



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGPP)

LUCAS GUIMARÃES LUSTOSA

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA

DIGNA: colaboração federativa na política educacional no Maranhão

São Luís

2022

LUCAS GUIMARÃES LUSTOSA

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA

DIGNA: colaboração federativa na política educacional no Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. .
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

São Luís

2022

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

GUIMARAES LUSTOSA, LUCAS.

AValiação DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
ESCOLA DIGNA : colaboração federativa na política
educacional no Maranhão / LUCAS GUIMARAES LUSTOSA. - 2022.
115 p.

Orientador(a): SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
SÃO LUÍS, 2022.

1. Descentralização. 2. Educação. 3. Escola. 4.
Regime de Colaboração. I. DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA,
SALVIANA. II. Título.

LUCAS GUIMARÃES LUSTOSA

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA

DIGNA: colaboração federativa na política educacional no Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em: 28/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Salviana, de Maria Pastor Santos Sousa (UFMA) - Orientadora

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (UFMA)- membro interno

Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa (UEMA)- membro externo

Profa. Dra. Cristiana Costa Lima (UFMA)- suplente

*Aos meus avós,
Maria de Jesus Guimarães Lustosa e
Raimundo Lustosa Barros*

AGRADECIMENTOS

A meu Deus agradeço por ter me guiado para esse importante passo na vida pessoal e profissional.

À CAPES pelo apoio financeiro que foi essencial para o andamento e conclusão da pesquisa.

Agradeço a minha família que de longe sempre me apoiou: minhas duas mães, Antonilda (mãe) e Maria de Jesus (minha avó), e meu pai Raimundo Lustosa (avô), pelas palavras apoio e orações constantes. Aos meus tios e tias, Santana, Fernanda, Maria de Fátima, César, Andréa, Célia e Marcos e minha irmã Izabella.

Ao meu companheiro Marcelo, que esteve comigo nos momentos de empolgação e ansiedades sobre esse projeto e me deu total incentivo, amor e força que me aliviava em meio ao cansaço.

A Washington, Sara e Railton que deram todo suporte à Casa Guarnicê quando não pude estar presente.

Ao grupo estudo do IFMA/Campus Viana que fiz parte, composto pelos alunos Ana Gabrielle e João Victor, professores do IFMA, José de Arimatea e Inês, que contribuíram com momentos de discussão da temática.

Aos servidores do Programa de Políticas Públicas: professores, administrativos, auxiliares de limpeza e manutenção, e aos companheiros de turma, Brenda, Celeste, Safira e Leida e a todos que de alguma forma se preocuparam comigo nesse processo.

Agradeço imensamente à minha orientadora, Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, pela confiança e por todo cuidado, paciência e apoio durante o percurso.

À banca examinadora, pelas indispensáveis contribuições teóricas e conceituais.

E, por fim, aos entrevistados, gestores da SEDUC-MA e Articuladores Pedagógicos Municipais, por contribuírem com a viabilidade dessa pesquisa.

*“Se não existisse o Sol
Como seria pra Terra se aquecer
E se não existisse o mar
Como seria pra natureza sobreviver
Se não existisse o luar
O homem viveria na escuridão
Mas como existe tudo isso meu povo
Eu vou guarnecer meu batalhão de novo.”
Toada Bumba Meu Boi da Maioba*

RESUMO

Avaliação do processo de implementação do Programa Escola Digna, do Estado do Maranhão, considerando o regime de colaboração entre os municípios beneficiados. O objetivo da pesquisa que deu suporte à Dissertação foi analisar o Programa e identificar os avanços, limites e desafios nas formas de organização e de gestão, considerando a estrutura hierárquica e decisória e os níveis de autonomia dos entes federativos envolvidos. Considera-se que historicamente o país, nesse campo, apresenta como principais características a dualidade e a centralização política, mesmo quando há parcial descentralização em nível administrativo. O Programa Escola Digna propõe-se romper com essa lógica, iniciando um processo de reversão das assimetrias socialmente consolidadas no Maranhão, de um lado buscando incluir maior número de estudantes em escolas de boa qualidade e, de outro, reforçar a descentralização participativa como seu princípio operacional, com vistas a adequar o estado aos novos desafios postos pela reestruturação capitalista em curso.

Palavras-Chave: Educação; Escola; Regime de colaboração; Descentralização.

ABSTRACT

This paper evaluate the implementation process of the Escola Digna Program, of the State of Maranhão, undertaking in the field of management and decision-making of the policy among the benefited municipalities. The objective of the research that supported the Dissertation was to analyze the Program and identify the successes and obstacles in the operationalized forms of organization and management, considering the hierarchical and decision-making structure and the levels of federative members involved. Historically the country, has duality and political centralization as main characteristics, even when there is partial decentralization at the administrative level. The Escola Digna Program proposes to break with this logic, initiating the process of reversing the social asymmetries consolidated in Maranhão, on the one hand seeking to include a greater number of students in good quality schools and, on the other, reinforcing participatory decentralization as operational principle, seeking to adapting the state to new challenges caused by the capitalism.

Keywords: education, school, collaboration regime, decentralization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do IDHM nas UFs brasileiras de 2017.	44
Figura 2 - Gráfico de Evolução do IDHM nas UFs na ordem do maior ao menor valor (2016 e 2017)	44
Figura 3 - Distribuição dos 30 municípios de menor IDHM no mapa do Estado.....	59
Figura 4 – Projeto arquitetônico	70
Figura 5 - Mapa da Distribuição das Unidades Regionais de Educação	77
Figura 6 – Atores estratégicos	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aspecto relativo à eficácia do processo de implementação	20
Tabela 2 - Relação dos municípios selecionados para implementação do Plano Mais IDH	56
Tabela 3 - Etapas do processo de implementação	65
Tabela 4 - Etapas do processo de implementação	66
Tabela 5 - Entrevistados	73

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADE - Arranjos de desenvolvimento da educação

A.P.M - Articulador Pedagógico Municipal

A.P.R - Articulador Pedagógico Regional

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF - Constituição Federal

DEM - Democratas

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FJP - Fundação João Pinheiro

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFMA - Instituto Federal do Maranhão

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM-L - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Longevidade

IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IDHM-E - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PPGPP - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PAR - Plano de Ações Articuladas

PNE - Plano Nacional de Educação

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PP - Partido Progressista

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PPS - Partido Popular Socialista

PROS - Partido Republicano da Ordem Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PSL - Partido Social Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PV - Partido Verde

PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PSD - Partido Social Democrático

PRP - Partido Republicano Progressista

PHS - Partido Humanista da Solidariedade

PTN - Partido Trabalhista Nacional

PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil

PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PEN - Partido Ecológico Nacional

PR - Partido da República

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PNDU - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SD - Partido Solidariedade

SUPREC - Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração

SEDUC - Secretaria Estadual de Educação

SINFRA - Secretaria de Estado da Infraestrutura

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

TPE - Todos pela Educação

URE - Unidades Regionais de Educação

UFs - Unidades Federativas

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

UEMA - Universidade Estadual do Maranhão

UEMASUL - Universidade Estadual do Maranhão do Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Contextualizando o objeto de estudo.....	14
1.2. Percurso metodológico.....	19
1.3. Plano de dissertação.....	23
2. DESCENTRALIZAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL.....	24
2.1. Políticas públicas educacionais e descentralização no Estado Federativo Brasileiro.....	25
2.2. O regime de colaboração no contexto educacional.....	36
3. EDUCAÇÃO PÚBLICA NO MARANHÃO E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA.....	44
3.1. Panorama social do Maranhão.....	45
3.2. O contexto político do Maranhão.....	55
3.3. O Plano Mais IDH.....	58
3.4. O Programa Escola Digna.....	67
4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA: A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.....	79
4.1. A questão da colaboração federativa na política educacional no Programa Escola Digna.....	80
5. CONCLUSÃO.....	96
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.....	104
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	107
APÊNDICE C – OFÍCIO SEDUC (AUTORIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA).....	110
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO CEP.....	111

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualizando o objeto de estudo

O presente documento constitui-se em uma Dissertação desenvolvida no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Tem como objeto de estudo o Programa Escola Digna, um dos eixos do atual Plano de Governo do Maranhão. Resulta de pesquisa avaliativa cujo fio condutor foi a estratégia de colaboração adotada entre os entes federativos para melhorar os indicadores sociais no campo da educação no Maranhão, buscando aferir os graus de eficácia das ações empreendidas pelo corpo gerencial e decisório da política. Dessa maneira, vincula-se à área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais, especificamente à linha de pesquisa que trata de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

O interesse pela referida temática decorre da minha experiência pessoal como aluno de escolas públicas e de meu envolvimento em movimentos sociais em prol dessa forma de educação. Foi assim que, na condição de estudante do ensino fundamental e médio, em Itinga do Maranhão, pude presenciar uma série de precariedades estruturais e conjunturais que limitavam o processo de ensino-aprendizagem, realidade presente também em outros municípios maranhenses afastados dos grandes centros urbanos.

Da mesma forma, como discente do curso de Administração da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), em Imperatriz – MA, também me deparei com dificuldades relacionadas à estrutura física, financeira e administrativa dessa instituição. Nesse período, engajei-me no movimento estudantil, vivenciando o momento em que o Campus de Imperatriz adquiria autonomia de gestão, através da Lei Estadual nº 10.525 de 3 de novembro de 2016 (MARANHÃO, 2016), que cria a Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL, conquista histórica da Universidade e produto de anos de luta de professores, estudantes e movimentos sociais que reivindicavam a descentralização e a democratização do ensino superior no Maranhão.

O processo de criação da UEMASUL deu-se em um cenário que apresentava novas perspectivas para a educação maranhense, a partir da eleição

de Flávio Dino, em 2015, com implementação de novas estratégias para a oferta da educação, o que me levou a eleger como espaço privilegiado de pesquisa as políticas educacionais que estavam sendo implementadas nesse Governo, particularmente o Programa Escola Digna.

O Programa Escola Digna faz parte do Plano de Ações Mais IDH que nasceu com o propósito de articular 13 iniciativas de diversas secretarias com foco inicialmente nos 30 municípios com menor IDH no Maranhão. Trata-se do maior investimento que já houve em educação no estado, visando substituir escolas de taipa por construções de alvenaria e oferecer acompanhamento técnico-pedagógico aos municípios beneficiados. E, também, a estratégia de implementação proposta, centrada na ideia de regime de colaboração entre estado e municípios, é considerada inovadora, além de provocativa, considerando-se o atual cenário político de ataque à educação pública no país.

Do ponto vista metodológico, na avaliação aqui desenvolvida, privilegiei o processo de implementação, tempo este em que os planos formulados se tornam realidade, a partir de instrumentos de ação estatal, ao encargo dos implementadores. Portanto, nesse momento, são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretendem que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados, para materializar o Programa Escola Digna, seus avanços, desafios e limites. E, na intenção de alinhar meus conhecimentos na área da Administração, optei por uma pesquisa centrada nos aspectos gerencial e decisório do processo de implementação.

Compreendo que o processo das políticas públicas é um movimento complexo e dinâmico que exige tomadas de decisões, o que Dye (1984) sintetiza como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Porém, no presente estudo, amplio esse conceito definindo políticas educacionais, tal como outras políticas públicas, como resultado de processos que envolvem a participação de múltiplos sujeitos sociais, além de demarcados por diferentes fatores econômicos, políticos e ideológicos. E a implementação como um movimento que articula diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas, trazendo elementos para a reformulação, ressignificação ou, até mesmo, o fim de determinada política pública.

Comungo do entendimento de que, no decorrer da implementação de uma política pública, o planejamento desenvolvido na formulação pode sofrer

reelaborações pelos agentes implementadores, a depender da relação de forças envolvidas. Pois, no momento em que é pensada, não é possível prever acontecimentos favoráveis ou desfavoráveis, o que pode gerar a necessidade de se rever alguns pontos previstos em sua elaboração (BRANDÃO; SILVA; PALOS, 2005). Como lembra Arretche (2001), esse processo vai demandar constante tomada de decisões, o que resultará no redesenho do programa assumido por unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais.

Na visão de Arretche, "na prática, qualquer política pública é, de fato, feita pelos agentes encarregados da implementação" (2001, p. 47), ou seja, "eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política" (p. 48). A autora continua colocando em foco a atividade dos implementadores ao afirmar que estes possuem considerável autonomia para determinar a natureza, quantidade e qualidade de bens e serviços a serem oferecidos.

Na concepção de Draibe (2001), é importante conhecer a natureza e atributos daqueles que conduzem o processo de implementação, a capacidade de gerenciar, liderar, legitimar ações e as funções que cabem aos níveis hierárquicos. Assim, a autora destaca que a avaliação de implementação "tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível" (DRAIBE, 2001, p.19-20).

Nesse sentido, ainda segundo Draibe (2001), o processo de implementação de políticas públicas repousa sob orientações oriundas das preferências dos agentes que as conduzem e as implementam, ou que delas se beneficiam. Observando esses fatores, foi possível compreender as estratégias de implementação, aferindo em que medidas tiveram ou não êxitos e garantiram ou dificultaram o sucesso do programa.

Em relação à avaliação de políticas públicas, entendo, conforme descreve Silva (2008), que se efetiva

a partir de aproximações sucessivas com a realidade, de modo a possibilitar movimentos articulados capazes de superar a aparência e desvendar a essência dos fenômenos, no caso, o objeto da avaliação [...] partindo do abstrato ao concreto, com o uso articulado de diferentes procedimentos de pesquisa e informações provenientes de diferentes fontes, com realce para as informações prestadas pelos diferentes sujeitos do processo de política

ou do programa avaliado, privilegiando-se aqui os usuários, maiores interessados nesse processo. (SILVA, 2008, p. 159-160).

Ao situar a avaliação da implementação no âmbito da avaliação de processo, Draibe (2001) chama a atenção para a necessidade de o avaliador atentar para o fato de que:

as políticas e programas florescem num campo de forças, embates e conflitos, que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo” (p.26). Sendo assim, as opções metodológicas adotadas devem possibilitar “captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações (DRAIBE, 2001, p.27).

Dessa maneira, a investigação traz resultados que chamam atenção dos tomadores de decisão por considerar que é na fase de execução da política que aparecem entraves que impedem de se atingir os objetivos propostos, momento no qual as estratégias formuladas são postas à prova.

Em vista do exposto, a presente pesquisa buscou avaliar a estrutura organizacional que conduziu o processo de implementação do Escola Digna, como se apoia a partir dos graus de centralização e descentralização das decisões que operaram a política.

Foi, assim, definido um percurso metodológico que possibilitou elucidar a operacionalização da política por seus implementadores, tanto no plano da formulação (instância de decisão de âmbito estadual), quanto no da execução (instâncias de decisão municipais), no que diz respeito à concepção da política, objetivando analisar o modelo de gestão fundado na estratégia de colaboração entre os entes federativos (estado e municípios), para alcançar os objetivos definidos para a política.

O modelo que serviu de suporte foi o Botton-up, desenvolvido por Sabatier (1986). Esta abordagem se baseia numa perspectiva de “baixo para cima”, apropriada para ser utilizada quando há um grande número de sujeitos envolvidos na implementação de uma política pública ou quando se está interessado em captar a dinâmica de diferentes situações locais. Isso significa que esse método analisa as estratégias dos diferentes sujeitos sociais visando ao alcance dos seus objetivos.

Conforme Sousa pontua (2004, p.18), “Se os princípios indicam a intenção, a operacionalização das políticas desvela a capacidade do governo em

entranhar-se no interior da sociedade”. Nesses termos, a autora destaca a capacidade do governo em concentrar ou descentralizar as decisões necessárias à consecução dos resultados preconizados. Portanto, tanto a intenção quanto o movimento de aproximação ou distanciamento vão criando espaços de poder, cuja manutenção exige a formação de compromissos que variam de intensidade e direção de acordo com as pressões exercidas, tanto de fora, como de dentro do próprio aparelho de Estado. Ainda de acordo com Sousa (2004, p. 18):

A influência de grupos e movimentos sociais na configuração centralizada ou descentralizada das políticas governamentais depende, portanto, da sua capacidade de articular apoios e sistematizar demandas, desvelando a densidade do tecido social associativo construído na base. Desse modo, quando esse tecido se mostra frágil, mesmo quando são criados canais, no interior do aparelho de Estado, destinados a viabilizar a participação, os representantes indicados para ocupá-los não serão capazes de defender os interesses dos segmentos sociais, no interior das classes, com menor poder de vocalização.

Através dessa perspectiva de avaliação, o estudo levou em consideração as determinações históricas e contextuais que envolvem a materialidade do Escola Digna, diante da realidade na qual acontece, abarcando uma totalidade concreta e contraditória; trazendo para o estudo diferentes sujeitos e interesses que disputam os moldes da política, ao discutir o contexto sócio-político no qual emerge o Programa, além de descrever seus pressupostos balizadores.

Sendo assim, o estudo permitiu analisar a estratégia de colaboração empreendida, tanto os condicionantes impostos à atuação dos sujeitos envolvidos na gestão do processo de implementação, como os instrumentos jurídicos que balizam o planejamento do programa e sua execução, tratando-se da estrutura organizacional e hierárquica, os graus de centralização ou descentralização, de autonomia ou dependência das partes.

Em suma, a pesquisa buscou valorizar a dimensão política da avaliação e ainda apontar o reconhecimento da necessidade de um alinhamento com a dimensão técnica; rejeitar a concepção de neutralidade na avaliação; compreender o processo avaliativo como um compromisso com a mudança da realidade; articular abordagens qualitativas e quantitativas; imprimir destaque à análise crítica da política (SILVA, 2008), além de ressaltar a necessidade de publicização dos resultados obtidos, como “momento político privilegiado da avaliação” (GOMES, 2001, p.27), tendo em vista que os resultados alcançados podem contribuir para o

acesso da sociedade a informações, de modo a instrumentalizar a participação e o controle democrático das políticas públicas.

1.2. Percurso metodológico

A avaliação de políticas públicas não é uma tarefa simples, tampouco meramente técnica. Notadamente, para decifrar a dinâmica do Programa Escola Digna, foi imprescindível a elaboração de metodologias com vistas a conhecer e julgar o objeto, o que demandou também um estudo aprofundado da realidade social. Portanto, esta avaliação vale-se não apenas de bases quantitativas para responder somente a parâmetros técnicos, mas também de conteúdos qualitativos e qualitativos que forneçam uma fundamentação sólida, haja vista que “[...] a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados serem interpretados numa perspectiva qualitativa” (SILVA, 2001, p. 75).

Destarte, para este estudo, foi fundamental ir além das aparências do que se pretendeu avaliar. O que é visível em uma primeira observação necessita ser investigado levando em consideração os nexos internos que constituem o real, que não estão manifestados, mas fazem parte de uma realidade dinâmica e em constante movimento. Portanto, a pesquisa é referenciada no materialismo histórico dialético, método que, segundo Saviani (1996), é uma concepção revolucionária que permite a reconstrução da realidade mediante um esforço de aproximação com a essência dos fenômenos investigados.

De fato, o método dialético de matriz marxiana tem suporte em categorias teóricas como história, totalidade e contradição. Para Marx, todos os modos de produção têm uma existência real, eivada de contradições que podem ser visualizadas historicamente, portanto, não podem ser explicadas por fases, mas compreendidas em sua totalidade (MARX, 1989).

No caso do capitalismo, esse método torna possível analisar sua contradição fundamental assentada na contraposição que se efetiva entre o valor de uso e o valor de troca da mercadoria e entre os aspectos útil e social do trabalho presentes na dinâmica de suas classes fundamentais, burguesia e proletariado. Enquanto a primeira se apropria dos meios de produção, a outra, a dos produtores imediatos, é desapropriada desses meios ao tempo em que são criados normas e

procedimentos no contexto do Estado que justificam as diferenças sociais, portanto, o usufruto de bens e prerrogativas por uma minoria dos quais a maioria é privada¹.

Essa contradição, fundamental para Marx, é insanável sem a ruptura com o modo de produção capitalista, mas, para muitos analistas, pode ser resolvida através de mudanças provocadas no interior do próprio sistema. Valendo-se de categorias desenvolvidas na análise marxiana, entendem esses estudiosos que nelas se pode visualizar a possibilidade apontada de construção de uma sociedade de bem-estar social regulada pela via da reforma, no contexto da qual as políticas públicas e a capacidade de organização dos trabalhadores são parte essencial para sanar as diferenças e promover a igualdade e a justiça social.

Do exposto, pode-se constatar que, partindo da matriz marxiana, derivam-se hoje duas vertentes básicas com vistas à construção de uma sociedade justa: a) a ortodoxa, que se atém à necessidade de ruptura com o modo de produção capitalista como única alternativa para sanar as desigualdades sociais entendidas como da natureza mesma desse sistema; b) a de configuração socialdemocrata que defende mudanças por dentro do sistema, com a criação de políticas públicas virtuosas, de instituições democráticas e participação da sociedade nos processos de gestão².

No campo das Políticas Públicas, que hoje dão forma ao Estado Capitalista, portanto, essa corrente heterodoxa tem sido uma das matrizes usadas para explicar, não só a ação dos governos e sua relação com os movimentos organizados da sociedade, mas, sobretudo, as razões das desigualdades sociais que justificam a própria necessidade desse tipo de intervenção governamental.

Políticas Públicas que conformam a programas como o Escola Digna se adequariam, portanto, ao segundo eixo mencionado: reforma do capitalismo e geração de políticas públicas, capazes de conciliar legalidade e justiça baseada na ideia de igualdade social.

Partindo dessa perspectiva, o regime de colaboração e os processos consequentes de centralização e descentralização das ações que vêm dando forma ao Programa Escola Digna são analisados na presente Dissertação como processos concomitantes e multidimensionais da gestão pública. São ações articuladas em que

¹ Saviani (1996) afirma que o materialismo histórico dialético é uma concepção revolucionária e consequentemente histórica, pois permite a reconstrução da realidade mediante um esforço de aproximação com a essência dos fenômenos investigados.

² Conferir sobre o tema em Bobbio (1986;1992).

a instância federal e os entes subnacionais podem ser visualizados no desempenho de suas competências específicas e em contexto de compartilhamento de decisões.

A avaliação aqui efetivada, do tipo ex-post, uma vez que se realiza concomitantemente à execução do programa, e com base em ações já realizadas, considera as categorias da análise marxista da contradição, da totalidade e da história, e defende que no atual contexto histórico é fundamental a defesa de políticas públicas que atendam à demanda dos trabalhadores. Draibe aponta que esse tipo de avaliação se concentra em averiguar os graus de eficiência e eficácia, como o programa está atendendo aos objetivos e se há efetividade, traduzida nos resultados, impactos e efeitos positivos. (DRAIBE, 2001).

Portanto, neste estudo, buscou-se identificar as estratégias, as escolhas e decisões dos agentes que orientaram a implementação, com vistas a verificar em que medida tais estratégias tiveram ou não êxito, garantiram ou dificultaram o seu sucesso. Daí por que consideramos o modelo Botton-up para efetuar uma espécie de mapeamento da rede de sujeitos envolvidos na implementação do Programa Escola Digna.

Tomando como suporte a “anatomia do processo geral de implementação” postulada por Draibe (2001), foi possível sistematizar os avanços e obstáculos presentes no processo de implementação, o que demandou realizar recorte de um dos descritores indicados pela autora: o “Sistema Gerencial e Decisório da política” do processo de implementação do Escola Digna.

Tabela 1 - Aspecto Relativo à Eficácia do Processo de Implementação

Descritor	Indicadores
Sistema Gerencial e Decisório (processo de gestão)	estrutura organizacional e hierárquica; regime de colaboração: repartição de responsabilidades entre os entes municipais e estadual; centralização/descentralização das decisões medidas e procedimentos concretos adotados no sentido de visibilizar o processo de incorporação

de diferentes sujeitos envolvidos na política (nos processos de planejamento e implementação).

Fonte: Draibe (2001).

Assim, para efetuar essa avaliação, foram utilizados três procedimentos de pesquisa: revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com sujeitos envolvidos no processo de gestão.

A revisão bibliográfica permitiu contextualizar a avaliação política da política e do processo de implementação do Programa Escola Digna, a partir dos condicionantes de natureza socioeconômica vivenciados no sistema capitalista, entendendo-o como componente de Política Pública de Educação que está articulada a uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento social.

A análise documental serviu para identificar e analisar princípios norteadores, pressupostos teórico-metodológicos, a lógica da formulação e a estratégia de implementação e gestão do Programa, priorizando, especialmente, a estratégia de colaboração adotada. As referências básicas para a análise, foram os documentos oficiais relacionados à política: Planos, Guias e Termos, documentos de apoio à gestão e relatórios gerenciais, em síntese, os vários documentos pertinentes à política que me possibilitaram proceder a análise do processo de planejamento com vistas à sua formulação.

E, por fim, as entrevistas realizadas semiestruturadas com gestores da SEDUC-MA e Articuladores Pedagógicos Municipais, que, na condição de responsáveis pela implementação da política educacional Escola Digna, apresentaram seu ponto de vista sobre a proposta em análise e seu processo de implementação.

Em se tratando da entrevista semiestruturada, para Triviños (1987), os questionamentos básicos são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos, portanto, deram frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes, possibilitando um processo dialético, visando confrontar a realidade com a análise dos documentos. Para Manzini (2003), esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma

mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Nesse sentido, Triviños aponta que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152). Além disso, a entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que permite a obtenção de dados importantes e detalhados sobre as referências e aspectos de quem é entrevistado, considerando que há uma interlocução entre o sujeito entrevistado e o pesquisador, de ser um recurso que, segundo Severino (2007, p. 124), “visa apreender o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem, argumentam”.

As referências e os métodos utilizados têm como intenção desvendar perspectivas para a educação no Maranhão e ainda discutir criticamente a sociedade capitalista, diante dos desafios da educação pública na redução de desigualdades.

1.3. Plano de dissertação

Os resultados obtidos nesta pesquisa estão organizados da seguinte forma: além desta Introdução, o plano de exposição da dissertação comporta ainda mais quatro seções.

A segunda seção, intitulada “Descentralização e o Regime de Colaboração no contexto das políticas educacionais no Brasil”, apresenta dois subitens: um que traz considerações conceituais e analíticas sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas, no qual procuro demarcar o espaço teórico-metodológico do objeto de estudo. Ademais, destaco nesse primeiro subitem o intenso confronto que existe entre os sujeitos que disputam os moldes das políticas públicas educacionais, mais especificamente sobre a atuação dos agentes implementadores em nível gerencial e decisório, considerando que este é indicador adotado na avaliação; e no outro subitem, “regime de colaboração no contexto educacional”, discuto fundamentos históricos e ideológicos que perpassam a

estratégia de colaboração na educação, pontuando os moldes dessa estratégia adotada nas políticas públicas educacionais no país.

A terceira seção, intitulada “Educação Pública no Maranhão e o Processo de formulação do Programa Escola Digna”, analisa o contexto sócio-político em que o Programa Escola Digna foi formulado, situando-o no contexto de mudança da gestão do governo. Para tanto, remonta-se ao desenho da estratégia de implementação com o propósito de elucidar determinações presentes na atuação dos agentes implementadores e como tais condicionantes implicaram nos resultados obtidos. Realiza-se uma ilustração do processo de gestão dessa política. Sendo assim, é desenvolvido um estudo da dinâmica do Programa Escola Digna, destacando-se a principal estratégia da colaboração entre os entes federados. Nesse percurso avaliativo, identificam-se as convergências e divergências do processo de implementação que diz respeito à estrutura de implementação e à estratégia de colaboração adotada, bem como as formas de inserção dos vários sujeitos envolvidos no processo de gestão. Os dados configurados nesse capítulo são resultados de análise bibliográfica e documental.

Na quarta seção se avalia a estratégia de colaboração adotada no processo de implementação do Programa Escola Digna, a partir da atuação dos agentes implementadores que representam os entes federativos envolvidos, estado do Maranhão e municípios beneficiários e os instrumentos jurídicos utilizados. Assim, esta seção busca identificar os elementos que atuaram como facilitadores ou entraves na consecução das metas propostas na formulação da política e que incidiram na eficiência e eficácia do seu processo de implementação. Para tanto, é feita uma análise geral do desenho do Programa, com vistas a elucidar seus propósitos conceituais no alcance do seu objetivo.

Na quinta e última seção, apresentam-se considerações finais acerca da eficiência e da eficácia do Programa avaliado, no intuito de colaborar no processo de aperfeiçoamento da política.

2. DESCENTRALIZAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Esta seção tem como objetivo discutir a descentralização e o regime de colaboração no campo educacional do Brasil, considerando aspectos históricos e fundamentos ideológicos. Por essa razão, este texto foi desenvolvido de uma revisão bibliográfica que busca analisar a Política Educacional brasileira a partir da reforma do Estado ocorrida nos anos de 1990, com ênfase no processo de descentralização da gestão das políticas públicas educacionais e das expectativas trazidas pelo regime de colaboração neste contexto.

Dessa forma, o primeiro subitem trata sobre o federalismo no Brasil, como sistema político-administrativo e os fundamentos de colaboração que balizam a Constituição de 1988. Então, realiza-se uma breve discussão sobre o processo de descentralização na gestão educacional, sobretudo no que se refere à reflexão de sucessos, entraves e contradições presentes na implementação do pacto federativo na qualidade de instrumento de viabilização de políticas educacionais no âmbito do Poder Local.

No segundo e último subitem, destaca-se o regime de colaboração como estratégia de implementação de políticas educacionais no Brasil e ainda considerado um marco do processo de descentralização vivido no país.

2.1. Políticas públicas educacionais e descentralização no Estado Federativo Brasileiro

Do ponto de vista político-administrativo, o Estado é explicado por duas perspectivas: estado unitário (centralizado) e estado federado (descentralizado). Enquanto o estado federado é soberano constituído de estados-membros, dotados de autonomia, mas não de soberania, o estado unitário é uno, ainda que se possa subdividir. Nesse sentido, em sua definição contemporânea, o federalismo é apresentado na forma de um sistema de governo em que o poder é repartido entre o governo central e os governos locais.

Estes entes atuam por meio de um 'acordo', ou 'pacto federativo', que não comporta hierarquia, mas autonomia e interdependência na execução das competências e responsabilidades. Porém, "mesmo numa federação do tipo ideal, se não podemos afirmar que as unidades subnacionais estão subordinadas ao

governo nacional, também não é possível afirmar que são completamente autônomas” (Araújo, 2010, p. 231).

Cury (2010, p. 152) discorre que “[...] federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. Para o autor, “[...] trata-se [...] de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas” (Cury, 2010, p. 152)

Em comunhão com este pensamento, Abrúcio aponta que (2010, p. 41), “[...] o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”. Enquanto no Estado Unitário existe uma lógica de poder hierarquizada e piramidal, nas Federações o sistema é baseado na lógica da autonomia e compartilhamento do processo decisório. (Abrúcio, 2010, p. 46).

Nessa concepção, Abrúcio destaca que “a opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva” (Abrucio, 2010, p. 42). O autor destaca que uma nação não opta pelo federalismo por acaso, em geral são duas circunstâncias que acarretam a adoção desse sistema de organização político-administrativa:

A primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação. Elas podem ser territoriais (grande extensão e/ou enorme diversidade física), linguísticas, étnicas, socioeconômicas (desigualdades regionais), culturais e políticas (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). E [...] uma segunda condição: construir uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade. [...] Países que têm diversidades ou desigualdades variadas [...] precisam lidar com a natureza profunda de tais nações. O federalismo é o principal instrumento para lidar com esse processo (ABRUCIO, 2010, p. 41-42).

No Brasil, o sistema federalista foi instituído pelo Decreto nº 1, de 15/11/1889, que transformou as antigas Províncias em Estados membros criando os "Estados Unidos do Brazil". Foi adotado na primeira Constituição Brasileira da República (1891) e está materializado na Constituição Federal de 1988. Esta nasce em uma conjuntura pós- regime militar, num momento em que o país vivia um processo de redemocratização. Nesse contexto, como uma forma de contraposição

ao período da Ditadura Militar (1964-1985), lutas e movimentos se acirraram e contribuíram para a instituição do atual ‘Estado Democrático de Direito’

A escolha do federalismo no Brasil, que é baseado na lógica estadunidense³, também ocorre em razão da íntima articulação das classes dominantes com os EUA e em acordo e momento em que se adensavam as arenas de disputa da ação coletiva e o aumento de sujeitos capazes de criar e sustentar inovações político-administrativas (Abrucio, 2010, p. 42).

A Constituição Federal de 1988 representa um amadurecimento do país, com sua tentativa de se articular ao modelo de regulação de feição socialdemocrata com a criação do Sistema de Seguridade Social, garantindo os direitos ligados ao tripé saúde, previdência e assistência social, além de apresentar novo formato de políticas sociais que inclui espaços de participação e controle da sociedade. Conforme Farenzena, (2011, p. 98), [...] a Carta Magna avançou na afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia desses direitos e que seus dispositivos referentes à política social redesenharam o Sistema Brasileiro de Proteção Social”.

Por outro lado, esse modelo de feição social democrata já estava em crise sob o capitalismo, quando a Constituição de 1988 foi aprovada, uma vez que nessa década o neoliberalismo vinha adquirindo hegemonia com sua defesa de um Estado mínimo o que dificulta justamente o exercício dos direitos e a forma de gestão compartilhada previstos na Carta Constitucional⁴.

De acordo com Vieira (2001. p. 102), as políticas do Estado brasileiro, que surgem a partir da Constituição de 1988, passam a ser pensadas sobrepondo a lógica de “compartilhamento” à da “concorrência”. Há, assim, “distribuição de responsabilidades” pelos problemas sociais entre os entes da federação estabelecendo-se um “regime de colaboração”, expresso mediante processos de ação descentralizados.

Em relação à Política Educacional, Vieira (2001, p.14) detalha que “[...] a Constituição Federal de 1988 concede amplos direitos, confirmando e expandindo o interesse social pela educação”. É possível perceber que o direito à educação, ao

³ Nos EUA, o Federalismo foi estabelecido em 1787, sendo esse país uma das primeiras repúblicas constitucionais do mundo moderno. Mas, enquanto as 13 colônias da América do Norte se reuniram em uma Confederação, o Brasil já era um país de dimensões continentais quando foi instituída a Federação como -a união indissolúvel e perpétua de suas antigas províncias-.

⁴ Conferir sobre o tema em Teixeira. (2018).

lado dos demais direitos sociais resguardados na Constituição Federal, visa garantir, fundamentalmente, a dignidade da pessoa. Dessa forma, essa Carta Constitucional, além de trazer avanços no campo dos direitos e na configuração das políticas sociais do Brasil, trouxe inúmeros desafios à União, Estados, municípios e Distrito Federal em termos da operacionalização das políticas.

De fato, conforme Cury, 2010, o modelo adotado pelo Brasil e materializado na Constituição Federal de 1988 recusa tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optando por “um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados” (Cury, 2010, p. 158). Por conseguinte, “[...] é caracterizado por formas de ação conjuntas entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento” (Almeida, 2005, p. 31). Assim, podemos considerar que este modelo se desdobra em uma ‘força tarefa’ ou ainda em ações conjuntas de todas as esferas de governo, interdependentes do governo central e local, bem como na autonomia política e financeira para formular e implementar políticas próprias.

É importante lembrar ainda que, ao lado dos limites de ordem interna, no período em que se promulgou a Carta de 1988, a crise do modo de produção hegemônico e o processo crescente de globalização repercutiram nas balizas do capitalismo mediante a disseminação do ideário neoliberal exigindo dos Estados Nacionais mudanças estruturais, inclusive no campo da formação profissional. Nesse momento da história brasileira, é bem presente a discussão da necessidade de o Estado ser reformado, a fim de reduzir gastos, ser produtivo e formar trabalhadores afinados com as demandas do mercado internacional, tudo isso sem interferir nas taxas de lucro exigidas pelo mercado.

Diante desse cenário de garantias de direitos, contraditoriamente, restringiram-nos ao máximo, utilizando-se do discurso liberal da necessidade de reforma do Estado, pois,

Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado e diminuir sua atuação para superar a crise. Para a corrente neoliberal, caberá ao mercado superar as falhas do Estado. Portanto, a lógica deste deve prevalecer inclusive em si mesmo, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. O diagnóstico é que o Estado entrou em crise porque gastou mais do que podia para se

legitimar, pois tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal (PERONI, OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 761).

Nessa conjuntura, é dado início ao Plano da Reforma de Estado no Brasil, apresentado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), que teve como foco “tornar mais eficiente o desempenho da máquina governamental, proporcionando serviços de melhor qualidade para os cidadãos” (GANDINI; RISCAL, 2010, p. 58).

Esta Reforma pretendia, segundo Gandini e Riscal (2010, p. 41), ao promover reformas na administração do aparelho governamental, na prática, solucionar problemas gerados pelos gastos públicos. Assim, o documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) explicita a necessidade de reformulação organizacional da gestão das políticas públicas, justificando a necessidade de redução dos gastos do Estado e apontando como estratégias, segundo Peroni (2006, p. 21), as privatizações, a publicização e a terceirização.

O objetivo era a então chamada modernização do Estado, por meio da abertura de mercado, da adoção de uma política fiscal e de tributação, do combate à ociosidade dos serviços públicos e entraves burocráticos, seguindo, assim, uma agenda política promovida por agências reguladoras internacionais e advindas das demandas sociais. Dessa forma, visando à superação da crise do capital, a proposta apresentada pela Reforma Administrativa foi de “mudanças na estrutura organizacional do aparelho estatal, a partir da criação de mecanismos de descentralização, de redução da hierarquia, da avaliação de resultados, que são elementos importantes de gestão”. (SANTOS, 2006, p.79).

Portanto, compreende-se que, na reforma do Estado brasileiro, objetivou-se transferir para o mercado e para a sociedade a responsabilidade social definidas na Constituição do ente estatal. Conforme Peroni (2003), “a descentralização pode adquirir conteúdo mais amplo ou mais restrito”, podendo ser de uma esfera para outra ou no interior de uma mesma federação, ou, ainda, do aparelho do Estado para a sociedade.

A concepção de descentralização que integra a agenda política, no contexto das reformas de Estado, contém três perspectivas. Conforme Bento (*apud* SOUSA, 2004), o primeiro é administrativo, atinente à dimensão territorial e funcional

(desconcentração do poder no sentido vertical); o segundo é político, relacionado à reformulação do pacto de poder entre as unidades federativas, devolvendo-se aos estados e municípios a capacidade de decidir, inclusive, sobre os gastos públicos; e o terceiro é econômico, relativo à utilização de mecanismos de mercado para a execução de serviços da natureza pública, até mesmo com a contratação do setor privado lucrativo e do chamado setor público não-estatal.

Embora, para Abrúcio, a descentralização em curso no país seja “[...] baseada num autonomismo estadual oligárquico, à custa do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal” (ABRUCIO, 2010, p. 44), os aspectos que representam a descentralização no Brasil pretendem reforçar a municipalização das políticas sociais e a divisão de responsabilidades entre os entes federados. Teriam, assim, os municípios, na condição de entes federados, assim como o governo central e os estaduais, passado a usufruir de autonomia para formular e implementar suas próprias políticas públicas.

Abrúcio (2010) destaca que a descentralização traz pontos favoráveis e desfavoráveis. O autor esclarece que, dentre os pontos favoráveis à descentralização, há a perspectiva democrática em aproximar os governos e as comunidades, as iniciativas inovadoras de municípios em políticas sociais, que algumas delas são emplasadas em nível nacional, e também a possibilidade de maior controle social. E, dentre os pontos desfavoráveis, Abrúcio aponta a dependência financeira ou a escassez de recursos dos municípios para atender a população, baixa capacidade técnica, administrativa e financeira para implementar políticas públicas. Outros agravantes são que nos municípios o clientelismo é marcante através da figura dos prefeitos e há pouco interesse da população em exercer papel de controle aos governantes.

É importante reafirmar que a descentralização, ainda que seja reivindicação da sociedade brasileira, também está alinhada aos interesses dos governos e do capital, escamoteados nas orientações que vieram dos organismos internacionais e, em seguida, foram materializados na reforma do Estado, causando impacto nas políticas sociais e educacionais.

Nessa perspectiva, sob o discurso de democratização e maior participação popular, ao passo que também da economia e da eficiência na gestão pública, o objetivo do Governo FHC era a redução dos gastos com repasse das

responsabilidades do Estado para a sociedade civil, corroborando para o fortalecimento do ideário neoliberal. Desta maneira,

As estratégias para a implementação das políticas de ajuste econômico, articulada com a diminuição do papel do Estado, foram inúmeras. Em âmbito federal, incluiu o fechamento de órgãos federais, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais para os demais entes federados, a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, as privatizações e a terceirização e desestatização de serviços. A descentralização passou a ser entendida como um elemento que gera eficiência na oferta de políticas públicas, sendo central para a reforma do Estado (CRUZ, 2011, p. 82).

No caso do Programa Escola Digna, a estratégia principal de implementação assenta-se, como já referido, no contexto do regime de colaboração entre os entes federados e nos princípios da descentralização, estratégia de incorporação da sociedade nas decisões públicas⁵. Adequa-se à formulação de Vieira, para quem “trata-se de uma concepção de público, onde as diferentes esferas buscam o compartilhamento e cooperam no sentido de melhor exercer suas atribuições”. (VIEIRA, 2001, p. 32). Embora, para a autora, seja necessário levar em conta que a construção desses processos tende a homogeneizar condições objetivas num país fundamentalmente desigual em recursos e institucionalidades construídas, tanto em estados como em municípios.

De acordo com Stein (1997 p. 77-78), a descentralização comporta ambiguidades que se refletem hoje nas diferentes políticas governamentais, porque o discurso neoliberal, tanto quanto o da esquerda, defende a estratégia de descentralização.

No campo educacional, o processo de descentralização ganha fundamentação dos adeptos de que uma gestão mais próxima da escola seria mais eficaz, pois otimizaria o processo de educação escolar e teria condições mais objetivas de assumir sua gerência. Esta lógica de descentralização do papel do Estado nas políticas educacionais se intensifica nos anos 2000. De acordo com Krawczyk (2010), sobre a Nova Governabilidade na Educação, a descentralização é

⁵ Giovanni (1998) desenvolve um estudo sobre as formas de relacionamento que se estabelecem entre os diferentes sujeitos sociais na constituição dos Sistemas de Proteção de Proteção Social, procurando demonstrar que, em função de demandas historicamente construídas, eles adquirem formatos diferenciados. Utilizam, para isso, critérios de alocação de recursos de poder, não necessariamente excludentes: a tradição, a troca e a autoridade.

o objetivo principal das políticas formuladas a partir de 1980, e tem sido um ponto em comum nas políticas produzidas nas últimas duas décadas.

Nesse contexto, “O novo modelo de gestão dos sistemas educacionais [...] propõe uma organização descentralizada, de soluções simples e eficiente, que tende à otimização dos espaços e instituições e à delegação de competências ao setor privado” (KRAWCZYK, 2010, p.63).

No âmbito educacional destacam-se três formas de descentralização que Krawczyk (2010) descreve: entre as diferentes instâncias de governo; do Estado para a escola; e do poder público estatal para o mercado. A primeira delas se trata da redefinição da responsabilização pela manutenção financeira e gestão educacional pública entre os entes federativos. Nesta forma, a administração do ensino fundamental foi repassada para os municípios (municipalização) e do ensino médio, para os estados, reduzindo a responsabilidade da união com tais níveis de ensino.

A segunda categoria de descentralização, discutida por Krawczyk (2010), é a descentralização para a escola. De acordo com o modelo defendido no discurso governamental, a descentralização para a escola objetiva a promoção da autonomia financeira, administrativa e pedagógica da escola e participação na gestão. Contudo, essa forma de descentralização ao longo dos anos tem se constituído na prática como um processo de descentralização neoliberal, em que desobriga o Estado de sua responsabilidade na oferta da educação e repassa à comunidade escolar.

Esse modelo de descentralização, também objeto de movimentos de educadores, como gestão participativa escolar, materializa-se no discurso neoliberal, em princípios da gestão da qualidade total (modelo toyotista de produção), pois, conforme Krawczyk (2010), a proposta principal da gestão é a participação de todos os sujeitos no processo educacional e na relevância do trabalho em equipe para resolução dos problemas, sem deixar de reconhecer o papel do gestor na posição de líder de uma gerência exitosa, e, ainda, a “nova lógica de organização do sistema educativo são orientados pelos princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e participação”.

Na terceira forma, descrita como descentralização para o mercado, define-se como repasse da responsabilidade social com a educação, do público-estatal para o não-estatal ou público-não-estatal, isto é, do Estado para o setor

privado. Neles, ações e serviços particulares adquirem caráter público, são redirecionados para a sociedade através da “constituição de um mercado de consumo” (KRAWCZYK, 2010, p. 70) ou “via transferência de fundos para a comunidade por meio do envolvimento privado e voluntário” (KRAWCZYK, 2010, p. 72).

Nesta dinâmica, está imbricado o sentido de que com o privado as escolas são estimuladas a competitividade na lógica de oferta e demanda de ações. Associado a ele, ou para dar suporte, está a inserção de dinheiro público dentro de instituições privadas (como o Prouni e o Fies), o repasse de recursos direto para os Conselhos Escolares, o financiamento, em regime de colaboração, de Programas e Projetos e o incentivo às parcerias (entidades filantrópicas e ou não-governamentais ou pessoa física, como voluntariado ou monitoria).

Constata-se a ideia de descentralização presente em documentos e textos da área, e ainda em discursos de educadores e comunidade escolar, que a responsabilidade da educação é de todos, portanto, tida como responsabilidade social, e não de responsabilidade exclusiva do Estado. Nesses termos, que trata Peroni (2006, p. 22 e 23):

Na educação, visualizamos o processo de retirada do Estado, passando suas atribuições para o público não-estatal via vários projetos e programas. Neste caso o governo repassa algum recurso para que a sociedade execute, como, por exemplo: o Programa Brasil Alfabetizado, as creches comunitárias, o Planfor (Plano Nacional de Educação Profissional) ou o embrião de formação de Organizações Sociais na Escola, como é o caso do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). (PERONI, 2006, p. 22 e 23)

De acordo com Souza e Carvalho (1999), a Reforma do Estado na agenda dos países da periferia capitalista ocorre não devido ao diagnóstico interno, mas por pressões dos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial, com intenção de sanear essas nações para fazer face à sua dívida externa. Os autores discutem que as reformas que começam a se configurar estão fundamentadas em dois pontos básicos: há uma crise do Estado que compromete o desenvolvimento econômico local, tanto quanto o funcionamento das esferas do governo; essa crise deve ser arrostada com um novo modelo de Estado e a implementação de mecanismos e instrumentos de gestão que se teriam mostrado

eficazes em países como os Estados Unidos, Nova Zelândia, Grã-Bretanha e Austrália.

Conforme pontua Sousa (2004), essas reformas ocorrem em dois momentos específicos: a primeira geração, em que o escopo é a racionalização dos recursos fiscais, que repercute em processos de abertura do mercado, desregulamentação e privatização; a segunda geração busca a construção ou reconstrução das capacidades administrativas e institucionais. Portanto, seus objetivos são a eficiência e a efetividade das ações públicas, a democratização, com o envolvimento das comunidades nas decisões de interesse público e a descentralização para as esferas estaduais das políticas sociais e de infraestrutura. Com as mudanças que se realizam, existe uma demanda por trabalhadores versáteis, com capacidade de decisão requerida pelas tecnologias emergentes.

Dessa maneira, em países de capitalismo tardio, essas novas exigências passam a acontecer em solo francamente desfavorável aos trabalhadores. De acordo com Sousa (2004), à redução dos postos de trabalho e às formas de contratação mais flexíveis, privilegiadas pelo novo modo de regulação capitalista, alia-se o despreparo da maioria desses sujeitos sociais para ocupar as vagas criadas com as novas tecnologias. A autora destaca que a elas não se adequam justamente o perfil da parcela da população já excluída das escolas de melhor qualidade ou mesmo ausente de qualquer forma de educação sistemática.

Sousa (2004) discorre que, com relação aos processos de gestão, a descentralização mostra-se como uma possibilidade viável para superar problemas que emergem com a crise da dívida e a crise fiscal, assinaladas como um dos resultados da centralização. Ao passo que, também, levando em consideração que as novas tecnologias precisam de agilidade nos transportes, nas comunicações e nos processos de planejamento e tomada de decisão, ignora-se, em geral, as formas hierarquizadas próprias dos modelos centralizados, sendo exaltadas as virtudes da descentralização pela sua eficiência.

De acordo com Sousa (2004), existe uma reivindicação histórica que parte dos movimentos sociais pela descentralização, considerando que a descentralização favorece a democratização e a transparência na administração. A descentralização também permitiria uma melhor contabilização das demandas formuladas em nível local, uma maior aproximação entre os eleitos para os cargos

públicos e os seus eleitores, e, especialmente, um controle mais efetivo das decisões tomadas e das medidas desenvolvidas pelos governantes.

Sousa (2011) destaca que essa confluência entre interesses aparentemente contraditórios, no sentido da preferência por gestões de feição descentralizado, aparece de forma nítida no retrato e no processo da Reforma de Estado no Brasil. Conforme os formuladores desta reforma, ela se configura como um processo amplo que inclui mudanças em vários aspectos: ajustamento fiscal; reformas econômicas; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho de Estado, também chamada de administrativa. Portanto, essa reforma tem como escopo a “governança”, ou seja, a capacidade de implementar de forma competente as políticas públicas, de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o bem-estar dos cidadãos (MTE, 1995).

A discussão da res publica, conceito reconhecido dessa Reforma, portanto, compreende dois níveis: um nível político, que aborda a preservação dos direitos individuais, sociais e de equalização do processo de partilha de poder e um nível administrativo em que são descritas as formas de gerenciamento das esferas de governo e as relações deste último com a sociedade.

As estratégias de gerenciamento desenvolvidas em conformidade com a velha forma centralizada são determinadas como insuficientes no atendimento às demandas por mais eficiência e participação. Além disso, são muito onerosas em relação aos resultados alcançados. Devendo, então, ser substituídas para refletir a nova forma de governo de caráter gerencial.

O fundamento operacional de gestão destacado na Reforma, a descentralização, é compreendido como a transferência das ações de caráter local da União para os municípios e as de caráter regional para os estados federados. Entendido, também, como a transferência de ações desenvolvidas pelo governo para a alçada do mercado (privatização) e para o “setor público não-estatal” dos serviços em áreas da educação, saúde, cultura e pesquisa científica (publicização).

De acordo com Sousa (2011), a descentralização esboçada na pauta da Reforma, porém, embora se coloque como uma resposta à luta histórica dos trabalhadores pela autonomia dos poderes locais, pela livre manifestação das vontades individuais e por uma maior visibilidade das ações do governo, parece

mais sintonizada com a proposta neoliberal de desmonte do protótipo nacional do denominado Estado de Bem-Estar.

Nesse contexto, o conteúdo dessa Reforma, portanto, conforme Sousa (2004), comporta três argumentos conservadores.

O primeiro é que o primado do público, da ética coletiva, da solidariedade na repartição social de riscos e benefícios vem sendo derruído, expandindo-se a lógica da racionalidade individual. O segundo argumento, diz respeito aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 que exigem a prática de ampliação crescente dos gastos públicos em condições de desequilíbrio orçamentário, o que ocasionaria declínio do investimento, inflação e desemprego. E o terceiro argumento, se funda em suprimir riscos sociais e nivelar artificialmente pessoas desiguais, através de medidas genéricas de redistribuição fere a ética do trabalho, comprometendo os mecanismos de mercado (SOUSA, 2004, p.87).

Diante disso, Sousa (2011) afirma que, no caso brasileiro, a Reforma tinha como escopo adequar a estrutura do Estado, não ao espírito da Constituição de 1988, mas às mudanças que se delineavam no contexto capitalista. Neto (2000, p. 16-17) considera que para alcançar esse objetivo seria necessário lutar em três frentes: no campo político-social para quebrar as resistências da sociedade, inclusive através da violência; no campo ideológico para criar uma ambiência adequada (satanizando o Estado, desqualificando a noção do público e criando a concepção de soberania como componente da globalização) e no campo jurídico-legal, derruindo os instrumentos que davam suporte à Carta constitucional em vigor.

2.2. O regime de colaboração no contexto educacional

O debate em torno do regime de colaboração tem fulcro na sua definição e intencionalidade. De acordo com os apontamentos de Werle (2006, p. 23), o termo regime é de origem do latim regimen que quer dizer “ação de guiar, de governo, direção”, “modo de administrar, regra ou sistema, regulamento”. Já a palavra colaboração significa “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e nos compromissos e despesas comuns”.

Compreende-se, então, que, nos seus fundamentos, o regime de colaboração pressupõe “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras

para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia". (CAMINI, 2010, p. 06).

No Brasil, a colaboração entre os entes federados para oferta da educação pública é um assunto recorrente em discussões sobre as políticas públicas educacionais nas últimas décadas no Brasil. Está prevista na Constituição Federal de 1988, artigo 211, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que União, estados e municípios devem se organizar para deliberar com vistas a solucionar problemas comuns mediante a implementação de políticas adequadas com sua realidade. Mas, embora tenha preconizado essa forma de colaboração, o que se percebe é a indefinição das responsabilidades de cada ente federado, principalmente as relativas aos instrumentos que descrevem os papéis de cada esfera administrativa, assim como as ações que serão pactuadas entre os sistemas de educação com o objetivo de atingir o atendimento de toda a Educação Básica no âmbito municipal.

Nesse mesmo artigo 211 da Carta de 1999, o parágrafo 1º estabelece que a União exerça função redistributiva e supletiva e dê assistência técnica e financeira aos demais entes federados. E, ainda, o parágrafo 4º dispõe que os entes federativos devem definir formas de colaboração para que se assegure a universalização do ensino obrigatório. Portanto, é conferida à União a responsabilidade de coordenar a política educacional no país e articular os diferentes níveis e sistemas de ensino de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Desse modo, entende-se que a proposta do regime de colaboração é estabelecer entre os entes federados uma relação colaborativa, de forma articulada em uma totalidade ordenada, e não através de relações hierárquicas conforme acontece entre desiguais. Assim, entre a União e os demais entes, não há subordinação, por serem iguais como preceitua a Constituição. Sob essa configuração, a colaboração toma sentido para além da execução, assumindo práticas de participação na formulação de políticas, poder de decisão e suas formas de implementação nas unidades governamentais. (ABRUCIO, 2010).

A nomenclatura Regime de Colaboração aparece no campo educacional como um marco legal, conforme argumenta (ABRUCIO, 2010, p. 61), "só foi utilizada

na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas". Nesse entendimento, para oferta dos demais direitos sociais (saúde, segurança, habitação, entre outros) também existe a necessidade de práticas colaborativas, que garantam o acesso a direitos sociais, de maneira indistinta, de cidadãos inseridos na diversidade de condições socioeconômicas das unidades federativas.

De acordo com Cury (2005), o discurso pró-democratização que defendia a colaboração perpassou a Constituição nos anos 1980, repercutindo no texto constitucional que promulga um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que permite aumentar a quantidade de sujeitos políticos com legitimidade para tomar decisões. De acordo com análise do autor, é por essa razão que "a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão no que toca aos cidadãos" (CURY, 2005, p. 19).

Ao longo dos anos 1990, o tema colaboração é mais presente nos debates sobre a nova legislação pleiteada para a educação nacional, consumada, mesmo que com seus limites e condicionantes pela LDB nº 9.394/96. Salienta-se que esse instrumento balizador da educação determina a operacionalização da cooperação como parte inerente às responsabilidades de cada ente federativo, ao preconizar que a União se responsabilizará, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por "estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum" (LDB/96, art. 9º, IV). Já aos Estados é atribuída a responsabilidade da definição, juntamente com os Municípios, das "formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público" (art. 10, II).

A partir desse marco legal, Souza (2007) destaca que a ideia da interdependência e da corresponsabilidade é intrínseca ao federalismo cooperativo na área educacional. Assim, o Regime de Colaboração pressupõe o compartilhamento de responsabilidades e encargos educacionais entre as unidades

federativas, pois até mesmo os pontos entendidos como de responsabilidade local (Municipal) inserem-se, de alguma forma, na esfera de responsabilidades do Estado e até da União, seja do ponto de vista da interdependência com as competências de coordenação, implementação e avaliação das políticas educacionais dessas instâncias, seja no que tange às responsabilidades fiscais e de financiamento, quando for o caso.

Na prática, porém, verifica-se que o Governo Central define proposições para garantir o atendimento de todos os níveis de educação no país, e a estratégia de colaboração com intuito de destinar recursos para financiar políticas públicas educacionais que amenizem a situação de precariedade do ensino público. No entanto, esses mecanismos ainda são insuficientes para garantir a organização do compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de políticas públicas. Nesse sentido, mesmo definida a responsabilidade de cada ente federado com a educação, o regime de colaboração, segundo Cassini (2011), é “dependente de complementação, de ser regulamentado e claramente definido. ”

Conforme Vieira (2000), como uma das dimensões assumidas pelo processo de descentralização, indica uma estrutura bem definida nas relações estabelecidas entre as esferas do poder. “Trata-se de uma concepção de público, onde as diferentes esferas buscam o compartilhamento e cooperam no sentido de melhor exercer suas atribuições” (p. 32). Na prática, porém, lembra a autora, a homogeneidade de condições dadas para operacionalizar a colaboração denuncia uma injustiça posto que, no país, estados e municípios apresentam situação de desigualdade social e econômica.

Como a Constituição Federal de 1988 apenas recomendava a regulamentação da colaboração (artigos 23 e 211), em 2009, foi criada a Emenda Constitucional nº 59 que alterou o art. 211 da Carta Magna, que passa a estabelecer em seu § 4º: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Portanto, há uma nova recomendação, dessa vez, reforçando-se a necessidade de formas de colaboração, o que não representa avanços em relação ao que indica o artigo 23 da CF/1988, que aponta a necessidade de uma lei complementar para regular a cooperação entre as esferas do poder federado.

Essa histórica indefinição tem sido apontada por diversos pesquisadores como um dos principais entraves à qualidade no atendimento das demandas educacionais no país. Abrúcio (2010) afirma que essa lacuna normativa ocasionou um tipo de “municipalização” com barganhas políticas entre os Estados e os Municípios sem que houvesse uma arena institucional que mediasse o estabelecimento e cumprimento de critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo vem dependendo muito mais do jogo político de gestores.

Alguns exemplos práticos da colaboração entre unidades federativas são indispensáveis ao âmbito educacional, conforme aponta França (2002), ao destacar três aspectos, que são:

- a) a divisão dos encargos;
- b) o estabelecimento de normas; e
- c) o planejamento da educação.

O primeiro exemplo citado pelo autor, a divisão dos encargos, corresponde a atribuir obrigações e a compartilhar funções, com vistas a garantir condições para execução dos trabalhos, isso inclui a disponibilidade de prédios escolares, equipamentos, convênios para contratação e formação dos profissionais da educação, conforme o previsto nos objetivos e metas presentes no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) e aqueles a serem inscritos no PNE (2011-2020); pacto orçamentário contemplando a destinação de provimento financeiro em consonância com as demandas educacionais dos diferentes níveis de ensino.

Destaca-se, nessa área da colaboração, o modelo de distribuição proporcional de matrículas nos diferentes níveis de ensino, conformado à demanda e à capacidade de atendimento de cada ente federativo, de acordo com o que preceitua a legislação (CF, art. 211, § 4º; LDB, art. 10, II, e art. 75, § 2º; Lei nº 11.494/07 – Fundeb). Dessa maneira, essa base legal possibilita que Estados e Municípios celebrem convênios e institucionalizem acordos para transferências de responsabilidade. (FUNDEB, art. 18).

O segundo ponto refere-se aos acordos firmados sob trâmites legais e normativos. Trata-se da formalização da negociação de interesses que serão priorizados, em que explicita a concordância. Assim, destaca-se o marco legal que estabelece que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios, deve firmar competências e diretrizes para currículos e conteúdos da Educação Básica (CF, art. 210 e LDB, art. 9º, IV); como também os sistemas municipais de educação podem acordar normas, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados consultivos, quando preciso. (PNE, Cap. V, item 11.3.2, meta 20).

O último aspecto refere-se, diretamente, à elaboração de planos conjuntos para a definição de metas e ações, assim como mecanismos de avaliação assumidos pela parceria (LDB, art. 9º, I, V e VI). Para esse aspecto, o texto legal que preconiza que a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil, procederá avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01 – PNE, art. 3º); além de recomendar que os Estados devem elaborar Planos Estaduais de Educação articulando-os com o Plano Nacional e compondo ações de seus respectivos municípios (DOURADO, 2011) e os municípios devem organizar seus sistemas de educação integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (LDB, art. 11, I).

É nesse sentido de delegação que o regime de colaboração está descrito também nos PNEs (2001 e 2014). Estes planos definem em suas diretrizes metas e objetivos que o Estado deve:

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE. Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários. (BRASIL, 2001, p. 76).

O PNE (2014), instituído através da Lei 13.005/2014, determina em seu artigo 7º que os entes federados “atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. Seguindo no artigo 7º, em seu § 7º, estabelece que: “O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2014).

Dessa forma, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), por sua vez, são proposições do Movimento empresarial Todos pela Educação (TPE), normatizada e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, através da resolução

nº 01/2012, decorrente também do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) via decreto 6.094/2007. Nesse aspecto, a base institucional e jurídica do regime de colaboração pelo ADE tem relação com o PDE que se materializa em políticas públicas que tendem a buscar resultados por meio de avaliações e indicadores como IDEB e o Plano de Ações Articuladas (PAR), pois

aprofunda e dá consequência a um dos elementos determinantes desta política educacional: a sistematização e execução de dois instrumentos de avaliação e gestão – o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). (ARGOLLO; MOTTA, 2015, p. 9).

Contudo, o princípio dessas políticas não é baseado meramente na colaboração, mas principalmente na regulação, na avaliação e no controle determinado pelo governo central, através de políticas focalizadas. Saviani (2009, p. 18) destaca essa evidência, ao afirmar que o Ministério implementa através do PDE um princípio de colaboração horizontal em que o monitoramento, instalado via PAR, redefine os critérios da gestão educacional para os entes regionais. De acordo com o autor, o PAR é um instrumento importante para a gestão, “para a efetivação do regime de colaboração direcionada à assistência técnica e financeira da União para a melhoria, focalizada, dos indicadores de ‘qualidade’ educacional”.

Dessa maneira, o Regime de Colaboração no Brasil tem sua justificativa fundamentada pela existência de fortes assimetrias na distribuição de renda e disparidades tributárias entre as regiões, além das desigualdades quanto à capacidade de autofinanciamento entre os entes federativos, o que ressalta a necessidade da formalização de um pacto federativo.

Nesse contexto, evidencia-se que o regime de colaboração se constitui como estratégia na área da educação, com vistas a nortear a relação entre os entes federativos. No entanto, apesar dessa possibilidade, tem-se percebido que ainda há pouca cooperação efetiva entre estas instâncias de governo, o que favorece o crescimento de desigualdades regionais e a ocorrência de ações superpostas ou de omissões nessa relação. (SARI, 2007).

Dentre os desafios para a consolidação do regime de colaboração no campo da educação, Sari (2007, p.5-6) apresenta alguns exemplos a seguir:

a) a falta de articulação para o atendimento à demanda da Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades;

b) a falta de apoio efetivo da União e dos Estados à organização dos sistemas municipais de ensino, conforme o previsto no PNE (Cap. V, item 11.3.2, meta 21);

c) a ausência de articulação entre os conselhos normativos das diversas instâncias, para a discussão das normas de interesse comum;

d) as dificuldades na integração de Estados e Municípios para a elaboração dos planos decenais de educação.

Enfim, dentre os avanços dados a partir da Constituição de 88, destaca-se o regime de colaboração, pois trata-se da “[...] proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial da educação básica” (ABRUCIO, 2010, p. 39). Contudo, é importante ressaltar que, além desse dispositivo, o Estado também fez a “[...] previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras” (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Assim, observa-se que houve certa materialização da responsabilidade do Estado sob a formalização de legislações complementares e orientadoras, bem como, lançamento de planos e programas educacionais, como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007). Percebe-se, assim, que os instrumentos que asseguram na Constituição o direito à educação fazem “[...] previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras”. (ABRUCIO, 2010, p. 40).

A política educacional brasileira, conforme Vieira (2001), está organizada nos mesmos moldes do federalismo nacional, pois, além de não haver hierarquia entre os sistemas de ensino, há descentralização normativa e executiva. Nesses termos, o autor faz referência à relação do federalismo no Brasil e a organização da educação nacional, que correspondem à repartição de competências, à autonomia política de governos centrais e locais, assim como, à instituição do regime de colaboração.

Na educação, não é o contrário, Farenzena (2001) discorre sobre três especificidades que existem na organização da educação brasileira, as quais são: 1)

O reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino; 2) a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e; 3) a definição de papéis e prioridades das esferas de governo na educação.

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Parágrafo 1º – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2009, p. 52).

Nesse sentido, pode-se observar que as competências das esferas de governo são claramente definidas na Constituição Federal de 1988, isto é, aos Municípios designou-se a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental e infantil, aos Estados e ao Distrito Federal, pelo ensino fundamental e médio. Conforme o artigo 211 § 2º e 3º – “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio [...]” (Brasil, 1988), cabendo à União papel supletivo e redistributivo junto aos Estados e municípios. Pode-se perceber que,

A responsabilidade pela oferta da educação escolar básica é compartilhada pelos três níveis governamentais. Com as definições de etapas do ensino de atuação prioritária, para estados e municípios, e de prestação de assistência aos governos subnacionais pela União. O atendimento à educação básica pública é majoritariamente realizado em escolas estaduais e municipais; a atuação da União compreende ações que suplementam a manutenção da educação por parte de governos estaduais e prefeituras, por meio de transferências de recursos financeiros e outros recursos e assistência técnica (FARENZENA, 2011, p. 97).

Dentre esses avanços dedicados à educação, podemos considerar o artigo 211 e seus respectivos parágrafos, pois representa mudanças tanto nas estruturas administrativas dos entes federados como na formulação e implementação de políticas públicas. Esse processo denominado de descentralização é expresso na municipalização das políticas, ou seja, na repartição

das competências de cada ente federado e, em especial, a dos municípios que agora passam à condição de entes federados.

3. EDUCAÇÃO PÚBLICA NO MARANHÃO E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA

Esta seção objetiva expor um breve panorama acerca da situação atual do estado do Maranhão, apresentando as contradições presentes com relação aos baixos indicadores e potencialidades de desenvolvimento da região. Uma realidade complexa na qual se inserem o Plano Mais IDH e, em específico, o Programa Escola Digna, objeto dessa avaliação.

Nesse aspecto, apresenta-se também o cenário da educação pública no Maranhão e analisa-se a formulação do Programa Escola Digna. Entende-se que o processo de formulação de políticas públicas é decorrente de um conjunto de ações empreendidas entre sujeitos sociais com interesses diversificados e que parte como resposta a um problema que passou a integrar a agenda governamental. Nessa compreensão, a presente seção levanta elementos teóricos sobre a constituição de um problema e traz reflexões acerca do processo decisório, pano de fundo do momento de formulação da política.

Para responder a esses objetivos, inicialmente, é exposta uma caracterização socioeconômica e ideopolítica do Maranhão, a fim de apresentar reflexões que remetem à compreensão de determinações políticas, econômicas e ideológicas presentes no modelo que historicamente vem conformando o Maranhão em seu processo de formação. Em seguida, discute-se o surgimento do Programa Escola Digna, e a adoção da estratégia de colaboração para avanço na educação no estado, pontuando também as parcerias firmadas e a relação entre os entes federativos responsáveis pela implementação desta política educacional. Destaca-se, particularmente, os níveis dos acordos estabelecidos, como expressão dessa forma de intervenção estatal.

3.1. Panorama social do Maranhão

O estado do Maranhão, assim como todo o Brasil, é repleto de contrastes. Esta unidade federativa detém grandes potencialidades que contribuem para o crescimento econômico de uma região. Localiza-se em uma parte privilegiada do país, pois ocupa parte da Região Amazônica, com vastas áreas de terras férteis e propícias para a agricultura, com muitos rios e um grande litoral. O estado também detém de uma cultura vasta, a qual se destaca por suas diversas expressões, inclusive pela culinária marcante. Além disso, possui um amplo acervo histórico e arquitetônico reconhecido como Patrimônio Histórico da Humanidade, com casarões adornados que expõem um passado colonial de riqueza e prosperidade.

No entanto, em contraponto a essas potencialidades, localizado no Nordeste, considerada uma das regiões mais subdesenvolvidas do país, o estado tem se realçado ao longo de décadas no cenário nacional, principalmente por exibir baixos indicadores sociais, tais como nível educacional, saúde e renda que em parte contribuem para um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. Segundo Pochmann e Amorim (2003), persiste nessa região, a pobreza estrutural, tradicional, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico instaurado no país, que apresenta como peculiaridade a reprodução de disparidades inter e intrarregionais.

As desigualdades presentes nessa região têm conformado ao longo da história um aprofundamento da miséria e segregação entre ricos e pobres. De fato, a produção de bolsões de pobreza no Norte e Nordeste vai na contramão dos padrões de qualidade de vida da região Sul-Sudeste. Ademais, cabe destacar a formação de uma identidade regional que se contrapõe e, ao mesmo tempo, descreve o Nordeste e, conseqüentemente, o Maranhão, como o pobre, o atrasado, o inferior em relação ao Sul-Sudeste. (ARAÚJO; BRANDÃO, 2011).

Nesse contexto, estudos sobre o perfil socioeconômico do Maranhão convergem um panorama social assinalado por desigualdades, expressas em baixos padrões de qualidade de vida da maioria da população, que vive em condições de pobreza, carente de direitos básicos, como o de acesso à educação.

Nesse quesito, quando se abordam indicadores sociais, tais como as variantes renda, longevidade e educação que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶, o estado do Maranhão ocupava em 2010 a 26ª

⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil é calculado a partir dos dados dos censos demográficos realizados pelo IBGE a cada dez anos. Vale destacar que o IDH foi criado pelas Nações

posição nacional do IDH, ou seja, referente aos demais estados, a segunda pior colocação do Brasil. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013), entre as cidades brasileiras com menor IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, uma adaptação do IDH para o Brasil), seis (06) estão no Maranhão, são elas: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha, Água Doce do Maranhão e Lagoa Grande do Maranhão.

No último censo, pesquisa do IBGE realizada em 2010, sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil, o IDH do Maranhão era de 0,639 – o segundo pior entre os Estados brasileiros.

Em dados mais atuais do IPEA, embora apresentem uma melhoria no IDHM, os números ainda figuram o estado do Maranhão entres os piores resultados. Ao analisar os componentes do IDHM individualmente, com base nas últimas pesquisas da PNUD de 2016 e 2017, evidencia-se o grande desafio a ser trilhado pelos governos estadual e municipais. Nesses parâmetros, ao analisarmos as três variáveis que compõem o IDH (longevidade, educação e renda), deparamo-nos com dados que descrevem a desigualdade presente no Maranhão.

Em 2016, o estado esteve na última colocação no IDH-M geral, registrando 0.682, no ano seguinte, em 2017, subiu para 0.687, justificando sua posição de segundo pior resultado entre os estados subnacionais.

Em 2016, o indicador renda situa o Maranhão na última colocação nesse quesito, com 0.760. A tendência se repete na longevidade, com 0.622, também último colocado. Já no quesito educação, o estado registrou 0.671, na 20ª posição entre as outras unidades estaduais.

Em 2017, a renda registrou um pequeno aumento para 0.764, ainda ocupando a última colocação, e a longevidade saltou para 0.682, mas ainda o pior resultado entre os estados. Por último, a respeito da educação, apesar desta

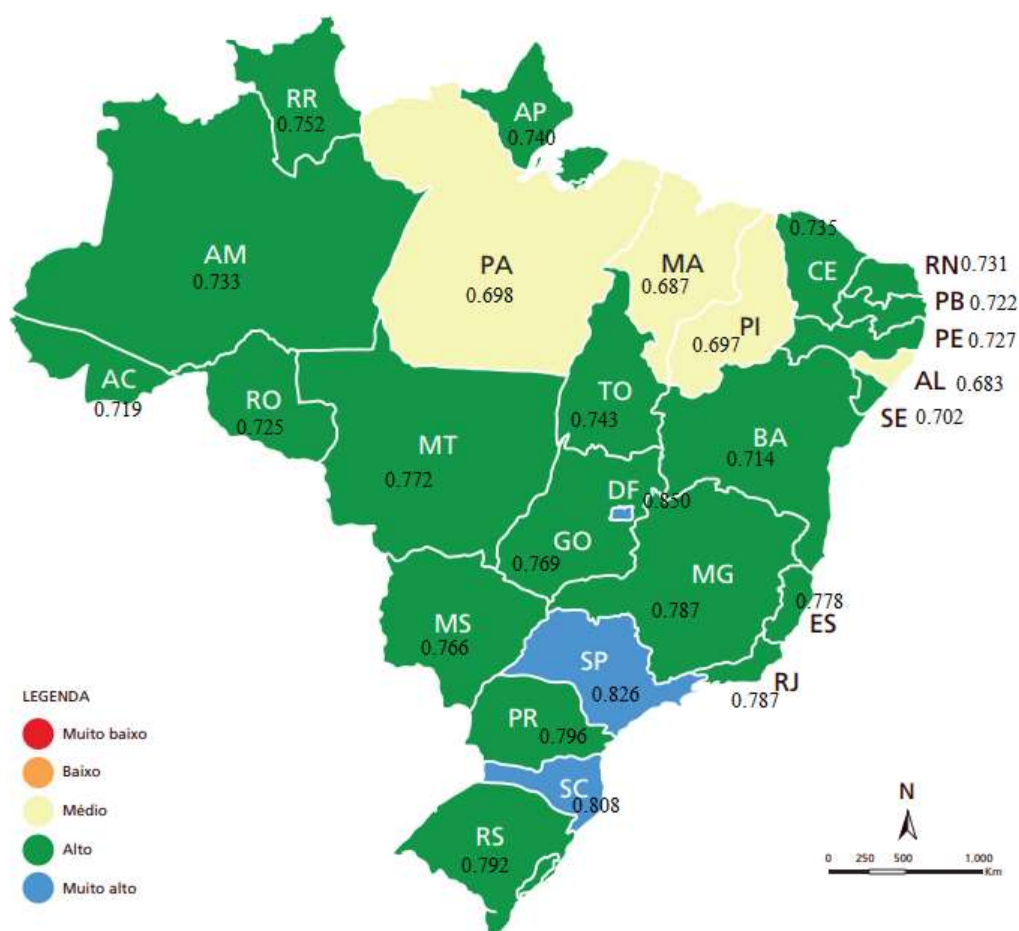
Unidas (ONU) como um indicador internacional, utilizado para aferir o grau de desenvolvimento humano de uma determinada região. Nesse sentido, este índice considera não somente a questão econômica, mas também outras variáveis, com base em seus aspectos históricos, culturais, econômicos e sociais, em contraponto ao indicador Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Assim, os governos passam a “aprender” trabalhar com o índice, com vistas a estabelecer políticas pontuais que melhorem o IDH e a alcançar investimentos em áreas sociais. Assim, o IDH tornou-se referência para aferir resultados e obter recursos para políticas públicas. Dessa maneira, os governos costumam estabelecer metas com base nesse medidor. Segundo Babilônia e Walter (2017), os governos elaboram políticas pontuais para aprimorar alguns itens que influenciarão direta ou indiretamente na formatação do IDH.

variável apresentar uma pequena evolução para o período analisado, os números ainda não representam um grande avanço. A educação aumentou o índice 0.682, dividindo a 20ª posição com o Acre, que também registrou o mesmo resultado.

Em 2017, o Maranhão continuava entre as últimas posições. Mas foi o oitavo Estado com maior variação na longevidade (2012-2017), o terceiro que mais avançou na educação (2012-2017) e o 16º aumento no indicador de renda (2016-2017), de acordo com o Radar IDH-M.

No IDHM das UFs brasileiras, em 2017 (mapa 1), quatro UFs apresentaram médio desenvolvimento humano, são elas: Maranhão, Pará, Piauí e Alagoas, enquanto vinte na faixa de alto desenvolvimento humano e três UFs estão inseridas na faixa de muito alto desenvolvimento humano. (IPEA, 2017).

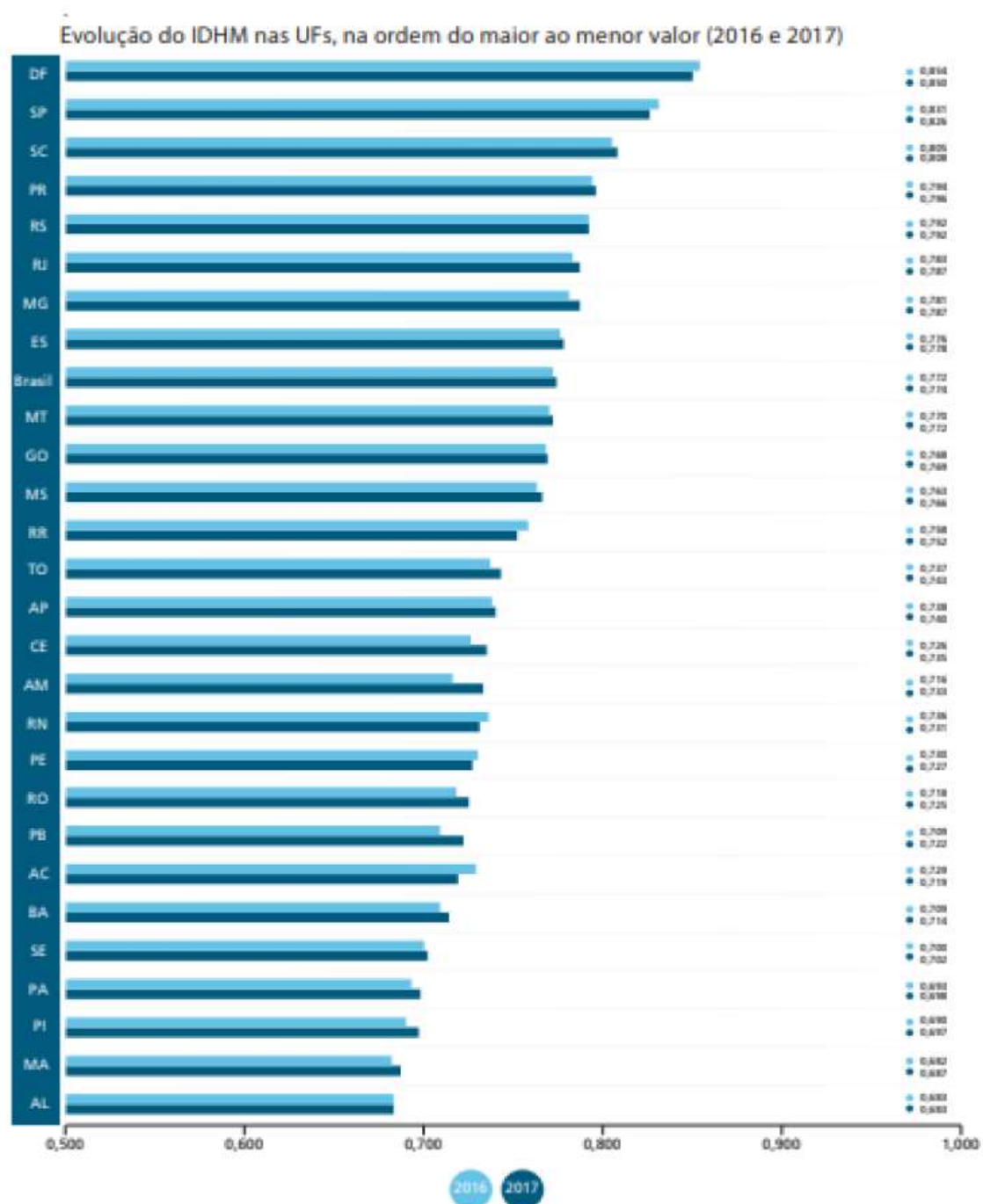
Figura 1 - Mapa do IDHM nas UFs brasileiras de 2017



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017)

Realizando um comparativo de 2016 e 2017, observamos que o Maranhão se mantém em penúltimo durante dois anos consecutivos.

Figura 2 – Gráfico de Evolução do IDHM nas Ufs na ordem do maior ao menor valor (2016 e 2017)



Fonte: IPEA (2016).

Com relação ao componente IDHM-L (Figura 1), em 2017, esta foi a única dimensão que apresentou maior tendência entre todas as vinte e sete unidades federativas. Dentre as UFs, dezenove apareceram na faixa de muito alto desenvolvimento humano e as demais apontadas como tendo alto desenvolvimento humano. O Distrito Federal obteve a maior esperança de vida com 78,37 anos, enquanto a menor foi registrada no Maranhão, com 70,85 anos, totalizando uma diferença de 7,52 anos.

Os dados revelam que todas as unidades que apresentaram os menores valores estiveram na faixa de alto desenvolvimento, por sinal estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste. Já na faixa de muito alto desenvolvimento, estão todos os estados do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste. Este estudo do IPEA de 2017 descreve que, embora o IDHM-L apresente os melhores valores em comparação com as demais dimensões que compõem o índice geral, estes resultados evidenciam a prevalência de desigualdades regionais também nesta dimensão.

Conforme o IPEA, os resultados do IDHM-L do Brasil, entre 2012 e 2017, têm uma tendência de avanço de 0,025 ou 3%. Os maiores resultados de aumentos foram registrados nos estados localizados em sua maioria no Norte e Nordeste – Pernambuco (0,035), Alagoas (0,032) e Acre (0,029).

Em 2017, na dimensão renda dos estados brasileiros, (mapa 4), quinze estiveram na faixa de médio desenvolvimento humano, e onze na faixa de alto desenvolvimento humano e apenas na faixa de muito alto. Todos os estados das regiões Norte e Nordeste aparecem com os menores números e agrupados na faixa de médio desenvolvimento humano, apenas Roraima teve alto desenvolvimento humano nessa dimensão. Entre todas as unidades federativas, o Maranhão registrou o pior resultado, com (0,623), seguido de Alagoas (0,639) e do Pará (0,654), o que equivale a uma renda domiciliar per capita média de R\$ 387,34, R\$ 426,14, R\$ 468,49, respectivamente.

Os maiores valores de renda domiciliar per capita foram registrados no Distrito Federal (0,859), em São Paulo (0,796) e no Rio Grande do Sul (0,787), respectivamente equivalente à média de R\$ 1.681,05, R\$ 1.133,15 e R\$ 1.073,02. A disparidade entre o valor da renda registrada no Distrito Federal é quatro vezes maior que o Maranhão que obteve a menor renda.

Os índices citados revelam a situação de pobreza que assola o Maranhão, um estado que, segundo Lemos (2003), vem se personalizando por uma elevação dramática dos níveis de pobreza, em sucessão, principalmente, de concentração fundiária, desaceleração das atividades econômicas e dos salários urbanos e sucessivos projetos de ajustes econômicos. O autor destaca que as migrações e ocupações desordenadas do espaço urbano impulsionaram a expansão de moradias insalubres, ampliação de contingentes de mão de obra com pouca ou nenhuma qualificação, desemprego crescente e, conseqüentemente, degradação da qualidade de vida.

O IDHM Educação⁷ dos estados brasileiros teve em 2017 duas UFs na faixa de muito alto desenvolvimento humano, quinze na faixa de alto desenvolvimento humano e dez na faixa de médio desenvolvimento humano. Na faixa de muito alto desenvolvimento humano, estão São Paulo (0,828) e Distrito Federal (0,804), com os melhores resultados, embora tenham apresentado queda entre 2016 e 2017, de -1,1% e -2,4%.

A evolução do IDHM Educação entre 2012 e 2017, apresentou uma tendência de avanço de 0,056 no país. Os 27 estados aparecem com tendência de avanço no IDHM-E. Entre as maiores tendências de aumento estão Amazonas (0,100), Pará (0,076) e Maranhão (0,073). Enquanto o Distrito Federal (0,030) e o Acre (0,029) foram os estados que apresentaram as menores tendências de avanço para o período. Vale ressaltar que a Educação foi a dimensão que teve o maior valor de crescimento entre os subíndices que compõem o IDHM, próximo a 0,030.

No quesito agravante da educação, ainda que o Maranhão tenha sido celeiro de célebres poetas, que renderam à capital São Luís o título de Atenas Brasileira e a fama de carregar o “Português mais bem falado do Brasil”, a PNAD contínua de 2019 demonstra o contrário, com uma população carente de educação,

⁷ Para a avaliação da dimensão educação, o cálculo considera dois indicadores com pesos diferentes. A taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade tem peso dois, e a taxa bruta de frequência à escola, peso um. O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capazes de ler e escrever. O calendário do Ministério da Educação indica que, se a criança não se atrasar na escola, ela completará esse ciclo aos 14 anos de idade, daí a medição do analfabetismo se dar a partir dos 15 anos. O segundo indicador, o somatório de pessoas, independentemente da idade, que frequentam os cursos fundamental, secundário e superior, é dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade. Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos de primeiro e de segundo graus, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo.

o estado teve o maior percentual de pessoas sem instrução, registrando 16,6% da população do estado com 25 anos ou mais de idade. Ao todo, foram contabilizados 661 mil maranhenses sem instrução. O estado do Rio Grande do Sul foi o que apresentou o menor percentual: 2,3%. Para Brasil, esse percentual era de 6,4%.

O grau de instrução alcançado por pessoa também foi abordado. Segundo a pesquisa, a proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade que terminaram a educação básica obrigatória – ou seja, concluíram, no mínimo, o ensino médio – foi de 36,8%. Entre aqueles que não completaram esse nível de educação, além dos 16,6% sem instrução, 34,3% tinham o ensino fundamental incompleto, 7,4% tinham o ensino fundamental completo e 4,9%, o ensino médio incompleto. Enquanto o percentual de pessoas com o ensino superior completo aumentou. O número passou de 8,6%, em 2018, para 9,1%, em 2019. Porém, entre os demais estados, o Maranhão apresentou o menor percentual de pessoas de 25 anos ou mais com nível superior completo.

A educação é um direito fundamental, assegurado pela Declaração Universal de Direitos Humanos e garantido pela Constituição Brasileira, que preceitua como básico a todo brasileiro. No entanto, a efetivação desse direito ainda é algo distante e desconhecido por parcelas pobres da população, que se localizam à margem, em uma realidade distante da legalidade. Para esses, é oferecido pelo setor público, com frequência, uma educação mecanicista e precarizada.

Ainda que o Estado brasileiro tenha promulgado conceitos igualitários em sua Carta Magna, nota-se que na estrutura social há uma relação de poder da classe dominante sobre os dominados, em que o poder econômico se concentra nas mãos de uma pequena parcela da sociedade que usufrui de condições dignas de assistência médica, educação, lazer e de empregos. Nesse aspecto, o país vive uma realidade que contrasta com seus princípios, o que repercute em uma institucionalização da desigualdade social. De acordo com Iosif (2007, p. 38), esse processo de exclusão se caracteriza como uma “negligência histórica com a educação dos mais pobres”, pois a educação é ofertada de forma diferenciada, em que “uns parecem ter mais direitos que outros” (IOSIF, 2007, p. 38.).

Destarte, quando se fala em escola pública, é comum no primeiro momento vir à mente a imagem de uma instituição que ofereça educação de má qualidade, com um sistema de ensino ultrapassado e estrutura física decadente.

Não soa tão estranho assim, se lembrarmos que para essas escolas se destinam aqueles que já têm tantos outros direitos negados. Como bem lembra Paulo Freire (1984, p. 89), “seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica.”. Este pensamento de Freire congrega uma reflexão pertinente acerca da educação como ferramenta indispensável à transformação do mundo. O autor se refere à capacidade de provocação que a educação possibilita, à medida que o oprimido tem consciência de sua situação de classe, e, assim, ameaça a estabilidade dos poderosos. Contudo, esta ferramenta de transformação, ao contrário, tem sido instrumentalizada historicamente no país e, no Maranhão, em particular, como peça fundamental para a acumulação de capital e perpetuação das desigualdades.

Nessa concepção, as políticas educacionais não surgem por acaso, estão em constante movimento, e a forma com que são pensadas e implementadas refletem a opção política dada em determinado momento da sociedade para garantir, ou não, o direito à educação. Portanto, não é por acaso também o sucateamento que a educação brasileira tem vivido nos últimos anos, desde a desvalorização da produção de conhecimento, cortes de verbas, a ataque às universidades públicas.

No estado do Maranhão, historicamente a oferta da educação pública tem ocorrido de forma desigual, o que repercute no crescimento do analfabetismo e no baixo IDH. Tal direito quando oferecido teve sua concepção enquanto objeto de troca, a fim de fortalecer interesses políticos particulares, reproduzir e tornar consentida a ideologia dominante da formação para o trabalho, afinal, segundo Mendonça, Silva e Azar (2017. p. 9), “ao longo dos anos, o sistema educacional maranhense devido às trocas de governantes, foi tomando vários rumos em sua trajetória, porém, diante de tantas mudanças administrativas do Estado, não houve muitos avanços na qualidade e fornecimento da educação.”.

Ao analisar a realidade educacional do Maranhão, Raposo (2004) acentua que, em pleno século XXI, essa unidade federativa apresenta problemas sociais que só podem ser explicados pela opção de suas elites, mediante o processo de construção histórica da sociedade maranhense. A autora evidencia que, em resposta às pressões populares, tem-se expandido o sistema de ensino combinado com

mecanismos de exclusão escolar percebidos nas taxas de desempenho desses sistemas.

Sabe-se, portanto, que no Maranhão os processos ideopolíticos se conformaram a partir de uma dinâmica, na qual diferentes grupos políticos têm se movimentado, sedimentando interesses particulares e conduzindo a oligarquização da política (REIS, 1993). Autores que estudam a estrutura social e política do Maranhão, CALDEIRA (1978); REIS (1993); CORRÊA (1993) convergem no entendimento de que a estrutura deste estado forma-se através de mediações entre o público e o privado com forte tendência à centralização do poder.

Dessa maneira, a formação social do Maranhão apresenta elementos que a configura como marcada por longos mandonismos políticos (CALDEIRA, 1978), capazes de imprimir-lhe certa estabilidade, ou mesmo estagnação social, política, econômica e cultural. Essa inércia tornou-se determinante na geração de elementos que configuram a estrutura social maranhense. Dentre esses elementos, destacam-se: padrões culturais, formas de estruturação social e organização econômica, assentados no patrimonialismo, na centralização, que contingenciaram o controle do poder político estatal pela mesma classe ou grupo.

Compreende-se que esta dinâmica traz características desde a organização econômica à sua realidade educacional. Segundo Costa (2008), a “educação no estado estava subordinada aos interesses dos políticos constituídos que determinavam o alcance do ensino, pois quanto menos informada fosse a população mais fácil seria mantê-los sob domínio”. (COSTA, 2008, p. 34). Nesse aspecto, a educação pública foi marcada pelo patrimonialismo, que, por consequência, deu-se o aparelhamento da educação. Dantas e Bauer (2015) pontuam que por volta da década de 1960.

As bases da política educacional maranhense, portanto, se amoldavam às características do coronelismo, ou seja, estruturavam-se na política paternalista, onde o que norteava o ensino e todo o sistema educacional estava intrínseco aos interesses particulares dos detentores do poder, e onde todo e qualquer progresso realizado era “oferecido como favor” da parte dos coronéis e senhores de terra. (DANTAS; BAUER, 2015, p. 6).

Dessa forma, o acesso à educação pública maranhense se deu de forma precária, não contribuindo para avanços na qualidade e fornecimento da educação.

Algo ainda mais alarmante para a população do campo, pois “o trabalho na lavoura e no extrativismo desenvolvido pela maioria da população dificultava o acesso aos bancos escolares”. (COSTA, 2008, p.34).

Tratando dessa situação, Borges, Silva e Mendes (2018) entendem que o Sistema Educacional desse estado foi marcado por inúmeros entraves que dificultaram os avanços do ensino público como “a falta de verbas para a aquisição de livros, construção de prédios escolares ou a própria formação de professores eram limitações que começaram a ser debatidas mais incisivamente ao final do século XIX e início do XX”. (BORGES; SILVA; MENDES, 2018, p. 2).

No contexto maranhense, o estado historicamente passou por processos que conformaram longos mandatos políticos, caracterizados, sobretudo, pelo clientelismo. De acordo com Reis (1993), as primícias das oligarquias maranhenses se fundam na passagem do Império para a República, na ocasião em que se estabelece um grupo político-administrativo capaz de se apropriar dos recursos estatais e de atuar com independência frente aos centros de poder econômico.

As características do seu eixo de sustentação e reprodução, uma confluência de centralização de recursos políticos e financeiros e a possibilidade de sua utilização clientelista, abriram espaço para a sedimentação de interesses próprios de grupo, no caso, a perpetuação nos postos de mando. (REIS, 1993, p. 34).

Desde esse tempo histórico, o Estado passa a constituir em espaço ocupado como patrimônio a ser explorado como propriedade privada, cujos recursos podem ser “concedidos” na medida do “merecimento” demonstrado pelos pleiteantes às nomeações, verbas e favores.

Nesse sentido, no próximo subitem, para situar no tempo, tomamos como base o início do grupo Sarney até seu processo de enfraquecimento no Maranhão, que coloca em xeque uma crise que repercute no cenário político das eleições de 2014, que elege Flávio Dino como novo governador do estado.

3.2. O contexto político do Maranhão

Na dinâmica política do Maranhão, o estado atravessava um desdobramento fundamental em 1965, ano que se vivenciava no Brasil uma ditadura

militar. Ascende ao Governo do Estado José Sarney, eleito em 1965 pelas Oposições Coligadas e apoiado pelo então governador, Newton Bello. Tal eleição se torna um marco no declínio de Vitorino Freire, cujo grupo político, por quase vinte anos (entre 1946 e 1964), deteve a hegemonia no Estado. O mandato de Sarney durou até os anos de 1970, dando origem, segundo Almeida (2015), a uma família oligárquica que, por longo tempo, além do poderio econômico, considerando parentes e aliados, esteve nas linhas de frente do poder político.

Dessa maneira, a oligarquia Sarney, esquema de mandonismos que passou a operar no Maranhão, desde 1966, “articula formas modernas e conservadoras na reprodução de uma extrema concentração de renda, riqueza, poder e propriedade, pautadas em relações patrimoniais, paternalistas e clientelistas que propiciam a subtração das possibilidades de desenvolvimento do Estado” (Araújo e Brandão, 2011, p.04) ⁸. Para essas autoras, a eleição indireta de João Castelo, em 1978, para o Governo estadual, significou a consolidação da vitória do grupo Sarney sobre os seus adversários políticos e da sua chefia política regional⁹.

Observando o cenário, Massuchin (2019, p.8) afirma que, para dar continuidade ao poder da família, agora na forma de eleição direta, Roseana Sarney, filha de José Sarney, candidatou-se para o cargo de deputada federal pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Depois, governou o Maranhão de 1995 a 2002, por dois mandatos consecutivos, e teve como sucessor o seu vice-governador, José Reinaldo. Este governou o estado no período de 2003 a 2006. Sendo que, em 2004, rompe com o grupo alegando ingerência de Roseana no governo.

A eleição para governador do Estado do Maranhão realizada em outubro de 2006, ensaiou uma possibilidade de ruptura com o mandonismo “sarneyista” com a derrota (em segundo turno) da candidata Roseana Sarney, senadora do Partido da Frente Liberal – PFL, e eleição do candidato Jackson Lago do Partido Democrático Trabalhista – PDT. Representando a Frente pela Libertação do Maranhão, grupo de

⁸ As eleições estaduais no Maranhão em 1978 ocorreram com suporte no Ato Institucional Número Três e no Pacote de Abril: em 1º de setembro se deu por via indireta e nela a ARENA elegeu o governador João Castelo, o vice-governador Artur Carvalho e o senador Alexandre Costa.

⁹ Dos governantes que seguiram Sarney, no Maranhão, o médico Antonio Dino (1970-1971), o professor e médico Pedro Neiva de Santana (1971-1975); João Castelo (1979-1981) e Ivar Saldanha (1981-1982), Luiz Rocha (1983-1987), Epitácio Cafeteira (1987-1991), João Alberto (1990-1991), Edison Lobão (1991-1994), José Ribamar Fiquene (mar/dez/1994) e Roseana Sarney, apenas o médico Oswaldo Nunes Freire (1975-1978) não adveio das hostes sarneyistas, mas do grupo vitorinista e, todos, com exceção de Rocha e Lobão, terminaram o mandato em oposição explícita ao grupo Sarney, não em relação a um projeto de sociedade, mas em termos de controle do governo (SOUSA, 1996).

oposição ao grupo “sarneyista”. Contudo, em abril de 2009, esse governador Lago foi deposto sob acusação de “abuso do poder econômico” durante o processo de campanha, em 2006.

Com sua deposição, Roseana Sarney (re) assumiu o governo do Estado do Maranhão, em abril de 2009. No ano seguinte, 2010, concorreu às eleições para o governo do Estado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, sendo eleita no primeiro turno, em 03 de outubro de 2010.

Diante desse cenário, em 2015, inicia-se uma nova campanha eleitoral. Muitos acreditavam que como não ocorreram as mudanças previstas na gestão de Jackson Lago, todas as apostas foram consagradas a Flávio Dino como candidato que poderia desbancar a família e aliados de Sarney para um próximo mandato político. (SOUSA, 2018).

Dessa forma, com um discurso de rompimento da continuidade do poder, o candidato Flávio Dino alcança vitória e assume o comando do estado, representando uma ampla frente política com caráter antioligárquico e atingindo 63,52% da preferência dos eleitores maranhenses, que lhe garantiram ampla margem de vantagem sobre o peemedebista Lobão Filho (33, 69%), que era apoiado por Roseana Sarney e que encabeçava a chapa.

A coligação responsável pela candidatura vitoriosa, tendo como vice Carlos Brandão (PSDB), contou com o apoio dos então presidentiáveis Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB), devido às alianças dos partidos que compunham a coligação “Todos pelo Maranhão”¹⁰. Dessa forma, Flávio Dino alcançou 63% dos votos, e derrotou seu adversário no primeiro turno que era apoiado pela coligação “Pra frente Maranhão”¹¹.

Ainda no período de Campanha, Flávio Dino e alguns movimentos sociais encabeçaram o movimento “Diálogos pelo Maranhão”, considerado o estopim para a criação do plano do novo governo. O movimento, segundo Flávio Dino (2013), surgiu a partir da união de diversas forças políticas que, juntas, acreditavam que o Maranhão necessitava de um novo caminho. Portanto, o movimento “Diálogos” defendeu um projeto político-administrativo pautado em três eixos principais: a Democracia, a Igualdade e o Desenvolvimento.

¹⁰ Composta por PCdoB, PSDB, PSB, PP, SD, PTC, PPS, PROS e PDT.

¹¹ Composta por PT, PSL, PMDB, DEM, PRB, PSC, PV, PSDC, PMN, PSD, PRP, PHS, PTN, PTdoB, PRB, PEN, PR, e PTB.

Assim, também foi realizado com movimentos sociais o “Pacto por um IDH Justo”, um abaixo-assinado lançado pelos movimentos sociais, unindo esforços para reverter o baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Estado, além da mobilização que resultou no documento assinado por Flávio Dino selando o compromisso com a construção de um Maranhão mais justo.

Através do movimento “Diálogos” foi lançado em 15 de março de 2013 um manifesto. No documento foi apresentado o diagnóstico do quadro social das cidades maranhenses percorridas e algumas propostas para reverter os indicadores sociais negativos do Maranhão que logo se tornou base para o Plano Mais IDH.

3.3. O Plano Mais IDH

Nesse contexto, a eleição de Flávio Dino marca o início de um novo ciclo político no Maranhão, rompendo com o anterior, o sarneysmo. Consequentemente, com este governo, novas políticas foram articuladas com vistas à superação de problemas históricos, como o acesso à educação e a pobreza destacada nos municípios maranhenses. Conforme Burnett (2020), p.3:

A ascensão, nas últimas eleições, de uma nova geração de políticos e gestores no comando do executivo estadual, comprometidos com a instauração de um Estado republicano e a revisão/inversão dos perversos vetores de desenvolvimento econômico, coloca no centro do debate estadual a viabilidade das mudanças propostas em um cenário construído a partir de alianças internacionais, mediadas por interesses políticos tradicionais. (BURNETT, 2020. p.3).

No início da gestão de Flávio Dino, no dia 01 de janeiro de 2015, logo após o ato de posse, o novo governador baixou uma série de decretos. Dentre eles, o Decreto nº 30.612, o Plano Mais IDH, que apresenta um conjunto de ações para o desenvolvimento do Maranhão. Burnett (2020), p. 3, descreve que o conteúdo inicial do Plano não teve uma longa elaboração desenvolvida em gabinetes técnicos, “o Governo deu precedência às ações, antecedidas por breves e objetivas análises sobre as precariedades socioeconômicas do Estado”.

Para Assai e Oliveira (2018), o Mais IDH seria uma contraposição ao coronelismo cinquentenário que manteve a totalidade do povo maranhense em

situação de miséria extrema, justificando-se, assim, seu objetivo de erradicar ou mitigar a condição de precariedade dos trinta municípios com baixíssimo índice de desenvolvimento humano.

Nesse sentido, de acordo com o discurso governamental, o Plano MAIS IDH, tem como escopo de promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, com políticas públicas que valorizem a diversidade social. Assim, o governo descreve os fatores que motivaram a formulação do plano justificando-se pelos seguintes dados da realidade do Estado:

- O IDH do Maranhão é de 0,639, ocupa a última posição no índice geral (Atlas de Desenvolvimento Humano/2013);
- 23 cidades do Maranhão estão entre as 100 do Brasil com pior IDH;
- Dentre 200 cidades brasileiras com melhor IDH, nenhuma é maranhense.
- Cerca de 140 dos 217 municípios maranhenses possuem IDH baixo.
- O índice de extrema pobreza atinge mais de 20% da população - um em cada cinco maranhenses sobrevive com menos de R\$ 70,00 por mês;
- Cerca de 60% dos domicílios maranhenses encontram-se com algum nível de insegurança alimentar.
- A mortalidade infantil atinge 28 de cada mil nascidos no Estado, enquanto a média nacional é de 16 óbitos.
- 20%, ou seja, quase um milhão de maranhenses com 15 anos ou mais não sabem ler e escrever, esse percentual chega a 40,3% para a população do campo. (PNAD/2012).
- Apenas 65,8% dos domicílios possuem rede de abastecimento de água nas sedes. (MARANHÃO, 2015B)

De acordo com Handfas, Soares e Vieira (2020), evidencia-se no Plano Mais IDH que o enfrentamento à pobreza e à desigualdade social são inseridos na agenda político-administrativa do Estado, sendo, então, tratados como problemas públicos de responsabilidade do governo estadual.

Conforme Burnett (2015), com a chegada ao poder desse novo grupo político, com outro projeto de desenvolvimento, a retomada das políticas públicas para superar as precárias condições socioeconômicas do Maranhão se expressou

através do Plano Mais IDH e priorizou os municípios mais pobres do Estado. Para tanto, o plano de ação do Mais IDH foi fundamentado em cinco diretrizes que baseiam também todas as ações elaboradas em seu âmbito:

- I - Integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II- Ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios;
- III - Ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, calcado em um modelo de desenvolvimento que atenda às especificidades de cada um deles;
- V - Valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações. (MARANHÃO, 2015);

As ações efetuadas através do Plano Mais IDH foram divididas em seis eixos temáticos: (I) Educação; (II) Saúde e Saneamento; (III) Infraestrutura; (IV) Trabalho e Renda; (V) Gestão, Cidadania e Participação; e (VI) Gênero, Raça e Juventude. Esses eixos abrangem projetos, programas e atividades articuladas que remetem ao objetivo do Plano e correspondem a alguns dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU¹².

Nesse aspecto, a operacionalização das ações e projetos que compõem o Plano foram pautadas sob dois aspectos primordiais:

- Articulação de políticas públicas, o que exige uma sinergia entre as diferentes áreas de Governo.
- Foco na elevação dos indicadores sociais que impactam direta ou indiretamente o IDH (MARANHÃO, 2015).

Inicialmente, como experiência piloto, foram contempladas 30 cidades maranhenses com menores IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

¹² O Plano Mais IDH está incluído em dois acordos internacionais celebrados entre o Governo do Estado do Maranhão e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Um dos acordos visa à melhoria de Indicadores de Desenvolvimento Humano e o outro objetiva fortalecer a implementação da Agenda 2030 no estado.

A escolha do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM para aferição dos resultados deu-se após estudos do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, que apontaram uma composição de indicadores de mais fácil monitoramento para efeito de políticas públicas e principalmente demonstrou que os 30 municípios com maior vulnerabilidade social (indicadores mais baixos) estão distribuídos de maneira mais ampla pelas regiões do Maranhão no ranking do IDHM, o que facilita uma estratégia de Governo baseada no diálogo entre combate à pobreza e matriz de desenvolvimento territorial.

De acordo com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, em uma classificação geral, o Maranhão, relacionado a esses indicadores, apresenta 140 municípios com índices abaixo da média. Burnett (2015) afirma que, diante dessa conjuntura, o governo considerou que atender mais de cem municípios seria muito para um programa que ainda estava iniciando, então foi decidido que a primeira etapa iria atender os 30 municípios com menor IDHM para atuação imediata. A lógica defendida é focada no objetivo de aumentar o IDHM, e repercute diretamente no cenário de pobreza e extrema pobreza presente nessas regiões, relacionando as dimensões que compõem esse índice e as outras dimensões da pobreza, como moradia, infraestrutura e mercado de trabalho. Dessa maneira, escolher o IDHM possibilita que o Governo atenda de forma descentralizada todas as regiões do Maranhão, ao mesmo tempo que assegura o seu compromisso com o combate à pobreza (MARANHÃO, 2015a).

Assim, os dados fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNDU, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Fundação João Pinheiro – FJP contribuíram para catalogar os 30 municípios do Maranhão com mais baixos IDHM, sendo então organizados em três grupos, conforme o quadro abaixo. O primeiro grupo é formado pelos 10 municípios com mais baixos IDH; já o segundo grupo foi formado pelos 10 municípios com IDH situados na média e no terceiro foram classificados os 10 municípios com IDH entre 0,519 e 0,529.

Tabela 2 - Relação dos municípios selecionados para implementação do Plano Mais IDH

Ranking	Município	Ano de Emancipação	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010	Renda IDHM 2010	Longevidade de IDH M 2010	Educação IDHM 2010
1°	Fernando Falcão	1994	9241	4.795,00	0,443	0.417	0.728	0.286
2°	Marajá do Sena	1994	8051	6.476,00	0,452	0.400	0.774	0.299
3°	Jenipapo dos Vieiras	1994	15440	3.776,00	0,490	0.445	0.766	0.346
4°	Satubinha	1994	11990	4.010,00	0.493	0.450	0.720	0.369
5°	Água Doce do Maranhão	1994	11581	3.637,00	0.500	0.494	0.697	0.363
6°	Lagoa Grande do Maranhão	1994	10517	4.368,00	0.502	0.480	0.731	0.360
7°	São João do Caru	1994	12309	5.254,00	0.509	0.487	0.684	0.397
8°	Santana do Maranhão	1994	11661	3.555,00	0.510	0.445	0.758	0.394
9°	Arame	1988	31702	5.701,00	0.512	0.525	0.701	0.365
10°	Belágua	1994	6524	4.576,00	0.512	0.417	0.707	0.455
11°	Conceição do Lago-Açu	1994	14436	4.380,00	0.512	0.492	0.738	0.370
12°	Primeira Cruz	1947	13954	3.341,00	0.512	0.448	0.722	0.414
13°	Aldeia Alta	1961	23952	6.347,00	0.513	0.500	0.720	0.374
14°	Pedro Rosário	1994	22732	5.098,00	0.516	0.475	0.696	0.415
15°	São Raimundo do Doca Bezerra	1994	6090	4.172,00	0.516	0.478	0.700	0.410
16°	São Roberto	1994	5957	3.898,00	0.516	0.475	0.738	0.391
17°	São João do Soter	1994	17238	3.839,00	0.517	0.486	0.711	0.401
18°	Centro Novo do Maranhão	1994	17622	4.641,00	0.518	0.508	0.717	0.382
19°	Itaipava Grajaú	1994	14297	3.505,00	0.518	0.456	0.726	0.419
20°	Santo Amaro do Maranhão	1994	13890	3.140,00	0.518	0.454	0.738	0.416
21°	Brejo de Areia	1994	5577	9.776,00	0.519	0.507	0.677	0.408
22°	Serrano do Maranhão	1994	10940	3.929,00	0.519	0.440	0.735	0.433
23°	Amapá do Maranhão	1995	6431	5.647,00	0.520	0.503	0.688	0.406
24°	Araioses	1893	42501	4.961,00	0.521	0.497	0.709	0.402
25°	Governador Newton Belo	1994	11921	3.529,00	0.521	0.509	0.718	0.387
26°	Cajari	1925	18338	4.501,00	0.523	0.456	0.74	0.421

					0			7	
27°	Santa Filomena do Maranhão	1994	7061	4.040,0	0,525	0,461	0,72	0,435	
				0			2		
28°	Milagres do Maranhão	1994	8110	4.998,0	0,527	0,465	0,76	0,413	
				0			4		
29°	São Francisco do Maranhão	1870	12146	3.124,0	0,528	0,503	0,73	0,400	
				0			3		
30°	Afonso Cunha	1959	5905	5.244,0	0,529	0,471	0,72	0,434	
				0			5		

Fonte: IMESC (2015)

O Diagnóstico Preliminar¹³, elaborado pelo IMESC, descreve motivos do baixo IDH. O documento aponta que dos 30 municípios de mais baixo IDH, 24 (80% do total) têm sua emancipação recente, foram criados depois da Constituição Federal de 1988, originados em áreas com povoados populosos, de onde se destaca um centro comercial. De acordo com Burnett (2015), o Maranhão viveu processos sem fundamentos socioeconômicos e técnicos, dominados por interesses políticos, apenas nos anos 1990, mais de 80 municípios foram criados no Maranhão. O autor destaca que, contando com autonomia política e administrativa, sem capacidade técnica e financeira, os municípios com baixos PIB per Capita sobrevivem a partir das transferências constitucionais e atuam como “empregador social”, essa característica demarca funções muito bem articuladas com intenções eleitoreiras dos gestores, na clássica configuração do clientelismo.

Outro traço em comum nos municípios selecionados é que dos 30 atendidos na primeira fase, 17 deles situam-se em áreas protegidas como Unidades de Conservação ou Reservas Indígenas. Burnett (2015) aponta que com 14, dos 30 municípios, com Unidades de Conservação, cabe destaque para Belágua, Cajari, Conceição do Lago Açu e Serrano do Maranhão, isso porque seus territórios são

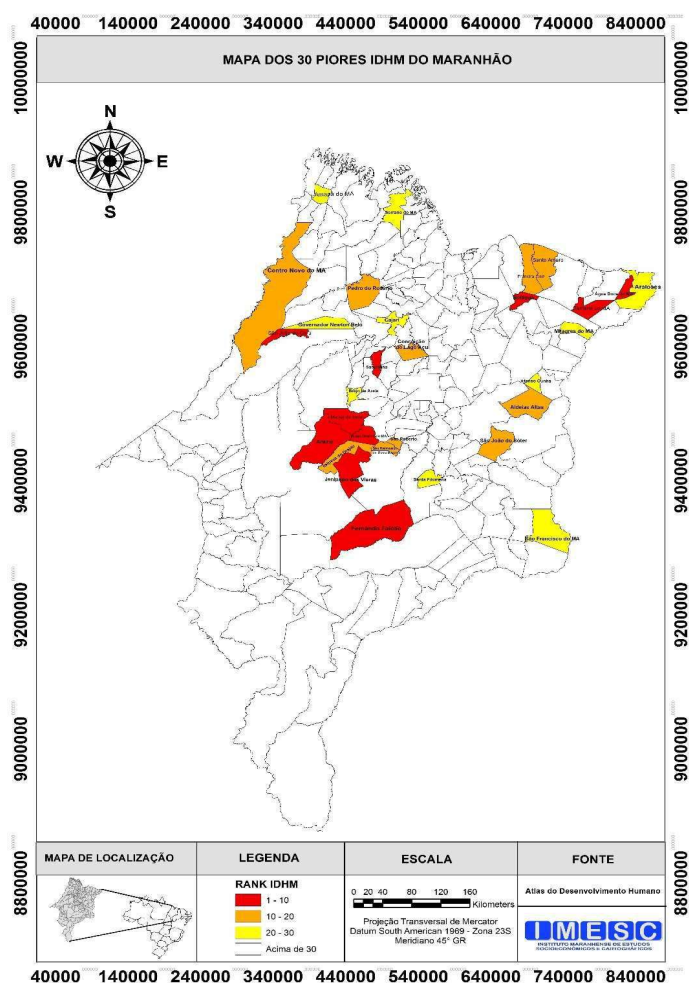
¹³ O Plano Mais IDH foi estabelecido a partir de dois momentos: O primeiro momento constituiu-se em Diagnóstico Preliminar, cujo objetivo foi sistematizar um conjunto de informações socioeconômicas e ambientais capazes de refletir a situação inicial existente nos 30 municípios selecionados como alvo das políticas, programas, projetos e atividades mobilizados, considerando três aspectos (educação, saúde e renda). A elaboração desse documento foi possível a partir dos esforços combinados da equipe técnica do IMESC/SEPLAN com os técnicos e gestores das Secretarias e Órgãos integrantes do Comitê Gestor do Plano de Ações Mais IDH, assim como a partir do contato inicial com os gestores e técnicos dos 30 municípios selecionados. O segundo momento constituiu-se do Diagnóstico Avançado, com objetivo de reunir informações dos trinta municípios envolvidos no programa. Nele, foi particularizada a situação de cada um dos municípios atendidos pelo Mais IDH, a partir de uma espécie de radiografia detalhada das condições sociais da população, compondo um rico e inédito conjunto de informações. Tanto o Diagnóstico Preliminar, quanto o Diagnóstico Avançado, deram subsídios estatísticos e cartográficos para a formulação e implementação da política, que, por conseguinte, auxiliaram no monitoramento das ações.

inscritos como Áreas de Proteção Estadual, e Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão, totalizando mais de 90%, protegidos como Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

No que tange às terras indígenas, Burnett (2015) descreve que dos sete municípios que possuem reserva em seus territórios, Fernando Falcão tem mais de 70% de seu território sob proteção e os municípios de Centro Novo do Maranhão e Jenipapo dos Vieiras têm mais de 40% de suas áreas constituídas de terras indígenas. O autor ainda afirma que três dos municípios - Centro Novo do Maranhão, Fernando Falcão e São João do Caru – estão nas duas listas, com Unidades de Conservação e Reservas Indígenas. Burnett (2015) observa que enquanto a característica de serem essas localidades parte de Unidades de Conservação impede a exploração dos recursos naturais, limitando o potencial para desenvolvimento econômico dos municípios, as localidades com Reservas Indígenas são formadas por uma população sem renda, o que afeta os indicadores municipais.

As ações do plano concentraram-se em territórios fora das zonas de interesse dos enclaves e que também pouco representam em termos populacionais, políticos e econômicos. Ainda de acordo com Burnett (2015), a estratégia do governo aponta para o esforço de construção de outro projeto de desenvolvimento, focado nos interesses da maioria da população. O autor destaca que o Plano Mais IDH estabelece um movimento político que, concentrando-se no lado mais pobre do Maranhão, não faz referências àquelas regiões mais dinâmicas do Estado, indispensáveis na articulação territorial e na distribuição de riquezas, pois muitas delas estão relacionadas de forma orgânica com as economias de enclaves.

Figura 3: Distribuição dos 30 municípios de menor IDHM no mapa do Estado



Fonte: IMESC (2020)

Os 30 municípios concentravam, em 2015, cerca 6,2% da população do Maranhão, e 10,4% da população maranhense extremamente pobre. De acordo com Diagnóstico Avançado (2016), desenvolvido pelo IMESC, em média 45,8% da população desses municípios viviam numa situação descrita como de extrema pobreza, com destaque a Marajá do Sena, Belágua e Jenipapo dos Vieiras, que sempre estiveram entre as cidades mais pobres do país. Esses territórios, em particular, têm em comum o fato de possuírem um núcleo mais urbano e mais dinâmico, cercado de povoados isolados, de difícil acesso, praticamente sem infraestrutura. A maioria caracterizada como extremamente pobre habita na zona agrária, cerca de 76% e, em geral, esses municípios têm população de menos de 20 mil habitantes (MARANHÃO, 2016).

Do ponto de vista do incentivo ao desenvolvimento socioeconômico, a observação sobre a relação espacial dos 30 municípios selecionados com a Rede Urbana do Maranhão vem sobrepor mais dificuldades à tarefa de elevação do IDH-M das regiões. Com poucas articulações intermunicipais e fora das principais linhas de fluxos de deslocamentos, o isolamento socioespacial da grande maioria dos municípios explica boa parte do baixo dinamismo econômico, configurando um círculo vicioso que impede expansão das ações de geração de trabalho e renda: não há produção e consumo porque estão desarticulados, estão desarticulados porque não têm produção ou consumo. [...] Verifica-se que, ainda quando próximos de centros dinâmicos estaduais, as conexões com foco nos 30 municípios inicialmente selecionados pelo Plano ou não existem ou são muito débeis. (BURNETT, 2015, p.21).

A maioria das localidades selecionadas são rurais, com áreas de quilombo, terras indígenas e assentamentos. Com relação às localidades que se enquadram em unidades de conservação, 17 delas estão em proteção ambiental ou reservas extrativistas de tribos Guajajaras, Timbiras e Urubu Kabor. Essa é a realidade dos municípios atendidos pelo Mais IDH, que evidentemente possuem um perfil de pobreza, sobretudo com uma população de povos originários indígenas e também quilombolas. De acordo com Burnett (2005, p. 18), “as Reservas Indígenas incluem no IDHM uma população sabidamente sem renda, o que joga para baixo os indicadores municipais. Situação que, sobreposta à baixa capacidade produtiva dos municípios, resulta em níveis insignificantes de produção de riqueza.

Ademais, a maioria desses municípios teve sua emancipação conquistada recentemente e possuem grande dependência de transferências federais e programas sociais, o que releva também o perfil do federalismo brasileiro frente à pobreza das localidades e à desassistência de que são acometidas. A receita desses municípios também descreve bem sua situação, 91,9% da receita desses municípios é oriunda de repasses federais, enquanto a média dessa taxa estadual era de 50%. Cerca de 6,4% das famílias desses 30 municípios estavam registradas em 2015 no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e 7,5% tinham acesso ao Bolsa Família. Nessa conjuntura, é importante também levar em consideração a quantidade elevada de famílias que se enquadram no perfil dos programas sociais do Governo Federal, mas que não os acessa, segundo dados levantados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social no início de 2015. (MARANHÃO, 2016). A segunda etapa, por sua vez voltou-se para a expansão do Plano, ampliando sua adesão para mais municípios.

3.4. O Programa Escola Digna

O Programa Escola Digna, lançado em 2015, faz parte das políticas do eixo educacional que compõem o Plano Mais IDH, sendo esta a principal ação governamental, em resposta à situação de precariedade educacional nos municípios maranhenses. Com esse espoco, o Programa Escola Digna foi instituído através do Decreto Estadual nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015. De acordo com tal instrumento legal, o objetivo central desta política é:

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, Art. 01 Decreto 30.620).

Para o alcance do objetivo central, o programa foi estruturado por duas ações principais: I – construção de escolas para substituição de estruturas inadequadas que mantinham-se em funcionamento como unidades escolares da rede pública maranhense, tanto na rede municipal quanto estadual, bem como reforma de escolas da rede estadual e construção de Núcleos de Educação Integral de Ensino Médio; II – desenvolvimento de ações de formação continuada e assessorias técnico-pedagógicas para os profissionais da educação envolvidos no funcionamento das unidades beneficiadas com as ações estruturantes.

Alguns detalhes da concepção do Escola Digna se assemelham com a experiência de implementação de regime de colaboração na educação no Estado do Ceará, que por vezes nos documentos orientadores da política cita o termo “escola digna”. Questionado sobre a inspiração do nome, o Gestor 01 respondeu: “totalmente, nós nos inspiramos fortemente em três estados, sendo eles Pernambuco, Ceará e Espírito Santo”.

A Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) é a principal responsável pela execução do Programa Escola Digna, enquanto as ações de reforma e construção de escolas teve atuação da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA). Nesse aspecto, a metodologia de execução do programa foi orientada

conforme o Caderno de Projetos do Plano de Ações Mais IDH, com resultados previstos, que são:

a) Construção e reformas de prédios escolares: após o cruzamento dos dados de mapeamento das unidades escolares carentes de intervenções emergenciais com os termos de adesão ao programa assinados pelas Prefeituras, foi realizado estudo técnico das áreas para definir a nucleação escolar, que consistiu na reorganização da rede de ensino, a fim de melhorar o gerenciamento das escolas pelos municípios, viabilizar o atendimento das necessidades da população escolar e evitar a construção de escolas e salas de aula em áreas isoladas. Neste âmbito, os objetivos visavam garantir os resultados:

a.1). Garantir instalações adequadas, contribuindo para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem;

a.2). Assegurar condições para ampliação da oferta progressiva e integrada de matrículas no ensino fundamental;

a.3). Reduzir o número de escolas e salas de aula geograficamente isoladas, viabilizando a socialização entre os estudantes de diferentes comunidades ampliadas;

b) Assessorias técnico-pedagógicas: a SEDUC executou um cronograma prioritário de capacitações aos profissionais das Secretarias Municipais de Educação, que, por sua vez, eram responsáveis por multiplicar o conhecimento localmente nas unidades escolares construídas. Para esse ponto, os resultados previstos foram:

b.1). Aprimorar o uso de recursos didático-pedagógicos para melhorias do processo de ensino e aprendizagem, impactando os índices de: alfabetização, correção da distorção idade-série e alfabetização de jovens e adultos;

b.2). Contribuir para uma gestão municipal de educação qualificada nos municípios atendidos;

b.3). Fortalecer ações que impactem no IDEB.

A aposta do governo foi viabilizar por meio da inversão dos vetores de desenvolvimento com investimento na relação Educação - IDH, e nesse caso mediado por uma estrutura oligárquica que resiste em sair de cena, uma vez que o

programa, em longo prazo, pretende contribuir para a superação da extrema pobreza e elevação dos índices de desenvolvimento do Maranhão. Ou seja, o melhoramento da rede de ensino no meio urbano e rural é uma estratégia do governo na elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) nos próximos anos, uma reversão da herança de 50 anos de sarneysmo como modelo de desenvolvimento.

Sabe-se que o compromisso de instituição dessa política estava presente no discurso do atual Governo desde sua primeira campanha eleitoral. Portanto, logo no ato de posse, o então Governador Flávio Dino lança uma série de decretos, dentre eles a instituição do Programa Escola Digna. De acordo com o Gestor 1:

A concepção foi feita inicialmente pelo governador Flávio Dino, ele próprio concebeu o Programa Escola Digna ainda na transição do governo, quando ele foi eleito, montando o governo em 2014 ele criou o Programa Escola Digna que tinha uma concepção inicial, então ele concebeu o programa, assinou o decreto instituindo o programa em 01/01/2015 e cabia à Secretaria de Educação coordenar e executar esse programa e claro avaliando também. (GESTOR 1, 2022).

Através dessa afirmação, percebe-se que a concepção da política foi do governador Flávio Dino, com uma configuração que se propunha desafiadora, com foco no combate à extrema pobreza e na promoção de justiça e cidadania. O Gestor 1 completa a fala com sua concepção do objetivo central da política, destacando que:

O objetivo principal do programa Escola Digna é melhorar a qualidade da educação, temos um objetivo que é o IDEB, então objetivamente comparando para aferir se o Programa Escola Digna está tendo resultado, vou apontar três: índice de alfabetização na idade certa, correção de distorção entre idade e série, melhoria do IDEB e ingresso no ensino superior de estudantes egressos da escola pública. (GESTOR 1, 2022).

Ao longo da implementação da política, algumas alterações e acréscimos de dispositivos ao Decreto nº 30.620 foram originadas dos Decretos nº 31.110 de setembro de 2015, Decreto nº 32.596 de janeiro de 2017 e Decreto nº 33.631 de 14 de novembro de 2017, relativas ao seu financiamento, detalhes de infraestrutura (construção e reforma das escolas) e formação pedagógica. Percebe-se que essas mudanças ocorreram ainda na primeira fase da política, avançando para a descrição das seguintes ações que abrangem o Programa atualmente no art. 2º:

I - Expansão e melhoria da rede física escolar:

- a) construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados nos quais encontram-se em funcionamento escolas da Rede Pública Maranhense;
- b) construção de prédios escolares para funcionamento do ensino médio, destinados, prioritariamente, aos municípios que não possuem prédios estaduais para esse m e/ou ao atendimento das demandas reprimidas;
- c) construção de prédios para o funcionamento de "Núcleos de Educação Integral do Ensino Médio" com equipamentos, no mínimo, destinados a esporte, cultura, laboratórios e ensino de idiomas;
- d) construção, em regime de colaboração com os municípios, de prédios escolares, destinadas ao atendimento das redes públicas de ensino que atendem a educação infantil ou ensino fundamental;
- e) reforma e manutenção predial das escolas públicas estaduais visando alcançar um padrão adequado de acessibilidade, ventilação e luminosidade, bem como objetivando dotá-las de biblioteca com acesso à informática e outros espaços de convivência;
- f) garantia de infraestrutura básica de apoio para o funcionamento dos equipamentos construídos ou reformados, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo as ações do projeto serem estendidas para benefício da comunidade em que estiver localizado;
- g) formação continuada e valorização dos professores da Rede Estadual de Ensino;

II - Implementação de ações ou iniciativas para o fortalecimento da gestão escolar democrática, a melhoria das práticas pedagógicas, a valorização dos profissionais do magistério, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais da rede pública maranhense;

III - fornecimento de insumos educativos às escolas estaduais e municipais, que favoreçam a melhoria da aprendizagem dos estudantes;

IV - Assessoria às redes públicas municipais de ensino, por meio da oferta de formação técnico-pedagógica aos seus profissionais da educação infantil e do ensino fundamental, em todas as suas modalidades e diversidades, nas áreas de gestão currículo, planejamento e avaliação, por um período mínimo de 24 meses;

V - Indução financeira, concessão de bolsas, premiação e/ou reconhecimento público das experiências exitosas. (FONTE, ANO, PÁGINA).

No que confere o financiamento do Programa Escola Digna, ainda em 2015, o governo do Maranhão teve a iniciativa de apresentar à Assembleia Legislativa um projeto de lei para a criação de um fundo específico, para concentração de recursos direcionados aos investimentos em obras do Programa Escola Digna. O projeto foi aprovado pelos deputados estaduais e assim instituído por meio da Lei nº 10.307, o Fundo Escola Digna, de natureza financeira e contábil, vinculado à Secretaria de Estado da Educação. O Fundo Escola Digna foi instituído com o objetivo de “garantir e aplicar recursos em despesas de capital na área de Educação que colaborem com a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado do Maranhão e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH” (Maranhão, 2015).

Com a finalidade de controlar os recursos do Fundo Escola Digna, o art. 4º da Lei dispõe que “Os recursos do Fundo Escola Digna somente poderão ser aplicados para despesas de capital e serão movimentados em conta bancária específica” (Maranhão, 2015), e o art. 6º determinou que “O acompanhamento e o controle sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna serão exercidos por conselho formado por cinco membros, nomeados pelo Governador do Estado, sem prejuízo da fiscalização pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo.” (MARANHÃO, 2015).

O responsável direto pela gestão é o próprio Secretário de Estado da Educação em conformidade com o Art. 3º da Lei 10.307/2015, tendo este fundo prazo indeterminado de duração, garantindo a aplicação de recursos no âmbito da Educação do Maranhão.

Dessa forma, o fundo é constituído de acordo com o Art. 2º da Lei 10.307/2015 por receitas decorrentes de I – doações e contribuições de entidades públicas ou privadas; II – recursos oriundos de operações de crédito contratadas com instituições financeiras nacionais e internacionais; III - outros recursos destinados pelo Tesouro Estadual; IV – rendimentos de aplicações financeiras de seus recursos.

Na intenção de fomentar a participação da sociedade civil com apoio ao fortalecimento do Programa, principalmente tratando-se do financiamento, foi publicado um novo decreto pelo Executivo Estadual, em 11 de setembro de 2015, alterando o Decreto inicial do Programa Escola Digna, que concede a participação da iniciativa privada. Dessa forma, o inciso I do art. 2º, com alteração, definiu que o programa destinava-se a:

Art. 2º [...] I - a construção pelo governo do Estado, com recursos do Tesouro Estadual, recursos captados junto ao Governo Federal e recursos oriundos de Emendas Parlamentares, ou ainda, a construção por iniciativa de empresas privadas, de unidades escolares adequadas necessárias à substituição das escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente certificados como inadequados, hoje em funcionamento na Educação Pública Maranhense. (MARANHÃO, 2015).

Nesse sentido, a referida política prevê a participação de empresas privadas, na perspectiva colaborativa, envolvidas diretamente na construção das escolas, o que resultou na doação de cerca de 30 escolas, construídas para a rede

municipal. Essas escolas foram doadas por empresas da iniciativa privada por duas formas: voluntária e contrapartida social.

Nos anos iniciais do Programa Escola Digna, foram estabelecidos subprocessos, distribuídos de maneira que favorecesse a atuação dos agentes implementadores, em sua maioria vinculados à Secretaria de Estado da Educação. De acordo com Machado (2018), a partir dessa metodologia de conjunto de etapas, o objetivo foi gerenciar o tempo e os esforços, de forma a maximizar o potencial do programa e obedecer ao princípio de Eficiência da Administração Pública.

Tabela 3 – Etapas do processo de implementação

ETAPAS	OBJETIVOS DA ETAPA	META DA ETAPA	FINANCIAMENTO DA OBRA
Processo de adesão e cadastramento dos municípios com menor IDH por meio de credenciamento próprio com termo de adesão ao Programa Escola Digna para a substituição das escolas de taipa.	Garantir a adesão dos 60 municípios de menor IDH no Programa Escola Digna.	Assinatura do termo de adesão de 100% dos 60 municípios	Recurso próprio
Mapeamento dos terrenos para construção das escolas	Analisar e avaliar tecnicamente as propostas de adesão	Validar em 100% as propostas de adesão	Recurso próprio
Elaboração do projeto de construção das escolas	Definir a estrutura arquitetônica das escolas a serem distribuídas	Definição do projeto de construção de 100% das escolas a serem substituídas	Recurso próprio

Fonte: SEDUC/MA (2020)

No primeiro subprocesso, os agentes implementadores centraram-se no processo de adesão e cadastramento dos municípios com menor IDH. Esse primeiro passo, deu-se por meio do credenciamento próprio, mediante termo de adesão ao Programa Escola Digna para a substituição das escolas de taipa. O objetivo dessa ação foi garantir a adesão dos 60 municípios de menor IDH, com a meta de atingir a totalidade de 100% dos municípios, através de recurso próprio.

Logo, no segundo subprocesso, ocorreu o mapeamento dos terrenos para a construção das escolas, que acarretou na análise e elaboração das propostas, com o objetivo de validar todas as propostas, também através de recurso próprio. Posteriormente, o terceiro e último subprocesso da primeira etapa voltou-se para a elaboração do projeto de construção das escolas, com o objetivo de definir a estrutura arquitetônica das escolas a serem reformadas ou construídas, também financiado através de recurso próprio.

Tabela 4 – Etapas do processo de implementação

ETAPA	OBJETIVO DA ETAPA	META DA ETAPA	VALOR NECESSÁRIO À SUA EXECUÇÃO
Mapeamento situacional das escolas	Identificar a estrutura administrativa e pedagógica das escolas de taipa	Mapeamento de 100% das escolas	Recurso próprio
Processo de construção de 60 escolas dignas pelo BID	Substituir escolas de taipa, palhoças, barracos e outros por escola de alvenaria	Substituir escolas de taipa, palhoças, barracos e outros por escola de alvenaria	R\$ 24.957.209,96
Processo de construção de 60 poços nas escolas pelo BID	Construir poços para as escolas dignas	Construir 60 poços para as escolas dignas	R\$ 8.874.785,40
Aquisição de mobiliários para 60 escolas dignas	Adquirir mobiliário	Adquirir mobiliário para 60 escolas dignas	R\$ 3.191.184,74
Aquisição de material para biblioteca	Equipar as escolas com estrutura para leitura	Equipar 60 escolas com espaços de leitura	R\$ 3.600.000,00 (Valor correspondente às 60 escolas).
TOTAL		R\$ 40.623.180,10	

Fonte: SEDUC. 2015

Logo após o diagnóstico da situação das escolas, o processo de implementação voltou-se para outra etapa, a fim de identificar a estrutura administrativa e pedagógica, logo se demandaram recursos de terceiros, geralmente de empresas parceiras ou convênio firmado com Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, foi estabelecido para as etapas posteriores o processo de construção de 60 escolas dignas, assim como 60

poços que atendessem às demandas das escolas – considerando que a maior parte das unidades escolares estavam localizadas em áreas de risco social e extrema pobreza, sem acesso à água tratada – e aquisição de mobiliários e material para biblioteca, totalizando o valor do investimento de R\$ 40.623.180,10.

Para a adesão das prefeituras, foi necessário que estas realizassem o credenciamento no site da Secretaria de Educação, a partir de um termo de adesão, com duas opções de módulos: módulo 01, com duas salas de aula; e módulo 02, com quatro. Nos dois módulos possuem secretaria, sala multimeios, pátio coberto, sanitário masculino, sanitário feminino e cozinha.

Em face ao Decreto nº 30.620/2015, a adesão dos municípios ao Programa Escola Digna foi realizada de forma voluntária. O governo estadual lançou uma chamada pública, em que os municípios interessados foram convocados e para a adesão firmaram concordância. Nesse processo, os municípios proponentes tiveram que, a título de contrapartida, disponibilizar terrenos adequados à construção do prédio com o objetivo de substituir a escola de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente certificados como inadequados, devidamente regularizados e livres de quaisquer ônus.

Dessa maneira, o processo normativo para a adesão das prefeituras ao Programa foi regulamentado pelo Comunicado Oficial do Programa Escola Digna e o município interessado na adesão teve que apresentar os documentos relativos aos terrenos, como formulários modelos de adesão disponíveis no endereço eletrônico da SEDUC. Toda essa documentação foi registrada e reconhecida em cartório. A seguir, os documentos requisitados:

- Termo de adesão

Anexo I: Declaração de não atendimento por programa federal;

Anexo II: Checklist para solicitação da implantação do Programa Escola Digna;

Doc. I: – Certidão de Dominialidade do imóvel, nos termos do §1º do Art. 4º do Decreto nº 30.620/2015;

Doc. II – Memorial Descritivo do terreno;

Doc. III – Levantamento Planialtimétrico;

Doc. IV – Planta de Localização;

Doc. V – Relatório Fotográfico;

Doc. VI – Laudo de Sondagem,

Doc. VII – Certidão de Posse como chefe do Executivo;

Doc. VIII – Estudo de demanda (quantos alunos deverão ser atendidos com o projeto).

Anexo III - Declaração de ação (ões) prevista (s) no termo de adesão e/ou pacto já realizada ou em realização pelo município;

Anexo IV – Assessoria Técnico-Pedagógica aos Municípios que fizerem adesão ao Programa Escola digna;

Anexo V – Declaração de Compromisso de apresentação de Certidão de Dominialidade até a contratação da obra;

Anexo VI – Declaração de Posse mansa e pacífica.

a) Certidão de matrícula, ou transcrição do título de aquisição no respectivo Registro de Imóveis, em que figure o Município como proprietário;

b) Escritura de doação ou de compra e venda em que figure o Município como donatário ou comprador, acompanhada de certidão imobiliária que aponte o doador ou vendedor como proprietário, de declaração do respectivo Prefeito afirmando, sob as penas da lei, que o Município detém a posse do bem sem interrupção ou oposição e, no caso de compra e venda, de instrumento de quitação;

c) Auto de imissão na posse expedido em ação expropriatória promovida pelo Município;

d) Despacho concessivo de tutela antecipada em ação de usucapião promovida pelo Município;

e) Instrumento em que a pessoa jurídica de direito público permita, ceda ou conceda o uso do bem em favor do Município para a finalidade de que trata este Decreto;

f) No caso de imóvel desprovido de registro imobiliário, nos termos de certidão negativa expedida por serviço registral, declaração do respectivo Prefeito afirmando, sob as penas da lei, que o Município detém há pelo menos 15 (quinze) anos, sem interrupção ou oposição, a posse do bem.

No processo de adesão, fica evidenciado que a Secretaria de Estado da Educação não apoiará:

a) Custeio de despesas com manutenção corrente das escolas, como energia elétrica, água, salários, aluguéis, telefone, dentre outros;

b) Pagamentos de dívidas, indenizações de qualquer natureza e pagamento de impostos ou tributos que não sejam inerentes e/ou parte integrante dos projetos realizados;

c) Custos administrativos de manutenção e funcionamento da escola construída, aulas, professores, transporte escolar, fornecimento de merenda e outros necessários ao funcionamento da escola;

d) Reembolso de investimentos;

O regime de colaboração entre os estados e municípios foi estabelecido por pactuação, ou seja, termo de adesão, os municípios assinavam com o estado um, o chamado termo de cooperação física e técnica, o que permitiu que o estado construísse as escolas e oferecesse as formações para efetivação dos projetos solicitados.

De acordo com dados da Secretaria de Estado da Educação, em 2014 existiam 1.245 escolas funcionando em prédios com condições precárias para a prática do ensino. A maior parte destas escolas estavam situadas em zona rural. Na visão de Molina e Freitas (2011, p. 25), “a escola do campo pode ser uma das protagonistas na criação de condições que contribuam para a promoção do desenvolvimento das comunidades camponesas.” Nesse aspecto, segundo Gonçalves (1999), o espaço escolar é elemento significativo do currículo, proporcionando possibilidades de interação entre a forma (arquitetura) e a função (pedagógica).

Os modelos arquitetônicos de construção das escolas do Programa Escola Digna foram definidos pela Secretaria de Estado da Educação, referenciados pelo conforto e bem-estar, considerando também a simplicidade compatível com o baixo custo e atendendo a uma boa qualidade em estrutura. Destaca-se que o objetivo da Assessoria do Programa Escola Digna para os projetos arquitetônicos era que transmitisse sentimento de posse para aos alunos, professores, funcionários e comunidade. Conforme Machado (2018), o objetivo era despertar a sensação de que aquela estrutura atende as necessidades específicas daquela localidade, respeitando também o objetivo geral do Programa em alcançar uma educação de qualidade através da melhoria de condições estruturais. Abaixo seguem os modelos de projeto arquitetônico:

Figura 4 – Projeto arquitetônico



Fonte: SEDUC-MA (2020).

- **Modelo 02 salas**

Os modelos arquitetônicos são definidos a fim de atender satisfatoriamente as necessidades demandadas pela comunidade estudantil de cada localidade. Para esse modelo de 02 salas, as dimensões da área deveriam ser em torno de 30mx35m (1.050m²), com até 216,00m² de área construída que atende a necessidade de 50 alunos por turno, isto é, 150 alunos ao todo que a escola poderia atender, utilizando 50 alunos em cada um dos três turnos de aula. O modelo acima exposto foi composto por:

- 02 salas de aula;
- Secretaria;
- Horta;
- Banheiros Masculinos e Femininos;
- Banheiros PCD Masculinos e Femininos;
- Cozinha
- Depósito e circulação;
- Pátio Central

- **Modelo de 04 salas**

O modelo arquitetônico de 04 salas descrito na imagem acima deve ter cerca de 35mx35m (1.225m²), com 348,95m² de área construída, bem como estima atender cerca de 300 alunos, sendo 100 alunos por turno. Nesse modelo há diferenças na estrutura, como a adição de salas de professores e da direção, sendo composto por:

- 04 salas de aula;
- Sala Multimeios;
- Secretaria + Diretoria + Sala de Professores;
- Banheiros;
- Cozinha + Depósito + Casa de Gás;
- Pátio Central;

- **Modelo 06 salas**

No tocante às escolas com seis salas, o projeto arquitetônico contempla uma estrutura que atende cerca de 150 alunos por turno, com 25 alunos por sala, totalizando 450 alunos para os três turnos. Com terreno no mínimo de 55mx40m (2.200m²), e com total de área construída de 610.61m². Este modelo é composto por:

- 06 salas de aula;
- Horta;
- Secretaria
- Diretoria
- Sala de Professores;
- Banheiros;
- Cozinha
- Despensa e Área de Serviço;
- Pátio Central;

Na visão de Silva, Azevedo, Silva, Furtado e Veras (2020), o projeto arquitetônico do Programa Escola Digna, embora tenha haja melhoria da estrutura física da escola, o projeto arquitetônico elaborado inicialmente não considerou as

características rurais dos lugares onde foram implantadas. Os autores ressaltam inúmeros aditivos ao identificar falhas no projeto, principalmente no que diz respeito à dificuldade em transportar materiais para os locais da obra, que são: a estrutura metálica do telhado, que exigia mão de obra especializada para sua execução, essa falha foi corrigida com a substituição da estrutura metálica para telhado em madeira; forro de gesso, foi substituído por forro de PVC, pois o gesso quebrava durante o transporte; placas de granito, que eram divisórias de banheiros, passaram a ser divisórias de alvenaria, também devido ao transporte, apresentavam avarias.

Silva, Azevedo, Silva, Furtado e Veras (2020) descrevem ainda dois pontos do projeto arquitetônico, relacionados à forma do telhado e à forma da escola. Os autores indicam que o telhado do pátio está sobreposto à cobertura das salas de aula. Por esse motivo, a queda d'água do telhado causa goteiras nas salas de aula, inviabilizando, em alguns períodos do ano, a utilização das salas de aula. O segundo ponto que os autores destacam é sobre as escolas serem abertas, causando entrada de a água da chuva no pátio além de essas aberturas possibilitarem a entrada de animais.

4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA: A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Essa seção apresenta uma avaliação do processo de implementação do Programa Escola Digna, focando na estratégia de colaboração empreendida entre o estado e os municípios. As entrevistas e as análises documentais realizadas permitem algumas considerações e reflexões, mesmo que preliminares. Durante a pesquisa, privilegiamos nas entrevistas dois grupos de sujeitos que consideramos serem destaques na política. O primeiro grupo são os gestores que representam a estrutura oficial do governo; o segundo são servidores do estado vinculados às prefeituras A.P.L. – Articuladores Locais, responsáveis pela implementação da política em termos de município.

Os entrevistados na pesquisa totalizaram sete (07) sujeitos sociais. Tais entrevistas contribuíram para esclarecer, reforçar ou negar questões descortinadas na revisão bibliográfica e documental. Pôde-se, assim, analisar o processo decisório que permitiu a formulação do Programa Escola Digna, as estratégias adotadas ao

longo da implementação, bem como os sucessos, limites e entraves na execução da política.

Os entrevistados, embora não nominados, as informações por eles prestadas estão relacionadas aos órgãos ocupados à época, para que o leitor possa entender de que lugar e posição cada sujeito vê o Programa Escola Digna. Abaixo segue a tabela que apresenta a lista de todos os entrevistados, identificando em que atuavam.

Tabela 5 - Entrevistados

Gestor 01	Secretário de Estado da Educação
APM 01	Articulador Municipal
APM 02	Articulador Municipal
APM 03	Articulador Municipal
APM 04	Articulador Municipal
APM 05	Articulador Municipal
APM 06	Articulador Municipal
Gestor 02	Servidor do SEDUC/MA (Superintendência de Planejamento e Regime de Colaboração)

Fonte: Dados da pesquisa, 2022

As entrevistas foram desenvolvidas a partir das perspectivas dos sujeitos sociais da instância executora da política: I) Gestor 1 (Secretário de educação do estado) e Gestor 2 (Servidora da SUPREC), considerando seu cargo de gestão da política; II) Articuladores Pedagógicos Municipais, considerando que estes são responsáveis pela implementação na cidade que aderiu ao Programa.

Parte-se da perspectiva de que o Programa Escola Digna só ganha sentido se analisado como parte do conjunto das outras medidas relacionadas ao Plano Mais IDH. Portanto, o que aqui se privilegia é a forma como essa política se desenvolveu e como se deu a colaboração, sugerida em seu princípio operacional.

4.1. A questão da colaboração federativa na política educacional no Programa Escola Digna

Compreende-se que o Plano Mais IDH surge em uma conjuntura política de eleição de um novo governo no estado do Maranhão. Na qualidade de plano de governo, seu conteúdo assume como objetivo promover a superação da extrema pobreza. Para tanto, estrutura-se por um conjunto de políticas que agem de maneira articulada, com ações direcionadas a elevar os indicadores sociais do estado nas áreas da educação, saúde e renda. Percebe-se também que os programas que compõem o Mais IDH têm suas premissas alinhadas à agenda estratégica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030. As políticas trazem em seu bojo a proposta de colaboração entre os entes federativos. A princípio, em seu projeto-piloto, foram selecionados 30 municípios como território de ação, tendo como critério de escolha os 30 com menores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Dentre essas políticas, no âmbito educacional, o Programa Escola Digna se apresenta como uma política de dois eixos estruturantes: técnico pedagógico e infraestrutura educacional. Esta política se destaca como o principal programa educacional do governo e alcança status de política de estado a partir de sua institucionalização.

No contexto democrático, as políticas públicas costumam ser reconhecidas pela diversidade de atores e interesses envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação, algo mais presente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Desta feita, o Programa Escola Digna é inserido nesse contexto atual de políticas com fundamentos democráticos. Por essa razão, de acordo com o decreto de criação do Mais IDH, a execução do plano deve ser de forma descentralizada e integrada, adotando uma configuração institucional que permite a colaboração do Estado com os municípios e participação social. Essa estratégia tem objetivo de promover a intersetorialidade, transdisciplinaridade, integralidade, participação e controle social. Dessa forma, para a operacionalização do Plano, foram definidas três instâncias gestoras: Comitê Gestor, Comitê Executivo e Comitês Municipais.

Inicialmente o Plano Mais IDH concentrou seus esforços em municípios do estado selecionados com base nos menores índices de desenvolvimento humano

municipal. Todos os 30 municípios receberam ações do Programa Escola Digna. Para tanto, o governo do estado, por meio da Secretaria de Estadual de Educação, propôs aos municípios o Programa que obteve a adesão de todos os 30, sendo estabelecido acordos entre ambos os entes federativos. O Gestor 1 destaca que, “independente das Prefeituras serem oposição ao Governo, a maioria aceitou muito bem, tivemos uma adesão de 217 municípios, onde somente a prefeitura de São Luís não aderiu, então não tivemos esse problema, todos aceitaram muito bem até porque é uma política suprapartidária.”

O Gestor 1, também afirmou que havia divergência política da prefeitura de São Luís com o governo do estado, mas, por outro lado, entende a justificativa da administração da prefeitura em não aderir a política, o entrevistado relatou que não havia escolas inadequadas e também que a prefeitura tinha sua própria dinâmica de formação continuada com seus professores.

Os municípios selecionados para a implementação do Programa Escola Digna possuem limitações socioeconômicas, em sua maioria localizados em espaços isolados de regiões vizinhas que desfrutam de maior dinamismo econômico e com baixa capacidade técnica de formulação da política. De acordo com o Gestor 01, “Para aderir o processo de adesão aos trinta municípios ao programa foi feito um convite e os mesmos aderiram ao programa, e posteriormente o estado deu oportunidade a todos os 217 municípios, onde somente São Luís não aderiu.” A respeito disso, o A.P.M. 4 relata também: “A política veio e foi formulada pela SEDUC e fomos apresentados a essa política e o município abraçou, e teve sempre autonomia para fazer os ajustes desde que não fuja da proposta, então vejo como uma parceria”.

O governo do estado encarregou-se da formulação das diretrizes e dos objetivos da política, o gerenciamento dos recursos, a formação pedagógica em seus conteúdos e ministrantes, enquanto a avaliação do Plano Mais IDH foi realizada através do IMESC. Os municípios, por sua vez, tiveram um papel limitado na política, encarregados da gestão do processo local, embora não tenham participado efetivamente das decisões relacionadas à formulação da política. O Gestor 01, questionado sobre as decisões do Programa, respondeu que:

No início as decisões foram exclusivamente do Estado, o governo deu o pontapé inicial, mas depois não tínhamos como interferir na autonomia da

prefeitura”. Para aderir o processo de adesão aos trinta municípios ao programa foi feito um convite e os mesmos aderiram ao programa, e posteriormente o estado deu oportunidade a todos os 217 municípios, onde somente São Luís não aderiu. (GESTOR 1, 2022).

Os baixos índices educacionais do Maranhão justificam a necessidade de políticas públicas de combate às desigualdades, nesse sentido, os documentos do Programa Escola Digna expressam o foco no combate às desigualdades e elevação dos índices educacionais, e apontam a colaboração entre entes e parceiros como a principal ferramenta para a implementação da política.

Diante disso, a ação do novo governo se volta para um projeto de desenvolvimento para reversão desse quadro problemático. De acordo com Burnett (2015), o Plano Mais IDH contou com um processo que combinou planejamento e ação, nesse aspecto, o Estado tem capacidade para influir positivamente nas regiões esquecidas. O autor também destaca que, após sua consolidação em nível estadual, houve um movimento que incluiu também o poder municipal e da sociedade civil organizada dos municípios selecionados. Nesse sentido, o A.P.M. 1 descreveu como objetivo central do Programa: “O principal foco era exatamente a redução das desigualdades sociais, e sabemos que, pela alfabetização, pela educação realmente reduzimos essas desigualdades, promovendo a oportunidade para a criança não ficar retida, invadir a escola e conseguir seguir.”

O Programa Escola Digna se apresenta como uma política educacional que surgiu para superar problemas históricos da educação maranhense, relativo à existência de escolas em condições precárias, ou até mesmo à falta de escolas, e à qualificação de professores e gestores. Por essa razão, desde sua concepção, o Programa teve duas principais frentes de atuação, a reforma e a construção de escolas e a formação pedagógica dos profissionais da educação. Nessa configuração, a Secretaria de Infraestrutura do Estado ficou encarregada da construção das escolas, enquanto a Secretaria Estadual de Educação ficou responsável pela formação pedagógica. O A.P.M. 2 apontou em seu relato esses dois eixos de atuação:

O formato original do Escola Digna, tinha um foco de construir uma escola, digna, substituindo uma de taipa, e junto voltado para a formação continuada dos profissionais, com materiais muito bons, realmente valeu a pena cada material que trabalhamos, o que de fato, foi mais importante que

eu posso dizer, foi a formação continuada aliada às construções dos prédios. (A.P.M. 2, 2022).

Na Secretaria Estadual de Educação, a SUPREC - Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração foi responsável pelo planejamento e mobilização das formações repassadas aos Articuladores Pedagógicos Municipais e Articuladores Pedagógicos Regionais. Nessa organização, evidencia-se que a estratégia utilizada para articulação com os municípios foi a designação desses dois grupos de agentes implementadores, que participavam da mesma formação, com os mesmos conteúdos, a diferença entre eles é que os articuladores pedagógicos municipais foram encarregados de repassar os conteúdos aos gestores e professores de seus municípios, já os articuladores pedagógicos regionais eram responsáveis por acompanhar e monitorar o trabalho executado pelos articuladores municipais. O Gestor 2 aponta como é organizada a articulação com os municípios.

A gente tem aqui no Maranhão 19 unidades regionais, e dentro de cada unidade regional, dependendo do quantitativo, se a regional tiver menos de 10 municípios, é um articulador pedagógico regional (APR), se houver mais de 10, são dois articuladores regionais. Esses articuladores regionais têm vínculo com a Secretaria de Educação do Estado e atuam nas Unidades Regionais (URES), dentro das unidades regionais, eles têm como prioridade de atuação a implementação da agenda do Pacto e assessoria técnica aos municípios de sua regional. Os articuladores regionais conduzem e monitoram todo o trabalho dos articuladores municipais. (GESTOR 2, 2022).

Figura 5 – Mapa da Distribuição das Unidades Regionais de Educação

- 01 – URE SÃO LUÍS
- 02 – URE ITAPECURU-MIRIM
- 03 – URE ROSÁRIO
- 04 – URE SANTA INÊS
- 05 – URE ZÉ DOCA
- 06 – URE IMPERATRIZ
- 07 – URE AÇAILÂNDIA
- 08 – URE PINHEIRO
- 09 – URE CAXIAS
- 10 – URE CODÓ
- 11 – URE BACABAL
- 12 – URE PEDREIRAS
- 13 – URE PRESIDENTE DUTRA
- 14 – URE BARRA DO CORDA
- 15 – URE SÃO JOÃO DOS PATOS
- 16 – URE BALSAS
- 17 – URE VIANA
- 18 – URE CHAPADINHA
- 19 – URE TIMON



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

As Unidades Regionais de Educação foram criadas com o objetivo de promover a reestruturação administrativa, a descentralização e a gestão participativa no governo do Estado do Maranhão, para aumentar o controle social das ações governamentais. Nesse sentido, o Gestor 2 destaca o papel da SUPREC no gerenciamento da política e descreve os articuladores como “braços” para a implementação da política.

Temos equipe de formadores e equipes de monitoramento, e temos outros trabalhos para além desses. Então, é conseguir gerenciar, ter uma boa relação com os municípios e com articuladores que são os nossos braços, conseguir mantê-los motivados e abraçando a causa, e fazer o setor todo unido com esse mesmo propósito. (GESTOR 2, 2022).

Para a operacionalização do programa, a Secretaria de Educação formou uma espécie de rede, com sujeitos que foram denominados articuladores pedagógicos. Uma equipe de articuladores pedagógicos regionais e outra equipe de articuladores pedagógicos municipais. Os Articuladores Pedagógicos Regionais (APR) são formadores responsáveis por preparar Articuladores Pedagógicos Municipais e acompanhar as ações que são desenvolvidas nos municípios de sua regional. Os APR são servidores da Secretaria de Educação que atuam nas U.R. Es (Unidades Regionais de Educação).

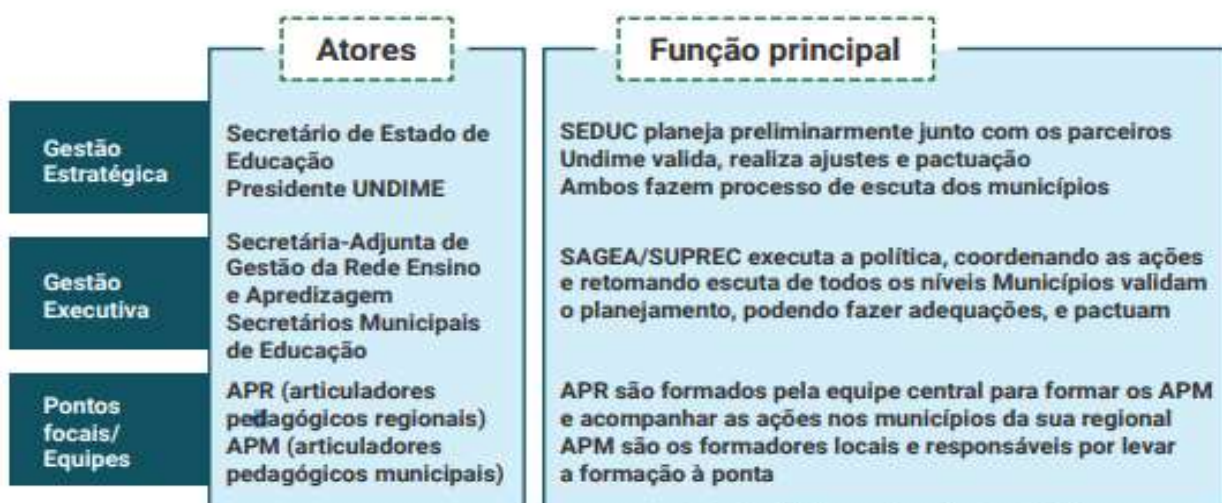
Evidentemente, o ponto de partida do Programa Escola Digna foi a constituição de uma engenharia política em que fosse executada através de uma estratégia de colaboração entre o estado e municípios, o que foi se configurando uma institucionalidade, de caráter cooperativo. A estratégia preconizada nos documentos da política, como seu princípio operacional, é descrita como o meio para articular em torno da organização e gestão da política e confere os níveis de poder de decisão e controle, situados nas instâncias de governo estadual e municipal.

Nesse aspecto, a operacionalização da política se funda na estratégia de colaboração entre os entes federativos envolvidos (estado e municípios), definindo

essa estratégia como mecanismo de apoio técnico e operacional para a formação pedagógica nos municípios pobres do Maranhão.

Os Articuladores Pedagógicos Municipais (APM) recebem a formação da Secretaria de Educação e levam as ações para dentro das escolas, onde também devem responder a relatórios e repassar informações que auxiliam no acompanhamento dos Articuladores Regionais. Nesse sentido, o documento “Sistematização da política colaborativa no Maranhão”, desenvolvido pelo Movimento Colabora, explana a estruturação decisória e de implementação da política colaborativa de formação docente: nível estratégico, no qual o planejamento é pactuado; nível executivo, que lidera as principais ações de implementação e engajamento; e nível tático, responsáveis pela ação na prática (coordenam e realizam a formação docente).

Figura 6 – Atores estratégicos



Fonte: Movimento colabora (2020).

Acerca da escolha dos articuladores para atuar na política, o Gestor 1 relata que:

A Secretaria Adjunta da Gestão da aprendizagem, desde o início do programa Escola Digna, estabeleceu critérios para escolhas dos representantes regionais e cada município com o seu municipal na primeira e segunda fase do programa, exigindo critérios para escolhas como, dedicação exclusiva, licenciatura e formação continuada do programa. As decisões do programa eram sempre orientadas pela lei ou pelo decreto sancionado pelo governador Flávio Dino ou pela Secretaria de Educação do Estado. (GESTOR 1, 2022).

No primeiro ano da política, em 2015, a seleção dos articuladores pedagógicos municipais foi realizada exclusivamente a cargo da Secretaria de Educação Municipal, que indicava o agente mediante as especificações dadas pela Secretaria de Educação do Estado, devendo ser um servidor que tivesse perfil profissional de formador, um perfil que já atuava na política educacional do município. O Gestor 2 descreve que:

Para definição do articulador pedagógico municipal, no primeiro momento era indicação, do técnico que já tinha algumas habilidades, que era uma boa articulação, perfil de formador, por que ele não só articula, ele realiza a formação, então o município que indicou quem seria o articulador pedagógico municipal. (GESTOR 2, 2022).

Essa informação se confirma com o que relata a A.P.M. 01, que atua no programa desde o início da implementação, ela descreve que foi escolhida em razão de já ocupar cargo de coordenadora de políticas educacionais na Secretaria Municipal de Educação de seu município, dessa forma, foi convidada a ser articuladora local, atendendo ao critério de experiência na área educacional. O A.P.M. 1 relata que:

No começo, a proposta chegou que teríamos direito a duas escolas dignas e junto viria a formação pedagógica, e a gente teve a oportunidade de aderir ao Programa, e eu como coordenadora local de formação, passei a colocar junto com a formação pedagógica do município esse projeto. (A.P.M. 01, 2022).

A fala da A.P.M. 3 (articuladora pedagógica municipal) descreve o critério de escolha para os articuladores de alguém que já atua na SEMED, de acordo com a A.P.M 3: “Eu fui convidada porque já estava na SEMED como técnica. Sou professora há 20 anos, já tenho essa habilidade na docência”. Conforme a A.P.M. 4, esta foi apresentada para a política e convidada a trabalhar como articuladora da seguinte forma:

No primeiro momento eu fui indicada, eu trabalhava na Secretaria de Educação e eles precisavam de um supervisor de acordo com o ofício que veio, para atuar como articulador também no Escola Digna, eu fui de certa forma indicada mesmo, e após foi feito o seletivo aí no seletivo eu fiquei fiz uma entrevista na U.R.E., de acordo com o que pedia o edital, aí eu fui selecionada. (A.P.M. 4, 2022).

Na primeira fase da política, não houve bolsa incentivo para os articuladores locais. Logo, em 2021, foi realizado um processo para selecionar os articuladores pedagógicos municipais do Programa Escola Digna e Pacto da Aprendizagem. Esse processo foi realizado conforme edital publicado, que seguia com requisitos para a seleção e previa pagamento de bolsa para custeio das formações, como forma de reconhecimento para os trabalhos. Esse processo ocorreu por intermediação entre as Unidades Regionais e as Secretarias Municipais de Educação, conforme pontua o Gestor 2: “Depois, para efeito do pagamento, lançamos um edital e o município apresentou as inscrições, e a própria regional fez toda a validação e seleção.”

“Inclusive fizemos um edital, porque hoje eles recebem uma bolsa auxílio educacional, conseguimos implementar no ano passado (2021), quem recebe são os técnicos das SEMEDs, eles não são funcionários do estado, mas recebem uma bolsa como incentivo, não é salário, é incentivo pelo trabalho que eles desempenham. (GESTOR 2, 2022).

De acordo com os A.P.M.s. 1, a partir da concessão da bolsa e do processo de escolha dos articuladores, houve trocas de articuladores e foi afetado o andamento das atividades com a saída de articuladores. Os entrevistados também apontam que a intenção dos novos articuladores não estava focada no melhoramento da educação dos municípios, mas meramente para ganhar uma renda extra. Sobre isso, o A.P.M. 1 descreve:

Por conta da estruturação dessa bolsa, valorizou-se outros detalhes em detrimento a questão mais específica que era exatamente a condução de quem já tinha experiência no programa, experiências dentro desse processo. Muitas pessoas que estavam no começo do processo saiu porque os critérios foram muito mais políticos, alinhados a uma questão mais jurídica, então percebemos algo nesse sentido, a bolsa que parecia que vinha para ajudar na verdade veio para atrapalhar, porque houve uma troca muito grande de A.P.M. no momento dessa bolsa, diante disso entraram muito mais pessoas voltados para a bolsa de 600,00 em vez de fazer o programa acontecer como era antes, pois, é claro que dinheiro é importante, mas o foco que foi dado pra essa bolsa fez com que as pessoas que sempre se dedicaram sem a bolsa saíssem e entrasse pessoas que não fossem se dedicar, ficou de certa forma, uma forma de ganhar um dinheirinho. Por que quem escolhia e dizia que estava apto para ser A.P.M. era o Secretário de Educação do Município, então assim, alguém que estava sem alguma função e precisava ganhar um extra e ter acesso a alguma coisa mais específica da educação, foi o momento excelente para colocar, então desvirtuou esse processo. (A.P.M. 1, 2022).

De acordo com a A.P.M. 1, as bolsas dos articuladores municipais, embora tenham sido concedidas mediante processo seletivo, esse processo foi condicionado a critérios políticos dos municípios, servindo até mesmo para complementar a renda dos agentes municipais, como aponta as entrevistadas. A mudança de articuladores pedagógicos também é algo pontuado na fala da A.P.M. 5, que descreve a Bolsa Formação como um reconhecimento ao trabalho desempenhado, em razão da mudança do executivo municipal. Conforme a A.P.M. 5, “A primeira avaliação que vejo é que a Bolsa Formação foi um reconhecimento do trabalho que já estávamos fazendo desde 2018. Embora as equipes, algumas mudaram, até porque o chefe do executivo municipal mudou.”. A A.P.M. 5 também destacou em sua fala um ponto convergente com a fala da A.P.M. 1, acerca da Bolsa Formação:

Poderia ter vindo antes, mas desconheço o motivo pelo que não veio. Por outro lado, eu vejo essa questão da bolsa, é uma avaliação que devemos fazer: Será que estou trabalhando no Programa pela qualidade do trabalho, porque quero alavancar o meu município, trazer uma formação de qualidade pro município ou trabalhando meramente porque sei que no início do mês tenho uma bolsa na conta, então vou fazendo “de conta” que vai ensinar, aquela coisa. Falo porque conheço casos verídicos dessa natureza, então vejo com certa cautela. Mas vai da consciência de cada um, quem tem maturidade profissional, vai trabalhar mais animado por conta da bolsa, e ela é muito bem-vinda, vejo isso e sou grata pelo reconhecimento do nosso trabalho. (A.P.M. 5, 2022).

Algumas entrevistas chamaram atenção para a Bolsa formação, ofertada aos Articuladores Pedagógicos Municipais. Sabe-se que, em 2021, a Secretaria de Educação organizou um processo seletivo para articulador pedagógico municipal (APM). Para cada profissional APM é concedida uma bolsa-auxílio mensal no valor de R\$ 600,00, conforme previsto na Lei nº 11.515, de 29 de julho de 2021. A fala da A.P.M. 5, vai ao encontro com o que relata a A.P.M. 01 acerca da Bolsa Auxílio Educacional, pois ambas indicam que esta passou a servir como complemento de renda para os articuladores dos municípios os quais estavam mais interessados nesse complemento do que necessariamente na execução do Programa Escola Digna. As iniciativas Bolsa Auxílio Educacional e o Prêmio Escola Digna que integram o programa Escola Digna objetivavam estimular os indicadores

educacionais do Maranhão concedendo prêmios a escolas e auxílio em dinheiro a educadores.

De acordo com o discurso governamental, essa bolsa traz reconhecimento aos profissionais que já atuam no Programa Escola Digna / Pacto da Aprendizagem. Os entrevistados ressaltaram que a Bolsa Formação foi importante para estímulo nas atividades, contudo, a Bolsa também serviu como barganha política, ao passo que os candidatos selecionados passaram a se importar mais com o recebimento da Bolsa, do que de fato com o interesse em promover educação de qualidade para o município.

Nesse sentido, o governo do estado através do Programa Escola Digna desempenha papel norteador da ação dos municípios, frente à superação dos baixos indicadores. O Gestor 01 relatou que o Programa Escola Digna atualmente pode ser considerado o Sistema Educacional do Maranhão. Nesse aspecto, de fato, a política denota esse destaque, também identificada pela própria SEDUC como uma macropolítica. De acordo com o A.P.M. 6:

Compreendo o objetivo central do Programa Escola Digna, como uma porta que se abriu para que todo o sistema educacional do município possa ser implementado. E essa busca do Programa em capacitar a equipe gestora e professores é muito interessante porque isso oportuniza ao município buscar cada vez mais a capacitação dos seus profissionais da educação, e com isso, a qualidade do seu trabalho e ensino como todo. (A.P.M. 6, 2022).

Evidencia-se que a política também é caracterizada como macropolítica “O que acho interessante no Programa Escola Digna é que ele extrapola o campo da formação. A formação é voltada para a prática e nos dá a liberdade de adaptar à realidade do município.” (A.P.M. 5, 2022).

Embora a responsabilidade constitucional para oferta do ensino fundamental e infantil seja atribuição dos governos municipais, através do Programa Escola Digna, o governo do Maranhão realiza-a em regime de colaboração com as prefeituras. Nesse conjunto de acordos firmados, no eixo de infraestrutura, que envolvem construir e adequar estruturas escolares, o estado ficou encarregado de construir e reformar as escolas, doando, inclusive, a mobília e os equipamentos necessários. E, em contrapartida, os municípios disponibilizam terrenos adequados à construção das escolas, e garantem a manutenção do prédio e equipamentos. A respeito da dinâmica de implementação da política, relatou o Gestor 01: “A

secretaria ficou com tudo, a coordenação, a concepção pedagógica, a execução do programa tanto do ponto de vista pedagógico e inicialmente a Secretaria de Infraestrutura ficou na parte de executar a construção e reformas de escolas”.

Dessa forma, por se tratar de uma política do Governo do Estado, que caracteriza interferência na Rede Municipal, o Decreto nº 30.620, que institui o Programa Escola Digna, no art. 4º determina que:

Art. 4º. Os municípios interessados na ação prevista no artigo 2º, inciso I, [a construção de escolas pelo Governo do Estado para as redes municipais] deverão disponibilizar terrenos adequados à construção do prédio que irá substituir a escola de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente certificados como inadequados. (MARANHÃO, 2015).

Nesse quesito, observa-se o teor coparticipativo do Programa, que se trata da ação conjunta do estado com os municípios, como aponta no art. 5º, que determina:

Art. 5º. No tocante à ação prevista no artigo 2º, inciso I, após a entrega do novo equipamento escolar ao município, caberá a este assegurar o número de professores necessário ao bom funcionamento da escola, bem como proceder à regular manutenção predial. (MARANHÃO, 2015).

O art. 5º determina também o compromisso do Governo do Estado nas ações pedagógicas do Programa, mesmo nas redes sob responsabilidade do governo local, como está descrito no Parágrafo único do referido artigo:

Art. 5º [...] Parágrafo Único. Durante 24 meses após a entrega do novo equipamento ao município, caberá ao Governo do Estado o desenvolvimento das ações de formação continuada, bem como assessoria nas Etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental destinadas aos professores que nele exercerão suas funções. (MARANHÃO, 2015).

Portanto, o principal instrumento jurídico utilizado para ordenamento de responsabilidades do estado e municípios foi o acordo de cooperação técnica, que define a organização e mobilização das formações a cargo da Secretaria de Estado da Educação, e o deslocamento e custos de estada a cargo das Secretarias Municipais de Educação. Os entrevistados relataram suas avaliações dos instrumentos de aplicação da colaboração:

Acho que ajudaram, porque no momento em que o A.P.M. precisava ir para São Luís, muitas vezes como tinha um termo. Então assim, as pessoas tinham condições de ir e garantir esse acesso, e também a disponibilidade, não pegar falta, passar os dias de formação em São Luís. Então assim, essa política estruturada, documentada, assinada, realmente é indispensável para garantir, se não houver no processo, se perde, não tem como garantir. (A.P.M. 1, 2022).

Os termos de cooperação contribuíram para o sucesso da política, por que aí a gente consegue formalizar como vai acontecer essa relação. Por exemplo, tem uma formação e o município relata que não tem como enviar o técnico, então recorremos ao acordo de cooperação técnica está estabelecido que a contrapartida do município é o custo de envio do técnico. Esses instrumentos formais estabelecem o que é o papel de cada um, para que o regime aconteça. (GESTOR 2, 2022).

A princípio imaginamos que o estado fosse trazer um Programa onde tivesse muita cobrança e pouca ação. Mas quando fomos conhecendo a dinâmica do Programa, que não era uma mera burocracia, ou algo que estava ali apenas para preencher um papel ou fazer marketing encima desse trabalho, as coisas fluíram melhor. Acredito que os instrumentos jurídicos de colaboração contribuíram para o andamento do trabalho como um todo, apesar de eu ter feito parte de todo o processo, fui dedicada exclusivamente a formação continuada, mas até onde eu sei, a colaboração entre os entes foi muito bem equilibrado. (A.P.M. 5, 2022).

A respeito dos instrumentos jurídicos firmados, o Gestor 1 destaca que:

Os instrumentos eles foram fundamentais, sem esses instrumentos de pactuação o 'Escola Digna' não existiria, porque não tínhamos como colocar sequer nenhum tijolo sem autorização da prefeitura, não tínhamos como fazer formações com os professores da rede municipal sem participação da prefeitura, esses instrumentos foram fundamentais, sem eles não existiria o Programa escola Digna. (GESTOR 1, 2022).

De acordo com o Gestor 2, com as mudanças de governos municipais, a Superintendência de Regime de Colaboração sentiu a necessidade de reafirmar o termo de cooperação para os novos governantes municipais. De acordo com o Gestor 02, "Especialmente nesse momento de mudança de gestão, fizemos a apresentação do acordo de cooperação, com prefeitos e secretários, para ressaltar que, por mais que tenha mudado de gestão, mas o acordo tá preenchido" (GESTOR 2, 2022).

Com relação ao eixo de formação e assessoria pedagógica, a SEDUC ficou responsável pela organização dos conteúdos e alojamento para as formações presenciais, assim como a contratação de profissionais para ministrar os conteúdos,

enquanto as prefeituras arcaram com o custo com pessoal administrativo e recursos para a participação das assessorias técnicas. Foram realizadas formações pedagógicas para os articuladores regionais e municipais. Inicialmente essas formações aconteciam em São Luís de forma presencial, e os articuladores se deslocavam dos seus municípios para participarem desse momento. Conforme descreve a A.P.M 01, “O estado e os municípios articulavam as formações dos integrantes do programa por meio de um Pacto entre ambos, onde o estado fornece a formação para os articuladores municipais, onde um período foi indo para São Luís.” (A.P.M. 1, 2022).

Sobre isso, o A.P.M 04 descreveu: “O Escola Digna, ela veio pra fortalecer a articulação da equipe para dar formações, dos assuntos pertinentes nesse momento, eu vejo como um trabalho de coordenação, ele rege um pouco de coordenação, formação, supervisão, então vemos como de tudo um pouco no âmbito educacional” (A.P.M. 04, 2022).

No eixo de construção e reformas das escolas, o estado teve maior atuação na construção das escolas estaduais, de nível médio, que já é de responsabilidade do Estado. Destarte, também houve escolas municipais reformadas ou construídas. A respeito disso, o gestor 02, que compõe a SUPREC - Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração, descreveu que “prioritariamente foram feitas reformas e construídas escolas da rede estadual. E começou com aquele projeto de dirimir as escolas de taipa.”. Ainda de acordo com o Gestor 2:

A Secretaria de Educação como um todo, faz toda essa gestão de reforma, de infraestrutura, de construção das escolas, só de ensino médio, das escolas estaduais. A nossa atuação aqui, com as formações, é voltada para as redes municipais. Então digamos que toda a Secretaria está olhando para as escolas estaduais, para o ensino médio e a gente aqui olha para as escolas municipais. (GESTOR 02, 2022).

O relato do Gestor 02 chamou atenção para o fato de as escolas construídas serem prioritariamente de ensino médio, ou seja, o que concerne ao cumprimento da responsabilidade estadual com a educação. Quando a entrevistada cita a atuação de formações, refere-se ao trabalho da Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração (SUPREC), que é voltado para as formações e monitoramento dos municípios através dos articuladores regionais e

municipais. Portanto, o eixo de atuação que corresponde às formações é de responsabilidade da SUPREC.

O Gestor 02 ainda reforçou em seu relato que, enquanto toda a Secretaria Estadual de Educação tem suas ações voltadas para a rede estadual, a SUPREC especificamente tem seu trabalho voltado para as redes municipais, atuando em ações que envolvem a formação pedagógica aos municípios. Logo se observa que a colaboração com os municípios para a construção de escolas não foi uma ação prioritária na política.

A respeito da aceitação da política pelos sujeitos envolvidos, todos os articuladores pedagógicos convergiram na mesma declaração, apontando para a aceitação da política. O A.P.M. 1 relata que “não houve nenhuma resistência, trazia sempre algo interessante, algo bom, desde a escola à formação, não houve resistência”. Sobre isso, outros entrevistados descreveram:

O trabalho executado foi em regime de colaboração, em momento algum vi alguma fragilidade de autonomia do município. O acordo entre estado e município está sendo cumprido na política pedagógica. Não teve nenhuma resistência por parte do município. (A.P.M. 3, 2022).

Quanto a colaboração no Escola Digna, o regime de colaboração define as responsabilidades compartilhadas entre o Estado do Maranhão e seus municípios. O arranjo institucional da Secretaria de Educação do Estado foi modificado para garantir o regime de colaboração, além de articular com os municípios a respeito da colaboração. Nesse contexto, o ente estadual é o ente coordenador das políticas públicas educacionais no território.

As decisões que envolvem a formulação da política foram de cima pra baixo, mas não uma questão impositiva, houve a proposta de trabalho e o convite para estabelecer a parceria, e o município aceitou fazer essa parceria. (A.P.M. 5, 2022).

No desenho da política, as parcerias foram firmadas por uma ótica de relação cooperativa, entre o estado e municípios, entendidos como semelhantes no plano administrativo. Porém, podemos destacar o governo do estado como principal propositor, do ponto de vista das decisões em torno da formulação da política.

A gente sempre encaminha nossas orientações como sugestão, e eles são muito receptivos. E a gente entende que se o município quiser fazer de outra forma, ele tem autonomia política pra isso. Temos acordo de cooperação técnica, as formações que acontecem aqui o município tem como contrapartida o custo do envio de seus técnicos, então a realização das formações enviamos como sugestão, enviamos as mídias abertas, a gente permite que ele tenha autonomia em suas decisões, porém, eles sempre acatam muito do que a gente sugere, propõe, sempre são muito receptivos. (GESTOR 2, 2022).

O município só entra com o estado, a parte da construção, mobília, equipamentos e formação dos professores, os municípios são responsáveis por destinar uma equipe. A contrapartida do município é destinar uma equipe para cuidar do Escola Digna pelo Pacto pela Aprendizagem com coordenadores específicos e garantir a frequência dos professores nas formações. Foi reestruturado uma rede de formação pelo pacto pela aprendizagem dentro do Programa Escola Digna com articuladores regionais do pacto pela aprendizagem e articuladores municipais pedagógicos, então criamos uma rede de articulação do processo do Programa Escola Digna. (GESTOR 1, 2022).

Ainda de acordo com o Gestor 1, “por ser um regime de pacto, um regime de colaboração, obrigatoriamente todas as decisões nós dividimos com as prefeituras, pois não havia subordinação e hierarquia mas colaboração”. (GESTOR 1, ano). O Gestor 2 descreveu que algumas resistências ou divergências dos municípios devem-se ao choque de agenda, levando em consideração que os municípios já possuem uma organização de sua própria formação aos profissionais da educação:

Eu vejo que a aceitação é muito positiva. Já tivemos algumas situações de resistência por conta do choque de agendas, alguns municípios já são atendidos por outros programas. Deixamos à vontade, e tentamos fazê-los aproveitar, assistir à formação, ver o que é possível. Algumas resistências são relacionadas a agendas, porque as vezes o município já tem uma agenda de formação, e aí ainda tem que implementar a agenda do Pacto. Mas isso é muito bem conversado, como não tratamos nada como imposição, mas sempre conversando, numa conquista do município, os benefícios que os professores e alunos vão ter. (GESTOR 2, 2022).

Nesse ponto, o A.P.M. 1 também ressalta esse choque de agendas, pois, o município tinha sua própria forma de organizar as formações, que entravam em desencontro com os conteúdos das formações estaduais. Assim, o A.P. M. 1 descreve: “as dificuldades encontradas referem-se a conteúdos ultrapassados, e ainda os colaboradores precisavam reorganizar os conteúdos porque tinha que seguir os slides que tinham sido disponibilizados, não achei isso interessante”. (A.P.M. 1, 2022).

Sobre a autonomia dos municípios frente à implementação da política, a A.P.M. 1 apontou que, embora a autonomia dos municípios fosse respeitada, os técnicos do município geralmente eram pessoas de baixa capacitação, por essa razão mesmo a necessidade de formação para esses sujeitos. Conforme descreve:

Tem pessoas que já eram muito fragilizadas de conhecimento, por serem pessoas que as vezes não era nem da educação, e vinha de uma secretaria, e vinham pra serem articuladores locais, uma questão mais de escolha do município, isso fragiliza não porque o Programa em si era frágil, mas as pessoas no momento da escolha, porque quem escolhe é a secretaria, então assim, não que seja qualquer pessoa, mas independente do conhecimento ela poderia ser, ela poderia ter só o ensino médio, apesar de ser solicitado que seja uma pessoa que tenha conhecimento, mas a gente sabe que no município não funciona bem assim. (A.P.M. 1, 2022).

A pesquisa evidenciou que o Programa Escola Digna é uma iniciativa do Governo do Maranhão, em que se propõe orientar e acompanhar ações no âmbito educacional público municipal com vistas a elevar os índices educacionais. Através da implementação da política, passa a nortear novas formas de gerenciamento da prática pedagógica.

As entrevistas possibilitaram a aproximação com o objeto de pesquisa, e contribuíram para responder alguns questionamentos que não tinham suas respostas dispostas em artigos científicos ou documentos oficiais. Compreende-se que as ações da política avaliadas envolvem a construção e reformas de escolas, e também a formação para os profissionais da educação.

5. CONCLUSÃO

Nesta dissertação buscou-se avaliar o processo de implementação do Programa Escola Digna, situado no âmbito do Plano Mais IDH no Maranhão, em 2015, apreendendo fundamentos da sua principal estratégia adotada, a colaboração entre os entes federativos e desvelando avanços, desafios e limites na execução da política.

O propósito do Plano Mais IDH que é promover a superação da extrema pobreza estrutura-se em um conjunto de políticas pensadas para agir de maneira articulada, com ações direcionadas a elevar os indicadores sociais do estado nas áreas da educação, saúde e renda. Suas premissas também estão alinhadas à agenda estratégica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030. Nesse sentido, no princípio, em seu projeto-piloto, foram selecionados 30 municípios como território de ação, tendo como critério de escolha que eles apresentassem os menores IDH-M do Maranhão.

Com o Programa Escola Digna, na parte do Plano Mais IDH, na sua condição de investimento na área da educação, buscava-se saldar uma dívida histórica com as populações mais pobres do Maranhão. Isto porque entendia-se que as ações históricas nesse campo, de fato, contribuíram para transformar assimetrias em desigualdades sociais.

Com base nesses elementos apontados, mediante a avaliação do processo de implementação do Programa Escola Digna, pode-se chegar a quatro conclusões principais:

A primeira conclusão a ser destacada refere-se ao que considero o principal valor da política: a abertura de um espaço de debate sobre a educação no Maranhão, sustentado nos fóruns construídos, o que incluiu também dar visibilidade ao próprio ambiente físico em que o processo educativo de desenvolvia nesse estado.

Um segundo ponto conclusivo diz respeito ao papel atribuído ao Programa Escola Digna pensado como modelo social inclusivo. Nesse sentido, embora se configure como uma experiência exitosa no campo da educação, com um nível satisfatório de aceitação entre os sujeitos entrevistados, ao meu ver, seu papel foi superdimensionado. Isto porque a elevação dos patamares educacionais da

grande maioria despossuída dessa condição exige que se façam mudanças em outros campos como trabalho e renda, o que implicaria em implementar ações substantivas no projeto sócio-político em andamento, para além, portanto, do espaço destinado a essa política.

O terceiro ponto conclusivo está relacionado ao processo de colaboração federativa, um dos eixos centrais pensados para alinhar as políticas formuladas ao Plano Mais IDH. No desenho do Programa Escola Digna, as ações foram pensadas por uma ótica de relação cooperativa, entre o estado e municípios, entendidos como semelhantes no plano administrativo com a distribuição do poder de mando. Porém, a pesquisa demonstrou que o Governo do Estado assumiu o papel de principal propositor, articulador e elaborador das ações, secundarizando os municípios no contexto das decisões tomadas.

Nesse aspecto, observou-se que as escolas construídas e reformadas tiveram prioridade para a rede estadual, enquanto as formações pedagógicas ficaram centradas nos municípios, tendo ainda uma Superintendência encarregada de articular as ações junto com os articuladores regionais e municipais, que, por sinal, configuram-se como sujeitos importantes para esse processo de implementação. Dessa maneira, a colaboração ficou concentrada nas ações que envolvem a formação pedagógica.

Uma quarta conclusão é sobre a permanência de ações com caráter político-eleitoreiro que continuam orientando as ações nos municípios. É o caso das bolsas dos articuladores municipais que, embora tenham sido concedidas mediante processo seletivo, condicionaram a aceitação e adesão dos bolsistas aos interesses de gestores dos municípios, além de serem consideradas para apenas servir de complemento aos salários dos agentes municipais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. Oliveira, & W. Santana (Orgs.), **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** (p. 39-70). Brasília, DF: Unesco.
- ALMEIDA, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, (24). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso; Acesso em: 17 dez. 2018.
- ALMEIDA, D. A. de. **A representação do poder político no Maranhão no jornal Folha de S. Paulo**. Trabalho de Conclusão de Curso – (Bacharel em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo). Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2015.
- ARAUJO, Cleonice Correia. BRANDÃO, Selma Maria Silva de Oliveira. A Pobreza no Maranhão: determinantes ideo-políticos. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_Tematicas/A_QUESTAO_DA_POBREZA_NO_MARANHAO_DETERMINANTES_E_NEW.pdf. Acesso em: xxxxxxxxxxxxxxxx.
- ARAUJO, G. C. (2010). Direito a educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, 4(7), 231-243. Recuperado de <http://www.esforce.org.br>.
- ARGOLLO, J.; MOTTA, V. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: Regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito**. Universidade e Sociedade. Nº 56. Brasília, DF: semestral. 2015, p. 44-57.
- ARRETCHE, M. **Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas**. In: MOREIRA, Maria Cecília Roco; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. [Org.] **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.p. 43- 55.
- ASSAI. de Oliveira Junior, N. H. F., & Assai, J. H. (2018). **Catirina entre desencanto e emancipação: Uma leitura filosófico-social do “Mais IDH”**. Veritas (Porto Alegre), 63(2), 673-690. <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2018.2.31810>
- BABILÔNIA, F. R.; WANDER, A. E. **Concentração econômica e desenvolvimento humano no Estado do Maranhão**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1104396/concentracao-economica-e-desenvolvimento-humano-no-estado-do-maranhao>>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- BRANDÃO, D. B.; SILVA, R. R.; PALOS, C. M. C. **Da construção de capacidade avaliatória em iniciativas sociais: algumas reflexões**. Ensaio: Avaliação e Políticas

Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 361-374, jul./set. 2005. DOI: 10.1590/S0104-40362005000300006

BRASIL. Lei nº 11.494, de 25 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

BRASIL, 2001. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

BRASIL. 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 – Fundef.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm. Acesso em: 17 dez. 2018.

BRASIL. Constituição. (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BURNETT, F. L. **O Plano Mais IDH: do município à região? Globalização e planejamento no Maranhão.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., Santa Cruz do Sul, RS, 2015. Anais[...]. Santa Cruz do Sul, RS, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325/2491>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BORGES, A. L. D.; SILVA, D. R. da; MENDES, M. J. S. **Educação Pública maranhense: um olhar sobre a instrução pública a partir de leis, decretos e regulamentos.** s/d. Disponível em: Acesso em: 16 nov. 2018.

CALDEIRA, J. de R. Estabilidade social e crise política, o caso do Maranhão. In: **Revista brasileira de estudos políticos**, [S.l.], n. 46, jan. 1978.

CAMINI, L. **A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências.** Jornal de Políticas Educacionais. Nº 8, julho–dezembro de 2010. pp. 03–13. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v4i8.21827>.

CASSINI, S. A. **Conflito federativo: Relação intergovernamental e política educacional.** In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO, II Congresso Ibero-Americano de

Política e Administração da Educação, Jubileu de Ouro da Anpae (1962-2011), 2011, SÃO PAULO. Cadernos ANPAE. Santa Cruz do Rio Pardo: Viena Gráfica e Editora Ltda, 2011.

CORRÊA, R. **Formação social do Maranhão: O Presente de uma arqueologia**. São Luís: SIOGE, 1993

COSTA, C. M. **Modernidade e atraso na educação pública maranhense: Uma análise dos discursos governamentais (1966 a 1979)**. São Luís, 2008. Disponível em: <https://www.outrostempos.uema.br/curso/monopdf2007.2/8.pdf> >. Acesso em: 16 de nov. 2018.

CRUZ, R. E. (2011). **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate**. In: G. A. Barbosa, J. M. R. Pinto, & P. R. Corbucci (Orgs.), **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil** (p. 79-94). Brasília, DF: Ipea.

CURY, C. R. J. (2010). A questão federativa e a educação escolar. In W. Santa, R. P. Oliveira (Org.), **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** (p. 149-168). Brasília, DF: Unesco.

DANTAS, V. A; BAUER, C. **O ensino público maranhense em tempos de ditadura civil- militar**. 2015. Disponível em: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx;. Acesso em: 17 dez. 2018.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: EE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FARENZENA, N. (2011). **Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica**. In: A. B. Gouveia. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, 2011, p. 95-110.

FRANÇA, M. **Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020)** In: FRANÇA, M. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro/ UFRN, 2009.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 41-60.

GOMES, M. de F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. da S. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

HANDFAS, Alexandre; SOARES, Camila Mata Machado; VIEIRA, Rafaela Thomaz. **Arranjos e capacidades institucionais: uma análise longitudinal do Plano Mais IDH**. Working Paper – Projeto Conexão Local, 2020. Disponível em: https://pesquisaeaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/4_artigo_conexao_local_mais_idh.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

IOSIF, Ranilce Mascarenhas Guimarães. **A qualidade da educação na escola pública e o comportamento da cidadania global emancipada: implicações para a situação da pobreza e desigualdade no Brasil**. 2007. 310 f. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LE MOS, J. de J. S. **Pobreza e exclusão social no Brasil em 2003**. São Luís, 2003 (digitado).

MACHADO, José Gabriel Costa Carneiro. **Avaliação de Políticas Públicas: um estudo sobre o “Programa Escola Digna” da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão**. São Luís – 2018. 60f.

MASSUCHIN, Michele Goulart; SOUSA, Nayara Nascimento de; SILVA, Luana Fonseca. **“O MARANHÃO É DE TODOS NÓS” E “QUE BOM TE TER DE NOVO GUERREIRA DO POVO”**: a propaganda televisiva de Flávio Dino e Roseana Sarney nas eleições de 2018 no Maranhão. In: Anais do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Brasília, 2019.

MANZINI, E. J. **Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi- estruturada**. In: MARQUEZINE, M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE, S. (Orgs.) Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial. Londrina: eduel, 2003. p.11-25.

MARANHÃO, 2016 - **Lei Estadual nº 10.525 de 3 de novembro de 2016** - <https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>

MARANHÃO. **Lei nº 10.307, de 10 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a autorização legislativa para a instituição do Fundo Escola Digna.

MARANHÃO. **Plano Mais IDH. Histórico**. 2015. Disponível em: <http://www.maisidh.ma.gov.br/o-plano/contextualizacao>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MARANHÃO. **Plano Mais IDH**. (https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/seminario-pactuacao-federativa-26112015/PactoBSM-MA.pdf). 2015.B.

MARANHAO. **Plano de Ações Mais IDH**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/seminario-pactuacao-federativa-26112015/PactoBSM-MA.pdf; Acesso em: 17 dez. 2018.

MENDONÇA, C. M. S. M.; SILVA, J. J. B. da S; AZAR, Z. S. **A Educação do Campo no Maranhão: algumas considerações.** Disponível em: https://singa2017.files.wordpress.com/2017/12/gt14_1507655310_arquivo_singafinal1.pdf. Acesso em: 17 dez. 2018.

NETO, José Paulo. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Revista Temporalis**, ano 1, v.1- jan/jun. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília. 2000. p. 11-35.

PERONI. (1999) **A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL DOS ANOS 90.** (Doutorado em História e Filosofia da Educação) PUC 1999.

PERONI. (2006) **Mudanças na configuração do papel do Estado e sua influência na política educacional.** PERONI, V.; BASSO, V.; PEGARO, L. et al (ORGs.). Dilemas da educação.

PERONI. V. M., Oliveira R. T. C.; Fernandes, M. D. E. (2009). **Estado e terceiro setor: as** novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação brasileira. *Educação e Sociedade*, 30(108), 761-778.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

REIS, F. **Grupos Políticos e Estrutura Oligárquica no Maranhão.** São Luís: 1993 (digitado).

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez. n.54 jul. 1997. p. 75-97.

SABATIER, P. A. ***Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis.*** *Journal of public policy*, 1986, vol. 6, no 1, p. 21-48.

SARI, M. T. Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência pioneira do rio Grande do Sul. **Cadernos ANPAE**, n. 4, Porto Alegre: ANPAE, 2007.

SAVIANI, D. **Educação: Do Senso Comum à Consciência Filosófica.** 11ª ed. São Paulo: Ed. Associados, 1996.

SAVIANI, D. **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC.** Autores Associados. Campinas, 2009.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23.ed. rev. E atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA E SILVA, M. O. da. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos.** In: *Avaliação de políticas públicas e programas sociais:*

teoria e prática. (org. Maria Ozanira da Silva e Silva) São Paulo; Veras Editora, 2001.

SILVA, M. O. da S. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Avaliação de políticas e programas sociais**: aspectos conceituais e metodológicos. IN: Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática. (org. Maria Ozanira da Silva e Silva) São Paulo; Veras Editora, 2001

SOUZA, D. B. de; RAMOS, M. N. DELUIZ, N. Regime de colaboração entre os entes federados e a cobertura da educação profissional municipal. **Cadernos ANPAE** n. 4, Porto Alegre: ANPAE, 2007.

SOUSA, Li-Chang Shuen Cristina Silva. Os governos Roseana Sarney e Flávio Dino nas manchetes de O Estado do Maranhão. **Revista Famecos**, Porto Alegre. v. 25, n.1. 2018, p. 1-19.

SOUSA, Salviana Santos. **Educação profissional no Brasil**: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 29

WERLE, F. O. **Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração**. In: _____. Sistema municipal de ensino e regime de colaboração. Ijuí: Unijuí, 2006. p. 23-56

KARL, M. **O método da economia política**. In: FERNANDES, F. (Org.). K. Marx, F. Engels: História. Tradução de Florestan Fernandes et al. São Paulo: Ática, 1989. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 36).

KRAWCZYK. **Em Busca de Uma Nova Governabilidade na Educação**. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. (Orgs.). Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. cap. 4, p. 61-74.

VIEIRA, E. A. (2001). A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, 21(55), 9-29.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS PERFIL E ATRIBUIÇÕES DO AGENTE IMPLEMENTADOR

1. Qual sua área de formação?
2. Qual seu papel na implementação do Programa Escola Digna?
3. A quanto tempo está atuando no Programa Escola Digna?
4. Você tinha alguma experiência com implementação de política educacional antes de assumir a gestão deste Programa?
5. Você recebeu alguma capacitação durante esse tempo para trabalhar com o programa? Como você avalia a capacitação que recebeu? Em seus conteúdos e duração?
6. Como você compreende o objetivo central do Programa Escola Digna no estado do Maranhão?
7. Como você avalia sua capacidade de atuação relacionado com os objetivos gerais do Programa?

DINÂMICA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA

8. De maneira geral, descreva o surgimento e a dinâmica de implementação do Programa Escola Digna.
9. Quais setores e sujeitos dentro da Secretaria de Educação no Estado foram fundamentais para a implementação da política?

10. Como é organizada a estrutura gerencial de implementação do Programa Escola Digna? Existem documentos que expressem o modelo de gestão adotado? Quais?

11. Na sua perspectiva, a engenharia institucional do Programa Escola Digna demonstrou algum tipo de fragilização da autonomia dos entes municipais com a subordinação e dependência de decisões do governo do estado? Você verificou algum tipo de centralização no processo gerencial e decisório de implementação do Programa Escola Digna?

12. Na sua perspectiva, os instrumentos de relacionamento estabelecidos (convênios, termos de compromisso), contribuíram para o sucesso ou entrave das ações implementadas pelo Programa Escola Digna?

13. Como foi estabelecido o regime de colaboração entre estado e municípios para a efetivação dos projetos solicitados pelos municípios ante a implementação do Programa Escola Digna? Como o conjunto de acordos foi estabelecido entre as partes?

14. Como é decidido, por exemplo, o modelo de escola a ser implementado no município? A escolha parte de uma decisão do município ou do estado? Quais critérios foram adotados?

15. Como você identifica a aceitação desta política pelos sujeitos envolvidos nesse processo? Há algum tipo de divergência ou resistência por parte dos municípios com esta política? Quais?

16. No seu entendimento, os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo Programa Escola Digna?

17. Na sua opinião, o grau de autonomia que foi concedida aos municípios tem sido suficiente para viabilização do processo de implementação do Programa Escola Digna de maneira eficiente?

18. Como você compreende a estratégia de colaboração adotada entre os entes federativos na oferta da educação pública, através do Programa Escola Digna?

19. Você poderia citar possíveis condicionantes (de ordem gerencial e decisória) que atuaram como facilitadores ou entraves na consecução dos objetivos propostos pelo Programa Escola Digna?

20. Quais suas sugestões para melhorar na política?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Universidade Federal do Maranhão

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Mestrado em Políticas Públicas

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a),

O Senhor (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada **“AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA DIGNA: colaboração federativa na política educacional no Maranhão”**, referente à Dissertação de Mestrado do aluno Lucas Guimarães Lustosa, sob orientação da Professora Dra. Salviana Maria Pastos Santos, ambos da Universidade Federal do Maranhão.

Tal pesquisa tem como objetivo avaliar o processo de implementação do Programa Escola Digna, a partir da análise da estratégia colaborativa empreendida pelo estado do Maranhão e os municípios beneficiados. As entrevistas serão aplicadas com questões abertas aplicadas aos gestores da política e articuladores municipais, via plataforma *google meet* ou pessoalmente. Cumpre esclarecer que serão obedecidas todas as medidas sanitárias recomendadas pelas autoridades de saúde em relação ao distanciamento social como forma de prevenção à COVID-19.

Ao participar desta pesquisa, os entrevistados não terão nenhum benefício financeiro. Espera-se que este estudo traga benefícios de interesse de toda a sociedade, de forma a divulgar informações importantes sobre a implementação do Programa Escola Digna, ampliando os debates existentes sobre a política colaborativa estabelecida. Para tanto, o pesquisador se compromete a divulgar os resultados obtidos através da Defesa Pública de Dissertação e em eventos científicos sob a forma de artigos.

Destaca-se ainda que a participação nesta pesquisa traz **benefícios** através da contribuição da entrevista, poderemos enriquecer aquilo que será analisado, como documentos sobre a estratégia de colaboração na implementação do Programa Escola Digna, e assim evidenciar as situações de sucesso ou entraves.

Os riscos da participação nessa pesquisa podem incluir incômodo que a entrevista possa lhe causar, constrangimento, desconforto, alteração do estado emocional, ao responder questões sensíveis, como também perder o autocontrole ao revelar pensamentos e sentimentos nunca revelados. Porém, a transcrição na íntegra das falas dentro da dissertação, sem a identificação do participante, será a estratégia metodológica necessária para evitar tais riscos. Como também, para minimizar desconfortos, será garantido local reservado e liberdade para não responder questões sensíveis.

A privacidade das informações fornecidas pelo Senhor (a) participante será garantida pelo pesquisador e guardada em sigilo, mantendo anonimato da sua identidade na escrita do trabalho e também na divulgação, salvo a hipótese do Senhor (a) desejar a divulgação da identidade. Será assegurada ao participante a isenção total de quaisquer custos decorrentes da pesquisa. Também é importante informar que não haverá nenhum tipo de remuneração para o participante, o qual deverá contribuir de forma voluntária. Os procedimentos adotados nesta pesquisa pretendem obedecer aos Critérios da Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Maranhão (CEP/UFMA) e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), órgão do CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS).

O Senhor (a) tem inteira liberdade para responder ao que desejar e da forma que julgar mais conveniente. A pesquisa não tem como propósito avaliar e/ou julgar seus conhecimentos, mas conhecer a opinião sobre o tema da pesquisa. E, ainda, suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo, a não ser que seja expressamente autorizado. Os resultados serão apresentados em conjunto, não sendo possível identificar os indivíduos que dele participaram, a não ser, ainda, que você explicitamente assim o deseje. As pessoas, por acaso, referidas durante a pesquisa também terão suas identidades mantidas em sigilo. Os dados coletados serão utilizados apenas nesta pesquisa e nos resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

A sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento o Senhor (a) pode recusar-se a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição. Você receberá uma cópia deste termo, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador Lucas Guimarães Lustosa, através dos contatos: 98 984168565 ou lucas.ejcon@gmail.com.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre e gratuita para participar desta pesquisa. Portanto, pedimos que preencha os itens que se seguem. Lembre-se: não assine este termo se ainda tiver dúvida a respeito ou não concordar em participar da pesquisa.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre, gratuita e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar deste estudo. Declaro ainda que recebi cópia deste termo de consentimento e autorizo a realização da pesquisa e divulgação dos dados obtidos neste estudo.

São Luís, _____ de _____ de 2022.

Nome do pesquisador responsável: Lucas Guimarães Lustosa

Assinatura: _____

Nome da participante: _____

Assinatura: _____

APÊNDICE C – OFÍCIO SEDUC (AUTORIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA)



ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
E GESTÃO DA REDE DO ENSINO E DA APRENDIZAGEM
PLANEJAMENTO DA REDE E REGIME DE COLABORAÇÃO

AUTORIZAÇÃO

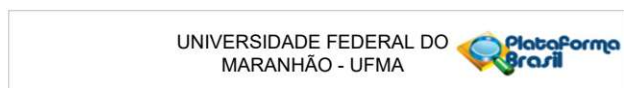
Sr. LUCAS GUIMARAES LUSTOSA, aluno de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, a desenvolver a pesquisa intitulada “O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO DIGITAL”, com Área de Avaliação de Políticas de Educação Superior.

São Luís – MA, 19 de abril de 2016.

O PAULO MENDES DE LIMA

Coordenador do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA

Pesquisador: LUCAS GUIMARAES LUSTOSA

Área Temática:

Versão: 4

CAAE: 44238721.0.0000.5087

Instituição Proponente: Universidade Federal do Maranhão

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.115.949

Apresentação do Projeto:

Esta pesquisa de dissertação tem como objetivo avaliar o processo de implementação do Programa Escola Digna, tendo como eixo condutor, a análise da estratégia de colaboração adotada entre os entes federativos envolvidos: estado do Maranhão e municípios beneficiados. Trata-se, de uma pesquisa centrada na aferição dos graus de eficácia das ações empreendidas no corpo gerencial e decisório da política. Dessa maneira, vincula

-se à área de concentração "Políticas Sociais e Programas Sociais, especificamente à linha de pesquisa que trata de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Avaliar o processo de implementação do Programa Escola Digna, a partir da análise da estratégia de colaboração estabelecida entre os entes federativos

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Os riscos da participação nessa pesquisa podem incluir incômodo que a entrevista possa lhe causar, constrangimento, desconforto, alteração do estado emocional, ao responder questões sensíveis, como também, perder o autocontrole e a integridade ao revelar pensamentos e sentimentos nunca revelados. Porém, a transcrição na íntegra das falas dentro da dissertação, sem a identificação do participante, será a estratégia metodológica necessária para evitar tais riscos.

Endereço: Avenida dos Portugueses, 1966 CEB Velho
Bairro: Bacanga **CEP:** 65.080-805
UF: MA **Município:** SAO LUIS
Telefone: (98)3272-8708 **Fax:** (98)3272-8708 **E-mail:** cepufma@ufma.br

Página 01 de 03

5.115.949

ira minimizar desconfortos, será garantido local reservado e liberdade para não i
s. A privacidade das informações fornecidas pelo Senhor (a) participante serão g
e guardadas em sigilo, mantendo anonimato da sua identidade na escrita do t
ação, salvo a hipótese do Senhor (a) desejar a divulgação da identidade. Será as
senção total de quaisquer custos decorrentes da pesquisa. Também é important
nenhum tipo de remuneração para o participante, o qual deverá contribuir
ocedimentos adotados

retendem obedecer aos Critérios da Ética em Pesquisa da Universidade F
JFMA) e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), órgão do CC
AÚDE (CNS).O Senhor (a) tem inteira liberdade para responder
da forma que julgar mais conveniente. A pesquisa não tem como propósito av
cimentos, mas conhecer a opinião sobre o tema da pesquisa. E ainda, suas i
forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu
estudo, a não ser que seja expressamente autorizado. Os resultados serão apre
sendo possível identificar os indivíduos que dele participaram, a não ser, ainda,
sim o deseje. As pessoas, por acaso, referidas durante a pesquisa também t
tidas em sigilo. Os dados coletados serão utilizados apenas nesta pesqui
jados em eventos e/ou revistas científicas.

a participação nesta pesquisa traz benefícios através da contribuição da e
uecer aquilo que será analisado documentos sobre a estratégia de colabc
o Programa Escola Digna, e assim evidenciar as situações de sucesso ou

Considerações sobre a Pesquisa:

em elaborada e com todos os elementos necessários aos eu pleno desenvolvime

Sobre os Termos de apresentação obrigatória:

de apresentação obrigatórios foram entregues e estão de acordo com a resoluç
§.