

NOVAS GESTÕES MUNICIPAIS

O que é preciso saber para implementar
o Regime de Colaboração

colabora
educação



FICHA TÉCNICA

Realização

Movimento Colabora Educação

Redação

Fernanda Castro

Igor Queiroz

Lara Vilela

Edição e Revisão

Natália Passafaro

Rodrigo Bueno

Projeto Gráfico e Diagramação

Thauan Moraes

O Movimento Colabora Educação

O Movimento Colabora Educação (MCE) atua, desde 2016, no fortalecimento da governança federativa na educação, por meio da produção de conhecimento e do advocacy, tendo como base práticas, políticas e experiências colaborativas voltadas a melhoria da aprendizagem e promoção da equidade na educação brasileira. | movimentocolabora.org.br

INTRODUÇÃO

O ano de 2021 será de grandes desafios para a educação pública. Em meio à pandemia, gestores municipais e prefeitos(as) terão de se empenhar para encontrar soluções e alternativas para a mitigação das desigualdades educacionais e recuperação da defasagem da aprendizagem de estudantes em todo país. Para isso, serão necessários a mobilização e o engajamento de todos os atores envolvidos no processo educacional. Apesar da perspectiva desanimadora, há um caminho possível para apoiar os gestores neste momento: o Regime de Colaboração, peça-chave para o sucesso de políticas públicas educacionais coerentes e equânimes e para a articulação e a integração entre os atores públicos e sociais.

Estados e Municípios devem buscar continuamente a colaboração para efetivar ações e programas que atendam às demandas territoriais. E, pensando no contexto de transição municipal, a cooperação é fundamental para assegurar continuidade e aprimoramento de boas práticas de gestão. Nesse sentido,

buscamos com este material incentivar gestores(as) municipais de todo país a optarem pela colaboração como principal estratégia de gestão para os próximos quatro anos.

Dividimos o documento em quatro partes importantes: primeiro faremos uma breve exposição da relação entre federalismo e política educacional na história brasileira, informação relevante para compreender a responsabilidade dos municípios na provisão de boa parte dos serviços educacionais. Na sequência, será explicado o conceito de Regime de Colaboração e como ele pode ser a principal estratégia para apoiar a gestão municipal. Na terceira parte, serão exploradas as relações federativas, quem são estes atores importantes para o município se articular nos próximos anos, em Regime de Colaboração. E, para maior concretude, você vai poder conferir alguns exemplos de políticas colaborativas que podem ser uma inspiração para sua gestão.

Boa leitura!

QUAL A RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL NA HISTÓRIA BRASILEIRA?

A forma da organização político-administrativa do Brasil impacta diretamente a definição e a implementação da política educacional. A nossa estrutura requer a combinação de dois elementos importantes: a autonomia dos níveis federativos e a interdependência entre eles¹. Isto é, garantir que União, Estados e Municípios exerçam sua autonomia no campo das políticas públicas, e ao mesmo tempo estimular que todos atuem coletivamente em prol da educação. O texto constitucional estabelece quatro elementos básicos para a política educacional:

1

A universalização da educação básica:

Tornou-se obrigatória para alunos entre 7 e 14 anos, o que foi ampliado posteriormente na Emenda Constitucional 59/2009, tornando o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.

2

O caráter descentralizador da provisão educacional:

A União tem função supletiva e redistributiva no apoio aos entes subnacionais, sobretudo aos municípios, e de estabelecer diretrizes nacionais à Educação.

¹ ELAZAR, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

3

A proposta de municipalização do ensino:

Os municípios se tornaram o principal provedor da educação infantil, do ensino fundamental nos anos iniciais e de uma parcela do ensino fundamental nos anos finais, tornando os governos locais os entes mais importantes do ponto de vista da oferta educacional.

Os quatro pontos demonstram e reforçam a particularidade da organização educacional de nosso país. Vale destacar também que o processo de municipalização, apesar de elevar o município como ente importante, trouxe uma série de desafios. São localidades com características diversas, que variam no contingente populacional, na capacidade de gestão e financeira, na provisão de educação para a rede municipal. A boa notícia é que há como enfrentarmos as desigualdades territoriais e educacionais e minimizar os impactos de tantas diferenças.

4

A proposta do Regime de Colaboração:

De acordo com o artigo 211 da Constituição Federal de 1988: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Importante lembrar que, mais tarde, legislações como a Emenda Constitucional n. 59/2009 e o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014, reforçaram a necessidade de fortalecer os laços federativos e de criar um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articule os diferentes níveis de governo.

A colaboração, utilizada como estratégia, é capaz de assegurar uma gestão mais eficiente, potencializar e otimizar bons resultados educacionais, bem como promover a equidade.

O REGIME DE COLABORAÇÃO: O QUE É E COMO PODE APOIAR A GESTÃO MUNICIPAL

O novo desenho federativo trouxe novas configurações às políticas públicas brasileiras. **Com a Constituição de 1988, se colocou em evidência a necessidade de criar mecanismos colaborativos entre os entes federativos. Por meio da colaboração, busca-se reduzir as desigualdades territoriais e de capacidade de gestão, sobretudo nos municípios que se distinguem em características geográficas, sociais e econômicas.** Quatro razões nos mostram porque a colaboração na educação é tão importante:

1

A educação está inserida num contexto de duplicidade de atribuições, isto é, Estados e Municípios são responsáveis pelos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Logo, ambos podem ter escolas vinculadas num mesmo ciclo, numa mesma cidade ou, em alguns casos, na mesma rua. Essa situação pode gerar uma série de problemas de coordenação, incentivando até mesmo a competição entre as redes municipais e estaduais de ensino por matrículas. Para evitar tais dilemas, é preciso estabelecer formas de cooperação e coordenação entre os governos, buscando soluções conjuntas². Devido à heterogeneidade de nossos Estados e Municípios, não é possível formular uma única solução. Por isso, **o diálogo, a articulação e a integração entre os níveis de governo são indispensáveis.**

2

A municipalização trouxe desafios complexos para a gestão municipal. Há um cenário de desigualdade de capacidades econômicas e de gestão entre os governos subnacionais, o que corrobora a necessidade da cooperação federativa³. Essa cooperação nada mais é do que a intensificação e permanência de diálogo entre os governos federal e estadual junto aos municípios. **Apostar em modelos de cooperação, entre entes distintos ou análogos, portanto, é uma forma de beneficiar e apoiar os municípios na gestão.**

² SEGATTO, C.I. & ABRUCIO, F.L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

³ GRIN, E.J. & ABRUCIO, F.L. (2018). Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* v. 70, p. 20-35.

3

Casos bem-sucedidos na educação mostram que **o compartilhamento de experiências e a disseminação de boas práticas são pilares importantes para fortalecer os governos subnacionais**⁴. Quando falamos de municípios, isso se torna ainda mais importante: considerando que temos localidades com 5 mil habitantes ou até menos, encontrar soluções com seus pares pode ser uma ótima estratégia para melhorar a educação local. É fundamental investir no diálogo entre as municipalidades, replicando aprendizados e boas práticas em comum.

4

A interdependência entre os entes, pressuposto importante em contextos federativos, indica que a tomada de decisões deve ser prática constantemente pactuada. **Seja no plano nacional, estadual ou municipal, dialogar e pactuar é preciso.** Gestores municipais possuem vivências particulares e precisam ser ouvidos e considerados em qualquer decisão.

Como visto, a colaboração é central na provisão do serviço educacional: sem ela dificilmente seria possível compatibilizar a gestão das redes de ensino estadual e municipal na oferta da educação básica; seria mais complexo para municípios, de menor capacidade técnica e financeira, prover educação de qualidade; seria impraticável a troca de experiências e a disseminação de boas práticas; e, por fim, seria inviável a tomada de decisões articulada e conjunta.

E, do ponto de vista prático, de que forma a educação pode se utilizar da colaboração como instrumento de gestão?

Podemos considerar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb) é um mecanismo importante de redistribuição de recursos com potencial de reduzir desigualdades e instrumento que potencializa o Regime de Colaboração entre União e os entes subnacionais. A aprovação do novo Fundeb chama atenção para um ponto: nas demais áreas como saúde e assistência social, regras de financiamento e de operacionalização da política pública são decididas sob uma governança conjunta em um Sistema que tomam decisões em fóruns de negociação federativa, em instâncias de pactuação⁵.

Nesse sentido, **chamamos a atenção para a regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (SNE)**⁶, no qual seria possível potencializar a voz dos municípios nos processos decisórios no âmbito destes fóruns, uma vez que, infelizmente, nos dias atuais eles têm pouca ou nenhuma participação. Atualmente, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei para a regulamentação do Sistema⁷. É um tema que recomendamos ao gestor municipal acompanhar e participar ativamente no ano de 2021.

⁴ GRIN, E. & ABRUCIO, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia- antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos.. REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS, v. 10, p. 1-27.

⁵ As instâncias de pactuação no SUS e no SUAS são: o Comitê Intergestor Tripartite (CITE), entre União, Estados e Municípios; e os Comitês Intergestores Bipartites, uma em cada unidade estadual, entre Estado e Municípios.

⁶ Recomendamos a leitura do documento "[Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração entre os entes federados](#)" de autoria do Movimento Colabora

⁷ Atualmente, tramita no Congresso Nacional o [projeto de lei complementar n° 25/2019](#) que regulamenta o Sistema Nacional de Educação, e no Senado Federal tramita matéria semelhante no [projeto de lei complementar n° 235/2019](#)

Além do Fundeb, **o Regime de Colaboração pode ocorrer no plano estadual junto aos municípios.** Ainda é precária a institucionalização de ações e programas estaduais que favoreçam cooperação e diálogo efetivo com seus municípios para a implementação da política educacional. Mas, há casos de sucesso no território brasileiro como a experiência cearense e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

No Ceará, foi institucionalizado o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), uma política estadual que conta com governança colaborativa entre os níveis de governo, por meio de incentivos técnicos e financeiros, com um apoio substancial da Secretaria Estadual de Educação aos governos municipais. Quanto à BNCC, sua implementação ocorreu a partir de uma cooperação efetiva entre governos estaduais e municipais evitando a sobreposição de currículos e garantindo uma execução coerente.

A colaboração é possível também entre entes análogos, ou seja, entre municípios. A cooperação entre municípios, em especial aquelas realizadas por meio de Consórcios Públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), são de extrema relevância para o contexto brasileiro. Com aproximadamente 5.570 municipalidades, o trabalho individualizado por município é ineficiente. Logo, **apostar na colaboração em nível regional faz mais sentido**

e pode gerar resultados a curto prazo. Os consórcios podem contribuir consideravelmente para a otimização de recursos financeiros, por permitir licitações na região para aquisição de mobiliário escolar ou para ônibus escolares. Quanto aos **ADEs, tendo por natureza uma atuação de foco pedagógico,** costumeiramente promovem ações de formação conjunta para professores e gestores, realizam diagnóstico local e promovem ações coletivas de aprendizado, contribuindo para a melhoria dos resultados educacionais.

A articulação entre os diferentes níveis federativos é fundamental para assegurar que a educação tenha saltos significativos no porvir. Enquanto gestor municipal, a colaboração será seu fiel aliado nos próximos quatro anos, garantindo uma gestão de melhor desempenho e bons resultados.

Além dos entes federativos, a educação é também diariamente implementada por uma série de atores que somam e contribuem no processo educacional. Na sequência, vamos explicitar no que consiste o papel de cada ator no processo educacional e como eles podem contribuir para a gestão da educação no município.

RELAÇÕES FEDERATIVAS: QUEM SÃO OS ATORES IMPORTANTES E QUAL A SUA RELAÇÃO COM O REGIME DE COLABORAÇÃO

Como vimos, o Regime de Colaboração pode pautar as articulações, tomadas de decisões e implementação de políticas educacionais. Além dos entes federados, há outras organizações que são importantes para o funcionamento da governança educacional, podendo ser de natureza representativa, consultiva, de controle e participação social, regulatórias e de transparência.

Entes federados - União, Estados e Municípios

União

A atuação da União para a oferta da Educação Básica se dá principalmente pelo Ministério da Educação (MEC), órgão da administração federal direta. A função da União em relação à Educação Básica e Regime de Colaboração é prevista na Constituição Federal de 1988 no 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”

Assim, a União é responsável pela coordenação da educação nacional, que se dá por meio de função supletiva e redistributiva (com assistência técnica e financeira), de função normativa, de planejamento e avaliação, em Regime de Colaboração com os Estados e Municípios.

Estados

Os Estados são entes subnacionais igualmente dotados de autonomia e responsabilidade pela educação básica. Cabe aos Estados a gestão do ensino fundamental e do ensino médio, sendo o primeiro geralmente compartilhado com seus municípios. Em cada unidade da federação, o órgão executivo responsável é a Secretaria Estadual de Educação, responsável

pela implementação direta da rede estadual e por trabalhar em Regime de Colaboração na provisão das redes municipais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no artigo 10, atribui aos Estados quanto à organização da rede e Regime de Colaboração:

"Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

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 do Poder Público".

Portanto, os Estados têm o compromisso com a educação de todo o seu território, abrangendo redes estaduais e municipais. Importante enfatizar a importância do Regime de Colaboração para que isso se concretize.

Apesar das obrigações dos entes subnacionais serem principalmente a sua própria rede de ensino, por vezes compartilham responsabilidades e constroem ações ou políticas colaborativas. Dentre as possíveis temáticas a serem trabalhadas em comum estão: currículos, materiais pedagógicos, concursos para professores e gestores, formação continuada, avaliações formativas e planejamento do transporte e calendário escolar.

Municípios

Os Municípios igualmente foram dotados de autonomia e passaram a ser responsáveis pela provisão direta de serviços públicos. Na educação, foi delegada a gestão da educação infantil e do ensino fundamental.

Conforme consta na LDB:

"Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;"

Os Municípios têm, portanto, um papel muito singular de atender às demandas da comunidade escolar local. São importantes irradiadores de boas práticas e de modelos de gestão, pois caminham muito próximos do chão da sala de aula. A colaboração entre Estado e Municípios deve ser uma relação recíproca, onde o aprendizado é constantemente compartilhado e aprimorado.

BOAS PRÁTICAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO: EXPERIÊNCIAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

União, Estados e Municípios

Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular

O [Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular](#) (ProBNCC), instituído em 2018, por meio da [Portaria nº 331](#), determinou diretrizes, parâmetros e critérios para a implementação da BNCC Ensino Infantil e Fundamental em Regime de Colaboração.

O Programa, realizado por meio de uma parceria entre MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes de Educação (Undime), tinha como objetivo apoiar os Estados, por intermédio das Secretarias Estaduais e Distrital de Educação (SEDEs) e das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), no processo de revisão ou elaboração e implementação de seus currículos do ensino infantil e fundamental alinhados à BNCC buscando, para isso, incentivar o Regime de Colaboração.

O ProBNCC foi atualizado pela [Portaria nº 756](#), de 2019, e se estendeu para a formação de professores e revisão dos

projetos político-pedagógicos, também em Regime de Colaboração. Em outubro do mesmo ano, todos os estados brasileiros e o Distrito Federal já contavam com os novos referenciais curriculares construídos a partir da BNCC aprovados pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

Destacou-se também, nessa política, a ativa participação dos conselhos. Após a homologação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais e municipais acompanharam desde o processo de (re)elaboração dos documentos curriculares até a homologação. Vale ressaltar que os representantes Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) foram essenciais para essa atuação a nível local.

A experiência de implementação da BNCC reconfigurou o modo de se trabalhar de forma articulada e marcou profundamente os técnicos da União, Estados e Municípios. A colaboração no território, coordenada e complementada pelo esforço nacional, mostrou-se uma estratégia exitosa para o alcance dos objetivos da política.

Até dezembro de 2020, 100% dos estados e 77% dos municípios brasileiros possuíam currículos alinhados à BNCC. O trabalho realizado, de tamanha complexidade, só foi possível pelo Regime de Colaboração.

Estados e Municípios

SOMA Paraíba



Em março de 2012, o governo estadual da Paraíba instituiu, por meio do decreto 32.792, o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (Pacto), política de repasse de recursos aos Municípios em áreas consideradas estratégicas. Em 2017, além da doação de equipamentos, o edital previu a instituição do Programa SOMA – Pacto pela Aprendizagem na Paraíba. Em Regime de Colaboração com os municípios que aderirem ao SOMA, o Governo do Estado disponibiliza, desde então, cooperação técnica aos sistemas/ redes de ensino, objetivando a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, o SOMA visa o fomento de condições necessárias para que todos os estudantes paraibanos cheguem ao 5º ano do ensino fundamental com pleno domínio das competências de

cálculo, leitura e escrita adequados à sua idade e ano de escolaridade. Nos anos finais do ensino fundamental, o SOMA tem por meta a correção do déficit de aprendizagem, permitindo que os estudantes ingressem no ensino médio com competências e habilidades necessárias para essa etapa de ensino.

A SEE/PB estruturou o SOMA em cinco frentes de apoio aos Municípios:

- **Implementação de um sistema de Gestão e Informação para a informação de processos pedagógicos;**
- **Programa de Desenvolvimento Profissional para os gestores;**
- **Formação de professores alfabetizadores;**
- **Distribuição de material didático para o ciclo da alfabetização;**
- **Avaliação de desempenho de estudantes da rede pública.**

O objetivo da política é assegurar condições para que todas as crianças do Estado, das redes estadual e municipais, desenvolvam suas capacidades nos ciclos de alfabetização, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Estadual de Educação da Paraíba.

Entre Municípios

Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista e Consórcio intermunicipal do Vale do Paranapanema

Muitos municípios têm optado por atuar de forma associada a outros geograficamente próximos, a fim de unir esforços e ampliar a capacidade efetivação das políticas educacionais. Para isso, dois modelos têm se destacado entre os mais adotados: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e os Consórcios públicos, por meio das câmaras técnicas de Educação.

Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista⁸



- Instituído em 2009, atualmente congrega 65 municípios, dos quais 57 são de pequeno porte (até 20 mil habitantes).
- Promove, anualmente, um Congresso Internacional de Educação considerado referência para a região na disseminação e troca de boas práticas e articulam diversos atores.
- Apoia a construção de capacidades administrativas para as Secretarias que fazem parte do ADE, possibilitando o compartilhamento de experiências e aprendizagens entre secretários e gestores
- Do ponto de vista de resultados, o Ideb em 2009, era de 6.0, e em 2017 de 6.7. Além disso, trouxe equidade na região, diminuindo a discrepância e promovendo um nivelamento positivo entre os municípios.

⁸ GRIN, E & SEGATTO, C. I. (2019). Qual é a do associativismo territorial na Educação: consórcios ou arranjos? Uma análise de duas experiências no Estado de São Paulo. III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Natal/RN.

Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP)⁹



- Fundado em 1985, conta com 34 municípios que atuam conjuntamente. É um consórcio multifinalitário, no qual a educação passou a fazer parte a partir de 2015 com a criação da Câmara Técnica de Educação.
- Dentre seus principais objetivos e ações, o consórcio visa suprir carências financeiras, a falta de capacitação de profissionais na área, melhorar o entrosamento entre as redes e a precária troca de informações entre as Secretarias Municipais da região.
- Organiza ainda compras coletivas de material escolar, produtos de limpeza e veículos para o transporte de estudantes, reduzindo consideravelmente os preços unitários. De modo geral, o Civap atua na compensação de deficiências técnicas e financeiras das menores localidades.

Com os exemplos, fica notória a diversidade de ações que tais mecanismos podem desenvolver. Os ADEs e Consórcios têm ampla capacidade de responder a demandas locais, fortalecendo uma rede de gestores e profissionais que buscam a colaboração cotidianamente para melhorar a qualidade da educação ofertada.

Fóruns de articulação interfederativa

Consed e Undime

No contexto brasileiro temos dois fóruns de articulação interfederativa que representam os entes subnacionais na educação: o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Estes espaços são importantes devido a sua legitimidade na defesa da educação básica, pois se articulam para o fortalecimento de propostas que respeitem as distintas realidades educacionais de nosso país.



O **Consed** é um órgão colegiado da educação, representado por todas as unidades da federação, contando com a participação dos 26 Secretários Estaduais de Educação e do Distrito Federal. Sua finalidade é promover integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o Regime de Colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública. É um Conselho estratégico para a disseminação de boas práticas de Regime de Colaboração em todos os Estados brasileiros.

⁹ IBIDEM



A **Undime** é um órgão colegiado da educação que representa os dirigentes municipais de educação (DME) em exercício, isto é, as redes municipais de educação de grande parte do país. Em cada Estado os DME se organizam em seccionais, as quais podem se subdividir em microrregionais, para intensificar a comunicação e acelerar processos de mobilização. Além de promover as ações em nível regional, as seccionais devem trabalhar de forma articulada com os princípios e as diretrizes da Undime Nacional. Nesse sentido, contribui para o Regime de Colaboração, fortalecendo uma rede de gestores municipais que atuam para a melhoria da educação local e em parceria direta com a gestão estadual.

Vale destacar o protagonismo que Consed e Undime tiveram no enfrentamento da pandemia durante o ano de 2020. Em colaboração, trabalharam na estruturação de ações e proposições para o Governo Federal, de modo que redes estaduais e municipais fossem devidamente representadas e atendidas em suas fragilidades e desafios.

Frente de Trabalho de Regime de Colaboração



Consed e Undime construíram um documento, em 2019, chamado Agenda da Aprendizagem que conta com os pontos mais sensíveis para as redes estaduais e municipais referentes à oferta de educação básica pública de qualidade. Dividida em seis pontos estratégicos, a Agenda aponta como prioridade pautar os debates sobre o Sistema Nacional de Educação, financiamento, educação infantil, ensino fundamental e médio e o Sistema de Avaliações Externas, com destaque para o Regime de Colaboração - tema transversal ao documento.

Como parte do documento, foi criada a Frente de Trabalho de Regime de Colaboração. Ainda em 2019, as instituições e o Movimento Colabora construíram juntos o Guia de Regime de Colaboração.

Em 2020, a Frente seguiu fortalecendo o Regime de Colaboração: representantes de Estados e Municípios das 26 unidades federativas tiveram três encontros sobre boas práticas no enfrentamento à crise gerada pela pandemia de Covid-19 e para debater possíveis soluções para seus estados. A participação dos municípios se deu por meio da representação da Undime, nacional e seccionais.

Outros atores

No âmbito normativo, representativo, de controle e justiça, a gestão municipal também pode se articular com outros atores que podem contribuir para a educação municipal:

- **Normativos:** Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais e Municipais de Educação
- **Representativos:** entidades municipalistas como a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira de Municípios.
- **De controle externo e justiça:** Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais e Ministério Público

Conselhos de Educação

No Brasil, os Conselhos de Educação são órgãos colegiados voltados para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Possuem função normativa, isto é, aquela pela qual um conselheiro interpreta a legislação com os devidos cuidados. Temos conselhos nos três níveis federativos: o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação em cada unidade da federação, e os Conselhos Municipais de Educação.

O CNE tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. Cabe a este órgão formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira.

Já os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação possuem funções consultiva, normativa e deliberativa para assessorar o executivo de seu estado e município, respectivamente. São responsáveis pela regulamentação da legislação educacional, fiscalização e proposta de medidas para melhoria das políticas públicas. A sua existência é uma forma de assegurar a participação da comunidade na definição, aperfeiçoamento, avaliação e fiscalização das políticas educacionais.

Durante a pandemia, por exemplo, a atuação dos Conselhos foi fundamental para normatizar as possibilidades de aulas remotas, a organização do calendário do ano letivo, e a regulação das atividades pedagógicas obrigatórias. **Para o município, o CNE, os Conselhos Estaduais e Municipais são referências importantes do que está em pauta na educação brasileira, pois emitem diretrizes e orientações que, via de regra, devem ser induzidas e comunicadas para todos as municipalidades.**

Organizações de defesa e apoio dos governos subnacionais

As entidades municipalistas desempenham importante papel de articulação e representação da pauta do ente federado local. No plano estadual, costumam organizar-se em federações ou associações de municípios. Por sua relevância e atuação, destacamos três delas de abrangência nacional: [Confederação Nacional dos Municípios \(CNM\)](#); [Frente Nacional de Prefeitos \(FNP\)](#); [Associação Brasileira de Municípios \(ABM\)](#).

De modo geral, defendem os interesses das administrações locais, inclusive no âmbito legislativo, e oferecem informações, conhecimento técnico e apoio aos gestores públicos municipais.

Dada a desigualdade entre os municípios brasileiros, suas carências gerenciais e o contexto de desafios deixados pela pandemia, todo prefeito(a) e dirigente municipal de educação pode considerar essas organizações como aliados relevantes no enfrentamento a esse momento e na defesa das municipalidades.

Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário

Os Tribunais de Contas, da União, Estados e Municípios são previstos pela Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 71, prevê o controle externo da Administração Pública Federal

a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, determinando aos demais entes federados a observância do referido preceito. Assim, tanto na União quanto nos estados e municípios deverá ser feita a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional a ser desempenhada pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas e em conformidade com os dispositivos constitucionais.

Além de fiscalizar e aprovar as contas públicas, os Tribunais de Contas acompanham a avaliação de políticas públicas, realizando seu monitoramento e aferindo sua efetividade na garantia dos direitos sociais a que se propõem salvaguardar.

Da mesma forma, o Ministério Público apresenta-se como órgão fiscalizador independente que busca proteger os interesses coletivos da população, podendo assim também incidir sobre as iniciativas do Executivo e fazer recomendações que apoiem e subsidiem as ações da Administração Pública.

Estados como Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul possuem experiências inovadoras de articulação com essas instituições no intuito de que a tomada de decisões esteja acompanhada de segurança jurídica e de legitimidade. Além de Tribunais de Contas de Estado e Municípios e Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça também são atores-chave nesta governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, o Brasil é um país único em sua estrutura federativa e diverso nas capacidades locais e condições educacionais. É crucial inverter a lógica do trabalho individualizado para o trabalho coletivo, no qual todos se apoiem mutuamente, ordenando um ciclo virtuoso de ações educacionais, utilizando-se de instrumentos claros para melhorar a gestão local e o desempenho educacional.

Neste sentido, reforçamos a importância de se atuar em Regime de Colaboração. É preciso que a política seja explícita nas ações e decisões governamentais, consolidando-se como uma das principais estratégias para a melhoria da Educação Brasileira. Em especial em nível local, prefeitos (as) e dirigentes municipais de educação precisam trabalhar pelo fortalecimento das relações colaborativas com a União, Estados e todos os demais atores que contribuem, direta ou indiretamente, para a implementação das políticas educacionais.

A partir das experiências aqui apresentadas, é possível se inspirar e utilizar de instrumentos e práticas para a concretização de ações em colaboração. Desde que haja comprometimento político, qualificação técnica dos profissionais, engajamento dos atores locais, o **Regime de Colaboração é um caminho potente para reduzir as desigualdades que existem no país, promover a equidade e assegurar uma boa gestão.**