

12. REGIME DE COLABORAÇÃO

(Atenção, no Word a numeração é alterada).

258. A Constituição Federal, no artigo 211, determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão os seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

259. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no título IV da organização da educação nacional, artigos 8º ao 11, estabelece o regime de colaboração para a educação, além das competências de cada ente federado. O artigo 8º versa que:

Art. 8º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

260. Nesse sentido, por meio do regime de colaboração, se prevê que, embora com competências específicas para cada ente federado, as alternativas e soluções para os problemas complexos da educação possam ser partilhados entre estes. Em geral, essa colaboração se dá por meio de convênios entre estados e municípios. O problema é que esses convênios estão submetidos às relações de gestões de governo. (Gomes, 2000). A situação é ainda mais desafiadora quando se trata de atender à demanda educacional que extrapola a competência legal do ente federado. Em geral, essas situações são atendidas por programas submetidos à temporalidade das gestões governamentais (Souza, Ramos e Deluiz, 2007). Portanto, urge estabelecer políticas

para um regime de colaboração que extrapole gestões governamentais e se configure como projeto a ser efetivado com objetivo e prazos bem determinados.

261. Zampiri (2014), em tese de doutorado, possibilita, entre outros aspectos, importantes reflexões sobre o tema regime de colaboração, federalismo e sua relação com o direito à educação.
262. Os trechos a seguir são contribuições da autora para esta reflexão. Nesse sentido, afirma ela:

Considerar as possibilidades e os entraves ao direito à educação, no Brasil, requer considerar também a organização política e administrativa do estado brasileiro, configurado em uma particular forma de federalismo. **É** questão essencial tratar da influência do modelo do pacto federativo na oferta e manutenção da educação, especialmente do ensino obrigatório. (2014, p. 37).

263. O federalismo pode ser compreendido como o deslocamento da formulação ou da operação de ações e procedimentos de políticas para a localidade.
264. Zampiri diz ainda que “Embora a opção federativa tenha nascido com a proclamação da República em 1889, é a Constituição Federal de 1988 que prescreve a forma singular da federação brasileira, com três níveis autônomos de governo” (2014, p.37), instituindo o município como ente federado. Nessa perspectiva, o descolamento da operação política para o ente federado, o município, pode ser compreendida como municipalização.

Tal conformação de federalismo no Brasil foi uma clara reação ao centralismo autoritário que precedeu o movimento democrático da década de 1980. Naquele contexto a democratização foi associada às práticas de descentralização política, ideia incorporada no debate político que produziu a carta constitucional de 1988. E isso faz sentido, já que Estados e municípios no período da ditadura eram agentes da expansão e execução local de políticas centralmente formuladas. Assim, nada mais coerente que reivindicar a ampliação da autonomia local em um momento de luta pela recuperação ou reorganização do estado democrático, resultando em divisão de poder que exigirá acordos de reciprocidade para seu exercício (ARRETCHE, 2000, citado por ZAMPIRI, 2014, p. 37-38).

265. Assim, pode-se pensar que, no Brasil, primeiro se distribuiu a autoridade e depois as funções administrativas entre os níveis de governo, ou seja, estados e municípios passaram a ter autoridade para operar a política local, mas sem uma forma clara de fazê-lo, pois embora a CF88 prescreva o Regime de Colaboração, a ausência de regulamentação deste deixa para os entes federados seu delineamento. Como esses acordos são fortemente influenciados pelas elites econômicas e políticas, podem resultar pouco colaborativo.

266. Zampiri fala também que “a descentralização estava associada a uma maior participação social, e, nesse sentido, naquele momento a opção foi incentivar a autonomia local (...)” (p. 38). Consequentemente, na ausência de projeto técnico do desenho federativo,

a descentralização dele derivada também resultou em processos não ordenados. Não foram instituídas normas objetivas para a condução de políticas sociais nas áreas de atuação compartilhada. Contudo, a autora ressalta que embora os reclames por democracia dessem o contorno do pacto federativo, este se revelou como uma forma de distribuição de autoridade política entre os diversos níveis de governo. (FARENZENA, 2006, citado por ZAMPIRI, 2014, p. 38).

267. Dessa forma, parece que as prescrições constitucionais que deram forma ao atual pacto federativo não deixam dúvidas quanto à intenção de aproximar o poder ou a autoridade dos cidadãos. Contudo, não apresenta formas suficientes ou proposições criativas para proceder à repartição das responsabilidades advindas da nova distribuição de poder entre os entes federados. Em síntese, o pacto federativo gerou uma ampliação de autoridade, porém destituída de um padrão normativo adequado que possibilitasse um direcionamento mais ou menos uniforme nas formas colaborativas de governo.

268. Ao tratar da educação, a Constituição Federal delineou os objetivos, repartiu as responsabilidades entre os níveis de governo, vinculou recursos financeiros para seu financiamento e determinou o método, ou seja, a disponibilização desse direito deve efetivar-se em regime de colaboração entre os entes federados. O imperativo constitucional é claro e preciso na objetivação, definição e responsabilização da oferta e manutenção do direito, especialmente no que se refere à educação

básica, mas, quanto ao regime de colaboração, faltou regramento que de fato traduza a cooperação prescrita no pacto federativo.

269. No caso da educação, a insuficiente regulamentação do regime de colaboração, já mencionada anteriormente, favoreceu formulações diferenciadas entre estados e municípios do país, imprimindo um caráter incerto e localizado nos acordos para oferta e manutenção da educação.
270. Elucidando um pouco mais essa questão, pode-se pensar que o acesso e fruição do ensino de qualidade é o destino educacional almejado por todos os brasileiros, já que esse bem social está inscrito e, portanto, protegido por lei. Quem pode garantir esse percurso para todos é o Estado através de políticas sociais que indiquem ou mostrem esse destino. Tais políticas engendram ações e prescrições que, traduzidas em percursos educacionais, conduzem os sujeitos ao direito. No modelo de organização federativa brasileira, cada ente federado pode, de forma autônoma, proporcionar esses percursos de acordo com sua capacidade técnica, econômica e administrativa.
271. A ausência de um padrão intergovernamental organizativo para as formas colaborativas no sistema federativo brasileiro é igualmente percebida por outros pesquisadores, como Abrúcio, quando afirma que “a dinâmica federativa muitas vezes é marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes” (2010, p. 43) ou Oliveira quando, ante a necessidade de superar as desigualdades locais e regionais através de políticas redistributivas de recursos, vê como imprescindível “a regulamentação do regime de cooperação” (2010, p.299). Na mesma direção, Cury (2010) observa que a não regulamentação ou a precariedade dos instrumentos provisórios na condução de práticas conjuntas entre os federados coloca em risco o pacto federativo do modelo cooperativo e indesejavelmente estimula o federalismo competitivo, o que justifica o autor defender a instituição do sistema nacional articulado como a forma aproximada de padronizar as formas colaborativas de gestar a educação como direito de todos os brasileiros.

272. Assim, as nuances que marcam o pacto federativo brasileiro produzem um panorama bastante irregular e disforme nos acordos para a gestão da educação, especialmente da educação básica, no que concerne à repartição de encargos e responsabilidades de cada esfera de governo.
273. No Paraná, o acordo resultou na responsabilização dos municípios pela oferta e manutenção da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, enquanto o governo estadual é o responsável pelos anos finais do ensino fundamental e ensino médio. É interessante lembrar que esse formato é particular do estado do Paraná e em nada se assemelha aos acordos proferidos em outras unidades federativas. O processo de transferência da gestão de parte da educação, no Paraná teve início na década de 90, contudo ainda não está totalmente concluído.
274. Em Curitiba, a divisão de responsabilidades reproduz o acordado para o estado, porém o município ainda tem sob sua tutela pequena parte da oferta dos anos finais (11 escolas). Assim a esfera municipal é a responsável pela oferta e manutenção da educação infantil e os anos iniciais (1º a 5º anos)~~(FASE I)~~ do ensino fundamental e mais 11 escolas com oferta dos anos finais (6º a 9º anos), enquanto o governo estadual se responsabiliza pelos anos finais e ensino médio.
275. Mesmo considerando que a repartição de responsabilidades apresenta contornos quase definitivos entre as esferas de governo, ainda se evidenciam pontos ou áreas fragilizadas no que diz respeito ao acesso e fruição do direito à educação para todos os curitibanos. São eles:
- ampliação/instituição de espaços de discussão permanente que objetivem o estabelecimento de trajetórias acadêmicas unificadas para todo estudante curitibano com informações acessíveis aos dois sistemas educacionais (matrícula única, por exemplo);
 - discussão/construção de protocolos de ação entre as redes para situações específicas: disponibilização de matrículas, prédios escolares, transição dos Fase I (anos iniciais) ~~-para a fase II~~ (os anos finais);

- compreensão da unificação/colaboração nas ações para políticas protetivas e reparadoras do sujeito de direito à educação, inclusive quanto ao cumprimento da legislação vigente de atendimento às medidas socioeducativas;
- regulamentação da gestão democrática (discussão de lei de gestão democrática para a cidade de Curitiba).

Formatado: Recuo: Deslocamento: 0,63 cm

Caminhos para o fortalecimento do Regime de Colaboração em Curitiba:

276. No Município de Curitiba, a Secretaria de Estado de Educação - SEED - e Secretaria Municipal da Educação - SME -, por meio da Resolução Conjunta nº 06/2014 SEED/SME, instituíram o Grupo de Trabalho de Curitiba, tendo em vista a perspectiva de fortalecer o regime de colaboração e ampliar os anos de escolaridade da população, considerando que as características das redes de ensino municipal e estadual de Curitiba exigem medidas de atuação conjunta dos organismos estaduais e municipais. Dessa forma, foi criado um grupo de trabalho e designados doze representantes das respectivas instituições. O grupo tem por objetivos:

- promover a integração do planejamento da rede escolar, envolvendo as Redes Estadual e Municipal, visando ao pleno atendimento da população em idade escolar em Curitiba;
- elaborar propostas de atendimento, com base em análises referentes às condições físicas, oferta e demanda, necessidade de dualidade administrativa, transporte, disponibilidade de terrenos, ações de acompanhamento pedagógico no processo de transição dos alunos da Rede Municipal de Ensino para Rede Estadual de Ensino;
- acompanhar o processo de matrículas escolares, de modo a compatibilizar as propostas referentes à rede escolar com o pleno atendimento da demanda.

277. O grupo tem encontros mensais, nos quais acontecem discussões e elaboração de propostas de ação, com base em fatos e dados, para as duas redes colocarem em prática, em regime de colaboração. Além disso, são apresentados os cenários de curto, médio e longo prazo: o atendimento da demanda (estrutura física) e a transição dos estudantes do 5º para o 6º ano (melhoria dos encaminhamentos pedagógicos).
278. A transição dos estudantes dos anos iniciais para os anos finais do Ensino Fundamental é fator que o grupo de trabalho analisou como urgente. Em ambas as redes de ensino, os sextos anos são etapa de atenção, os índices como rendimento caem e as taxas de reprovação aumentam consideravelmente. Diversos fatores contribuem para esse movimento. Assim, com as equipes pedagógicas das secretarias e escolas de ambas as redes, o grupo planejou para 2015 ações de estudos e proposições com o intuito de melhorar a qualidade da transição dos estudantes e da materialização do direito à educação de qualidade nas diferentes etapas de escolaridade: a formação conjunta dos profissionais, as trocas de experiências entre as redes, o estudo coletivo sobre as propostas pedagógicas, entre outros.