

REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS: SUA EXPRESSÃO A PARTIR DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Flávia Obino Corrêa Werle

UNISINOS/Brasil

flaviaw@unisinós.br

Resumo: Discussão sobre propostas municipais para o regime de colaboração – RC - entre as instâncias federativas. Metodologicamente analisa leis de municípios do RS que criaram Sistema Municipal de Ensino – SME – verificando a submissão à regulamentação nacional, os atores envolvidos e os mecanismos de colaboração visando a participação no processo nacional de avaliação do rendimento escolar. Identifica-se que a referência ao RC para assegurar o processo de avaliação externa é tênue, que a instância do Estado é um forte interlocutor dos municípios, e que outros atores não estatais despontam em termos de colaboração o que sugere um alargamento do RC para além dos entes federados.

Palavras-chave: descentralização; autonomia municipal; regime de colaboração; avaliação de larga escala.

INTRODUÇÃO

A educação brasileira caracteriza-se no tocante ao sistema político-administrativo por uma composição em três ordens de sistemas, o federal, o dos estados/distrito federal e o dos municípios. A possibilidade dos municípios constituírem seus sistemas de ensino de forma autônoma, embora referenciados ao quadro regulatório nacional, é uma força emergente da Constituição Federal de 1988, embora sua realização não ocorra sem conflitos e contradições. Na medida em que no atual cenário político-administrativo da educação brasileira há igualdade (pelo menos nominal-legal) entre estas três instâncias da educação em matéria de organização do ensino, o tema do regime de colaboração e das relações entre elas se reveste de grande importância. A importância decorre também da tensão sempre presente entre centralização e descentralização da educação e de perspectivas regulatórias nacionais e transnacionais que podem se impor e abafar as iniciativas de políticas educacionais locais ou ser rearticuladas e reinterpretadas conforme as condições de cada contexto e percepção dos atores.

A partir do final dos anos oitenta no Brasil, as políticas educacionais encaminham para a “recentralização” de recursos fiscais e retomada do papel central da União na Federação (SOUZA e CARVALHO, 1999, p. 195). Vieira e Albuquerque (2001) e Vieira (2001) concordam com esta noção de “recentralização” no governo federal quando discutem programas tais como “dinheiro direto na escola”, “TV Escola” e “Parâmetros Curriculares Nacionais”. Para estas autoras, “a transferência de recursos diretamente para as escolas das

redes estaduais e municipais de ensino”, assim como programas tais como TV Escola, cujo objetivo é atingir diretamente o professor, desconsideram as instâncias subnacionais da educação, com impacto nas relações e nas possibilidades de colaboração entre os entes federados. A partir de 1995 “há uma recentralização das decisões na esfera federal. Anula-se gradativamente a governabilidade dos Estados sobre decisões que afetam não apenas os sistemas educacionais, mas o próprio pacto federativo” (VIEIRA, 2001, p. 142).

Assim, embora a Constituição Federal de 1988 esteja em vigência há mais de vinte anos, o debate acerca do regime de colaboração está inconcluso, é intenso e controverso e algumas análises indicam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o município como ente capaz de organizar a educação local e valorizado sua interlocução na federação.

Este trabalho discute o RC na direção da iniciativa municipal embora no cenário amplo esteja presente a regulação nacional e internacional que o encapsulam, impactam e rearticulam¹. O debate deste texto se volta para o regime de colaboração a partir do ângulo, da ótica, do lugar que lhe é atribuído pelos municípios. O questionamento volta-se para a forma como os municípios do Rio Grande do Sul que criaram Sistemas Municipais de Ensino – SME - registram sua compreensão acerca do Regime de Colaboração. Ou seja, qual o lugar do RC nas leis de SME? Que desdobramentos os municípios propõem para, em regime de colaboração, participar do processo nacional de avaliação do rendimento escolar e melhoria da qualidade da educação?

Não é intenção desse estudo, expressar estratégias concretas de colaboração entre as instâncias municipal, federal e estadual, mas discutir a abrangência que, no atual momento histórico, a questão da colaboração entre as instâncias federadas se reveste no texto do documento legal de criação do SME. Ou seja, neste momento histórico em que se debate o Sistema Nacional de Educação, este estudo contribui por dar a ver a interpretação dos municípios, como estes estruturam espaços legais para contemplar o regime de colaboração.

O QUADRO LEGAL

Se a Constituição Federal de 1946 organiza a educação em sistemas federal e estaduais de ensino, compondo um “sistema binário”, a de 1988, cria um “sistema ternário” no qual tanto União, como Estados, Distrito Federal e Municípios organizam seus sistemas de ensino (GOMES, CARNIELLI, GONÇALVES, 2003, P.171-2). Este é um destaque importante para o desenvolvimento deste trabalho: os municípios brasileiros são considerados entes federados com a possibilidade, inclusive, de estabelecer seus sistemas de ensino. Esta organização,

entretanto, se propõe em colaboração, evitando superposições, estabelecendo responsabilidades e compromissos. Já a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, declara que a colaboração entre as diferentes instâncias federadas ocorre desde o momento inicial de organização dos sistemas de ensino. Em seu parágrafo único especifica papéis diferenciados: a União atuará junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios para prestar assistência técnica e financeira com a finalidade de desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

Pela Emenda Constitucional 14/96, este artigo constitucional é complementado explicitando funções para a União.

Art.211.

§ 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.

Ora, o domínio, o espaço da União está diferenciadamente estabelecido frente aos demais entes federados, cabendo-lhe assistir aos demais e atuar, considerando critérios, de forma a redistribuir, suprir e equalizar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96 traz várias sinalizações a respeito do regime de colaboração, ora numa perspectiva de tríplex responsabilidade, ora apontando para articulações mais diretas entre a esfera estadual e a municipal.

Assim, o artigo 5º. indica o acesso à educação como responsabilidade do Estado e do Município, lembrando que, neste aspecto, cabe à União procedimentos de assistência. A efetivação do acesso implica no recenseamento e chamada pública da população correspondente, por sua idade, ao ensino fundamental e aos jovens e adultos que a ele não tiveram acesso, bem como zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. Na verdade a universalização do ensino obrigatório é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas. Esta responsabilidade não é apenas uma declaração mas precisa expressar-se em recursos e ações efetivas. O Poder Público deverá, em primeiro lugar, assegurar o acesso ao ensino obrigatório, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais

Avançando para outros artigos da LDB, vemos o oitavo que traz de forma muito indicativa como os entes federados devem proceder quanto a organização de seus sistemas e a coordenação e articulação da educação nacional. Todos os entes federados estão comprometidos com a organização, em regime de colaboração, dos respectivos sistemas de ensino. Ou seja, os sistemas de ensino não são unidades autônomas em si, mas em mutua

interação e articulação. Os sistemas municipais de ensino não são enclaves no sistema estadual de ensino e estes não o são no sistema federal de educação. O regime de colaboração, pode-se compreender, implica em ações de convergência e colaboração de diferentes direções, originárias dos diversos entes federados.

No artigo dez a LDB especifica elementos do regime de colaboração entre Estado e Município alertando para 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.

A questão dos recursos financeiros para a educação também é tematizada, na medida que indica a colaboração entre os entes federados para que estabeleçam um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Ademais, no artigo nono da LDB, as incumbências articuladoras da União acham-se ampliadas. São várias as faces da coordenação política da União: o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, o estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio, o desenvolvimento de procedimentos com a finalidade de nortear os currículos e seus conteúdos mínimos. Ademais, cabe à União assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Este aspecto é importante de ser destacado. Os processos de avaliação da educação básica iniciaram no Brasil no final dos anos oitenta, momento em que os procedimentos de avaliação dos sistemas envolviam as equipes estaduais, articulavam professores universitários e tinham uma conotação diferenciada das características do sistema de avaliação de larga escala da educação básica hoje em desenvolvimento. Temos, atualmente, vários sistemas operados por diferentes níveis, pelo governo federal (SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil), estadual (por exemplo Saresp, Saers, e de outros tantos estados brasileiros) e os municipais. Temos diferentes formas de divulgação - na mídia nacional, diretamente para as escolas, por meio de peças de comunicação realizadas por atores da TV. Estas avaliações são realizadas por empresas terceirizadas, contratadas pelos poderes públicos, firmas especializadas em avaliação, que utilizam sofisticadas tecnologias estatísticas, ferramentas de informação e tratamento de dados. Por outro lado há que lembrar que a avaliação de larga escala no Brasil se desenvolve num quadro panorâmico mundial de disseminação de tais mecanismos, uma contaminação propiciada por organismos e projetos internacionais². Neste panorama a

colaboração entre as instâncias se rearticula seja na relação e nos papéis da União, Estados e Municípios, seja frente às empresas prestadoras de serviços de avaliação, seja perante a mídia e a divulgação dos dados, seja na problematização da dimensão pedagógica destas avaliações externas, seja frente aos educadores e à população.

O quadro legal brasileiro indica a necessidade de colaboração em diferentes dimensões, desde as responsabilidades com acesso e frequência à escola até a disponibilidade de recursos e desenvolvimento de procedimentos de avaliação. Este RC até hoje nunca foi regulamentado claramente entre a União, Estados e Municípios. Há entretanto que se destacar uma certa ambiguidade entre o papel articulador da União e a liberdade de criar sistemas favorecida a cada Estado e Município. Ou seja, a LDB atribui uma função articuladora, coordenadora, normativa, supletiva e redistributiva à União em relação às demais instâncias educacionais, embora cada ente federado possa organizar, com liberdade, o seu sistema de ensino

REGIME DE COLABORAÇÃO EM DOCUMENTOS E PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE EDUCAÇÃO, CONAE/2010

Alguns documentos de políticas mais atuais como o **Plano Nacional de Educação** – PNE - (2001), o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – (2007), e o documento preparatório da Conferência Nacional de Educação/2010 – CONAE/2010 (2008), tematizam a questão do regime de colaboração e não podem ser deixados de lado neste debate.

Importa discutir aspectos do Plano Nacional de Educação – PNE - que se referem ao regime de colaboração por ser ele um documento em que a colaboração de todas as instâncias do estado é um pressuposto de seu processo de elaboração e recomendação de ações a serem implementadas.

Ao analisar a educação infantil o PNE invoca a colaboração da União, Estados, Municípios, Universidades e ONGs para a elaboração de um Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Infantil. A União e os Estados são chamados a colaborar financeiramente na alimentação de crianças atendidas pela educação infantil. Quanto ao Ensino Fundamental todas as instâncias são instadas, desde a União, passando pelos Estados até os Municípios para garantir a escolarização dos alunos, o acesso à escola pelo professor, o provimento da alimentação escolar. As recomendações e os objetivos e metas que indicam sua execução mediante colaboração entre os entes federados e outras entidades da sociedade estão

expressas no PNE desde a educação infantil à educação profissional e ensino superior e educação de jovens e adultos.

Outro importante documento que traz elementos para a discussão do regime de colaboração é o **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE/2007**. Nele está expressa a visão sistêmica da educação, que conduz a um Sistema Nacional de Educação o qual dará o suporte institucional articulador e fortalecedor de eixos temáticos importantes como o sistema nacional de avaliação, o sistema nacional de formação e o regime de colaboração. (PDE, p. 39). Assim, declara que

“Os propósitos do PDE tornam o **regime de colaboração um imperativo inexorável**. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido”. (PDE, 2007, p. 10 –11)

O PDE/2007 propõe um papel fortemente ativo para a União na direção de superar a “fragmentação da educação” (identificada neste plano), auxiliar os municípios mais necessitados e assim imprimir uma nova dinâmica ao regime de colaboração. O PDE/2007 indica um novo instrumento para assentar a colaboração – o Plano de Metas – com o objetivo de garantir a sustentabilidade das ações que o compõem dentre as quais o Plano de Ação Articuladas (PAR) de caráter plurianual, construído com a participação de gestores e educadores locais. (PDE, p. 24). Ademais, o regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento de transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro, ou seja, que exijam ação concentrada onde a qualidade da educação seja mais frágil (PDE, p. 40).

De forma geral pode-se dizer que o direcionamento de recursos entre o MEC e as escolas já vem sendo construído há alguns anos, mesmo após a CF/88; desde o início da década de noventa a transferência direta de recursos para as unidades escolares vinha acontecendo com os recursos do FNDE (GOMES, CARNIELLI, GONÇALVES, 2003, p. 178). O PDE/2007 entretanto, inclui instrumentos de diagnóstico e um encaminhamento de recursos diferenciando conforme a situação de maior ou menor precariedade educacional e organizacional das escolas de forma a equalizar diferenças. Ademais a abrangência nacional o

diferencia de programas anteriores como o PDDE, que foi instituído em 1995, e que disponibiliza recursos para a manutenção e projetos das próprias escolas mas restritos a certas regiões do país – Norte, Nordeste, Centro-Oeste.

Portanto, o PDE/2007 é um marco importante na reorientação do regime de colaboração, demarcando fortemente o papel da União no RC.

Em 2009 ocorre a retomada destas discussões, em especial, pela **Conferência Nacional de Educação**, cuja fase final integrando os debates ocorridos nos municípios e nos estados terá lugar em Brasília, em abril de 2010. Nela os temas centrais são o regime de colaboração e a necessidade de um Sistema Nacional de Educação. O documento de referência do CONAE/2010 (2008, p. 10) afirma que o Brasil não construiu “um estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino”, ou seja, não há uma regulamentação que assegure o RC. A proposta é a “regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado” (CONAE/2010, 2008, p. 11). Assim, o sistema nacional de educação assumiria o papel de articulador, normatizador, coordenador e financiador dos sistemas de ensino.

No documento CONAE o entendimento de regime de colaboração é alargado para além do envolvimento das esferas de governo pois implica em “mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino” (CONAE/2010, 2008, p. 11). Assinalamos que este alargamento e acolhida de múltiplos atores no RC vinha se construindo e explicitando desde o PNE e, mesmo anteriormente, desde a década de 80. O documento CONAE, demarca, entretanto, claramente, a liderança do poder público federal pois os órgãos legislativos (Câmara e Senado) e executivo (MEC) estabelecem as diretrizes, políticas e planos, devendo exercer ação de coordenação e apoio técnico e financeiro “de forma suplementar, as ações dos diversos sistemas de ensino”.

Temos, portanto, uma legislação que institui os Municípios com autonomia para criar seus sistemas de ensino tal como os Estados e União. Temos uma legislação que enfatiza a necessidade de colaboração entre estas instâncias do estado. Temos planos que indicam a colaboração como condição para o alcance de seus objetivos e ações. Entretanto, as instâncias do estado desenvolvem relações por vezes muito conflitivas e de prevalência umas sobre as outras. A recentralização das decisões no governo federal se acentua em meio a um discurso de articulação e supletividade e um conjunto de documentos vai progressivamente construindo e rearticulando entendimentos em relação ao RC.

PROBLEMATIZAÇÃO

Num país tão diverso como o Brasil em termos culturais, étnicos, econômicos, políticos, numa federação com 26 Estados, com 5.560 Municípios é possível um regime de colaboração ou formas diversificadas de colaboração, conforme as condições e necessidades locais? Um regime no singular, que padronize relações para o conjunto de municípios é viável e coerente com uma proposta de descentralização e gestão democrática? O regime de colaboração entre os entes federados tem um sentido único ou múltiplas direções conforme a diversidade de necessidades?

Como afirmam Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003, p. 167) há na educação brasileira “diversas arenas superpostas, onde atores agem em favor dos seus interesses e dos seus representados”. Ocorrem processos de disputa, conflito, além de cooperação, colaboração entre as instâncias federadas, no interior de cada unidade federativa das quais ainda participam entidades da sociedade civil que, conforme o argumento deste estudo são atores que também atuam no regime de colaboração.

Se a Constituição Federal e a LDB acenam em termos do regime de colaboração, como os municípios se apropriam destas recomendações? Qual o lugar do RC em documentos construídos na instância municipal, mais especificamente em leis que criam os SME?

Os municípios adotam propostas criativas e diferenciadas para configurar o regime de colaboração em seus Sistemas Municipais de Ensino?

Os municípios definem para si mesmos as responsabilidades que a legislação nacional lhes atribui ou ampliam suas tarefas ao articular propostas de colaboração?

METODOLOGIA

Este trabalho foi produzido no contexto do projeto de pesquisa Gestão Democrática e Qualidade da Educação Básica, vinculado ao Observatório de Educação INEP/CAPES e realizado com recursos da CAPES. Para a elaboração deste texto foram identificados todos os municípios do Rio Grande do Sul que criaram seus sistemas de ensino e analisados os documentos legais de criação de SME bem como as leis que propõem alterações no documento original de criação dos SME. A análise identificou dez grandes categorias ou eixos³ que apontam para a forma como os municípios identificam suas responsabilidades e dimensionam sua esfera de ação em matéria de educação. Um dos eixos de análise foi o regime de colaboração. Feita a leitura dos textos legais seguindo como grelha de leitura o

tema do regime de colaboração, foi construída uma ficha privilegiando os trechos de cada lei, de cada município, referentes ao tema em estudo analisando termos chave. A análise que segue cita alguns trechos de leis de SME para exemplificar os argumentos que vão sendo apresentados, sem identificar o município, o que foi uma decisão da equipe de pesquisa.

MAPEANDO O TEMA DO REGIME DE COLABORAÇÃO NOS MUNICÍPIOS COM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Considerando os 219 municípios do RS que criaram SME de 1997 até 2008, 52%, ou seja, 114 municípios, mencionam regime de colaboração. Cabe ressaltar que o RS possui 496 municípios dos quais 44% possuem SME criados até 2008.

Em geral o RC é aludido, brevemente, em todo o texto legal, figurando em apenas um ou dois artigos. Alguns documentos, entretanto, diferenciam-se, dando um destaque especial ao tema. Em 24% das leis, o RC aparece na forma de um título, capítulo ou seção específica. Quando assim ocorre o RC é inclusive, em certos casos, caracterizado:

O regime de colaboração de que trata este capítulo se refere a toda e qualquer atividade correlata a qualquer nível de ensino que através de convênio, contrato ou incentivo por parte do município (e das partes acordadas) esteja definindo melhoria do ensino para a população.

Entretanto a caracterização de RC e a organização em forma de títulos específicos não é comumente encontrada. Há referências muito ambíguas ao RC tais como:

O Município, em regime de colaboração com a União e o Estado do Rio Grande do Sul, administrará seu sistema municipal de ensino, respeitadas as disposições da LDB. Uma vez criado o Sistema Municipal de Ensino *deverá haver um regime de colaboração entre os sistemas* Federal, Estadual e Municipal.

A maior parte das menções (60% dentre os 114 municípios) espelha-se no artigo onze da LDB pelo qual os municípios ficam incumbidos de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”.

O parágrafo primeiro do artigo 5º. da LDB inspira 21% das leis que referem RC, as quais apresentam formulações tais como:

Compete ao Poder Público Municipal, em regime de colaboração com o Estado e com a assistência da União; I - recensear a população em idade escolar para o Ensino Fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II – fazer-lhes a chamada pública anual para matrícula; III – zelar junto aos pais ou responsáveis, pela frequência dos alunos à escola; IV – assegurar em primeiro lugar, o acesso ao ensino obrigatório.

O trecho acima exemplifica a forma como muitos municípios espelham, transpõem textos legais de abrangência nacional para suas próprias normas sem retraduzí-los diferenciadamente e operativamente para seus contextos e condições⁴.

Um aspecto a destacar é o quanto os municípios identificam a instância estadual como “o outro” em matéria de RC. Várias leis, quase um quarto delas, explicitam o Estado como parceiro no RC, aqueles com quem se estabelece o diálogo entre a instância municipal e a estadual. A seguir alguns exemplos:

O Sistema Municipal de Ensino deverá atuar em articulação com o Sistema Estadual na elaboração de suas normas complementares, com vistas à unidade normativa, respeitadas as peculiaridades da sua rede de ensino.

O Município definirá com o Estado, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental que assegurem a distribuição proporcional das responsabilidades, levando em conta a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em ambas as esferas do Poder Público.

O Município em cooperação com o Estado, desenvolverá programas que assegurem os recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso, a permanência da clientela no ensino fundamental e o transporte escolar.

Um exemplo a destacar em termos da formulação dada ao RC e a abrangência do vínculo com a instância estadual em termos de co-responsabilidade para com a educação é o do município que indica atuar em colaboração com o Estado por meio de planejamento, execução e avaliação integrados de ações como: a definição de padrões mínimos de qualidade do ensino, avaliação institucional, organização da educação básica, proposta de padrão referencial de currículo e elaboração do calendário escolar; a valorização dos recursos humanos da educação bem como a expansão e utilização da rede escolar de educação básica. Constata-se uma grande abrangência temática e com ela a necessidade de intensa articulação entre município e estado.

A avaliação do rendimento escolar é referida de forma a espelhar a LDB neste tema.

O Município estabelece, em regime de colaboração, com o Estado e União as competências e diretrizes para a educação infantil e o ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial, que norteiam a construção dos currículos e conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum, e a participação no processo nacional de avaliação do rendimento escolar, objetivando a elaboração das prioridades e a melhoria da qualidade de ensino.

Quanto ao atendimento de crianças com necessidades especiais há diversos tipos de referência:

É dever do Município, em colaboração com o Estado e a União proporcionar atendimento educacional aos portadores de deficiência

É dever do Município ... o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência e aos superdotados, em rede pública ou articulado com o Estado ou iniciativa particular.

O Município, para garantir a oferta de educação especial no nível de ensino fundamental e educação infantil, atuará em regime de colaboração com o Sistema Estadual de Ensino e em cooperação com os demais municípios da região.

É dever do Município, em colaboração com o Estado e a União proporcionar atendimento educacional aos portadores de deficiência. § 1º - O Município oferecerá serviço de apoio especializado, na escola regular, para atender as peculiaridades da clientela de Educação Especial, deficientes e superdotados. § 2º - Através do regime de colaboração, o Município poderá celebrar convênios com a APAE ou instituições afins no município ou fora dele visando o atendimento especializado à clientela.

No tema do atendimento a alunos portadores de necessidades especiais se delineia uma dimensão da amplitude do RC no âmbito das leis de SME. Ou seja, o RC não é proposto nas relações estritas entre Município, Estado e União, mas ampliado para outras instituições privadas, nesta temática a APAE, articulações de natureza intermunicipal e com a iniciativa privada.

Muitos são os atores envolvidos em relações de colaboração e variados os instrumentos para efetivar a colaboração, tais como convênios, parcerias, transferências, acordos, contratos, incentivos, permutas, consórcios, envolvendo outros municípios, entidades da sociedade civil e outros entes federados. O FUNDEF é um exemplo de transferência constitucional de recursos entre as esferas de governo. Há transferências voluntárias que são realizadas a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira.

O Sistema Municipal de Ensino prevê o estabelecimento de parcerias entre Secretarias Municipais e com outros municípios, bem como de convênios com o Estado, União, e Iniciativa Privada, a fim de viabilizar: programas de transporte, material didático, alimentação, assistência à saúde bem como o atendimento a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Formação Profissional, visando qualificar a educação pública.

O município deverá primar por acordos e convênios com os entes federados e entidades na perspectiva de assegurar a qualidade da educação sem prejuízos econômicos à municipalidade, mantidos seus objetivos básicos. O regime de colaboração de que trata este capítulo se refere a toda e qualquer atividade correlata a qualquer nível de ensino que através de convênio, contrato ou incentivo por parte do município (e das partes acordadas) esteja definindo melhoria do ensino para a população.

O Poder Público Municipal estabelecerá colaboração com outros municípios por meio de convênios, permutas e acordos, visando qualificar e organizar a educação pública municipal de sua responsabilidade.

No caso de alguns municípios os convênios podem abranger a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, garantida a correspondente transferência de recursos financeiros relativos ao número de matrículas assumidos pelo Estado ou pelo Município na forma conveniada.

Algumas leis de SME ressaltam a responsabilidade compartilhada entre os entes federados e a autonomia reconhecida de todos os entes-membro do Estado brasileiro:

E instituído o Sistema de Ensino Fundamental do Município de XXX, com o propósito de melhor atender o estudante da rede pública municipal, no que pertence à educação, com a cooperação do Estado e da União, através do regime que pressupõe ausência de

subordinação e uma relação de divisão de responsabilidade, nos termos do artigo 10, II, da Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Uma formulação diferenciada e inovadora é a que se refere à criação de uma Comissão Paritária ou Grupo de Assessoramento do Regime de Colaboração, formado por representantes do sistema de ensino estadual, instituições privadas, órgãos privados de representação social, por representantes da Secretaria Municipal de Educação e representantes do Conselho Municipal de Educação.

O Regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino Municipal, Estadual e Federal, será coordenado em nível municipal por uma Comissão composta por representação paritária das 3 (três) esferas de governo a ser criada e normatizada através de Decreto Executivo Municipal.

Portanto, para implementar, acompanhar e avaliar o regime de colaboração, poderá, por iniciativa do Município, ser constituída comissão paritária o que pode ser apontado como um aspecto inovador do RC proposto por alguns municípios. Outro aspecto inovador é a afirmativa da ausência de subordinação do município frente às demais instâncias, como acima foi exemplificado.

Outro aspecto peculiar às leis de SME é o envolvimento do Conselho Municipal de Educação como coadjuvante na colaboração visando uma educação de qualidade.

O Conselho Municipal de Educação ...

em consonância com as diretrizes curriculares nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, regulamentará a oferta de cursos e exames supletivos para o Sistema Municipal de Ensino, preferencialmente, em regime de colaboração com outros sistemas de ensino.

Analisará projetos ou planos para a contrapartida do Município em convênios com a União, Estado, Universidades ou outros órgãos de interesse de educação.

Manterá intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e demais colegiados municipais;

Divulgará os Atos do Conselho Estadual de Educação, quando estes forem do interesse da Rede Municipal de Ensino.

ELEMENTOS CONCLUSIVOS

A Constituição de 1988 modificou significativamente a situação dos municípios brasileiros que, a partir dela tiveram sua autonomia ampliada. Com a LDB esta posição foi reforçada e passaram a elaborar leis estruturando seus sistemas de ensino. No Estado do Rio Grande do Sul ocorreu um forte movimento de criação de SME sinalizando autonomia municipal. Os documentos de criação de SME referem mas não de forma central, enfática, reforçadora o regime de colaboração entre as instancias do estado. Portanto é restrito o lugar do RC nas leis de SME. Muitas vezes as leis municipais repetem os termos da Lei 9394/96 em termos do RC o que é indicativo de que a autonomia acenada com a iniciativa de criar seus

sistemas de ensino transmuda-se em timidez na articulação mais contextualizada das políticas locais.

O histórico dos municípios de estabelecerem relações para enfrentamento de necessidades da educação com a instância Estadual mais assiduamente do que com a federal, faz com que o Estado seja mais citado como parceiro com quem articular colaborativamente a educação.

Os municípios alargam o espectro e a abrangência do RC nele articulando não apenas os entes federados mas a iniciativa privada, ONGs, Conselho Municipal de Educação, universidades, e a comunidade local.

Várias dimensões de criatividade na concepção do RC estão assentadas pelos municípios: a instituição de uma comissão de assessoramento ou uma comissão paritária incluindo representação do executivo estadual, do executivo municipal, do CME, de organizações da sociedade civil. Esta entidade (comissão ou grupo de assessoramento) parece ser resultante do reconhecimento, no nível dos municípios, de diferentes núcleos de poder e da necessidade de convergência entre os mesmos para qualificar e universalizar a educação.

Outros elementos inovadores são: a conceituação do que o município entende por RC; o destaque a instrumentos para viabilizar a colaboração com um grande número de entidades, entidades de diferentes naturezas jurídicas e com variados níveis de complexidade administrativa, de maneira a convergi-las e articulá-las num esforço colaborativo – convênios, acordos, consórcios, parcerias, contratos, incentivos. Destaca-se também o papel relevantes dos Conselhos Municipais de Educação como organismos de acompanhamento e controle de ações de colaboração entre as instancias do estado e com entidades da sociedade civil.

A discussão demonstra que o regime de colaboração está atualmente revestido de grande complexidade em decorrência da ampliação de atores envolvidos para além dos tradicionalmente envolvidos União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Identifica-se também que o Estado é visto como um forte interlocutor dos municípios frente a tal regime, e que outros atores despontam em termos de colaboração com os municípios o que sugere um alargamento do regime de colaboração para além dos entes federados. Este alargamento entretanto está em constante tensão frente a intensidade de demandas e a sempre constante falta de recursos para a educação básica.

NOTAS:

1. As comparações internacionais têm assumido uma posição cada vez mais visível nos debates de políticas educacionais, implicando e configurando as políticas nacionais. Os organismos internacionais (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE, o Banco Mundial -BM, e o Programa de

Cooperação das Nações Unidas – PNUD) têm papel importante nesta direção, ao promover programas de cooperação internacional, financiar pesquisas, publicações internacionais, reuniões de *experts* e gestores, ou contribuir para o fortalecimento e produção de estatísticas da educação, para a definição de *standards*, para a realização de *enquetes* internacionais e programas de cooperação internacional.

2. A Associação Internacional de Avaliação Educacional é responsável pelo Third International Mathematics and Science Study – TIMSS - (WOLFF, 1997), a OCDE pelo Programme International Student Assessment – PISA -, o National Assessment of Education Progress – NAEP – é realizado nos Estados Unidos e serviu de modelo para o SAEB (SCHWARTZMAN, 2005, p. 20). O México, por exemplo, tem desenvolvido trabalhos periódicos de avaliação nos últimos vinte e cinco anos, envolvendo vários níveis de ensino. O Chile e a Costa Rica, igualmente, inseriram-se em processos de avaliação nos anos oitenta (WAISELFISZ, 1993; WOLFF, 1997). A situação de vários países como Suíça, Suécia, Holanda, Inglaterra é apresentada por Oliveira e Moura Castro (1993). Em geral estas avaliações estruturam-se para medir, comparar e procurar explicar o aprendizado em leitura, matemática em estudos básicos.
3. As leis de criação e as leis de alteração e reconfiguração dos sistemas foram analisadas em seu conteúdo considerando dez categorias temáticas, quais sejam: estrutura e organização do ensino; instituições escolares seus níveis e modalidades; gestão democrática; avaliação do sistema de ensino; valorização do professor; construção de um Plano Municipal de Educação; recursos financeiros para a educação; regime de colaboração; ação redistributiva em relação a suas escolas e atenção às peculiaridades locais.
4. Está claro que esta retradução e detalhamento poderá ser realizada em regulamentação específica, não sendo necessariamente expressa na lei de SME.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BRASIL, Ministério da Educação, **Documento-referência da Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Brasília: MEC, 2008

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices de Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei no. 9394, de 20 de dezembro de 1996 (DOU 23.12.96). <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejalei9394.pdf>> Acesso em 02 fev. 2008.

GOMES, Candido Alberto, CARNIELLI, Beatice Laura, GONÇALVES, Myriam Christiano Maia. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações itergovernamentais. IN: SOUZA, Donaldo Bello de, FARIA, Lia Ciomar (org) **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 169 – 189.

SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, p. 187 – 212, 1999.

SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche, ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. IN: FERREIRA, Naura Sirya Carapeto, AGUIAR, Márcia Ângela (org). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 139 – 146.