

Políticas de Coordenação ou de Cooperação? Uma análise da Colaboração Estado-Municípios nas Políticas Educacionais a partir da Produção Acadêmica

Resumo simples

Nos últimos anos, tem crescido na produção acadêmica brasileira o interesse por pesquisas que analisem o papel dos governos estaduais. A pergunta que orienta o desenvolvimento dessa pesquisa é saber quais formas de colaboração os estados vêm desenvolvendo junto aos municípios, no âmbito da política educacional de ensino fundamental, após a CF/88? A fim de atender ao seu objetivo, a pesquisa utilizou como metodologia a revisão bibliográfica do tipo análise de escopo. A base final de análise empírica ficou composta por 41 textos. A leitura sistemática desses textos resultaram na identificação de 73 ações de colaboração entre estados e municípios no ensino fundamental. Para analisá-las, elaborou-se um quadro analítico com duas dimensões: o tipo de colaboração (cooperação ou coordenação) e a área da política educacional (condições de acesso e permanência ou condições para melhoria da aprendizagem). Os dados analisados demonstram que 53,4% das ações foram classificadas como Cooperação em políticas pontuais direcionadas ao acesso e à permanência; 31,5% como Coordenação de programas direcionados ao acesso e à permanência; e 15,1% como Coordenação de programas direcionados à melhoria da aprendizagem. Nenhuma política foi classificada como Cooperação em políticas pontuais direcionadas à melhoria da aprendizagem.

Resumo expandido

Nos últimos anos, tem crescido na produção acadêmica brasileira o interesse por pesquisas que analisem o papel dos governos estaduais, uma vez que, desde a CF/88, a maior parte dos estudos concentrou-se nas políticas nacionais e na atuação dos municípios (Silva et al., 2023). Após a redemocratização, duas vertentes analíticas passaram a interpretar o papel dos estados: uma os considera frágeis, com limitações fiscais e pouco poder de veto; outra os reconhece como capazes de implementar políticas próprias e influenciar políticas nacionais, dada a diversidade de suas atuações ao longo do tempo e entre diferentes áreas (Silva et al., 2023).

Nesta pesquisa está alinhada à segunda vertente, pois, como afirma Silva (2020, p. 126), “se há incertezas elas aumentam a discricionariedade decisória do governo estadual, e não o contrário”. A dupla função dos estados, coordenadora e executiva, e a sobreposição com os municípios, maximizam sua autonomia. Exemplo disso é a municipalização do ensino fundamental, que teve êxito devido ao interesse dos estados (Gomes, 2009).

Nesse sentido, a pergunta que orienta o desenvolvimento dessa pesquisa é saber quais formas de colaboração os estados vêm desenvolvendo junto aos municípios, no âmbito da política educacional de ensino fundamental, após a CF/88? A fim de atender ao seu objetivo, a pesquisa utilizou como metodologia a revisão bibliográfica do tipo análise de

escopo – *scoping review* –, conforme definida por Codato, Lorencetti e Prata (2021), caracterizada por ser organizada, precisa, reproduzível e eminentemente exploratória.

A base de dados foi composta a partir de buscas realizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no Portal de Periódicos da CAPES e na SciELO Brasil, utilizando dois conjuntos de descritores. O primeiro conjunto resultou em 1.791 textos, dos quais 109 foram selecionados após leitura de títulos. O segundo conjunto gerou 1.306 textos, dos quais 108 foram selecionados. Após eliminação de duplicatas e leituras dos resumos, chegou-se a uma base inicial de 97 textos, com 43 dissertações, 26 teses, 22 artigos e 6 relatórios. Entretanto, a leitura integral dos textos evidenciou que muitos não abordavam de fato a atuação dos estados junto aos municípios, o que levou à exclusão de 56 obras. A base final de análise empírica ficou composta por 41 textos.

A leitura sistemática desses textos resultaram na identificação de 73 ações de colaboração entre estados e municípios no ensino fundamental. Para analisá-las, elaborou-se um quadro analítico com duas dimensões: o tipo de colaboração (cooperação ou coordenação) e a área da política educacional (condições de acesso e permanência ou condições para melhoria da aprendizagem). Com base nisso, foram definidos quatro tipos possíveis de colaboração: (1) Cooperação em políticas pontuais direcionadas ao acesso e à permanência; (2) Coordenação de programas direcionados ao acesso e à permanência; (3) Coordenação de programas direcionados à melhoria da aprendizagem; e (4) Cooperação em políticas pontuais direcionadas à melhoria da aprendizagem.

Os dados analisados demonstram que 53,4% das ações foram classificadas como Cooperação em políticas pontuais direcionadas ao acesso e à permanência; 31,5% como Coordenação de programas direcionados ao acesso e à permanência; e 15,1% como Coordenação de programas direcionados à melhoria da aprendizagem. Nenhuma política foi classificada como Cooperação em políticas pontuais direcionadas à melhoria da aprendizagem. Esse resultado evidencia que a maioria das ações estaduais junto aos municípios está relacionada a insumos educacionais, como transporte, alimentação escolar e formação de professores, ocorrendo de modo esparsa e pontual. As ações voltadas para os resultados educacionais são minoritárias.

Entre as políticas classificadas como Coordenação de programas direcionados à melhoria da aprendizagem, destaca-se o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), no Ceará, como pioneiro, sendo seguido por iniciativas similares no Espírito Santo, Bahia, Amapá, Maranhão e Amazonas. A ausência de registros no tipo Cooperação em políticas pontuais direcionadas à melhoria da aprendizagem pode indicar que políticas voltadas à melhoria da aprendizagem exigem articulação mais complexa, o que demanda formas de coordenação em vez de ações isoladas.

A análise por unidade da federação revelou que 19 estados tiveram registros, sendo o Ceará o mais estudado (11 textos), embora o Paraná tenha concentrado o maior número de políticas (9). Mato Grosso do Sul (8), Maranhão (7), Rio Grande do Sul (7), Pará (6) e Amazonas (6) também apresentaram um número significativo de ações. Em contrapartida, não foram localizados registros para os estados do Acre, Goiás, Piauí, Rondônia, Roraima, Sergipe e Mato Grosso. Isso não significa a inexistência de políticas nesses estados, mas sim a ausência de estudos que tenham atendido aos critérios da pesquisa.

Os dados demonstram que a Cooperação em políticas pontuais direcionadas ao acesso e à permanência é o tipo mais frequente, com registro em quase todos os estados analisados, sendo o Paraná o que mais se destaca nesse aspecto. Já a Coordenação de programas direcionados ao acesso e à permanência teve registros mais distribuídos entre os estados, sem concentração expressiva em um único caso. A Coordenação de programas direcionados à melhoria da aprendizagem, embora minoritária, foi observada com mais intensidade no Amapá, Espírito Santo, Amazonas, Maranhão, Bahia, Paraíba e Ceará.

Referências

CODATO, A.; LORENCETTI, M.; PRATA, B. Elites políticas e representação: uma investigação da literatura contemporânea sobre políticos profissionais. BIB, São Paulo, n. 95, 2021 (publicada em novembro de 2020), pp. 1-23

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-fundef. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.

SILVA, A. L. N. Os estados importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020, 321 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). EAESP/FGV, São Paulo, 2020.

SILVA, A. L. N. da; SEGATTO, C. I.; PALOTTI, P.; LICIO, E. C.; GOMES, S. Os estados nas diferentes agendas de pesquisa e panorama geral dos achados. In: PALOTTI, P.; LICIO, E. C.; GOMES, S.; SEGATTO, C. I.; SILVA, A. L. N. da (org.). E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 17-40.