a compreender a trajetória de implementação do Regime de Colaboração.



Fonte: Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá, 2022.

O Programa Colabora Amapá lançado em 2018 teve como objetivo consolidar a implementação do Regime de Colaboração com vistas a fortalecer políticas públicas em educação e Inovação Tecnológica. Um dos eixos centrais do Programa é o Movimento Colabora Amapá Educação, ao qual atua sobre dois eixos centrais: o Administrativo e a Aprendizagem.

No âmbito administrativo, o objetivo do Programa é “desenvolver estratégias de racionalização das redes com foco na otimização de recursos”. (AMAPÁ, 2019). Nesse sentido, segundo reportagem publicada no portal do Governo do Estado (GEA/AP), sobre o lançamento do Programa, as ações no eixo administrativo:

[...] visam à promoção recíproca de profissionais para a organização das redes; uso compartilhado de prédios e equipamentos; implementação de Sistema de Gestão Integrado – matrícula, transporte e outros; otimização de recursos federais, estaduais e municipais e coordenação de projetos; além do alinhamento do Regime de Colaboração aos Programas Federais. (AMAPÁ, 2018).

No que se refere ao eixo da Aprendizagem, o objetivo principal é “promover avanços significativos dos níveis de aprendizagem dos estudantes amapaenses do Ensino Fundamental na perspectiva da equidade”. (AMAPÁ, 2019). Segundo publicação da mesma reportagem anteriormente citada, o movimento Colabora Amapá “compreende que a educação deve garantir o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural e se constituir como projeto coletivo, compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais”. (AMAPÁ, 2018).

Nesse sentido, ainda a respeito da reportagem vinculada ao lançamento do Programa, no que se refere à corresponsabilidade do estado e municípios:

Caberá ao Estado coordenar ações do Regime de Colaboração através da criação de estrutura central e estratégica na Secretaria de Estado da Educação (SEED); prestar assistência técnica e pedagógica por meio da formação dos professores, pedagogos, e capacitação dos gestores municipais; bem como, aprovar legislação a fim de institucionalizar este processo (AMAPÁ, 2018).

Será de responsabilidade dos municípios promover e monitorar ações do Regime de Colaboração (gestão e escola); fornecer apoio logístico e materiais para a realização das atividades relativas ao Regime de Colaboração e monitorar resultados de gestão e aprendizagem. (AMAPÁ, 2018).

Dessa forma, analisando as publicações e o texto da Lei de criação do Regime de Colaboração, podemos inferir que a Política Colaborativa se dá apenas no âmbito da descentralização de tarefas, onde Estado é responsável pela coordenação das ações, enquanto os municípios apenas as executam, não participando de fato da elaboração das políticas públicas em Regime de Colaboração.

A materialização do Regime de Colaboração assumido pela Política Colaborativa (AMAPÁ, 2022), pode ser caracterizada, segundo Werle (2006), como prática de gestão da educação que favorece a ingerência, marcada pela “prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais”. (WERLE, 2006, p. 32). A ingerência tem como característica a permeabilidade que pode ser conceituada como um “conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras”. (WERLE, 2006, p. 32)

É possível destacar também que o conceito de descentralização se esvazia do seu real sentido empregado como categoria de luta do movimento dos educadores na década de 1980 no processo de redemocratização da sociedade brasileira (SHIROMA, SANTOS, 2014) para dar lugar a um processo de desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas e entregando essa responsabilidade a sociedade civil, em especial as entidades do terceiro setor.

Descaracteriza-se o Estado como o principal responsável pelo financiamento da educação pública, que se torna compartilhado com a sociedade civil. Deixar de ser o responsável exclusivo pelo financiamento da educação pública não significa deixar de regula-lá. Ao contrário, de forma indireta, o próprio esquema adotado para a destinação de recursos às escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, as escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, pois ao conferir autonomia, autorizam-se as unidades escolares a captarem recursos privados, induzindo – as a adoção de práticas gerencialistas. (SHIROMA; SANTOS, 2014, p. 38).

Dessa forma, o sentido da Política Colaborativa atua como justificativa para o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado com vistas ao “compartilhamento” de responsabilidades. No entanto, o que evidenciamos é uma estratégia de eximir o Estado das suas responsabilidades e entregando aos municípios e as organizações do terceiro setor a tarefa de gerir e executar as ações como uma forma de responsabilizá-los pelos resultados.

Portanto, apesar do regime de Colaboração está previsto na Constituição Federal de 1988, bem como na própria constituição do estado do Amapá, a “colaboração” acaba ficando

de fato a cargo de outras entidades/instâncias não governamentais, por meio da descentralização de tarefas e a ingerência administrativa.

A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA COMO UM “FATOR DE SUCESSO” NA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

O conceito de governança participativa aparece no documento analisado como um dos “fatores de sucesso” da implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá, tendo como referência o Guia de Elaboração do Regime de Colaboração estados e municípios (2019) publicado pelo Movimento Colabora Educação em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Segundo o referente Guia, são sete os “fatores de sucesso” a serem alcançados para a implementação de um regime de Colaboração no território. O quadro abaixo nos apresenta cada um dos sete fatores e a articulação entre eles.



Fonte: Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá, 2022.

Para Laval e Dardot (2018), o conceito de “governança” tornou-se uma palavra-chave para designar a nova ordem mundial neoliberal. Segundo os autores, a palavra governança é um termo antigo e significava no século XII, “o fato e a arte de governar”. No entanto, o conceito ganhou nova configuração ao designar as ações dos governos submetidos ao contexto mundial da globalização.

Para melhor entendimento do termo no contexto neoliberal, os referidos autores apontam a polissemia empregada ao seu uso. Nesse sentido, o conceito de governança abrange três dimensões de poder: a condução das empresas, dos Estados e por último do mundo. (LAVAL; DARDOT, 2018).

Dessa forma, governança se caracteriza como uma categoria política, uma nova forma de governar que abrange instituições públicas e privadas na condução das ações do governo. Nesse sentido, o Estado não se retira totalmente, porém passa a exercer a sua função de formas mais indireta na condução das políticas públicas.

Num sentido mais amplo, segundo Shiroma (2014, p.19), “a governança é entendida como gestão pública de complexas redes inter - organizacionais que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos a população”. Sendo assim, a “governança participativa” no contexto do Regime de Colaboração implica a atuação de diferentes atores públicos e privados na formulação e execução das políticas educacionais. O quadro a seguir mostra a estrutura da governança na Política Colaborativa do estado do Amapá.



Fonte: Revista Sistematização da Política Colaborativa do Amapá, 2022.

A partir dessa estrutura de governança na Política Colaborativa no estado do Amapá, podemos perceber a atuação de diferentes sujeitos na composição do Regime de Colaboração. Temos a Secretaria Estadual de Educação (SEED/AP) e as Secretarias Municipais de Educação como coordenadores centrais articulando-se cada uma em sua dimensão a diferentes instituições, bem como a presença dos parceiros privados.

Essa configuração de governança demarca o que Shiroma e Evangelista (2014) chamam de “Redes de Políticas Públicas”, ao qual representam o contexto de influência na elaboração das políticas educacionais. Nesse sentido, a governança se articula em redes abrindo espaço para o “compartilhamento” das responsabilidades do Estado com a sociedade civil, em especial ao terceiro setor.

As redes de governança representam novos delineamentos de regulação nas políticas educacionais iniciadas a partir da Reforma do Estado, onde se delineou um redesenho na atuação do papel do Estado. Assim, segundo Shiroma e Evangelista (2014), o Estado não deixou de atuar na promoção das políticas sociais, porém se alterou a materialização dessa atuação.

Dessa forma, a partir da atuação da governança em rede podemos perceber que as políticas educacionais não são pensadas de forma isolada, apenas pelas instituições estatais,

mas englobam diferentes segmentos de atuação público e privada que demarcam as disputas e os conflitos de interesse de classe na criação de consensos na elaboração e execução das políticas governamentais.

CONCLUSÃO

Neste estudo foi possível apresentar e discutir aspectos importantes presentes na Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da implementação do Regime de Colaboração institucionalizado pela Lei 2.448/2019. A pesquisa apontou que o conceito de regime de colaboração e descentralização presente na política assume feições alinhadas aos ideários neoliberais na perspectiva de instituir a governança participativa na gestão pública.

Nesse sentido, o estado do Amapá é o primeiro estado da Região Norte a implementar uma Política educacional em Regime de Colaboração, tendo como referência a experiência de “sucesso” do estado do Ceará. A implementação de políticas em Regime de Colaboração além do estado do Ceará e Amapá também já é realidade em outros estados como: Espírito Santo, Maranhão e Paraná.

Como resultado dessa Política Colaborativa o estado do Amapá criou o Programa de Aprendizagem do Amapá (PAAP), hoje referenciado como Programa Criança Alfabetizada (PCA) que tem como objetivo melhorar os índices educacionais em Língua portuguesa e Matemática dos alunos do Ensino fundamental do 1º ao 5º ano. O referido programa segue a metodologia adotada pelo Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC) do governo do Ceará.

Dessa forma, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração o estado do Amapá tem desenvolvido ações em torno da dimensão pedagógica com foco na aprendizagem em busca de melhorar os índices educacionais do estado nas avaliações internas/locais e nas avaliações nacionais, a partir de um referencial de qualidade baseado em evidências.

Palavras – Chave: Política Colaborativa. Regime de Colaboração. Governança Participativa.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Portal). GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas (16 jan. 2018). Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1601/gea-lanca-colabora-amapa-para-ajudar-prefeituras-a-fortalecerem-politicas-publicas> Acesso em: 16/07/2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo; Boitempo, 2018.

EVANGELISTA, Olinda (Org.). O que revelam os slogans na política educacional. São Paulo: 2014.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO; CONSED; UNDIME. Guia de Regime de

Colaboração Estado – Municípios. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/guia-regime-colaboracao-estados-municipios/>. Acesso em: 16/07/2022.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. Sistematização da Política Colaborativa do Amapá. Amapá, 2022

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Angela Maria de Barros. **Políticas para educação: análise e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011. pp. 15-38.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA Olinda . **Estado, capital e educação**: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Inijuí, 2006. p. 109-136