

O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA FUNDAMENTAL BRASILEIRA: O CASO DOS ESTADOS DO CEARÁ E SÃO PAULO

The collaboration regime in brazilian basic fundamental education: the case of the states of Ceará and São Paulo

Beatriz Paula de Moraes do Nascimento - UFSCar*

Rogério Paiva Castro - UFSCar**

Tânia Tadeu - UFSCar***

Resumo: O objetivo foi discutir o regime de colaboração no campo da educação pública, com ênfase nas experiências dessa política nos estados do Ceará e São Paulo. Para isso, realizamos investigações bibliográficas e documentais em acervos digitais e físicos, considerando a relevância de perceber em que aspectos avançamos e quais são as perspectivas quanto ao estabelecimento de um regime no qual a educação seja uma política sistêmica e nacionalmente consistente. Inicialmente refletimos sobre as bases legais nacionais do regime de colaboração. Em seguida, analisamos as experiências de colaboração nos sistemas de ensino dos estados do Ceará e São Paulo. Por fim, lançamo-nos às conclusões, que nos remetem à criação do Sistema Nacional de Educação e ao ideal de cooperação federativa no enfrentamento às desigualdades e com vistas ao aperfeiçoamento e à organização da educação, de modo que as políticas sejam capazes de assegurá-la com equidade.

Palavras-chaves: Educação. Regime de colaboração. Sistema Nacional de Educação.

Abstract: The objective was to discuss the collaboration regime in the field of public education, with emphasis on the experiences of this policy in the states of Ceará and São Paulo. For this, we carry out bibliographic and documentary investigations in digital and physical collections, considering the relevance of perceiving in what aspects we advance and what are the perspectives regarding the establishment of a regime in which education is a systemic and nationally consistent policy. Initially we reflected on the national legal bases of the collaboration regime. Next, we analyzed the experiences of collaboration in the education systems of the states of Ceará and São Paulo. Finally, we draw on the conclusions, which lead us to the creation of the National Education System and the ideal of federative cooperation in addressing inequalities and with a view to improving and organizing education, so that policies are able to ensure it fairly.

Keywords: Education. Collaboration scheme. National Education System.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 optou pelo federalismo descentralizado, formato que ficou definido como regime de colaboração entre os entes da federação. Esse formato encontra-se explicitado no Art. 211, especificamente quanto aos sistemas de ensino e sua organização pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios.

* Psicóloga e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba. E-mail: beatriznascimento@estudante.ufscar.br

** Professor e Coordenador Pedagógico na Rede Pública Municipal de Juazeiro do Norte – Ceará. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba. E-mail: rogeriopaivacastro@estudante.ufscar.br

*** Mestranda no Programa Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos – Campus Sorocaba. Coordenadora Pedagógica da Rede Municipal de São Paulo. E-mail: taniatadeu@estudante.ufscar.br

Entre os sete parágrafos subsequentes no mencionado Artigo, encontra-se definido que à União caberá a organização do sistema federal de ensino, com função redistributiva e supletiva, de forma a assegurar a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Já os Estados e o Distrito Federal ficaram incumbidos da atuação prioritária no ensino fundamental e médio e os municípios na educação infantil e no ensino fundamental.

Os parágrafos mais recentes do Artigo 211 foram incluídos pela Emenda Constitucional Nº. 108 de 2020 e tratam do exercício da ação redistributiva em relação às escolas pelos entes federados. Também, importante mudança nessa alteração à Constituição é quanto ao padrão mínimo de qualidade, que prevê a consideração às condições adequadas de oferta, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme consta no parágrafo único do art. 23 da Constituição, que antevê a fixação de normas para a cooperação entre os entes da federação com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: BASES LEGAIS

Compreendemos que o objetivo do regime de colaboração é a articulação dos entes federados nas várias ações educacionais que lhes competem, o que foi reafirmado no artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Nº. 9.394 de 1996 – inclusive na perspectiva da formação inicial e continuada de docentes (Artigo 62, parágrafo 1º), esta incluída pela Lei Nº. 12.056 de 2009.

Também nessa Lei, em seu Título VII – Das Disposições Gerais – encontramos a previsão da colaboração entre o Sistema de Ensino da União e as agências federais vinculadas aos indígenas para a promoção da educação escolar bilíngue e intercultural para esta população (Artigo 78), e no Artigo 78A incluído pela Lei 14.191 de 2021 – a previsão de que os sistemas de ensino desenvolvam programas integrados de ensino e pesquisa, de modo que seja ofertada a educação escolar bilíngue e intercultural para estudantes surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas.

Outra menção ao regime de colaboração no âmbito da educação na Constituição Federal encontra-se no Artigo 214, em redação dada pela Emenda Constitucional Nº 59 de 2009, o qual rege que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação com este formato de regime.

A ideia de um projeto nacional para a educação esteve entre as proposições dos Pioneiros da Educação, em seu Manifesto de 1932. Embora de forma não tão explícita em relação a um sistema único, esse documento situa princípios e fundamentos de uma ação nacional voltada para a educação com a ideia de unidade na multiplicidade.

No ensejo das discussões na Constituinte de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Sistema Nacional ficou inviabilizado quando se optou pelos três sistemas de ensino e ficou aprovada a cooperação denominada "regime de colaboração". Assim, podemos afirmar que o debate em torno desse sistema já acontece há mais noventa anos, reconfirmando as dificuldades políticas para a sua viabilização.

O Plano Nacional de Educação instituído pela Lei Nº 13.005 de 2014 para até 2024, por sua vez, previu a necessidade da atuação do regime de colaboração entre os entes federados para que suas metas fossem alcançadas e que a implementação de suas estratégias fossem viabilizadas. Para tanto, a adoção de medidas adicionais ou de instrumentos jurídicos pelos entes além do estabelecido nesse plano também se encontra prevista como mecanismo nacional e local de coordenação e colaboração recíproca. (Artigo 7º).

Considerando as múltiplas realidades brasileiras, as diferenças inter/intra regionais em decorrência das assimétricas condições econômicas dos entes da federação, ponderamos o regime de colaboração como ação complexa, frente competências privativas, concorrentes e comuns, e frente às responsabilidades e às não responsabilizações pelos entes. Todavia, configura-se um regime necessário quando levamos em conta as diferentes condições de oferta de educação no país e o direito à igualdade de condições para todos.

Tivemos importantes avanços na educação brasileira após a Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, mas não conseguimos assegurar o estabelecimento de um regime com política educacional sistêmica, que requer o compromisso de um regime fiscal e financeiro que de fato atenda ao pacto federativo, por exemplo.

Pensar a viabilidade da regulamentação de um regime de colaboração entre os entes da federação requer considerar o que já se encontra instituído, as experiências desse regime nas unidades federativas e as perspectivas após importantes iniciativas nacionais, como as decorrentes da Conferência Nacional da Educação Básica (2008) e das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs 2010, 2014, 2018), que tiveram como temática central a articulação e a construção do Sistema Nacional de Educação.¹

O Projeto de Lei Complementar Nº. 235 de 2019 que institui o Sistema Nacional de Educação, já em suas disposições preliminares (Artigo 1º), apresenta fixar normas para a cooperação e a colaboração em matéria educacional entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Evidencia-se que esse Sistema consiste na articulação dos sistemas de ensino, sob a coordenação da União, visando a integração de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, programas e ações dos entes federados.

Como vimos, o regime de colaboração em leis imprime uma pactuação entre os entes da federação, porém, sem obrigatoriedade frente à autonomia destes entes e às suas mais diversificadas realidades pelo Brasil. No parecer de Oliveira e Sousa (2010, p. 22) "Contam-se nos dedos as experiências exitosas, que permitiriam indicar que se caminha para um novo ordenamento capaz de superar históricas e profundas desigualdades educacionais e sociais".

A QEdU – plataforma de dados da educação básica no Brasil, criada pela plataforma Meritt em parceria com a Fundação Lemann – apresenta o desempenho das redes de ensino que possuem destaque na condução da educação, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, este gerado pela taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Um selo de qualidade da QEdU caracteriza as redes com "Bom percurso" ou com "Excelência" em estudo realizado no ano de 2020². No caso do estado de São Paulo, dos 645 municípios, 38 conseguiram esses destaques, sendo: 36 redes com "Bom percurso" – destas, 9 nos anos iniciais e finais e 27 nos anos iniciais. 2 redes, a do município de Jales nos anos iniciais e a do município de Novo Horizonte nos anos iniciais e finais - alcançaram o selo de "Excelência".

No caso do Ceará, dos 184 municípios, 28 conseguiram tais destaques, sendo: 27 redes nos anos iniciais e finais classificadas com "Bom percurso" e 1 rede tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais - a do município de Sobral – classificada com o selo de "Excelência".

Dos 142 municípios brasileiros que receberam esses dois selos – de "Bom percurso" e de "Excelência" – São Paulo e Ceará são os dois estados com maior número de municípios. Esses dados nos instigaram a perceber e analisar, no universo das iniciativas voltadas para a consolidação do regime

¹Respectivamente, eis os temas centrais específicos: "A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação" (CONEB – 2008); "Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação" (CONAE – 2010); "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração" (CONAE – 2014); e "A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica" (CONAE – 2018).

²Levantamento baseado no estudo "Educação que Faz a Diferença", realizado pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) e pelo Instituto Rui Barbosa, e no estudo "Excelência com Equidade", realizado pela Fundação Lemann em parceria com o Iede e o Itaú BBA. Escolas e redes de Excelência são aquelas que buscam garantir o aprendizado de todos os alunos, independentemente do seu contexto social e socioeconômico. São escolas e redes de ensino que, a despeito de todos os desafios que enfrentam, conseguiram atingir indicadores de qualidade e com equidade. Escolas e redes de Bom Percurso são aquelas que apresentaram evolução consistente na aprendizagem dos alunos e no fluxo escolar nos últimos anos, mas ainda não atingiram indicadores de excelência. Fonte: QEdU. Disponível em: <https://novo.qedu.org.br/estudos>. Acesso em: 18 jun. 2022.

de colaboração, quais são as experiências dessa política na educação dessas unidades da federação. É sobre a colaboração entre os sistemas nesses estados que discorreremos nos subtópicos a seguir.

O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ: DIFICULDADES E OPORTUNIDADES

O Ceará, um dos nove estados da região nordeste brasileira, tem população estimada de 9.240.580 habitantes em 2021, estando como 8ª unidade da federação em população, de acordo com o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Esse mesmo instituto apresenta que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica³ - IDEB de 2019 do Ceará - foi de 6,3 nos anos iniciais (3ª melhor posição no país, quando o índice do Brasil foi de 5,7), e de 5,2 nos anos finais (1ª melhor posição do país, quando o índice do Brasil foi de 4,6).

Quanto aos anos iniciais, o Ceará foi o estado com a maior porcentagem de municípios que atingiram a meta projetada pelo Ministério da Educação, com 98,9% do total (dos 184 municípios, 182 atingiram o objetivo estimado). Das 10 melhores escolas do Brasil, 9 foram do Ceará, e 21 municípios e 79 escolas estão entre os 100 melhores resultados nacionais do IDEB. No caso dos finais, 154 municípios atingiram a média estipulada, correspondente a 83,7% das redes municipais. Das 10 melhores escolas, 7 são de municípios cearenses e 21 municípios e 73 escolas estão no ranking dos 100 melhores resultados do país.

O governo do estado assevera que os bons resultados obtidos no ensino fundamental são atribuídos às intervenções que ocorrem do 1º ao 9º ano, por meio do Programa Aprendizagem na Idade Certa - Mais Paic, que funciona em regime de colaboração entre estado e municípios. (SEDUC-CEARÁ, 2020). Nesse estado, "políticas inseridas no regime de colaboração entre os entes federados são desenvolvidas desde os anos 1970". (CEARÁ, 2012, p.19). Constatamos que antes mesmo da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que definiu que ao município competiria a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, o estado do Ceará aprovou a Lei 12.452 de 1995 tratando da municipalização do ensino público. A municipalização, dizia a Lei, seria "a inclusão do Poder Municipal, no fazer e no pensar as atividades públicas de Governo do País", seria uma alternativa para contribuir "de forma mais legítima e natural no efetivo respeito à pessoa humana, com observância das peculiaridades de cada Município". (CEARÁ, 1995, Artigo 1º).

A municipalização seria a tentativa de materialização do regime de colaboração no ensino público prevista nos Artigos 30 e 211 da Constituição Federal, expressada na autonomia do poder público municipal. A previsão de uma Lei que dispusesse dos critérios para a municipalização do ensino já havia sido definida na Constituição do Estado do Ceará de 1989 em seu Artigo 232, embora se ativesse apenas ao ensino de 1º grau (inclusive após a redação dada pela Emenda Constitucional N.º 65, de 16 de setembro de 2009, que o atualizou com a denominação de ensino fundamental).

As percepções à instituição e à organização do regime de colaboração cearense, bem como ao seu fortalecimento em meados dos anos 1990, não nos exime de considerar, segundo estudos apresentados por Veras (*apud* VIEIRA, 2010, p. 271), que já em 1962 a participação dos municípios quanto à oferta de matrículas do ensino primário era de 52,1%, enquanto a estadual era de 33,3%. Atualmente, conforme sinopse do Censo 2021 que consta no site do IBGE, o ensino fundamental municipalizado perfaz média de 98%, embora algumas matérias afirmem que já há 100% de municipalização, a exemplo do texto de Oliveira (2021). Vale lembrar, no entanto, nosso reconhecimento de que municipalização não é fator que equivale necessariamente à garantia da prática da cooperação.

A constituição do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) em 2004 - do qual fez parte o autor deste artigo pela Universidade Regional do Cariri na pesquisa "O diagnóstico da leitura e escrita dos alunos de 2ª série de escolas da rede pública de ensino do estado do Ceará" - consiste uma das maiores iniciativas referências como política de colaboração entre estado e municípios. Esse Comitê foi criado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, com a União Nacional dos Dirigentes Municipais

³ Índice calculado como a média dos resultados padronizados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB - de Português e Matemática, multiplicados pela taxa de aprovação do Censo Escolar.

de Educação - UNDIME Ceará, com o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e com Secretaria de Educação Básica do Ceará.

Educadores, parlamentares e técnicos realizaram ampla análise à realidade da educação pública cearense, objetivando apresentar direcionamentos para uma mudança no perfil do ensino oferecido às crianças e adolescentes. Mais de 300 pessoas e 15 instituições públicas e privadas se envolveram nas ações de pesquisas, nos trabalhos de campo e na realização de dezenas de encontros e audiências públicas, sobretudo com vistas às possibilidades de garantir a erradicação do analfabetismo escolar.

No combate ao analfabetismo, após constatar que apenas 15% de um universo amostral de 7.915 crianças conseguiram ler e interpretar um pequeno texto, a Associação dos Municípios do Ceará e a União dos Dirigentes Municipais de Educação, em parceria técnica e financeira com a UNICEF criaram o Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC, em 2007 assumido pelo governo do estado do Ceará como política pública, em pacto de colaboração com os municípios. No referido ano, no âmbito da Secretaria da Educação do Estado, foi criada a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios - COPEM⁴, que tem como atribuições:

Gerenciar ações de colaboração e cooperação técnica e financeira com os municípios, referentes à área educacional; Promover colaboração e cooperação com as instituições representativas do Estado, dos municípios e da sociedade civil, com a finalidade de desenvolver propostas para a melhoria dos indicadores municipais de educação; Fomentar uma cultura de autoavaliação das ações de cooperação do Estado relativas ao regime de colaboração e uma sistemática de acompanhamento dos indicadores educacionais dos municípios, em parceria com a Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento Escolar para Resultados de Aprendizagem; Apoiar os municípios na melhoria das práticas de gestão municipal, planejamento e acompanhamento pedagógico.

Essa coordenadoria operacionaliza programas e projetos com uma equipe central e núcleos regionais, viabilizando o regime de colaboração no estado, no qual os municípios estruturam equipes do PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa e ambos, estado e municípios se organizam a partir dos seguintes eixos: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização, Formação do Lector e Educação Infantil. Para fomentar o estímulo à priorização da alfabetização pelos municípios, o governo do estado alterou os critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), condicionando parte do repasse do imposto a indicadores de educação, meio ambiente e saúde. Também, instituiu o Prêmio Escola Nota Dez, que concede dinheiro às 150 escolas com os melhores resultados de alfabetização do estado e contempla com recursos financeiros as 150 escolas com os menores resultados advindos das avaliações do Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará, elaboradas e organizadas pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF).

Em 2011 o Governo do Estado do Ceará lançou o PAIC MAIS - Programa de Aprendizagem na Idade Certa, objetivando ampliar as ações que antes se destinavam às turmas de Educação Infantil, 1º e 2º ano do ensino fundamental, passando a incluir as demais turmas até o 5º ano. Em seguida, o PAIC MAIS incluiu entre suas políticas os anos finais do ensino fundamental, continuando com o apoio às gestões municipais, assegurando formação continuada de educadores e ações concretas de incentivo à leitura, por exemplo, chegando a firmar-se como referência para a criação do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, que infelizmente não teve continuidade.

Para que o PAIC MAIS funcione, os municípios cumprem compromissos como o de continuar melhorando os índices de alfabetização e desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, o de garantir as contrapartidas quanto a transporte e diárias para professores multiplicadores, o da oferta de logísticas para os encontros formativos para os demais docentes e a reprodução de materiais que forem necessários. Essa política, entre outras desenvolvidas na educação cearense, se torna concreta

⁴ Compõem a COPEM as Células: de Fortalecimento da Alfabetização e Ensino Fundamental - Cefae; de Fortalecimento da Gestão Municipal e Planejamento de Rede - Cemup; e de Cooperação Financeira de Programas e Projetos - Cecof. Fonte: Site da SEDUC-CEARÁ. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/coordenadoria-de-cooperacao-com-os-municipios-para-desenvolvimento-da-aprendizagem-na-idade-certa-copem/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

por fatores como recurso público assegurado, organização estrutural, apoios técnicos e pedagógicos, governança na Secretaria de Educação do Estado do Ceará e nas Secretarias Municipais de Educação. Os resultados históricos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e do Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará – SPAECE (ambas avaliações de larga escala) apresentam a crescente evolução das redes municipais, consistindo uma das evidências de que a política de colaboração potencializa o sucesso nas aprendizagens das crianças e adolescentes.

O Movimento Colabora Educação – MCE – se afirma como iniciativa que desde 2016 busca contribuir para o fortalecimento da governança federativa na educação na perspectiva da expansão das políticas públicas em regime de colaboração. Esse movimento, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação, elaborou um Guia de Regime de Colaboração para estados e municípios. Nele constam os fatores de sucesso de sucesso com foco na aprendizagem: compromisso técnico e político, avaliação e monitoramento, diálogo, cooperação e incentivos, e governança participativa.

Estes são alguns dos fatores também apresentados pelo então secretário executivo de Cooperação com os Municípios na Secretaria da Educação do Ceará, Márcio Pereira de Brito, em entrevista para o Movimento Colabora Educação, que também destaca o papel do estado nessa política: “sem coordenação estadual, você vai ter alguns fazendo e outros não por pura falta de condições técnicas e financeiras. Então a colaboração liderada pelo estado é definidora”. (MCE, 2020).

Não é sem dificuldades que o estado do Ceará passa por esse processo de política colaborativa. Vieira (2010, p. 283; 285) lembra que inicialmente o processo de municipalização trouxe encargos que ultrapassaram a capacidade técnica dos municípios e que improvisos nesse processo chegaram a impactar negativamente a qualidade do ensino e da aprendizagem. Além das dificuldades técnicas e financeiras, essa autora – ex-secretária de educação do estado – assinala como “desafio dos desafios” a superação à cultura patrimonial marcada pelas “relações de clientelismo” e “jogo de interesses”, em que muitas vezes prevalece a noção de que “é dando que se recebe”, sem o que, para ela, “todo esforço no sentido de construir um pacto colaborativo vira rastro de poeira nas tortuosas estradas do federalismo”.

Enquanto o Ceará avançou no sentido de instituir processo de seleção e de eleição de diretores pela comunidade nas escolas estaduais, infelizmente essa não é a realidade na maioria dos municípios cearenses, como no caso dos da Região do Cariri, conforme estudo já apresentado pelo autor deste artigo em outra pesquisa (CASTRO, 2008). Assim, precisamos tornar as escolas públicas municipais mais próximas do ideal de educação democrática.

Indubitavelmente tivemos avanços nos 34 anos após a promulgação da Constituição em se tratando de cooperação entre os entes federados. Mas o regime de colaboração enfrenta a díade autonomia e interdependência dos entes, o que na prática torna difícil sua eficácia. No caso do Ceará, o movimento se fortalece também por ser uma sustentável política de estado e não um programa. Há continuidades, independentemente das mudanças dos gestores municipais. Apesar disso, observa-se um distanciamento na colaboração do governo federal nessa política. Um distanciamento que, talvez por isso, como dissertam Vieira e Vidal (2013, p. 1082) “alguns estados tenham exercido protagonismo em cultivar outra via, o que, sem dúvida, relaciona-se a contextos de influência política e especificidades próprias de cada Unidade da Federação”.

Para além de instrumentos financeiros do governo federal, de programas de fortalecimentos dos municípios como no caso do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pro-Conselho) e do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), torna-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis. A ideia do Sistema Nacional de Educação, que pode viabilizar o redimensionamento das ações entre os entes federados, é um necessário direcionamento na perspectiva da superação das desigualdades.

REFLEXÕES ACERCA DO REGIME DE COLABORAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA NA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo congrega o maior número de gestores municipais de educação no Brasil, o que também implica, junto à autonomia e a interdependência dos entes federados, maiores desafios para a efetivação de um regime de colaboração que assegure a educação pública gratuita, equitativa e de qualidade.

Tem uma população estimada de 46.649.132 habitantes em 2021, estando como 1ª em população no Brasil, de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Esse mesmo instituto apresenta que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB de 2019 de São Paulo foi de nos Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) mesmo ano, de 6,5, comparado a outros estados do país está em 1º lugar, sendo nos anos finais do ensino fundamental (Rede pública) em 2019 de 5,2 empatando com o estado do Ceará.

O governo do estado destaca que o IDEB médio das 100 melhores escolas públicas de São Paulo (6,5) é mais alto do que o IDEB das escolas particulares do estado (6,1). Programas dedicados a ciclos de ensino específicos, como o Ler e Escrever, permitiram que a rede paulista alcançasse o melhor índice de alfabetização do país: hoje 98,7% das crianças até 7 anos sabem ler e escrever. O fato é reforçado com os resultados do índice federal (Ideb), no qual os primeiros anos apareceram em primeiro lugar no ranking Brasil e ultrapassaram, em 2015, as metas estabelecidas para 2019.

Entre as escolas que ajudaram o estado a se manter entre as melhores do país, há alguns aspectos em comum: todas têm orçamento diferenciado e política robusta de formação continuada de professores. Porém, analisar os resultados do IDEB sempre exige uma contextualização, sendo importante considerar os fatores extraescolares nos resultados.

Consideramos que o fortalecimento do regime de colaboração pressupõe práticas dos princípios da administração pública definidos na Constituição Federal - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – o que implica no exercício da democracia, da ética, da transparência, da horizontalidade nas relações, da competência e do compromisso político de querer transformar a educação, de modo que esta seja para todas as pessoas, sem privilégios.

Pela Lei Nº. 16.279/2016 foi aprovado o Plano Estadual de Educação de São Paulo (PEE) considerando as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação – PNE, com o prazo de vigência de 10 (dez) anos, para atendimento às peculiaridades do sistema de ensino do estado, tendo o seu monitoramento quanto à execução e ao cumprimento de suas metas por meio de avaliações periódicas e pelas seguintes instâncias: Secretaria Estadual da Educação (SEE), Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa, Conselho Estadual de Educação, Fórum Estadual de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Este último órgão reconhece o regime de colaboração como estratégia constitucional, no qual os entes da federação têm responsabilidades específicas, mas também conjuntas. Nesse sentido, na busca por continuidades das ações concorrentes, é muito ideal que lutemos em favor da construção de políticas públicas para além das políticas de governo.

Neste mesmo ano de 2016 por meio de uma portaria conjunta entre as secretarias de educação do estado (SEE) e do município (SME) de Nº 001, houve a proposta de criação de grupo de trabalho Intersecretarial com a finalidade de definir formas de colaboração entre o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo na educação básica. Considerando os documentos legais nacionais, resolveram criar o grupo a fim de darem um melhor atendimento à demanda do município de São Paulo, sincronizando os dados cadastrais dos estudantes além de realizarem intercâmbios pedagógicos e troca de experiências entre estudantes das referidas redes de ensino.

O Estado de São Paulo atuando em regime de colaboração adota medidas adicionais e instrumentos jurídicos que possam formalizar a cooperação entre os municípios, sendo os gestores municipais responsáveis por adotarem as necessárias medidas para consecução das metas previstas e o acompanhamento local da execução do Plano Estadual de Educação - PEE. Neste, como no Plano Nacional de Educação, são considerados os territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e linguísticas e o atendimento às necessidades específicas na educação especial de cada comunidade envolvida.

O regime de colaboração encontra-se fortemente definido em 20 das 21 estratégias do PEE para a sua meta 1 – de universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2023.

Já em sua meta 2 – que trata da universalização do ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência do PEE – o regime de colaboração é mencionado uma vez, ao tratar da cooperação do estado com a união e os

municípios na chamada pública de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.

Em setembro de 2021, pela Lei Nº 17.414, foi instituído o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP), com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, aos Municípios, em regime de colaboração, para melhoria da qualidade da educação básica pública, sendo que estes podem manifestar interesse em aderir ao PAINSP via sistema informatizado, indicando as ações em que pretendem a assistência técnica ou financeira, competindo à Secretaria da Educação decidir a respeito de acordo com a disponibilidade orçamentária e a adequação da manifestação municipal às normas regulamentares.

Quando falamos de municípios, é importante considerar que temos no estado de São Paulo 645 localidades, segundo o IBGE com populações no último censo (2010) que variam de 11.253.503 pessoas, como o caso do município de São Paulo (Capital), ao contraponto do caso de Borá, o menor do estado com apenas 805 habitantes. Assim, encontrar soluções com seus pares pode ser uma ótima estratégia para melhorar as demandas da comunidade e da educação local, visto que as municipalidades caminham muito próximas do chão da sala de aula.

Uma das variáveis para se perceber o movimento de colaboração é quando detectamos a distribuição das escolas entre os sistemas, comparada ao formato previsto pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Mesmo sendo de responsabilidade dos municípios, na educação pública fundamental de São Paulo, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, temos uma média de 78,4% de escolas municipais que ofertam os anos iniciais (do 1º ao 5º ano), enquanto temos apenas média de 30,9% de escolas municipais que ofertam os anos finais. Isso indica colaboração do estado com os municípios, mas ao mesmo tempo a não responsabilização destes quanto ao previsto como atendimento prioritário. No estado paulista há municípios pequenos e faz-se necessário a mão do estado para suprir deficiências econômicas e pedagógicas, daí o fato de nos anos finais haver mais escolas estaduais do que municipais. A demanda de vagas, portanto, é suprida pelo estado para que a educação seja oferecida a todos com melhor equidade.

Ao analisar a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo, Nicoleti (2014, p. 111) constatou que "os municípios perderam o centro de referência de redistribuição das políticas públicas educacionais emanadas da rede estadual de ensino que, em âmbito regional eram as Diretorias Regionais de Ensino", que de forma descentralizada faziam chegar às escolas estaduais as normatizações provenientes da Secretaria Estadual de Educação. Oriundas do processo de municipalização surgiram iniciativas passíveis de críticas, principalmente pelos municípios menores, de buscas por apoio nos sistemas apostilados de ensino.

Temos alguns exemplos de cooperação no estado de São Paulo, como a Avaliação em Fluência Leitora, as formações oferecidas pela Escola de Formação dos Profissionais da Educação EFAPE aos educadores, os convênios de transporte e alimentação e no tocante às avaliações externas. Mas o diálogo contínuo sobre a ampliação das relações entre os sistemas de ensino é uma ação fundamental para a coerência entre as políticas paulistas de educação.

Alguns municípios paulistas têm optado em se associar a outros próximos, a fim de ampliar e efetivar as políticas educacionais. Dois modelos têm se destacado: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), derivados da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação – uma iniciativa suprapartidária, sem fins lucrativos, e que representa a união de forças institucionais, tanto públicas quanto privadas, que atuam em regime de colaboração – e os Consórcios públicos, por meio das Câmaras Técnicas de Educação. A prática de políticas em rede é característica da contemporaneidade e sem dúvidas é um formato de organização que contribui para o desenvolvimento da educação. No entanto, os ADEs ainda não estão disseminados como prática comum no país e há críticas em torno dos seus vínculos com a iniciativa privada.

A experiência concreta é a do ADE do Noroeste do Estado de São Paulo, iniciada em 2009 por um grupo de 17 representações, a partir de iniciativas entre representantes do movimento Todos pela Educação e lideranças da região. Atualmente, o grupo é composto por 65 municípios, envolvendo aproximadamente 300 escolas públicas municipais, em um território que totaliza mais de 680 mil

habitantes⁵, na busca por suplementação às políticas públicas dos governos estadual e federal e pelo fortalecimento regional da educação.

Os municípios participantes realizam formações entre os educadores participantes, com encontros regulares, além de propiciar discussões sobre financiamento e avaliação. Palestras, oficinas e exposições das boas práticas são realizadas entre os municípios participantes do ADEs da região paulistana. Entre essas iniciativas de regime de colaboração, é importante ponderar que os consórcios e os arranjos configuram importantes alternativas frente aos desafios intermunicipais, mas também que o processo de descentralização de políticas públicas de educação devem pressupor a descentralização também de recursos financeiros, para que sejam amenizadas as desigualdades entre os municípios.

O regime de colaboração na educação não é algo simples e ainda é um grande desafio para o estado de São Paulo. Todavia, com o devido respeito aos princípios fundamentais da democracia e da autonomia e com corresponsabilidade coordenada é preciso superar os problemas da educação básica, com vistas ao direito à educação e à equidade social. "A educação além de um ato de conhecimento, é, também, um ato político". (FREIRE, 1992, p. 25). Como ato político exige participação, postura crítica e força de vontade para mudar.

PERSPECTIVAS ATUAIS PARA O FORTALECIMENTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO NO BRASIL

O regime de colaboração é um conceito importante nas discussões sobre políticas educacionais no Brasil e busca compreender as responsabilidades educacionais comuns da União, estados e municípios, visando a colaboração e a coerência no processo de formulação e implementação de ações e programas educacionais, respeitando a localização geográfica e as condições educacionais regionais. Um sistema nacional poderá reduzir as diferenças e desigualdades entre os entes federados e se confirma como caminho necessário para a educação do país.

As políticas públicas de educação nacionais são responsáveis pelas aprendizagens de estudantes de todo o Brasil e o regime de colaboração, colocado na legislação brasileira, especialmente no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 7º do Plano Nacional de Educação, propõe que os sistemas de ensino organizem suas redes de forma colaborativa, com o objetivo de propiciar uma educação escolar voltada ao desenvolvimento das capacidades cognitivas e sociais, com aprendizagens significativas e de qualidade para todos.

O regime de colaboração na educação foi pensado para que fosse capaz de articular, coordenar e institucionalizar iniciativas entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para garantir o direito à educação básica. Com ele, as esferas de governo têm responsabilidades conjuntas pelos estudantes de determinado território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos, repartidos por competências definidas.

Para a política educacional, a colaboração intergovernamental é importante, pois a organização do sistema escolar brasileiro se dá nas bases do federalismo, que precisa assegurar a autonomia, mas também a interdependência das instâncias de governo, o que torna necessária a criação de instrumentos de interligação dessas partes no âmbito da educação. Por essa razão, a Constituição brasileira aponta que os sistemas de ensino devem estar organizados em regime de colaboração.

Na complexa e heterogênea federação nacional, o trabalho articulado entre municípios para a melhoria da oferta educacional vem ganhando força. Observamos, na prática, aumento do número de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), com modelos de cooperação se disseminando pelo país, visando ampliar a intensidade e a qualidade da relação entre municípios, com foco nos desafios comuns e na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

No estado do Ceará, apesar de ser uma unidade da federação pobre – 18ª posição no país em rendimento nominal mensal domiciliar per capita (R\$ 881,00 em 2021), e 17ª posição no país em Índice de Desenvolvimento Humano, conforme apresenta o IBGE – e apesar das políticas partidárias muito presentes nas cidades, principalmente no interior, o regime de colaboração se supera e se firma como um modelo nacional de articulação entre estado e municípios. Os índices das avaliações em larga

⁵ Fonte: Site da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. Disponível em: <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/page-integrantes-item/14>. Acesso em: 28 jun. 2022.

escala, nacionais e estaduais, confirmam a não solução de todos os problemas, mas um significativo avanço progressivo nos bons resultados da educação.

Em São Paulo – estado com 2º posição no país em rendimento nominal mensal domiciliar per capita em 2021 (R\$ 1.836,00), e 2ª posição do país no Índice de Desenvolvimento Humano, segundo o IBGE – os pactos entre o governo do estado e municípios, além dos consórcios intermunicipais são ações que fazem parte da realidade, como no caso do Noroeste paulista. Trabalhos articulados, coordenados e institucionalizados pelo governo estadual junto com os municípios são tentados, a fim de planejarem ações que incidam em suprir as necessidades nos diferentes territórios, com formação, discussões sobre financiamento da educação e avaliação integradas.

Entretanto, a articulação do regime colaborativo é complexa, e contamos com poucas experiências efetivas contra a desigualdade educacional. Mesmo que a educação brasileira esteja se desenvolvendo com avanços pontuais e significativos, não temos um sistema integrativo nacional para todos. As tensões entre centralização e descentralização e o formato de colaboração entre os entes federados são elementos essenciais para se compreender as políticas educacionais. No Brasil, os acordos de cooperação envolvendo essas políticas ainda demandam muitos esforços coletivos dos governos nas três instâncias, requerendo destes o reconhecimento de que o enfrentamento dos problemas da educação perpassa as concepções político-partidárias, sobretudo quando a ênfase é a correção das desigualdades entre as regiões brasileiras.

A colaboração entre os entes federados na educação pública é de grande valia, visto que com a ampliação e consolidação do trabalho cooperativo os municípios podem atingir melhores e maiores condições em conhecimento, capacidade e eficiência, ganhos tanto para as redes estaduais de educação quanto para os municípios, que podem se fortalecer mutuamente com conhecimentos outros, a partir dos mais diversos olhares para a realidade nacional.

Se o que temos em termos de regime de colaboração colocado em prática não é suficiente na educação brasileira, isso implica dizer que ainda precisamos unir iniciativas sociais onde a organização sistêmica da gestão pública e suas definições quanto à abrangência, funções, objetivos e responsabilidades dos entes envolvidos estejam bem articuladas.

Embora a criação do Sistema Nacional de Educação estivesse prevista no Plano Nacional de Educação para até 2016, e apesar de apenas em 2022 o Projeto de Lei Complementar que o cria ter sido aprovado no Senado Federal – aguardando aprovação na Câmara dos Deputados – as bases desse sistema representam caminhos no sentido de diminuir as barreiras que nos distanciam de uma educação de qualidade com equidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mai. 2022.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

CASTRO, R.P. *Gestão nas escolas públicas municipais da Região do Cariri: aproximações político-partidárias, distanciamentos políticos-educacionais*. XXI ERED/ERAJU. Sessão Diálogos 1. 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/25080845-Gestao-nas-escolas-publicas-muni-cipais-da-regiao-do-cariri-aproximacoes-politico-partidarias-distanciamentos-politico-educacionais.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CEARÁ. Secretaria da Educação. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará / Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)*. Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará*, 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. – Fortaleza: INESP, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 16 jun. 2022.

FREIRE, P. *Pedagogia da esperança*. Paz e Terra, 1992.

MCE – Movimento Colabora Educação. *Ceará mostra como institucionalizar a Colaboração na educação pode induzir transformações*. In: Boas práticas. Entrevista. Agosto de 2020. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/2020/08/26/ceara-mostra-como-institucionalizar-colaboracao-na-educacao-pode-induzir-transformacoes/> Acesso em: 19 jun. 2022.

NICOLETI, J.E. *Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação*. Tese de Doutorado. UNESP. Araquara - SP. 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/122046/000816301.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jun. 2022.

OLIVEIRA, J.B. A municipalização gera estímulos para a eficiência? *Revista Veja*. Ed. Online. Dez. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/educacao-em-evidencia/a-municipalizacao-gera-estimulos-para-a-eficiencia/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.Z. *Introdução*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

SEDUC-CEARÁ. *Ceará lidera ranking nacional do Ideb 2019*. Notícias. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2020/09/15/ceara-lidera-ranking-nacional-do-ideb-2019/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

VIEIRA, S.L. *Educação Básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo*. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

VIEIRA, S.L.; VIDAL, E.M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Recebido em: 10.05.2022

Aprovado em 10.08.2022