

PROGRAMA EDUCA JUNTOS:

Uma análise da política de educação em regime de colaboração no estado do Paraná.

EDUCA JUNTOS PROGRAM:

An analysis of the education policy in cooperative regime in the state of Paraná

Maria Luiza Lourenzini Sotelo ¹

Valdecir Soligo²

Juliana Serraglio Pasini³

RESUMO: Neste estudo bibliográfico e documental, apresentamos um breve histórico da origem das relações federativas no Brasil no que concerne as políticas educacionais, o aprofundamento desta análise, advém, sobretudo, do Programa Educa Juntos, implantado em regime de colaboração entre o estado do Paraná e as redes Municipais de Ensino sob a coordenação da Secretaria do Estado da Educação e do Esporte - SEED PR. Nesta perspectiva, buscamos analisar os objetivos e as influências das ações deste programa nas redes municipais, diante da regulamentação e regulação que o demarca, explicitando as interfaces entre a elaboração, a articulação e a execução desta política em regime de colaboração. A pesquisa originou-se na realização de pesquisa bibliográfica para sustentar a fundamentação teórica e justificar, assim, a investigação, busca a definição dos conceitos mais importantes abordados nesta temática, com o propósito de compreender os movimentos e elementos de estruturação que constitui esta política e como se materializa nas redes municipais de ensino. Compreende-se que o Programa, ainda em implementação, revela-se de modo explícito, a tensão entre a elaboração, a articulação e a execução no campo das relações interfederativas, assim como, das dimensões e interesses do Estado, desvelando seu papel regulador.

PALAVRAS-CHAVE: Educa Juntos. Federalismo. Regime de Colaboração. Políticas Educacionais.

¹ UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestranda. luizalourenzini@gmail.com

² UNIOESTE- Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Doutor em Educação. Professor Associado na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel. Paraná. Brasil. valdecir_soligo@yahoo.com.br

³ UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Brasil. (Departamento de Estudos Especializados - Faculdade de Educação). Doutora em Educação. Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Educacionais (GREPPE/PR-UNILA/Unicamp). jfserraglio@gmail.com



ABSTRACT: In this bibliographic and documentary study, we present a brief history of the origin of federative relations in Brazil with regard to educational policies. The deepening of this analysis comes, above all, from the Educa Juntos Program, implemented in a collaborative regime between the state of Paraná and the Municipal Education Networks under the coordination of the State Department of Education and Sports - SEED PR. From this perspective, we seek to analyze the objectives and influences of the actions of this program in municipal networks, given the regulation that demarcates it, explaining the interfaces between the elaboration, articulation and execution of this policy under a collaborative regime. The research originated in carrying out bibliographical research to support the theoretical foundation and thus justify the investigation, seeking to define the most important concepts addressed in this theme, with the purpose of understanding the movements and structuring elements that constitute this policy and how it materializes in municipal education networks. It is understood that the Program, still being implemented, explicitly reveals the tension between the elaboration, articulation and execution in the field of interfederative relations, as well as the dimensions and interests of the State, revealing its regulatory role

KEYWORDS: Educa Juntos. Federalism. Collaboration Regime. Recognition Policy

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A adoção de estratégias para operacionalizar o regime de colaboração está balizada na forma de funcionamento do federalismo brasileiro. A colaboração entre as diferentes instâncias federadas é um princípio previsto desde a Constituição Federal de 1988 (CF), cujo objetivo, é a articulação dos entes nas várias ações educacionais que lhes cabem, como preconiza o artigo 211: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL 1988). Neste mesmo artigo, destaque-se que os Municípios se tornam legalmente responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, sendo este último segmento consolidado em parceria com a esfera estadual.

A observância aos termos dispostos na CF/1988, vão tecendo a estrutura do federalismo brasileiro, especificando a divisão de responsabilidades entre as instâncias e principalmente da necessidade de se regulamentar a cooperação entre os entes federados. Esta organização entre os entes sofreu fortes influências, bem como, as condicionantes de cada período histórico, diante das distintas realidades que interferiram fortemente na trajetória das políticas educacionais e em seus desdobramentos no cenário brasileiro.

Esta articulação de responsabilidades entre as instâncias, assim como, dos campos de atuação de cada ente, vem ganhando notória importância pela necessidade de se regulamentar o

regime de colaboração, que, apesar de estar previsto na Constituição Federal (1988) e ser uma importante estratégia no Plano Nacional de Educação (PNE), entretanto, apresenta uma ambiguidade acerca do papel da União, à sua “função articuladora, coordenadora, normativa, supletiva e redistributiva em relação às demais instâncias educacionais”, de forma a garantir equalização e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Nesta perspectiva, o estado do Paraná, desde 2019, na tentativa de articular e estabelecer estratégias educacionais com as redes municipais de educação, vem realizando ações conjuntas a fim de consolidar a governança federativa educacional no território paranaense. Essa ação se normatiza no ano de 2020, com a criação do Programa Educa Juntos, através do Decreto Governamental nº 5857 de 05 de outubro de 2020, definindo sua governança, objetivos e ações, visando a definição das competências e responsabilidades dos respectivos entes federativos partícipes e com a justificativa de melhoria da aprendizagem dos estudantes de toda rede pública de ensino, propondo práticas pedagógicas que assegurem aos alunos um percurso contínuo ao longo de todas as etapas da Educação Básica (PARANÁ, 2020).

O Programa foi firmado mediante a celebração de termo de adesão voluntária dos municípios, entre as partes envolvidas, para a definição das competências e responsabilidades dos respectivos entes federativos partícipes, com o propósito de viabilizar sua implementação, no entanto, a adesão dos municípios era voluntariamente e sem quaisquer transferências de recursos financeiros para os Municípios. Cumpre acrescentar, que até o término do ano de 2022, faziam parte do Programa todos os municípios do Paraná, na totalidade de 399 assinaturas, publicadas em Diário Oficial firmando o termo de adesão com a SEED PR, de acordo com o previsto no Art. 4º do Decreto nº 5857, de 05 de outubro de 2020.

Após a criação do Programa, instituiu-se também o Núcleo de Cooperação Pedagógica com Municípios, subordinado diretamente à Diretoria de Educação – DEDUC/SEED/PR, com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração e coordenar o processo de implantação do Programa Educa Juntos no estado do Paraná, junto as redes municipais de educação.

No contexto mais recente, em dezembro de 2022, votada sob regime de urgência, entra em vigor a Lei 21323, que regulamenta e sanciona a criação do Programa Educa Juntos no âmbito do estado do Paraná, porém, ao contrário do Decreto que o instituiu, o documento apresentou-se com uma nova denominação: “relevância de programa social”, como destaca em seu artigo 1º:

“cria o Programa Educa Juntos no âmbito do estado do Paraná, com relevância de programa social, em regime de colaboração com os municípios, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte – SEED” (PARANÁ, 2022), deixando de ser uma adesão voluntária, tornando-se uma obrigatoriedade aos município, bem como, das possíveis transferências de recursos financeiros por parte do estado.

Importante destacar, que o referido Programa apresentou para o estado do Paraná um custo de aproximadamente 24,5 milhões, que deverão sair da educação para implementar as ações do Programa com recursos já previstos na Proposta de Lei Orçamentária para o exercício de 2023, conforme divulgado pela ALEP⁴ (Assembleia Legislativa do Estado do Paraná).

Almeja neste artigo, apresentar um estudo bibliográfico sobre o regime de colaboração e as políticas públicas contornadas pelos arranjos cooperativos brasileiro, como as nuances que envolvem sua incorporação ao campo educacional a partir da Constituição de 1988 e as políticas neoliberais da década de 90. Discorreremos sobre o federalismo cooperativo e da autonomia dos entes federados, na articulação do regime de colaboração, assim como, das reformas nas estruturas de funcionamento do Estado, estreitamente relacionada aos interesses neoliberais.

No esforço de compreender e examinar a relação entre a elaboração e a execução de políticas em regime de colaboração, sob o olhar ao nosso objeto de investigação, pretende-se nesse estudo bibliográfico, compreender os movimentos e elementos de estruturação que constitui o Programa Educa Juntos, firmado em termo de adesão entre a esfera estadual representada pela Secretaria do Estado da Educação do Paraná e a esfera municipal representada pelas Secretarias Municipais de Educação, definindo em seu processo de implantação o compartilhamento de ações na elaboração e execução das políticas educacionais no Paraná, e como esta política se materializa nas redes municipais de ensino, visando atender as especificidades das seguintes etapas da Educação básica: Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

2. O FEDERALISMO E SUA ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL: A EDUCAÇÃO E UMA POSSÍVEL DESCENTRALIZAÇÃO.

⁴ Divulgado em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/projeto-que-cria-o-programa-educa-juntos-e-aprovado-na-ccj>

A organização do Estado Federal brasileiro é formada pela união de coletividades políticas e autônomas, permeadas pela garantia do princípio de autonomia dos entes federados e a interdependência entre eles. As políticas públicas produzidas no interior do estado sofrem fortes influências e se constituem num elemento de normatização, num instrumento governamental na forma de proposição e de implantação de programas e de ações que auxiliam na efetivação dos direitos previstos constitucionalmente. As políticas educacionais objetivam fornecer subsídios para a ampliação e universalização da educação, garantindo a execução das diretrizes no âmbito da educação de um país. A implementação destas ações busca reconfigurar a realidade dos sistemas educacionais, emolduradas pelo sistema democrático e enraizada na imagem estruturalista e funcionalista do estado, que tem uma autonomia relativa, permeado por influências internas e externas integradas ao contexto socioeconômico e político no qual são concebidas e concretizadas a médio e longo prazo.

A análise sob a questão federativa no Brasil e seus aspectos de governança, implica na compreensão dos seus impactos na educação brasileira, através da implantação das políticas educacionais amparadas ao discurso de melhorias para a educação pública e a diminuição das desigualdades, no entanto, é necessário entender as diferentes condições de ofertas e a disparidade inter e intrarregional do nosso país, mediante a uma complexa arquitetura, na qual a União, os estados e municípios tem responsabilidades e competências destacados no tocante desta oferta educacional, abarcada na garantia de uma educação de qualidade, no acesso e permanência.

No Brasil, o federalismo teve início a partir de 1889, ano em que foi proclamada a República, expressando arranjos constitucionais, pautados nos princípios democráticos do regime republicano. A adoção desse sistema foi um importante fator para a implementação do modelo federalista de estado, e expressamente reforçado, cem anos depois na Constituição Federal de 1988. Compreende-se que diante de cada realidade e em cada contexto histórico, das condições econômicas, políticas e sociais, originou-se um modelo de federalismo, que foi se modificando com o tempo e com as transformações de organização de poder. Para Cury, o federalismo caracterizou-se no contexto político brasileiro de três formas:

- a) O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal;

- b) o federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros;
- c) O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (CURY, 2006, p. 115),

O federalismo de cooperação, do que trata especificamente o objeto desta pesquisa, uma vez, que, o Programa Educa Juntos foi instituído sob regime de colaboração, busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros em que os entes podem exercer seu poder de forma conjunta e desfrutam de autonomia em determinadas situações, estabelecendo colaboração na organização das competências por meio de ações planejadas e articuladas entre si e promovendo ações integradas entre as esferas de governo.

O federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado pela combinação das competências comuns e concorrentes, o que tornam necessários instrumentos que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências comuns que, por estarem inseridas em um sistema de execução imediata (na qual cada ente exerce suas competências com quadro de funcionários/servidores da própria administração), necessita de normas de cooperação para partilhar bens e serviços. É nessa complicada estrutura que surge a necessidade de se moldar o regime de colaboração para a Educação (CASSINI, 2011 p. 69).

Com o passar do tempo, o desenho federativo brasileiro foi se transformado e caracterizando-se como um federalismo cooperativo, como preconiza a CF /1988, que apresentou novas diretrizes acerca do pacto federativo e regulamentou o regime de colaboração entre os entes federados: união, estados, Distrito Federal e municípios, sendo previsto no artigo 211: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, pautado em colaboração recíproca entre os entes, buscando um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros em que os entes exercem seu poder de forma conjunta e desfrutam de autonomia em determinadas situações, estabelecendo colaboração na organização das competências por meio de ações planejadas e articuladas entre si e promovendo ações integradas entre as esferas de governo.

O federalismo cooperativo influenciou fortemente na trajetória das políticas públicas educacionais, com mais evidência diante da redemocratização e a descentralização destas políticas. Para Araújo (2013) essas ações e proposições do executivo, apesar de bem-intencionadas, estão muito distantes dos princípios de equalização, enquanto equilíbrio de forças entre os entes

federados e não sanam a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conformidade com o parágrafo único do art. 23 da CF de 1988.

No artigo 23, com alterações feitas pela (EC nº 53/2006), em vez de uma única lei complementar, os entes federados possuem competências comuns, e as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios, no contexto do equilíbrio acerca do desenvolvimento e bem-estar em esfera nacional. Importante destacar, que inicialmente, o Município não era considerado como um ente que integrava a federação, de acordo com (ARAUJO, 2010, p. 392), “a organização federativa brasileira foi traçada de forma distinta em relação às demais federações, de modelo pois, consolidou-se em um perfil tridimensional, caracterizando o município como um terceiro ente”, no artigo 18 da CF/88, os municípios tornam-se ente federativo, ocorrendo um processo de municipalização e descentralização das políticas no contexto global.

A ausência de distinção entre cooperação e colaboração federativa, é apresentada no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que expressa a necessidade de:

regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014b).

Desse modo, depreende-se nos aspectos da garantia do princípio de autonomia dos entes e na interdependência entre eles, considerando a forma de organização territorial em nosso País e ao modelo de desenvolvimento do estado, a fim de compreender seus limites estruturais, suas assimetrias regionais, estaduais, municipais e locais. Na mesma direção, Rodden (2005) sinaliza que [...] “muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais”, na maioria dos casos existe um completo controle do governo central sob os demais entes. Neste sentido, a perspectiva sobre o regime de colaboração, a partir de uma concepção de ação territorial implica também à grandes diferenças na arrecadação dos tributos, gerando disparidade entre as regiões brasileiras e causando desequilíbrio na qualidade da educação e na implementação de políticas.

Todavia, vale acrescentar que a regulamentação para o sistema nacional de educação fortalece a materialidade do regime de colaboração, e de uma reforma tributária que contribua efetivamente na autonomia dos governos subnacionais, caso contrário, o que teremos é uma autonomia relativa ou regulada dos entes federados. Nesta direção, Dourado:

É possível deduzir, desses princípios constitucionais, que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados neste processo, por meio de uma reforma tributária que deslinda novos horizontes ao processo de descentralização das políticas (DOURADO, 2013. p. 766).

Diante desta complexidade, considera-se relevante repensar nos aspectos relacionados aos recursos para a educação, posto que o artigo 75 da LDB 9394/1996 (BRASIL, 1996), prevê que a ação redistributiva da União e dos estados visa “[...] a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. A CF 88, em seu Art. 212 “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. (Redação da EC 59/2009) (BRASIL, 1988)

Para além dos desafios descritos, reconhecemos que muitos são os fatores que afetam a implantação e implementação de políticas e de mecanismos importantes para a consolidação da melhoria da qualidade educacional, especialmente, no tocante da colaboração e cooperação, assegurando o compartilhamento de responsabilidades entre os entes, a partir da realidade local, quanto à demanda educacional e a distribuição de recursos. Para Dourado (2013), a necessidade da

instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e das questões que concernem o regime de colaboração entre os entes, a fim de estabelecer no âmbito do pacto federativo, leis complementares que normatizem o regime de colaboração, tendo em vista, a forma que ele condiciona e influencia as relações que a União, estado, Distrito Federal e município convergem na concepção e na implementação dos programas, das ações, e principalmente da gestão das políticas educacionais.

Algumas políticas, programas e ações têm se desencadeado nos âmbitos federal, estadual e municipal, a fim de contribuir para a ampliação das oportunidades educacionais na educação básica, tarefa constitucionalmente de competência direta dos estados, Distrito Federal e municípios. A iniciativa da União, por meio da indução do financiamento de ações, programas e políticas, nem sempre tem se realizado de modo orgânico, na medida em que se caracteriza pela superposição e pela ingerência direta nas escolas vinculadas aos sistemas de ensino, entre outros. Nesse cenário, assiste-se a um discurso marcadamente voltado à descentralização do ensino, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, e à proposição de políticas centralizadas no âmbito de programas e ações do MEC, nem sempre articuladas e cuja adesão por estados e municípios se efetiva, historicamente, sem clara conexão com prioridades estabelecidas pelos respectivos sistemas de ensino (DOURADO, 2007, p. 939).

Os efeitos destas políticas precisam ser analisados, considerando a organização e a estrutura da educação brasileira, levando em consideração sua relação com as desigualdades existentes e a interrelações entre Estado, economia e sociedade, a estrutura organizacional e territorial com vistas ao modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado como um todo, no seu modelo federativo, e na existência de um regime de colaboração entre os entes federados, previsto constitucionalmente. Compreender as políticas abrange também as suas intenções que podem conter ambiguidades, contradições e omissões, por isso, fornecem oportunidades particulares para serem debatidas, especialmente no processo de sua implementação (EVANGELISTA, 2009).

Neste sentido, considera-se essencial analisar às responsabilidades do estado, sob o olhar do Programa Educa Juntos, firmado em regime de colaboração no Paraná, principalmente no tocante a sua implantação e implementação, uma vez que, essa dinâmica não pode ser analisada desconectada de um contexto de reconfiguração do papel do estado a partir da criação do Programa, tornando lei o regime de colaboração no campo educacional e que traz à tona a complexidade da centralização e descentralização, bem como da autonomia dos municípios.

O REGIME DE COLABORAÇÃO E AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: EM FOCO O PROGRAMA EDUCA JUNTOS NO ESTADO DO PARANÁ.

Na prerrogativa de consolidar um regime de colaboração entre Estado e Município o Estado do Paraná, criou o Programa Educa Juntos, em regime de colaboração com as secretarias municipais de educação dos 399 municípios do estado. Sua criação é decorrente e justificada a partir de um arcabouço legal que reforça a importância da realização de implementação de modelos de cooperação entre os entes federados, estados e municípios. Nesse ínterim temos o artigo 211 da Constituição Federal - CF de 1988, que estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com a finalidade de garantir o direito à educação para todos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/1996, em seu artigo 10, inciso II, cabe aos estados “definir com o, os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas”.

Além da CF de 1988, e a LDB (1996), temos ainda a Emenda Constitucional 53/2006, que altera do artigo 23 da CF e passa a fixar normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Ou seja, é nesse contexto que o estado do Paraná implementa o Programa Educa Juntos, por meio de um regime de colaboração entre o Estado do Paraná e seus municípios, iniciado em 2020, por meio do Decreto 5857. Soma-se a este, a Resoluções 5396, de 10 de novembro de 2021, da Secretaria de Educação do Estado do Paraná – SEED, que institui o Núcleo de Cooperação Pedagógica com Municípios – NCPM, a fim de fortalecer o regime de colaboração entre a SEED e as Secretarias Municipais de Educação dos Municípios – SMED’s, e a Lei estadual 21323/2022, que cria o Programa Educa Juntos no âmbito do Estado do Paraná, com relevância de programa social, em regime de colaboração com os municípios, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte - SEED.

No contexto de disputa por um projeto educacional, o conceito de cooperação esteve demarcado por diversos desequilíbrios regionais, permeado por relações complexas, numa trama de disputas ao considerar a forma que as forças políticas foram se constituindo paralela à tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo. Essas disputas associavam-se a divisão de recursos entre os entes, suas responsabilidades na oferta educacional e na organização dos seus respectivos sistemas de ensino, diante da dificuldade de implantar o regime de colaboração.

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de 'regime de colaboração'. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (ARAUJO E OLIVEIRA, 1998).

Na análise do autor, o regime de colaboração torna-se complexo e desafiador ao fazer valer ações integradas entre esferas de governos distintas, principalmente na falta de definição dos papéis dos entes e no que se refere aos princípios fundamentais da democracia e autonomia considerando o dever do estado direcionado à educação estar pautado nas obrigações constitucionais, dentre elas a colaboração entre os entes federados. Esta forma de cooperação prevista na Constituição de 88, também foi reafirmada na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 1996, que no escopo de suas normatizações, concebe as responsabilidades educacionais conferidas a cada um dos entes, estabelecendo de forma detalhada suas ações, como preconiza o artigo 9º, relacionado à União:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; (Incluído pela Lei n.º 13.234, de 2015)
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar 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;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Vide Lei n.º 10.870, de 2004). (BRASIL, 1996)

A questão colaborativa é evidenciada ao estabelecer com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as competências e diretrizes para educação, assegurando a formação básica comum, o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, com a cooperação dos sistemas, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. Outro importante destaque é a formulação da política nacional de educação expressa através de Planos Nacionais de Educação incorporados as contribuições do estado e municípios. No artigo 10, a LDB/1996, estabelece as seguintes incumbências para os estados:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas
- III [...] (Incluído pela Lei n.º 10.709, de 31.7.2003). (BRASIL, 1996)

Essas prescrições constitucionais, os dispositivos legais emanada pela legislação, torna a obrigatoriedade do cumprimento das diversas ações dispostas para cada instância, no entanto, a extensa e complexa teia normativa apresenta sobreposições e discrepâncias qualitativas considerando a inexistência do diálogo e da colaboração entre as redes de ensino (ABRUCIO, 2012: 20).

O percurso analítico indica, que no contexto das políticas educacionais em nosso país, o período após 1988, apresenta uma nova configuração dos processos históricos, realçando a diversidade nacional e a autonomia dos entes federados, no entanto, essa autonomia revela na prática, total desarticulação entre as instâncias, considerando que os princípios predominantes já estavam associados aos “princípios liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores, inerentes ao tipo neoliberal de Estado, ou seja, os princípios da subsidiariedade e eficiência” (CASSINI, 2011. p.99).

Esse processo se fortalece em meados anos 1990 e modifica significativamente o panorama educacional brasileiro. As reformas nas estruturas e no aparato de funcionamento do Estado, desencadeadas no Brasil e em outros países da América Latina, consolidaram-se implicando em reformas as quais resultaram em um novo olhar no que concerne a gestão de políticas públicas educacionais. O Estado passou a transferir a responsabilidade da educação, bem como, das políticas educacionais para outras esferas, num processo de descentralização, contribuindo para a divisão de responsabilidades entre as instâncias de governo, a fim de concretizar o exercício da hegemonia e se

legitimar através dos aparelhos políticos atrelado aos organismos internacionais, dentre esses organismos, destacam-se o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comunidade Europeia (CE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa de Promoção das Reformas Educativas da América Latina (PREAL).

A reconfiguração do Estado, no contexto das reformas educacionais decorrente da década de 90, primou-se pela administração pública gerencial, pautada em interesses internacionais e que interferiu significativamente no campo da educação, saúde e cultura, acirrando processos de centralização como estratégia na implementação de políticas sociais. As premissas de uma reforma, alardeada por um projeto mais igualitário de sociedade teve resistências que marcaram a legislação e geraram efeitos no desdobramento e na implementação de políticas educacionais, especificamente nas políticas curriculares, de gestão-administração e de avaliação.

Nesta década, muitos países realizaram amplas reformas educacionais, contemplando todas as dimensões do sistema de ensino. Essas reformas fizeram parte de um movimento internacional e com orientação dos organismos internacionais por meio de financiamentos ligados ao padrão de qualidade. Desta forma, a reforma gerencial do Estado e a Nova Governança, irá preparar toda a base infraconstitucional para a ampliação da influência e atuação do empresariado na educação e nas políticas “públicas”- estatais (SOUZA, PIOLLI, 2024).

Tais reformas se materializaram por meio de planos e projetos do governo federal, nas suas diferentes gestões, apontando significativas mudanças de padrões educacionais que foram compreendidas como fatores importantes que alteraram o movimento das políticas educacionais no Brasil. Nesse panorama, a partir de 1997 o Ministério da Educação divulgou visando a remodelação dos currículos, os Parâmetros Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª séries (1997), de 5ª a 8ª séries (1998), da Educação Infantil (1998) e do Ensino Médio (1999). Outros documento importantes também foram instituídos, como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (Resolução CEB nº 2, de 7 de abril de 1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CEB nº 1, de 7 de abril de 1999), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal (Resolução CEB nº 2, de 19 de abril de 1999).

A reorganização das políticas educacionais sinalizou e redefiniu o papel do estado, acompanhadas das influências externas que promoviam programas para ajustar a economia no Brasil, em contrapartida, faziam exigências para o recebimento de empréstimos. Por conseguinte, um marco histórico e importante foi a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, com o objetivo de orientar os países para a priorização e universalização da educação básica de acordo com a Declaração mundial sobre educação para todos. A conferência foi organizada e financiada pelos organismos internacionais, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial.

Importante destacar que o Plano Decenal elaborado no Brasil em 1993 destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial, pressupõe o reordenamento da gestão educacional, a fim de “assegurar, até o ano de 2000, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993). Outro destaque importante é o relatório intitulado “Educação: um tesouro a descobrir”, publicado em 1996, produzido para a UNESCO e organizado por Jacques Delors, que presidiu a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. No relatório, a educação é anunciada como instrumento essencial para a compreensão do mundo e do outro, a “educação deve transmitir, de fato, de forma maciça e eficaz, cada vez mais saberes e saber-fazer evolutivos, adaptados à civilização cognitiva, pois são as bases da competência para o futuro” (DELORS, 1996, p.89). Outro aspecto sintetizado no relatório, são os quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a viver juntos.

Pode-se entender nessa materialidade, que a reforma da educação implantada no Brasil na década de 1990, assentada em caráter liberal, conduziu o enfoque dos processos de centralização e descentralização materializada por meio de legislação, o financiamento de programas governamentais, intrinsecamente engrenados às ferramentas dos organismos internacionais com ênfase nos processos de privatização, no gerencialismo e em indicadores de desempenho escolar, que expressam a entrada dos setores privados rumo a um novo direcionamento do ensino público, a distribuição do recurso destinado a educação pública que também passa a ser compartilhado com as instituições privadas, neste sentido, o crescimento das instituições privadas se deu em maior escala, do que o crescimento do ensino público. A corresponsabilização de estados e municípios por essa

demanda, trouxe questões que envolvem a disparidade na oferta educacional, quanto a infraestrutura, aos programas de atendimento, custo aluno, entre outros.

Esse processo de centralização, comunga diretamente com a relação entre os entes federados e os mecanismos de indução de tais políticas utilizadas pelo governo federal. Apesar de previsto na Constituição Federal de 1988, o regime de colaboração só se materializou, em termos da lei, em 1996, apresentando as formas de colaboração entre os sistemas de ensino e pautado na definição da atuação de cada ente, conforme já apresentado acima. Outro marco importante da LDB/1996, foi que o documento reforçou a colaboração entre União e os entes para que estabeleçam o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no custo aluno-qualidade, fixando o prazo para que a União elaborasse, juntos com entes, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas a serem cumpridas na vigência de dez anos. No entanto, essa coordenação política da União, direcionando a ação supletiva e redistributiva à correção de disparidades de acesso e qualidade de ensino não se efetivou, tampouco, a criação de um sistema nacional efetivamente articulado.

Para Werle (2016, p. 188), “este regime de colaboração não foi regulamentado claramente até hoje, pois existe uma ambiguidade entre o papel articulador da união e a liberdade de criar sistemas favorecida a cada estado e município”. Esta ausência de definição na Constituição Federal acerca da cooperação e do financiamento da educação entre os entes federados, remete ao passado histórico em nosso país, acerca da política de fundos: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF) com vigência de 1996 a 2006 e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Neste sentido, Araújo (2013), relata que atualmente, a regulamentação do regime de colaboração para a educação no Brasil tem sido objeto de interesse do governo federal, e com indícios de indistinção entre coordenação e colaboração, no entanto esse cenário não é recente, pois remonta ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que redefiniu o pacto federativo brasileiro para a educação e a política de financiamento por meio da instituição do Fundef, sob a tradição histórica de partição de responsabilidade entre as esfera federal, estaduais e municipais, com a finalidade de resolver a disparidade dentro dos municípios e normatizar as formas de colaboração, no entanto, essa política de fundos não incidiu sobre as desigualdades estrutural entre os estados e as regiões brasileiras e entre recursos e responsabilidades entre os entes.

É notório que a indução de políticas para área de educação foram traduzidas como colaborativas, sendo essenciais o fortalecimento do sistema federativo, na integração e articulação das ações e dos recursos das diferentes esferas na área educacional, as diretrizes tinham vistas ao financiamento e a avaliação como primordiais para a reforma educacional, na implementação de mecanismos de controle de qualidade, como é o caso dos testes em larga escala com ênfase na avaliação de resultados como forma de controle mais eficiente (SAEB, ENEM, ENC – Provão - e CAPES), bem como, nas definições curriculares.

Neste panorama, a colaboração entre as instâncias se articula na relação de ações compartilhadas entre si, e implicam em diferentes dimensões como responsabilidades no que tange o acesso e permanência à educação, e nos recursos e desenvolvimento de procedimentos explícitos à avaliação, embasados por empresas que prestam esses serviços, numa contaminação propiciada pelos organismos internacionais e estreitamente relacionadas aos interesses neoliberais. Para PASINI (2020, p.17), o neoliberalismo se apropria no desenvolvimento de estratégias que visam a qualidade de atendimento atrelada a parcerias com empresas privadas para atender os diferentes setores, como educação, saúde e outros, na incessante busca por produtividade, competitividade e lucratividade.

As formas de colaboração entre os sistemas de ensino, e o estabelecimento de normas para cooperação entre os entes federados, são fundamentais para a garantia da universalização e equidade na educação, no sentido de articulação de esforços e fragmentação das ações. Apesar da política de cooperação ser uma condição necessária, na prática, o que se evidencia através dos processos históricos permeados no Brasil, é a ausência de mecanismos e de estratégias para implantar políticas educacionais efetivas, com vistas ao processo de planejamento e coordenação entre entes federativos, distanciando a interação e a cooperação entre eles, bem como, a relação descentralização e centralização. A este respeito, Oliveira e Sousa afirmam:

O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo. No Brasil, essa estrutura é particularmente importante para as políticas públicas, uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. Mas, mais do que afirmar a liberdade de ser diferente, inerente ao que se pode chamar de federação descentralizada, ao se discutir direito à educação, trata-se da igualdade remetendo-se ao conceito de federação centralizada (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 13).

Importantes alterações se processaram nas políticas e na gestão da educação brasileira, atualmente, as discussões acerca do regime de colaboração vêm se intensificando através dos

documentos de políticas como o PNE – Plano Nacional da Educação, introduzindo mecanismos de Planejamento entre os entes federados por meio do PAR – Plano de Ações Articuladas cuja diretrizes, metas e estratégias, sinalizam para as relações cooperativas, e para a construção de planos decenais de educação, bem como, de aferição da qualidade da educação através do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, e o PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), este, expressa a visão sistêmica da educação e que conduz para a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), como previsto na Lei 13.005/2014. Outro marco importante é a realização das CONAE - Conferência Nacionais de Educação, onde fez-se constar nos documentos de referência a necessidade da instituição do Sistema Nacional de Educação e da regulamentação do regime de colaboração.

Todavia, esses novos contornos acerca do regime de colaboração para educação, estabeleceram importantes parâmetros para se implementar novos modelos de gestão agregados ao gerencialismo da educação. As diretrizes político-educacionais dadas pelos organismos internacionais, embasadas no discurso político-ideológico de “[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista” (DOURADO, 2007, p. 926).

Estes princípios de cunho neoliberal, contribuiram para a consolidação da divisão de responsabilidades entre os entes federados, fomentando parcerias com as instituições não-governamentais, empresas, comunidade e que apresentaram fortes traços patrimoniais, com visão estratégica, a partir de metas e resultados diante de um cenário de grandes assimetrias regionais e desigualdades sociais, e tem se constituído em desafios para a promoção de políticas educacionais efetivas. Superar estes desafios, requer repensar na atuação dos entes de forma articulada e interdependente, para que as formas de colaboração não se distanciem dos interesses educacionais, caso contrário, ficará à mercê dos interesses empresariais. Para Araújo (2018), “tais interesses, além de não incidirem sobre a questão da cooperação federativa, difundem premissas privatizantes como as das adaptações e transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público”. Há, ainda, a percepção, que não pode ser desconsiderada, neste caso, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que surge como proposta elaborada pelo movimento empresarial Todos Pela Educação, aprovada e normatizada pela Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 1, de 23 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012b,) que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Esse arranjo se

apresenta como um mecanismo de cooperação, a fim de implementar o regime de colaboração, conduzido num formato de colaboração horizontal entre os municípios na organização dos seus sistemas de ensino, e que abrange diversos grupos de interesse como fundações e associações de empresas que atuam no setor educacional, acobertados na falácia de contribuir para acelerar e viabilizar a melhoria da qualidade e da equidade da Educação pública no Brasil, com o engajamento de Secretarias de Educação de universidades, de Conselhos de Educação e de institutos e fundações ligados a empresas, como Instituto Votorantim, Fundação Vale, Consórcio Estreito Energia, Instituto Natura, Comunidade Educativa Cedac, Instituto Mind Group, Instituto Gerdau, Fundação Itaú Social, entre outros (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

Considerando que o regime de colaboração presume uma política de financiamento da União, e que essa parceria entre as instituições públicas com fundações e associações de empresas privadas, envolvem disputas do fundo público para a educação, imprimindo a lógica empresarial, atrelada a progressão de indicadores para mensurar a qualidade da educação no país, evidencia-se, o quão é necessário avançar para o cumprimento dos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, para a liberdade e pluralismo de ideias, para a democratização, valorização dos profissionais, para a gestão democrática e pela garantia de padrão de qualidade (artigo 206, CF, 1988).

Sobre essas frentes de ação empresariais na educação, Farias compreende:

que o Movimento Todos Pela Educação na função de intelectual orgânico coletivo, cumpre a função de concentrar as pautas educacionais dirigidas pela Fundação Lemann. As principais Frentes são: o Observatório do Plano Nacional de Educação; o Movimento Nacional pela Base; o Movimento Colabora Educação; Educação Já: agenda para o Brasil e Educação Já: para os municípios; o Movimento Pessoas à Frente e o Movimento Profissão Docente. As Frentes são criadas conforme o contexto e a necessidade de ampliação e adesão às pautas educacionais. (FARIAS, p. 735–765, 2021).

Diante deste viés mercantilista que orienta a organização da educação pública, decorre um caráter complexo ao analisar o Programa Educa Juntos, que desde sua implantação, vem seguindo a cartilha do Movimento Colabora Educação ⁵sob a direção do Movimento Todos pela Educação, apoiado nos marcos regulatórios do regime de colaboração, com ações concentradas nas formas

⁵ Ver Movimento Colabora Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/publicacoes/>. Acesso em 17 de maio de 2022.

utilizadas pelos entes na administração dos recursos públicos, dos arranjos e consórcio intermunicipal.

Os consórcios se institucionalizaram com a Lei nº. 11.107, de 2005, sendo arranjos de gestão local, territorial e regional, de cooperação intermunicipal que caracterizam um fortalecimento de colaboração. No caso do estado do Paraná, o CIEDEPAR – Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná, é uma organização pública, que visa atender as prefeituras paranaenses no campo da educação e do ensino, com a justificativa de oferecer apoio técnico aos gestores públicos municipais consorciados, assim como, na orientação de suas redes escolares considerando a captação de novos recursos financeiros.

Analisando os antecedentes que mobilizam a implantação do Programa Educa Juntos, destacamos a atuação do Movimento Colabora que criou o documento Guia de Regime de Colaboração, elaborado conjuntamente com os mantenedores: Fundação Lemann, Movimento Todos pela Educação, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Instituto Positivo, Instituto Ayrton Senna, Instituto Conceição Moura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apoiados pelo CONSED – Conselho Nacional de Secretários da Educação e da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, que assumiram o papel de disseminar os serviços oferecidos através dos programas e projetos elaborados pelas empresas privadas em todo o território nacional.

O Programa Educa Juntos, implantado em outubro de 2020, em território paranaense, formalizou a participação dos municípios por meio de celebração, em termo de adesão na forma e condições estabelecidas, através de cláusulas, firmando as obrigações e competências da Secretaria do Estado da Educação do Paraná - SEED, bem como, das obrigações dos municípios. O termo sinalizava a adesão voluntária dos municípios, conforme estabelecido no Decreto 5857, art 1º: “O Programa Educa Juntos será implementado pelo Estado do Paraná, em Regime de Colaboração com os Municípios, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte”. No entanto, na lei 21323 de dezembro de 2022, o parágrafo foi alterado e passou a ter a seguinte redação: “Art.1º cria o Programa Educa Juntos no âmbito do Estado do Paraná, com relevância de programa social, em regime de colaboração com os municípios, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte – SEED”.

Essa mudança estratégica do Programa à ação social, alinha agendas de filantropia a novos modelos de integração educacional, conduzidos a partir da expertise empresarial, amparada ao

discurso da eficácia, da eficiência e de resultados, induzindo políticas educacionais interfederativas como “[...] um tipo ‘social’ novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, ciclos e movimentos” (BALL, 2014, p. 29).

Considerando o Programa Educa Juntos ter como premissa a colaboração, sob a ótica das mudanças ocorridas desde a sua implantação (2020), onde deixa de ser Programa de adesão voluntária tornando-se uma obrigatoriedade aos municípios, os objetivos do Programa se estabelecem na seguinte redação, conforme preconiza a Lei 21323 em seu artigo 3º:

- I** - promover: **a)** educação de qualidade para os estudantes da rede pública de ensino por meio de ações conjuntas com os municípios; **b)** medidas que assegurem integração das etapas da Educação Básica para evitar a ruptura no processo educacional do estudante, garantindo-lhe a autonomia e o desenvolvimento integral; **c)** ações de reconhecimento, incluindo premiações para as redes municipais de ensino com os maiores resultados e maiores incrementos na aprendizagem dos seus estudantes;
- II** - fortalecer o regime de colaboração entre Estado e municípios para superar a fragmentação das políticas públicas educacionais, com vistas ao pleno desenvolvimento da oferta de educação de qualidade;
- III** - priorizar a melhoria da aprendizagem dos estudantes matriculados na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, propondo práticas pedagógicas que assegurem aos estudantes um percurso contínuo ao longo de todas as etapas da Educação Básica;
- IV** - ofertar formação continuada aos profissionais de educação das redes municipais de ensino, como processo permanente e constante de aperfeiçoamento da prática pedagógica, de forma a assegurar ensino de qualidade aos estudantes da rede pública;
- V** - disponibilizar material de apoio pedagógico impresso e o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, e/ou outros similares para as redes municipais de ensino;
- VI** - compartilhar práticas inovadoras e estratégias relacionadas à gestão da educação com as redes municipais de ensino;
- VII** - articular níveis, etapas e modalidades de ensino, para implementação conjunta de políticas, programas e ações;
- VIII** - incorporar tecnologias da informação e do conhecimento nas práticas pedagógicas escolares;
- IX** - custear e disponibilizar, aos municípios, tecnologias para as práticas pedagógicas escolares, que serão de uso obrigatório aos municípios que aderirem ao Programa Educa Juntos;
- X** - desenvolver mecanismos específicos para fortalecer a capacidade institucional entre o Estado do Paraná e seus municípios;
- XI** - integrar, no território, a oferta de educação escolar pública com os programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- XII** - organizar e dimensionar as demandas municipais, com apoio do Estado, como forma de subsidiar o planejamento regional da oferta de educação escolar pública;
- XIII** - criar subsídios para a elaboração das diretrizes e estratégias: **a)** de transição entre etapas, modalidades e redes de ensino, considerando a equidade de aprendizagem e a progressão adequada dos estudantes; **b)** para a seleção e formação de gestores escolares;
- XIV** - implementar a articulação dos calendários escolares do sistema estadual e dos sistemas municipais de ensino;
- XV** - criar diretrizes para quantificação, identificação e implementação compartilhada de programas de: **a)** busca ativa e outras estratégias voltadas às crianças e aos adolescentes

fora da escola; **b)** apoio e outras estratégias voltadas às crianças e aos adolescentes, visando ao combate e à prevenção da violência doméstica e sexual. (PARANÁ, 2022).

Ao apresentar as principais frentes de atuação do programa, depara-se com um pacote de ações elaboradas e articuladas pela SEED, na pretensão de serem implementadas nas redes municipais de ensino, com a justificativa de promover educação de qualidade para os estudantes de toda a rede pública. As principais ações são: Prova Paraná, Avaliação de Fluência, Plano Municipal de Educação, Plano Paraná Mais Cidades, Formadores em Ação Municípios, Escolas Municipais Cívico Militares, Programa Aprender Valor - Municípios, Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - MEC, Proposta de Transição: da Educação Infantil para o Ensino Fundamental e do 5º para o 6º ano, Material de Apoio Didático e Formação Continuada.

Evidencia-se a preocupação da relativa autonomia dos municípios ao gerir suas políticas municipais e subsidiar todo o trabalho pedagógico junto às suas instituições de ensino, considerando que, a adesão ao Programa está subjugada ao cumprimento de obrigações que podem modificar o encaminhamento pedagógico e dos recursos financeiros de toda a rede municipal de ensino, conforme apresentamos no quadro abaixo:

Quadro 1. Programa Educa Juntos: Obrigações do Estado do Paraná e dos Entes Cooperados (Municípios).

Obrigações para a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte - SEED: (Lei 21.323 de 20 de dezembro de 2022).	Obrigações para o Município: (Lei 21.323 de 20 de dezembro de 2022).
<p>I - Ampliação da oferta do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEP para as redes municipais de ensino, por meio de:</p> <p>a) avaliação de desempenho do 2º e 5º ano do Ensino Fundamental I;</p> <p>b) avaliação diagnóstica do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental;</p> <p>II- Disponibilização dos seguintes recursos tecnológicos aos municípios, que poderão vir a ser custeados pelo Estado:</p> <p>a) Plataforma de Matemática;</p> <p>b) Plataforma de Redação;</p> <p>c) Plataforma de Inglês;</p> <p>d) Sistema Estadual de Registro Escolar - SERE;</p> <p>e) Livro de Registro de Classe Online - LRCO;</p> <p>f) equipamentos tecnológicos;</p> <p>g) outras tecnologias ou sistemas regulamentados por ato do Chefe do Poder Executivo.</p>	<p>I - Utilização obrigatória das plataformas custeadas pelo Estado:</p> <p>a) Plataforma de Matemática;</p> <p>b) Plataforma de Redação;</p> <p>c) Plataforma de Inglês;</p> <p>d) Sistema Estadual de Registro Escolar - SERE;</p> <p>e) Livro de Registro de Classe Online - LRCO;</p> <p>f) Outras tecnologias ou sistemas regulamentados por ato do poder executivo;</p> <p>II - Realização das avaliações de desempenho e diagnóstico definidas como obrigatórias pela Secretaria de Estado da Educação e do Esporte - SEED.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do disposto na Lei 21.323 de 2022).

Diante das diversas ações listadas e que gradativamente estão sendo compartilhadas entre as redes de ensino, com vistas as obrigações e responsabilização, compreende-se que a política de cooperação se configura como estratégia necessária, no entanto, os efeitos gerados nas relações entre os envolvidos, dependem das condições de cada realidade, gerando um grande desafio para a construção de mecanismos e colaboração que inclua, de fato, estado e município de forma integrada buscando o bem comum, caso contrário, acabam a exercer uma autonomia relativa, pois atuam muitas vezes de acordo com interesses e prioridades distintos. Muitas das ações elencadas reforçam que formas de controle burocrático interfere consideravelmente no poder de decisão autônoma dos municípios, das escolas, dos professores e gestores.

Compreendemos que o Programa Educa Juntos é um dos elementos centrais da política educacional, colocada em prática no governo Ratinho Junior, uma vez que, o programa foi instituído em 2020 e tornou-se lei em 2022, intitulado como programa de relevância social, sendo votado em regime de urgência. A comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Assembleia Legislativa do Paraná aprovou, em sessão extraordinária, a proposta do poder executivo que cria no estado o Programa Educa Juntos. (ALEP, 2022).

Parte-se, assim, da compreensão, que o Programa, firmado sob regime de colaboração, ainda em implementação, se apresenta em meio a controvérsias no campo das políticas públicas no estado do Paraná, que, articulado ao pacote de produtos educacionais, com vistas ao sistema de avaliação dos estudantes para elevação das metas, se fortalecendo na problemática do jogo de forças e da política de reconhecimento atrelada aos índices sob a égide da regulação do Estado para a educação pública paranaense. Essas questões assumem grande complexidade no atual cenário educacional, pois predominam, vários processos de regulação que permeiam os sistemas de ensino, especialmente nos contornos políticos que as engendram, por meio da indução de políticas e programas governamentais que visam o financiamento, a implantação das avaliações em larga escala, a avaliação institucional e de desempenho, sendo balizadores para aferir a qualidade da educação, tornando-os exemplos da centralidade das políticas educacionais contornadas pela regulação educacional vigente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico da origem das relações federativas no Brasil no tocante das políticas educacionais e na busca de consolidação de um regime de colaboração, conforme asseveram os marcos legais, é um tema de grande relevância para a compreensão do atual cenário da educação no país. A exigência de corresponsabilidade e colaboração, prevista constitucionalmente é ampla e abrange todos os processos educacionais, culturais e sociais. A redação da EC 53/2006⁶, promulgada dez anos após a LDB 9394/96, estabelece a necessidade de leis complementares para a cooperação entre as diferentes instâncias do Estado, no que concerne o equilíbrio acerca do desenvolvimento e bem-estar em esfera nacional. Ainda que conceitualmente definida, essa articulação está entrelaçada não somente pela necessidade de regulamentação, mas sim pela efetividade que prevê, ampliando e estabelecendo mecanismos para o seu funcionamento relacionado ao financiamento da educação básica e regulação da ação federativa dos entes em relação às políticas educacionais.

Com esse desafio em perspectiva, compreende-se, que o regime de colaboração implica na cooperação, no trabalho articulado e institucionalizado entre os entes federados, conforme define o artigo 7º do PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”.

Entendemos que o regime de colaboração, apesar de estar previsto na Constituição Federal e de ser uma importante estratégia no PNE, apresenta, entretanto, uma ambiguidade acerca do papel da União, que tem “uma função articuladora, coordenadora, normativa, supletiva e redistributiva em relação às demais instâncias educacionais”, de forma a garantir equalização e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

⁶ Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006: Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”(NR). Art. 30 VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.
<https://www.planalto.gov.br>

Os elementos apontados ao longo desta pesquisa revelam o quão importante é esta análise acerca dos limites das políticas conjunturais pautados na articulação entre os entes federados, no ensejo de garantir diretrizes e padrões de qualidade, onde a coordenação federativa não se limita a centralização por parte da União ou dos Estados e Distrito Federal, mas sim, resultante de esforços conjuntos pois estão inteiramente ligados. Este aspecto organizacional de centralização, descentralização, e a forma de colaboração ou cooperação entre a União e demais entes federados é de extrema importância para analisar e compreender os enlaces que contornam as políticas educacionais, especificamente, no estado do Paraná, através da implantação do Programa Educa Juntos, ancorado sob regime de colaboração, visando o compartilhamento das responsabilidades entre o Estado do Paraná e seus Municípios.

No entanto, tal compartilhamento de responsabilidades, tem se efetivado por meio de políticas de gerencialismo, monitoramento e regulação dos processos pedagógicos do Estado do Paraná para com seus entes cooperados, ou seja, há um monitoramento dos sistemas de ensino ofertado pelas redes municipais via SEED. Esse ocorre, por meio do acompanhamento dos resultados das avaliações externas elaboradas pela própria SEED, pelas plataformas digitais as quais o estado tem o efetivo controle, além das formações continuadas às secretarias municipais, gestores e docentes das redes municipais de educação, dentre as ações mais recentes, está a produção de material didático para as redes municipais. Sendo assim, consideramos que o Programa Educa Juntos, vem se tornando o “carro chefe” das políticas educacionais do estado do Paraná, visto que os municípios ao assinar o termo de cooperação e adesão ao Programa Educa Juntos, assumem as responsabilidades que lhe são designadas e passam a ser acompanhadas pelas equipes do Núcleos de Cooperação Pedagógica, presentes nos 32 núcleos regionais de educação do estado do Paraná, por meio do qual, o controle e sucesso de bons resultados podem ser monitorados e gerenciados.

O cenário colaborativo no Brasil, não tem sido contemplado na maior parte dos estados, porém, o ponto mais problemático é que não há como implantar um regime de colaboração sem que haja interdependência entre as instâncias, onde o papel supletivo e redistributivo seja aperfeiçoado para que todos tenham as mesmas condições gerenciais e financeiras, considerando a complexidade territorial, sem que haja desigualdade interestadual em relação aos recursos disponíveis para investir em Educação e que sejam respeitados os processos de centralização e descentralização que envolvem a autonomia e interdependência entre os entes. Essas

desigualdades, são vistas por Oliveira e Santana (2010, p.28) como “a colaboração que vem do centro”.

Foi possível compreender que, diante deste movimento recente de direcionar a capacidade gerencial instalada, há um grande gerencialismo do estado do Paraná junto as redes municipais de ensino, pois reforça a centralidade e a regulação do sistema educacional que ocorre por meio do monitoramento do trabalho pedagógico e que se evidencia por meio de dispositivos operacionais do contexto da prática escolar, permeados em torno das proposições, da intencionalidade do programa, bem como, da regulação das ações que o demarcam, restando pouco espaço de autonomia para as redes municipais de ensino.

Essa mudança estratégica do Programa, tornando-se lei, e evidenciando a relevância à ação social, alinha agendas de filantropia a novos modelos de integração educacional, conduzidos a partir da expertise empresarial, amparada ao discurso da eficácia, da eficiência e de resultados, induzindo políticas educacionais interfederativas.

Compreendemos que a política de cooperação se configura como estratégia necessária, no entanto, os efeitos gerados nas relações entre os envolvidos, dependem das condições de cada realidade, gerando um grande desafio para a construção de mecanismos e colaboração que inclua estado e município de forma integrada buscando o bem comum, caso contrário, acabam a exercer uma autonomia relativa, pois atuam muitas vezes de acordo com interesses e prioridades distintos.

Enfatiza-se a partir das análises desta pesquisa, que são muitos os desafios para avistar um regime de colaboração, com vistas à equidade na educação, que de fato, pressuponha a descentralização e autonomia por parte dos entes federados e que garantam os padrões de qualidade para a educação, agregando condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma e articulada as suas políticas, compartilhando esforços de cooperação e colaboração nos encaminhamentos e estratégias para o cumprimento de suas competências.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.6, n.10, p. 5-6 e p. 21-37 jan./jun. 2012. Disponível em: Acesso em: junho. 2022.

ABRÚCIO, L. F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV. v. 39, n. 2, mar./abr., p. 401-420, 2005a.

ARAUJO; A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARAUJO. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Retratos da Escola*, v. 4, n. 7, p. 231-242, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ARAUJO E OLIVEIRA, J. B. Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar. 1998

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ (AMP). Apresentação. AMP. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://ampr.org.br/apresentacao/>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 10/01/2022.

BRASIL Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: < <http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 08 nov. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53 de 19 de dezembro de 2006. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 2006 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o novo FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

BRASIL. Resolução nº 01, de 28 de julho de 2023, que aprova as metodologias de aferição das condicionalidades e dos indicadores.

BRASIL. Decreto presidencial n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Presidência da República**, Casa Civil, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 2 fev. 2022.

CASSINI, S.A. Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

DOURADO, Luis Fernando. Federalismo e PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Coletânea de Textos da Conae 2014. Brasília: Conae, Mec, 2013.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília, DF: INEP, 2007.

DOURADO, OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

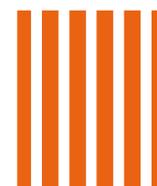
EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009.

FARIAS, A. M. Conglomerado de aparelhos privados de hegemonia empresariais Lemann e sócios. *Germinal: marxismo e educação em debate*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 735–765, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/44302>. Acesso em 15 de março de 2022.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. Quem somos. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2DKwOqD>. Acesso em: 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: Acesso em: 05 agosto. 2023.

OLIVEIRA, SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA; SANTANA (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-38.



PARANÁ – Secretaria do Estado da Educação e do Esporte SEED/PR. Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/Municipios>. Acesso em: 14/01/2024

PARANÁ. CEE/CP. Parecer n. 09, de 21 de setembro de 2017. Implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação entre Estado e Municípios. **CEE/PR**, Curitiba, Paraná, 2017. Disponível em: http://www.cee.pr.gov.br/sites/cee/arquivos_restritos/files/migrados/File/pdf/Pareceres_2017/CP/pa_cp_09_17.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

PARANÁ. NÚCLEO DE COOPERAÇÃO PEDAGÓGICA COM OS MUNICÍPIOS. Governo do Estado do Paraná, **SEED**. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/Municipios>. Acesso em fev 2024.

PARANÁ. Lei 21323, de 20 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a criação do Programa Educa Juntos no âmbito do estado do Paraná e dá outras providências.

PASINI, Juliana Fatima Serraglio. Políticas de avaliação em larga escala e o contexto da prática em municípios de pequeno porte do estado do Paraná (2005/2013). 212 f. Tese, Doutorado em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul, 2016.

RODDEN, Jonathan (jun., 2005). Federalismo e descentralização. Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. III | N° 5 | P. 43-62 | jan/jun 2010 perspectiva comparada: sobre signi;cados e medidas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, (24), p. 9-27

RODRIGUES, Rodrigo Ferreira: A ação social do “movimento colabora educação” em políticas educacionais interfederativas - tese

SHIROMA E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. Política educacional. 4.ed. RJ: Lamparina, 2007.

SOUZA, Iael.; PIOLLI, Evaldo. A (re)nova(da) pedagogia do capital – Instituto Unibanco e o empresariamento da educação. Revista Cadernos Cajuína, v. 7 n. 1, p. 01-38, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.52641/cadcaj.v7i1.554>. Acesso em: 27 mar. 2024.

Werle, Flávia Obino Corrêa. RELAÇÕES FEDERATIVAS E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Coletânea I.