

O Regime de Colaboração no Ceará

Em Aberto, Brasília, v. 19, n. 75, p. 133-137, jul. 2002.

Rui Rodrigues Aguiar

Doutorando em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC).
rui@insoft.softex.br

O regime de colaboração no âmbito da política educacional cearense

A despeito do primeiro semestre do Plano Real ter promovido uma certa euforia na economia brasileira, os recursos para manutenção e desenvolvimento da educação básica não eram tão animadores em janeiro de 1995 no Ceará, quando, pela primeira vez, em 20 anos o orçamento público da educação era previsível.

O Plano Real tão-somente permitiu, nesse primeiro instante, o cotejo entre a necessidade de gasto no setor e a previsão de arrecadação, que resultou na seguinte constatação: a expansão da rede estadual de ensino, dentro dos padrões de pagamento de recursos humanos, necessidades de investimento e custeio, era mais cara do que os recursos disponíveis permitiriam realizar – mesmo considerando os recursos para investimentos futuros do Projeto Nordeste, situação que veio a exigir da política educacional outros mecanismos de negociação.

Diante da escassez de recursos financeiros, optou-se pela sua racionalização, dando-se início a um programa de reformas educacionais baseadas na democratização da gestão escolar, na municipalização do ensino fundamental e educação infantil e na desconcentração administrativo-financeira da rede estadual. Uma segunda frente de reformas foi realizada na área pedagógica, com a implantação de um sistema de acompanhamento pedagógico e a proposição de novos parâmetros curriculares para a educação básica, em consonância com a política nacional.

As reformas aconteceram entre 1995 e 2000, dentro deste complexo quadro de escassez de recursos financeiros. A construção de consensos foi feita em torno da implementação da política “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, que sintetizava em si os princípios de mobilização (todos pela educação), a proposta pedagógica fundante (educação de qualidade) e a meta política de democratização do acesso (para todos).

É nesse contexto que surge o modelo de colaboração Estado-município-sociedade no setor educacional cearense. Para dar

conseqüência a tal política, todos os setores sociais foram envolvidos no Ceará, desde a comunidade, convidada a escolher diretamente os diretores escolares e formar conselhos no interior da escola, até empresários e educadores, reunidos em esforços inovadores como o Fórum da Educação, passando pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esses processos de mobilização, envolvimento e comprometimento social e institucional ampliaram o conceito de regime de colaboração, que geralmente é empregado na descrição do esforço conjunto de entes federados para garantia de oferta de serviços educacionais. No Ceará, o regime de colaboração foi estendido aos setores governamentais e não-governamentais, alcançando características não apenas de contratação, mas sobretudo de processo e pactuação, com a proposição de alternativas aos problemas educacionais ampliadas a todos os atores sociais.

A seguir é feita uma rápida descrição de uma parte do regime de colaboração cearense, aquela que diz respeito às ações do Estado e dos municípios.

Cooperação financeira e arcabouço legal

Em 1995 foi aprovada a Lei de Municipalização,¹ que permitiu a celebração de convênios entre o governo do Ceará e os municípios de Icapuí, Iguatu, Jucás, Maracanaú, Marco e Maranguape. Tal instrumento legal, ao definir uma série de condições de habilitação, de alguma maneira veio limitar o ingresso de maior número de municípios no processo. Por outro lado, o governo do Estado não dispunha de recursos suficientes para garantir o financiamento em todos os municípios que estavam em condições de tornarem-se signatários de convênios, segundo os quais o governo do Ceará complementaria, em recursos financeiros, o que faltasse a cada município para a garantia de um

¹ Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995. Dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará e dá outras providências.

custo-aluno mês de R\$ 15 (valor de 1995), cabendo ao município a comprovação do gasto mínimo constitucional de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. De uma certa maneira este mecanismo antecipou o modelo que depois veio a ser adotado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em janeiro de 1997, portanto um mês após a aprovação da Lei do Fundef² e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),³ a Secretaria da Educação Básica do Ceará promoveu uma série de reuniões com os municípios cearenses, divulgando a nova legislação e propondo a realização de um concurso público unificado para ingresso no magistério, iniciativa que teve a adesão de 124 municípios na primeira etapa e 106 municípios em um segundo concurso. Considerando o esforço destes municípios no sentido de dotar as redes municipais das condições de mão-de-obra docente para fazer frente às demandas de expansão previstas com a implantação do Fundef em 1998, o governo do Estado do Ceará celebrou convênio com 129 dos 184 municípios cearenses, no âmbito da Lei de Municipalização, antecipando desta maneira a implantação do Fundef no Ceará, embora em condições distintas do Pará, que contava com recursos complementares da União.

Com a implantação do Fundef no Estado, em janeiro de 1998, grande parte dos efeitos da legislação estadual de municipalização perdeu seus atrativos, sobretudo os financeiros, obscurecidos pela legislação federal que garantia tanto um valor-aluno ano maior, quanto tornava compulsória a participação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. É importante ressaltar que o Fundef, entretanto, trata apenas de uma parte do amplo espectro do regime de

² Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

³ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

colaboração, sendo mesmo questionável se uma iniciativa compulsória pode ser classificada como tal.

Com apoio da Consultoria Legislativa do Senado Federal, solicitado pelo então Senador Beni Veras, foi elaborado e amplamente discutido um anteprojeto de Lei de Regime de Colaboração Estado e Municípios, que ampliava os conceitos de colaboração da Lei de Municipalização e do Fundef. Tal anteprojeto previu, entre outros dispositivos, a definição comum de políticas de formação docente, mecanismos de compartilhamento de profissionais da educação e de instalações, a redistribuição da quota estadual do salário-educação, o planejamento de rede e a transformação do Instituto de Educação do Ceará em Instituto Superior de Educação.

Os debates promovidos em torno do anteprojeto de lei suscitaram a necessidade de uma política de formação inicial e continuada com maior participação das universidades públicas presentes no Estado, além de haver promovido uma reação contrária à criação do Instituto de Educação Superior vinculado à Secretaria da Educação Básica do Ceará. Dos acordos a que se chegaram com as negociações da implantação da Lei, destaca-se a criação do Programa Magister Ceará, voltado para a formação inicial e em serviço de professores da rede pública, a criação de um Comitê de Educação, formado pelo vice-governador do Estado, os reitores das universidades públicas e os secretários de Estado de Educação e Ciência e Tecnologia e a aprovação de uma lei estadual regulamentando a redistribuição da quota estadual do salário-educação entre o Estado e os municípios.⁴

A dinâmica política, portanto, em vez de gerar uma lei abrangente, teve o efeito de suscitar uma série de acordos e convênios isolados, que têm a sua sustentabilidade baseada no atendimento pontual de demandas espacial e temporalmente determinadas. Desse modo,

⁴ Lei nº 12.935, de 19 de julho de 1999. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do salário-educação, nos termos da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, criando dispositivos de aplicação de recursos financeiros em programas municipais de transporte escolar.

avançou-se significativamente no regime de colaboração, ou seja, buscando-se acertar um alvo, alcançou-se outro. No entanto, o Estado ainda carece de um instrumento legal⁵ abrangente que regulamente as relações entre o Governo do Estado do Ceará e os seus municípios nos próximos anos.

Os últimos convênios e acordos assinados entre estes entes, sobretudo na área de democratização da gestão, sugerem que uma futura lei que estabeleça o regime de colaboração deverá considerar também dispositivos que regulamentem a gestão educacional no Estado, uma vez que os processos de autonomia e democratização das escolas, por exemplo, tornam-se prerrogativas cada vez mais presentes nas políticas educacionais modernas.

Cooperação técnica (1995-2001)

A cooperação técnica entre Estado e municípios privilegiou processos em que estavam envolvidas decisões em nível de macropolítica educacional, não tendo havido uma política de apoio focalizado a demandas dos municípios. Dentre as ações de cooperação técnica, realizadas entre janeiro de 1995 e setembro de 2001, devem ser destacadas:

a) *A criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede)*. Criados em 1996, os Crede tornaram-se instâncias privilegiadas de articulação para a implementação de políticas educacionais e acompanhamento dos convênios de colaboração Estado-municípios-sociedade. A ampla distribuição espacial (os Crede estão presentes nas 21 regiões administrativas do Estado) permitiu que tais Centros garantissem um eficiente sistema capilar de comunicação e fluxo de informações;

b) *O concurso público único para o magistério da rede pública*. Principal resultado do amplo processo de mobilização dos municípios realizado entre janeiro e março de 1997, por ocasião da

⁵ A Lei da Municipalização (Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995), continua em vigência.

divulgação da LDB e do Fundef, o concurso público único para o magistério de 1997 contou com 45 mil inscrições a 31 mil vagas na rede pública em 124 municípios, tendo sido aprovados 21 mil professores habilitados para o magistério; a um segundo certame, realizado em 1998, 21 mil professores concorreram a 11 mil vagas, tendo sido aprovados 8 mil docentes. A contratação destes profissionais foi viabilizada com a antecipação de recursos do governo do Estado no âmbito da Lei de Municipalização, antecipando também a implantação do Fundef no Estado;

c) *O apoio técnico à expansão da educação infantil.* Com apoio do Unicef e em uma ação consorciada das Secretarias de Estado da Educação, Saúde e Trabalho e Ação Social, promoveu-se, entre 1997 e 2001, a qualificação da oferta de educação infantil, a integração das ações e a formação de professores, iniciativas que têm permitido a recuperação do nível de matrículas, rebaixado após a implantação do Fundef, em 1998;

d) *A integração das políticas de formação de professores.* Uma das principais decorrências da discussão da minuta da Lei de Regime de Colaboração, a integração das políticas de formação docente deu-se inicialmente com a realização conjunta, a partir de 1999, do Proformação, destinado a professores não habilitados e do Programa Magister Ceará, lançado em 2000, destinado à habilitação em nível superior e em serviço de professores com habilitação de nível médio. O Magister Ceará inovou a oferta de formação nesta área ao oferecer três licenciaturas (Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Códigos e Linguagens), com diversas possibilidades de habilitação, procurando atender à demanda de formação nas três áreas do conhecimento. Participaram destas iniciativas 74 municípios no Programa de Formação de Professores Leigos em Exercício (Proformação) e 109 municípios no Magister Ceará, com abrangência de 3.469 e 4.212 professores respectivamente; e

e) *A seleção conjunta de núcleos gestores escolares da rede pública.* Depois de ter sido realizado em 1995 e 1998 nas escolas da rede estadual, o processo de escolha de diretores através de processo seletivo de provas e títulos vai ser realizado com a participação

de 891 escolas de 80 municípios em 2001, sendo que 12 destes municípios também aderiram ao processo de eleição de diretores.

Resultados alcançados

O principal resultado alcançado pelos processos de colaboração Estado-municípios foi a aceleração da municipalização do ensino fundamental, que se encontrava estabilizada em 1995. A partir deste ano é notória a mudança na inflexão da curva de oferta do ensino fundamental público pelo poder municipal, que era de 60,5% naquele ano e chegou a 77,8% em 2001. A municipalização do ensino fundamental foi responsável, em parte, pela expansão do ensino médio na rede estadual, que respondeu, em 2001, por 99,1% da matrícula pública neste nível de ensino, superando os 79,8% registrados em 1995.

Outro aspecto beneficiado com tais políticas foi o da formação docente. O porcentual de funções docentes habilitadas em nível normal ou superior chegou a 85% em 2001, superando os 78,1% de 1995.

Embora os resultados de desempenho no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica tenham se estabilizado, a taxa de aprovação no ensino fundamental subiu a 74,3%, tendo a taxa de reprovação caído para 21,4%, em 2001. Estas taxas posicionam o Ceará como o Estado com melhor desempenho no Nordeste.

Regime de colaboração e a Escola do Novo Milênio

A ampla mobilização promovida entre 1995 e 2000 está tendo continuidade em 2001, quando se lançou a proposta Escola do Novo Milênio, que se constitui um processo de consolidação das reformas empreendidas no primeiro período. Esta nova mobilização adotou, como metodologia, a definição de Agendas

de Compromissos, das quais são signatários diversos segmentos sociais. Até agosto de 2001 estavam firmadas a “Agenda 0 a 5 anos”, voltada para a integração das ações setoriais nas áreas de educação e desenvolvimento infantil, a “Agenda de Gestão Educacional”, que estabelece parâmetros para a democratização da gestão em toda a rede pública e a “Agenda 6 a 10 anos”, que propõe a antecipação do ensino fundamental aos seis anos de idade e políticas para a melhoria

do processo de alfabetização e ensino nas séries e ciclos iniciais do ensino fundamental.

Grande parte das ações decorrentes das Agendas de Compromissos será financiada pelo Acordo de Empréstimo assinado entre o governo do Ceará e o Banco Mundial, que deverá destinar 150 milhões de dólares para a melhoria da qualidade da educação básica pública.