



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

12632 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVI Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd Nordeste (2022)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO
 Áurea Regina dos Prazeres Machado - UFMA - Universidade Federal do Maranhão
 Lucinete Marques Lima - UFMA - Universidade Federal do Maranhão

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa estuda as relações intergovernamentais do estado do Maranhão e municípios maranhenses na Macropolítica Escola Digna, a dinâmica das regras de pactuação no período de 2015 a 2020, sinalizando significados percebidos.

O Federalismo Cooperativo Brasileiro prescreve compartilhamento de poder e de competências entre os entes federados (União, Distrito Federal ou Estados e Municípios) no processo de gestão territorial, envolvendo funções coordenadoras e promotoras de políticas públicas, funções de legislar e funções de julgar e fiscalizar. Na análise de Cury (2010), o federalismo cooperativo indica um equilíbrio de poderes entre entes federados na colaboração das diversas responsabilidades públicas por meio de ações planejadas e articuladas. Esse modelo de federalismo pressupõe autonomia dos entes federados e, muitas vezes, produz conflitos e desencontros entre normativas e ações oriundas dessas unidades.

As políticas educacionais devem concretizar-se num Regime de Colaboração entre entes federados, pressupondo relações intergovernamentais, orientadas por princípios de gestão democrática. Esse ideário inscreve-se na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014). Estudos bibliográficos e documentais apontam a necessidade de regulamentar o Regime de Colaboração por leis complementares, que até o momento não foi formalizada.

O estado do Maranhão é unidade federada que, através dos três poderes, deveria promover as políticas públicas educacionais numa ação colaborativa com a União e os entes

municipais. Mas as relações intergovernamentais não têm muita visibilidade na Constituição do Estado do Maranhão (aprovada em 1989, alterada no mesmo ano e em 2019), apesar de o artigo 12 sinalizar para competências comuns com União e municípios, quanto à proteção da legislação, do patrimônio público, da cultura, educação e ciência, da saúde e assistência, do ambiente e florestas e estimular o desenvolvimento econômico. No capítulo da Educação, registram-se referências sobre ação articulada entre o estado e municípios no §2º do artigo 218 e artigo 221, sobre garantias de direitos e currículo comum.

Ressalte-se que as relações intergovernamentais de entes federados no Maranhão têm história marcada por relações clientelistas, eleitorais e dependentes ou competitivas, nem sempre expressando ação articulada ou colaborativa de entes autônomos em prol de garantias de direitos sociais. A partir de pesquisa nos anos 2012 e 2013, Segatto (2015) conclui não existir colaboração relevante entre estado e município na política educacional do Maranhão, percebendo políticas independentes, embora ocorram relações entre eles. A autora destaca que as relações entre Estados e municípios no Brasil são heterogêneas, podendo ser verticais ou horizontais, mais ou menos institucionalizadas.

Realizadas em 2010 e 2014, e inspiradas em Documentos Referências das Conferências Nacionais de Educação, as Conferências Maranhenses de Educação põem no debate público demandas por sistemas articulados de educação e o Regime de Colaboração, consequentemente, impulsionando e influenciando os Planos de Educação, a exemplo do Plano Estadual de Educação do Maranhão, aprovado pela Lei nº 10.099/2014. Esse Plano foi aprovado antes do Plano Nacional e no término de um governo, marcado por interesses políticos.

O governo do Maranhão, iniciado em 2015, teve o dever de implantar o Plano de Educação e resolver problemas da qualidade educacional e de vida da população. Na cerimônia de posse, anuncia o Programa Escola Digna, que se desenvolve em Macropolítica educacional e é centrado em relações intergovernamentais.

O estudo que ora se descreve possui abordagem qualitativa, e se desenvolve por meio das pesquisas bibliográfica e documental. O objetivo é discutir o movimento da Macropolítica Escola Digna no período de 2015 a 2020, dando ênfase às normas e regras de pactuação, com ênfase em alguns significados educativos.

2 COMPROMISSOS COM A EDUCAÇÃO NO GOVERNO FLÁVIO DINO

O Maranhão tem história com diversos contrastes, rupturas e discontinuidades nas políticas educacionais em governos de Roseana Sarney (1995-2001/2009-2014), de José Reinaldo (2002-2007), Jakson Lago (2008- 2010) e Flávio Dino (2015-2022). Esse movimento tem implicações nos baixos indicadores sociais e educacionais divulgados, até 2014, pelo IPEA, INEP e o IBGE, IDH, IDEB, Taxas de Analfabetismos e outras exclusões educacionais.

É nesse contexto de negação de direitos básicos, de enormes desigualdades sociais, econômicas e educacionais, que Flávio Dino, na “Coligação Todos pelo Maranhão”, elaborou o Plano de Governo intitulado “Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social” para concorrer às eleições, de 2014, em oposição ao grupo Sarney. Esse Plano foi construído a partir do levantamento de propostas para solucionar os graves problemas do Maranhão apresentadas por mais de trinta mil pessoas em reuniões partidárias e plenárias setoriais e temáticas.

A estruturação do Plano apresenta doze diretrizes programáticas e 65 propostas prioritárias para a administração do estado do Maranhão. Desse total, seis foram para a educação básica, sendo duas com ênfase na realização de parceria com os municípios. (COLIGAÇÃO TODOS PELO MARANHÃO, 2014). As ações sobre a educação: programa de valorização docente: universidades regionalizadas; curso de medicina estadual; conselho universitário do Maranhão; Educação Profissional; Escola em Tempo Integral e outros.

No Ato de Posse, conforme Lima, Bianchini e Lima (2019), Flávio Dino anunciou quatro atos de Educação: por Decretos, Seleção Democrática de Gestores escolares; Programa Escola Digna; Mais Bolsa Família-Escola; e por Projeto de Lei Gratificação de Incentivo de Desempenho da Gestão Escolar. No entanto, os autores indicam também a relação da Escola Digna com o Programa Mais IDH e, mais tarde, com o Mais IDEB.

3 ESCOLA DIGNA, REGIME DE COLABORAÇÃO E REGRAS DE PACTUAÇÃO

A Macropolítica Escola Digna valoriza relações intergovernamentais cooperativas com compromissos pactuados e formalizados com municípios, por meio de adesão e termos de compromisso com uma nova dinâmica do Regime de Colaboração entre governos subnacionais. No início, Escola Digna foi instituída como Programa, por meio do Decreto Estadual nº 30.620/2015, com o objetivo de:

[...] propiciar, às crianças, jovens, adultos e idosos atendidos pelo Sistema Estadual de Ensino e pelo Sistema Público de Ensino dos Municípios, o acesso à infraestrutura necessária para as suas formações como cidadãos livres, conscientes e preparados para atuar profissionalmente nos mais diversos campos da atividade social. (MARANHÃO, 2015)

Esse Decreto previa várias ações numa relação vertical, entre elas: expansão e melhoria da rede escolar; construção e reformas de prédios escolares; infraestrutura básica, tais como poços, rede hidráulica e elétrica; formação de professores; fortalecimento da gestão escolar democrática; insumos educativos; assessoria pedagógica às redes escolares; e indução financeira com bolsas e prêmios.

A Macropolítica foi estruturada em 6 eixos de atuação, Ensino Médio Integrado em Tempo Integral; Eixo formação continuada; Eixo Regime de Colaboração; Eixo Gestão Educacional; Eixo Avaliação Educacional; Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia. A partir de 2019, priorizam-se as ações de infraestrutura escolar; gestão; avaliação educacional; planejamento, suprimento e suporte; apoio na gestão de programas e projetos federais.

O foco da política no Regime de Colaboração observa-se no texto do Decreto 30.620/2015, que institui a Macropolítica; e nos Decretos 31.110/2015, 32.596/2017 e 33.631/2017 que alteram e/ou revogam alguns artigos do primeiro Decreto, mas não modificaram o objetivo da Macropolítica. Assim, o Regime de Colaboração é papel central na agenda da educação do Maranhão, tornando-se Política de Estado pela Lei 10.995/2019, que institui a Política Educacional Escola Digna e pelo Decreto 34.649/2019, que institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, ação estratégica da Macropolítica.

Os atos normativos citados indicam que o pacto colaborativo dar-se-ia por meio da assinatura do Termo de Adesão à Macropolítica e, a partir de 2019, através da adesão dos municípios ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Também, interpreta-se que se articula ao Programa Mais IDH e com medidas de elevação do IDEB.

O Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão (Decreto 34.649/2019), vinculado à Política Escola Digna, assume como objetivo fortalecer o regime de colaboração por meio de ações para a melhoria dos indicadores educacionais e da realização de metas dos planos de educação. As ações previstas são: construção ou reforma de escolas, com ênfase em creches; formação de professores e apoio à gestão democrática; acesso ao Sistema de Avaliação de Aprendizagem; Assessoria técnico-pedagógica; oferta de kits pedagógicos de alfabetização; e entrega de veículos.

Na pactuação, as contrapartidas dos entes federados são definidas em regulamentação específica, emitida posteriormente pelo Secretário A pactuação ainda autoriza o Secretário da Educação Estadual a firmar parcerias, além das prefeituras, com outras instituições públicas e privadas, mas a sustentabilidade financeira da Macropolítica corre por conta das dotações orçamentárias do Governo do estado. Para tanto, a Macropolítica possui Unidade Orçamentária própria na forma de Fundo por meio da Lei nº 10.307/2015.

Um bom exemplo são as ações de construção das escolas realizadas diretamente pelo Governo do Estado do Maranhão e entregues aos municípios, que têm a responsabilidade de manter toda a estrutura física e de pessoal necessária ao andamento das ações pedagógicas. (MARANHÃO, 2016). Nesse caso, a contrapartida das prefeituras municipais foi a disponibilização de terrenos adequados à construção das escolas e dos recursos pactuados no termo de adesão para manutenção das atividades pedagógicas. Quanto às assessorias técnico-pedagógicas, a contrapartida do município está relacionada a garantir as condições necessárias para que professores, gestores e técnicos participem da formação continuada ofertada pelo estado (MARANHÃO, 2016).

Nessa relação, o próprio governo do estado executa as ações diretamente no município após assinatura do Termo de Cooperação ou Adesão. Dessa forma, não existe transferência de recursos diretamente para as prefeituras através da modalidade de convênios, estratégia essa usada com muita frequência em governos anteriores a 2015. Fatos dessa natureza podem favorecer a redução de práticas clientelísticas, e consequente dispersão de

recursos públicos. Mas o Pacto pela Aprendizagem conta com a adesão de 216 dos 217 municípios, o que demonstra a capilaridade e importância da Macropolítica em todo o território (Movimento Colabora Maranhão, 2021).

Outras ações foram desenvolvidas no âmbito da Macropolítica, que são: a construção do Documento Curricular do Território Maranhense, realizada de forma colaborativa, o Prêmio Escola Digna e o Bolsa Auxílio Educacional, instituídos através da Lei nº 319/2021, com o objetivo de incentivar a melhoria dos indicadores educacionais no Maranhão. Conforme o *site* da SEDUC/2021, o desenvolvimento destas ações pela Secretaria de Educação tem a parceria de empresas privadas, tais como: Associação Bem Comum, Fundação Vale, Fundação Lemann, Instituto Natura, FGV, Vale, dentre outras.

A dinâmica do Regime de Colaboração entre estado e municípios, em âmbito nacional, envolve modelos de relações intergovernamentais e formas de pactuação diversas. Muitas vezes, eles são estruturados em relações clientelísticas, ou baseadas na dependência do município em relação ao estado, ou do estado e dos municípios, funcionando como executores de medidas concebidas pela União. Assim, infere-se que a forma de pactuação entre o estado e os municípios na Macropolítica Escola Digna se encaminha como colaboração horizontal, à medida que estabelece relações com os municípios sem conexão federativa com a União. Além desse aspecto, a forma de pactuação é aberta a parcerias com instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Essa visão é ratificada por Ferreira (2019) quando analisa que, historicamente, o padrão de gestão das políticas de educação no Maranhão foram inconstantes, deslocado da realidade social e segmentado, apresentando-se muitas vezes a serviço do favoritismo político e uma extensão de interesses privatistas e elitistas, mas com a Escola Digna o governo tem valorizado a continuidade da política e ações mais plurais e democráticas.

4 CONCLUSÃO

A Macropolítica Escola Digna coloca-se como avanço face às tradições das relações intergovernamentais estabelecidas historicamente no estado do Maranhão e tem contribuído a melhoria da educação maranhense com construções e reformas de escolas, com formação de professores e gestores, com referência curricular comum, assessorias pedagógicas e outras ações pedagógicas com implicações na qualidade educacional.

Fica evidente que o estado coordena e centraliza as ações e decisões da Macropolítica (relação vertical). Isso permite inferir que a relação intergovernamental estava centrada no governo estadual e que, a médio e longo prazo, as ações podem sofrer diminuição e/ou descontinuidade, em contrário aos objetivos e princípios da Escola Digna. Mas é fato que existe a participação dos municípios no âmbito da gestão municipal, sinalizando um movimento também de construção de um modelo horizontal.

REFERÊNCIAS

COLIGAÇÃO TODOS PELO MARANHÃO. Propostas para um Maranhão com

desenvolvimento e justiça social. São Luís, maio, 2014.

FERREIRA, Fabrício dos Santos. **Políticas públicas educacionais para o ensino médio: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019.** 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021.

LIMA, L.M; BIANCHINI, A. R; LIMA, F.C.S. Educação Básica no Maranhão primeiro Governo Dino: políticas e ações. *In*: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; RODRIGUES, C. M. L. (Orgs.). **A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das Redes Públicas de Ensino da Região Nordeste.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

MARANHÃO. Decreto nº 30.620 de 02 de janeiro de 2015. Institui o Programa Escola Digna. São Luís, 2015.

MARANHÃO. Lei Estadual 10.099 de 11 de junho de 2014. São Luís, 2014.

MARANHÃO. Decreto nº 34.649 de 02 de janeiro de 2019. Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna. São Luís, 2019.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação:** Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV-EAESP, São Paulo, 2015.