

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ESTADO-MUNICÍPIOS NO TOCANTINS NA EDUCAÇÃO: REGIME DE COLABORAÇÃO OU ARRANJOS ADMINISTRATIVO-LEGAIS

Rosilene Lagares – UFT

Resumo

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa que buscou compreender como estão se dando as relações intergovernamentais entre o Estado e os Municípios no Tocantins no campo das políticas públicas e da gestão da educação para a materialização do regime de colaboração, mesmo frente à inexistência de uma norma nacional; se há normas e orientações claras a respeito da forma e do conteúdo destas relações; e se há instância(s) de diálogo mútuo, negociação e pactuação permanentes entre os entes federados para a consecução das políticas públicas. Para seu desenvolvimento, os caminhos concentraram-se na abordagem qualitativa e na construção dos dados e informações por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O texto discute que, da mesma forma que em âmbito nacional, no Tocantins, o regime de colaboração, ainda, não está regulamentado/institucionalizado e não há uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação com os Municípios, mas sim ações/formas de colaboração que focalizam especificidades. Assim, o Estado carece de significação e normatização deste regime.

Palavras-chave: Políticas e gestão da educação. Educação municipal. Ações de cooperação.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ESTADO-MUNICÍPIOS NO TOCANTINS NA EDUCAÇÃO: REGIME DE COLABORAÇÃO OU ARRANJOS ADMINISTRATIVO-LEGAIS

O Brasil é um país federativo, com grandes e sérios entraves e problemas, o que supõe “o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas”; “a não centralização do poder

[com] a necessidade de certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade”; e “a realização do sistema federativo por cooperação recíproca”. (CURY, 2002, p. 1).

Especificamente, no campo da educação, com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 211), surge a nomenclatura ‘regime de colaboração’, não apenas a previsão de maneiras colaborativas como em outros campos. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.393/1996 (BRASIL, 1996, art. 8º a 11), são estabelecidos os contextos em que a colaboração tem de ser assegurada (FERNANDES, 2013). Nesta proposta, o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deve ser o aporte do federalismo cooperativo que objetiva a equalização das diferenças e dos conflitos federativos com a definição das competências e das responsabilidades entre os sistemas de ensino no Brasil.

Este regime é enfatizado por muitos como sendo o ponto de referência para a construção do Sistema Nacional de Educação. Sua implementação representa uma partilha das responsabilidades entre os referidos entes, todos movidos para o mesmo objetivo, a mesma intencionalidade, sendo a de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do Brasil. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo que pressupõe a autonomia de Estados e Municípios. O regime de colaboração é um princípio da Constituição Federal de 1988, que não torna vulnerável a autonomia dos entes federados, vez que sistema é a unidade da variedade. Assim sendo, preservar a diversidade e as peculiaridades locais implica a articulação em um todo coerente, como elementos que são da mesma Nação. Ainda, nesta repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico (SAVIANI, 2010).

Os pesquisadores tecem diversas considerações a respeito da notoriedade da amplitude alcançada por estas ideias e princípio (FERNANDES, 2013), reiteram a sua importância para a política nacional de educação, mas explicitam que se insere em uma teia de relações sociais mais amplas e articuladas a diferentes cenários, portanto, constituindo-se em vários desafios para a sua efetivação. Araújo (2010) e Fernandes (2013) reiteram que a Constituição de 1988 é imprecisa quando define cooperação e quando define colaboração. Teixeira e Mutim (2009) reforçam que há muitos questionamentos acerca do significado do regime de colaboração, com entendimentos

dúbios. Assim, ao se tornar uma expressão generalizada, mostra a fragilidade do conceito e, possivelmente, permite as ‘adesões compulsórias’, os ‘minipactos impostos’, revestidos como regime de colaboração. Ainda, atentam que há uma distorção da realidade, em uma perspectiva idealista e utópica, e o regime de colaboração não irá acontecer por decreto instituído, mas a partir de planejamento integrado de decisões compartilhadas. Fernandes (2013, p. 173) reforça a tese de que “a falta de regulamentação desse regime, somada a uma indefinição teórica, causa diferentes maneiras de interpretação”, e, “Essa ausência possibilita, aos entes federados, a condução de suas políticas da maneira que bem lhes convém. Assim, as ações realizadas acabam por ficar na dependência da articulação e interesse dos dirigentes da União, estados e municípios”.

Em normas e documentos nacionais, o regime de colaboração está implícito ou previsto, mas “descrito de forma ampla e genérica” (FERNANDES, 2013, p. 167), e não regulamentado especificamente, a despeito de Projetos de Lei já terem tramitado pelo Congresso Nacional, desde 1996, tendo por finalidade a sua regulamentação, todavia sem nenhum deles ter sido aprovado (CASSINI, 2011). Portanto, constituindo-se, ainda, em um princípio.

Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o princípio é explicitado para a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já as formas de colaboração estão previstas entre todos os entes federados para a organização de seus sistemas de ensino com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Na LDB/Lei nº 9.393/1996 (BRASIL, 1996), os entes federados organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. O Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 11 (BRASIL, 2012) expõe que a efetivação do regime de colaboração está condicionada a criação de Sistema Nacional de Educação.

Em planos da educação, a colaboração, a cooperação e o regime de colaboração, também, estão previstos. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007a) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2007b) foram instituídos, na perspectiva do Ministério da Educação, como um modelo de regime de colaboração inovador. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007c) é um compromisso que se define como a conjugação dos esforços de todos os entes federados em regime de colaboração para a melhoria da qualidade da educação básica.

No Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a), está previsto que os entes federados atuarão em regime de colaboração visando ao alcance das suas metas e à implementação das suas estratégias. O Plano reitera a colaboração e a cooperação nos processos de avaliação da educação nacional e trata do Sistema Nacional de Educação como o responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração. No Anexo da Lei, há menções do regime de colaboração em 25 (vinte e cinco) de suas Metas e estratégias.

O PNE (art. 7º), apesar de não explicitar a forma, afirma que “será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, significando uma possibilidade.

No que diz respeito à relação entre os Estados e seus Municípios, o PNE (art. 7º), da mesma forma, reitera o diálogo e o fortalecimento do regime de colaboração por meio da “instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”, outra possibilidade para tentar romper com relações clientelistas ou impositivas.

Nesse contexto normativo, político e teórico, apresentamos resultados de pesquisa acerca das relações intergovernamentais entre o Estado e os Municípios no Tocantins no campo da educação, que buscou compreender como estão se dando estas relações no campo das políticas públicas e da gestão da educação no Estado para a materialização do regime de colaboração, em especial, em se tratando das relações entre a esfera estadual e as municipais, mesmo frente à inexistência de uma norma nacional; se há normas e orientações claras a respeito da forma e do conteúdo destas relações ou há regulações caso a caso, na forma de convênios pontuais e temporários, decretos ocasionais, acordos informais; e se há instância(s) de diálogo mútuo, negociação e pactuação permanentes entre os entes federados para a consecução das políticas públicas.

Para o desenvolvimento da pesquisa, nossos caminhos concentraram-se na abordagem qualitativa (CRESWELL, 2010) e na construção dos dados e informações por meio de pesquisa bibliográfica, o que implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atentos ao objeto de estudo, e, por isso, não sendo aleatório (LIMA; MIOTO, 2007, p. 37); e documental (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.5; LÜDKE; ANDRÉ, 1986), porque “[...] possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural”, e permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social e

favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

Nessa perspectiva, o estudo está organizado em uma seção primária e três secundárias que abordam, respectivamente, as relações instituídas entre o Sistema de Ensino do Estado do Tocantins e as redes e sistemas municipais de ensino em nome do regime de colaboração em períodos históricos distintos.

2.1 Processo efetivo de institucionalização da educação no Tocantins e relações intergovernamentais

A um só tempo, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) cria o Estado do Tocantins, antigo Norte de Goiás, eleva os Municípios à condição de entes federados autônomos, portanto, com a possibilidade de organizar seus sistemas próprios de ensino, e define o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com um de seus princípios.

Instituído o mais novo Estado da federação, deflagra-se de fato um processo e esforço com vistas à organização política, administrativa, educacional, social, cultural do Tocantins. Isto, considerando sua elevada extensão geográfica, com peculiaridades inerentes à diversidade de constituição social, financeira e cultural da sua formação. Em todo o processo de organização e instalação, empreendeu-se um esforço conjunto construindo e reconstruindo tudo, tendo como referência outros Estados, porém contextualizando a realidade encontrada com as dificuldades e andamentos locais.

O Estado do Tocantins, em 2015, com 27 anos de criação vêm se firmando no cenário nacional, com população estimada para 2014 de 1.496.880 habitantes, com uma área total de 277.720,520 (km²) e uma densidade demográfica (hab/km²) 4,98, perfazendo um total de 139 Municípios (IBGE, 2014).

No processo efetivo de institucionalização de sistemas de educação há um movimento de construção e reconstrução permanentes, não se restringindo à instituição legal, com a necessidade da organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão e a relação permanente entre seus elementos constitutivos. No Tocantins, bem como nas redes e nos sistemas dos seus 139

Municípios, este processo inicia-se em um contexto de abandono histórico a que a região norte do Estado de Goiás foi sujeitada.

A organização da educação no Tocantins, considerando as instituições públicas e as privadas e suas relações com os órgãos e instituições municipais, são marcadas, também, pelas características do contexto nacional, como preconizado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), dos Municípios como entes autônomos e com o direito de organizarem sistemas próprios no âmbito educacional.

O sistema de ensino no Tocantins vem sendo institucionalizado concomitantemente à organização geral do Estado. Neste processo, a Secretaria de Estado da Educação (Seduc) vem sendo estruturada para cumprir e suprir as necessidades que a nova conjuntura demanda, conseqüentemente, com a sanção de normas institucionalizando a educação como exemplo: Lei nº 1.360, de 31 de dezembro de 2002 (TOCANTINS, 2002), que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino; Lei nº 1.533, de 29 de dezembro de 2004 (TOCANTINS, 2004), que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios do Profissional do Magistério da Educação Pública; Lei nº 1.859, de 6 de dezembro de 2007 (TOCANTINS, 2007), com vigência até 2015, instituindo o Plano Estadual de Educação, que está em avaliação para adequações ao PNE – Lei nº 13.005/2014; Lei nº 2.139, de 3 de setembro de 2009 (TOCANTINS, 2009), que revoga a Lei nº 1.360/2002 e dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino; Lei nº 2.601, de 5 de julho de 2012 (TOCANTINS, 2012a), que altera a Lei 2.139/2009, para tratar do estudo acerca dos símbolos nacionais e do Estado do Tocantins; Lei nº 2.859, de 30 de abril de 2014 (TOCANTINS, 2014a), que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública; Lei nº 2.871, de 3 de junho de 2014 (TOCANTINS, 2014b), que trata de direitos dos trabalhadores da educação.

As normas e documentos não regulamentam nem orientam, especificamente, o regime de colaboração, explicitando sua forma e/ou seu conteúdo.

Na Lei nº 1.360, de 31 de dezembro de 2002 (TOCANTINS, 2002), que a época dispunha sobre o Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, há a menção ao regime de colaboração e a colaboração:

a) Ao referir-se aos elementos do Sistema Estadual: “Art. 2º. Integram o Sistema Estadual de Ensino: [...] VIII – as instituições de ensino municipais que ofereçam educação básica e não possuam Sistema Municipal de Ensino **em regime de colaboração, quando for o caso**”. (Grifos nossos).

b) Na oferta da educação básica para a população rural: “Art. 8º. [...] III – **os municípios, em regime de colaboração com os Estados e com a União**, devem oferecer a educação infantil e o ensino fundamental às comunidades rurais, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade prevista;” (Grifos nossos).

c) Na busca de matrículas para o ensino fundamental: “Art. 80. **O Estado buscará a colaboração da União** nas ações de recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiverem acesso”. (Grifos nossos).

A Lei, também, refere-se à cooperação: “Art. 4º. Compete à Secretaria da Educação e Cultura: [...] VIII – manter intercâmbio **com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras**, a fim de obter **cooperação técnica e financeira** para a **modernização e expansão da educação**;” (TOCANTINS, 2002). (Grifos nossos).

Em 2009, a Lei nº 2.139, de 03 de setembro (TOCANTINS, 2009), que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino, e revoga a Lei de 2002 (TOCANTINS, 2002), também, faz menção ao regime de colaboração e a colaboração:

a) Na oferta da educação básica para a população rural: “Art. 7º. A oferta da educação básica para a população rural deve atender às peculiaridades dessa população, tendo em vista: [...] § 2º A atuação dos municípios na educação infantil e no ensino fundamental ofertado às comunidades rurais, inclusive para aqueles que não tiveram acesso a ela na idade prevista, **pode** ser realizada **em regime de colaboração com o Estado e com a União**.” (Grifos nossos).

b) Na busca de matrículas para o ensino fundamental: “Art. 73. **O Estado deve buscar a colaboração da União** nas ações de recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiverem acesso.” (Grifos nossos).

Em se tratando da expressão cooperação, a Lei (TOCANTINS, 2009, art 4º), também, a cita ao tratar da competência da Secretaria da Ciência e Tecnologia com a educação profissional técnica de nível médio: “[...] obter **cooperação técnica e financeira** para a modernização e expansão da educação profissional técnica de nível médio e superior;” (Grifos nossos).

Em se tratando das relações do Estado com o Município, no Tocantins, as esferas municipais que não disponham de sistema próprio de ensino não integram o Sistema Estadual, e apenas poderão ser atendidos pelos órgãos que integram o referido

sistema, mediante convênios, de modo subsidiário e apenas para emissão de atos legalizadores (TOCANTINS, 2009, art. 2º, § 1º).

No âmbito da Secretaria de Estado da Educação, desde a década de 90 são constituídos arranjos administrativos para a constituição de relações entre o Estado e os Municípios, os quais são alterados, sobretudo com as mudanças de governos, sendo a *Coordenadoria de Projetos Especiais*, em 1998; a *Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino (Asmet)*, em 2004; a *Diretoria de Assistência aos Municípios (Dam)*, em 2014; e, a partir de janeiro de 2015, a *Gerência de Apoio aos Municípios (Gam)*.

2.1.1 Final dos anos 1990 – Coordenadoria de Projetos Especiais

Em 1998, é criada na Seduc, a *Coordenadoria de Projetos Especiais*, para atender as demandas dos Programas implantados pelo Projeto Fundo de Fortalecimento da Escola do Ministério da Educação (Fundescola – MEC), como uma unidade facilitadora e integradora das ações com a incumbência de apoiar, promover e estabelecer a interlocução com os Municípios das Zonas de Atendimento Prioritário (Zap's) I e II, as secretarias e dirigentes dos diversos setores das escolas.

Este setor é composto por servidores do Sistema Estadual de Ensino e técnicos contratados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Pnud/Bird), com a função de coordenação dos processos de programação, execução e desenvolvimento de todas as ações financiadas pelo Fundescola no Tocantins e o gerenciamento da elaboração da programação, da execução dos projetos, da prestação de contas dos convênios e da certificação das despesas.

No que diz respeito às relações no campo das políticas públicas e da gestão da educação entre a esfera estadual e as municipais, mesmo que neste período já contássemos com o princípio constitucional do regime de colaboração, não há

explicitamente esta preocupação como política pública.

2.1.2 Primeira década dos anos 2000 – Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino

Com base no documento Histórico Coordenadoria de Projetos Especiais Fundescola (TOCANTINS, s/da, s/p), a *Coordenadoria* do Fundescola é incorporada pela *Assessoria* aos Sistemas Municipais de Ensino (Asmet), em julho de 2004, com as atribuições de assessoramento, articulação, auxílio, apoio, coordenação e acompanhamento de programas federais e estaduais junto aos Municípios; instituição e fortalecimento dos sistemas municipais de ensino; elaboração de projetos e implementação dos planos municipais de educação.

A Asmet surge como um departamento ligado a Subsecretaria de Educação Básica, a partir da aprovação de uma nova estrutura organizacional da Seduc: “[...] possivelmente, com o objetivo de cumprir as disposições da Constituição e da legislação referentes as responsabilidade dos entes federados, bem como o regime de colaboração [...]” (SILVA, 2013, p. 2).

Em se tratando das ações desta *Assessoria*, em boa parte, envolvem políticas, programas e projetos provenientes do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, como o Fundescola, Levantamento da Situação Escolar, Plano de Desenvolvimento da Escola, Escola Ativa, Livro Didático, Gestar I, Ensino Fundamental de Nove Anos, Projeto de Adequações de Prédios Escolares, Transporte Escolar, Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em 2011, no Tocantins, é firmado um “Protocolo de Intenções” (TOCANTINS, 2011, ementa), que intenciona atender as normas educacionais, em especial, a Constituição Federal de 1988, a LDB/Lei nº 9.394/1996 e ao Decreto nº 6.094/2007, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE)¹, com o objetivo de colaboração/cooperação na oferta de uma educação básica de qualidade, focando na avaliação do ensino, na formação de professores, na melhoria do transporte escolar e na promoção do debate para o aperfeiçoamento da educação.

¹ Decreto que equivocadamente é citado como Decreto nº 6.096/2007, do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

O objeto do Protocolo é “o **regime de colaboração/cooperação** previsto na legislação supramencionada na promoção de ações e atividades que contribuem para o processo de desenvolvimento da educação básica no Estado do Tocantins”. (TOCANTINS, 2011, Cláusula primeira). (Grifos nossos).

Como competências comuns às partes envolvidas, o Protocolo (TOCANTINS, 2011, subcláusula primeira) descreve ações que agregam procedimentos de avaliação do ensino; capacitação de servidores; formação de professores e profissionais de apoio escolar; melhoria de transporte escolar; estudos, debates, seminários e outras atividades para o aperfeiçoamento da educação básica no Estado.

Já a competência do Estado, por meio da Seduc, é “Oferecer **colaboração técnica e material** aos municípios no intuito de assegurar melhor desenvolvimento da educação básica no Estado do Tocantins.” (TOCANTINS, 2011, subcláusula segunda). (Grifos nossos).

Por fim, a competência dos Municípios é “Mobilizar e articular, junto à Secretaria da Educação e aos Conselhos Estaduais e Municipais da Educação, com vistas ao **desenvolvimento de atividade** que harmonize e integre os procedimentos necessários para melhoria da Educação Básica.” (TOCANTINS, 2011, subcláusula terceira). (Grifos nossos).

O referido documento é assinado apenas pelo Governador do Estado, Secretário de Estado da Educação e testemunhas, não contendo a assinatura do Prefeito ou Secretário Municipal de Educação, não se configurando, portanto, como uma regulamentação do regime de colaboração, além de definir as competências para a Seduc que seria a colaboração técnica e material aos Municípios. Esses, em contrapartida, se mobilizariam para a manutenção e o desenvolvimento da educação.

No âmbito deste Protocolo de Intenções, a Asmet é a responsável pela intermediação entre as ações do Ministério da Educação, do Estado e dos Municípios, articulando as políticas públicas, projetos e programas em educação, buscando a equalização entre as instâncias no sentido da melhoria da educação básica (TOCANTINS, 2011).

O Relatório da Asmet (TOCANTINS, 2013) destaca várias ações em cumprimento ao Protocolo de Intenções, como por exemplo, Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic); Convênios Culturais com Municípios; Liberação de Recursos, por meio de Convênios; Sistema de Avaliação, Monitoramento e Valorização da Educação do Estado do Tocantins (Salto/To): PAR; Programa “Um

computador por aluno" (Prouca); Sistema de Avaliação de Desempenho dos Servidores (Sad)/Curso de Capacitação; Programa Bolsa Família; Plano Municipal de Educação (PME); Transporte Escolar; Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor); Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares (Progestão); Programa de Formação Profissional (cursos profissionalizantes) (Profucionário); Programa Formação Pela Escola: Cursos de capacitação na execução das ações e programas financiados pelo FNDE para gestores estaduais, municipais, professores da rede estadual e municipal, conselheiros e membros de associações; Municipalização do ensino fundamental (anos iniciais).

Segundo o Relatório da Asmet intitulado Regime de colaboração estado/município (TOCANTINS, 2013), em 2012 há a formalização dos processos de municipalização de 42 (quarenta e duas) escolas, envolvendo 2.258 (dois mil duzentos e cinquenta e oito) alunos e 30 (trinta) Municípios e, em 2013, de 59 (cinquenta e nove) Municípios que estiveram em processo de análise para a municipalização em 2014.

Em síntese, as ações desenvolvidas no ano de 2012 pela Asmet com as Prefeituras e secretarias de educação (TOCANTINS, 2012b, s/p) envolvem aspectos de gestão e pedagógicos, boa parte delas derivadas de projetos e ações do Ministério da Educação.

Outro documento, publicado pela Seduc, intitulado Regime de Colaboração Estado e Município, relaciona quatorze ações da Asmet junto aos Municípios como sendo regime de colaboração, novamente, com ênfase em programas federais: PAR, Parfor, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Transporte Escolar, Pnaic, Programa de Formação Continuada na Modalidade a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) (TOCANTINS, s/db, s/p).

No resumo do documento, encontraram-se seus objetivos, o qualificando como mecanismo legal para a efetivação do regime de colaboração: *O Protocolo de Intenções* [...] visando à **colaboração/cooperação** na oferta de uma educação de qualidade é um dos mecanismos legais utilizados para a efetiva colaboração preconizada na Constituição Federal. (TOCANTINS, s/db, s/p). (Grifos nossos).

Do exposto, nesse período, observamos que o trabalho da Asmet agregou um conjunto de ações, mas não propriamente o regime de colaboração, ou seja, são ações mais calcadas em interesses de governantes, com decisões, metas e ações temporárias, acordos isolados e relações verticais, do que uma via de mão-dupla em que os entes

federados caminhem no sentido horizontal como determina a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

É possível inferirmos que, por um lado, houve esforços e ações concretas e significativas dos agentes institucionais do campo da educação tocantinense no apoio técnico à educação municipal no Estado. Contudo, ainda há a necessidade de maior fundamentação e agilidade, maior número de dados e de informações sistematizados relativos à educação municipal no Estado, mais discussões a respeito do sentido e dos elementos constitutivos de um Sistema Municipal de Educação, da regulamentação/institucionalização do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, do planejamento coletivo entre os sistemas de educação, para evitar a fragmentação ou sua continuidade na organização e na gestão da educação tocantinense.

2.1.3 Segunda década dos anos 2000 – Diretoria de Assistência aos Municípios²

A *Diretoria de Assistência aos Municípios (Dam)* substituiu a *Asmet*, em 2014, como objetivo de assessorar as Redes Municipais de Ensino (SILVA, 2013).

Dentre as suas ações, a principal é o apoio ao processo de elaboração ou adequação dos planos de educação pelos Municípios e pelo Estado em atendimento à Lei do PNE nº 13.005/2014. Para o desenvolvimento desta ação com os Municípios que aderiram ao trabalho, quatro técnicos da Diretoria e quatro profissionais da educação, indicados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Undime), são designados como Avaliadores Educacionais do Ministério da Educação.

Como uma das ações destes Avaliadores, é elaborado o documento Projeto de Apoio para Adequação e/ou Elaboração dos Planos de Educação Estadual e Municipais no Tocantins (TOCANTINS, 2014c, p. 5), que prevê três instâncias básicas envolvidas neste processo, sendo a Seduc, a Undime e as Secretarias Municipais de Educação, com a justificativa de “garantir a participação da sociedade civil, especialmente dos segmentos da educação e setores sociais”, sendo “fundamental [a] adoção de mecanismos que

² A partir de janeiro de 2015, a Dam é transformada em *Gerência de Apoio aos Municípios (Gam)* e, no que diz respeito às relações intergovernamentais entre o Estado e os Municípios, está surgindo mais um arranjo administrativo-legal, por meio de um Termo de Cooperação Técnica, a ser celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação e o Município, em construção, com o objetivo de regulamentar parceria e fixar compromissos recíprocos com vistas a oferecer assessoria e assistência técnica ao Município, com intervenção da Undime-Tocantins.

promovam debates permanentes de educação, numa perspectiva de responsabilização, definindo atribuições, nesse processo coletivo [...]”.

Nesse processo, são atribuições coletivas da Seduc e da Undime Tocantins (TOCANTINS, 2014c, p. 6): coordenação do processo; instituição de equipe técnica; formação continuada da equipe técnica estadual e dos dirigentes e técnicos municipais no processo de adequação e/ ou elaboração dos planos; garantia da infraestrutura básica e materiais necessários para o pleno desenvolvimento dos trabalhos dos Avaliadores Educacionais; desenvolvimento de ações que possibilitem a ampla, efetiva e democrática participação da comunidade, no processo de elaboração e ou adequação os planos; assistência técnica às comissões municipais.

Segundo o Documento (TOCANTINS, 2014c, p. 8), a Dam, juntamente com outras instituições parceiras, especialmente, a Undime, coordena esse processo de apoio na elaboração e/ou adequação dos PMEs.

Os Municípios, por meio das suas Secretarias de Educação, são responsáveis pelo trabalho em seus Territórios, envolvendo a sociedade representada (TOCANTINS, 2014c, p. 7).

A Dam é um departamento que tem realizado formações e assessoria na busca da integração e orientações junto aos Municípios tocantinenses. Contudo, estes entes federativos têm dificuldades de montar equipes técnico-pedagógicas para atenderem às demandas de um sistema de educação, situação dificultada pela rotatividade de profissionais em decorrência das trocas políticas, o que provoca rupturas e descontinuidade de atividades.

À guisa de conclusão

Da mesma forma que em âmbito nacional, no Tocantins, o regime de colaboração, ainda, não está regulamentado/institucionalizado. Também, não há uma instância permanente de ‘negociação, cooperação e pactuação com os Municípios’, mas sim ações/formas de colaboração que focalizam especificidades. Na verdade, as relações instituídas entre os sistemas estadual, municipais e as redes de ensino, acontecem, especialmente, por meio de arranjos e departamentos na Seduc/Dam (agora Gam), que podem ser caracterizadas mais como arranjos administrativos e legais; com ações de cooperação mais pontuais, temporárias e não sistemáticas; na forma de termos de

cooperação, protocolos de intenções e convênios; mais como mediação de programas do governo federal; com a indução de políticas para a área da educação; não trabalhando com a ideia do compartilhamento justo e equitativo de tarefas e custos das políticas educacionais; denominados, equivocadamente, como regime de colaboração, como é o caso dos processos de municipalização do ensino fundamental e de elaboração ou adequação dos PMEs.

Para Araújo (2010, p. 239), “Dado que o regime de colaboração é nada mais que a gestão associada de serviços, os convênios e consórcios são instrumentos que viabilizam, de algum modo (ainda que precário e não sistemático), esse instituto, porém, ao contrário do regime de colaboração, não necessitam ser regulamentados por lei complementar”.

Portanto, precisamos observar se o que está sendo instituído sobrecarrega os Municípios, se há o debate/diálogo necessário evitando as decisões unilaterais e permitindo a discussão dos possíveis obstáculos econômicos, políticos, legislativos; se há uma política de financiamento; se há a definição clara e objetiva das atribuições de todas as esferas; se há a preservação da unidade nacional e da autonomia dos entes federados; e, como consequência, se garante ou compromete a oferta da educação de qualidade, um bem público e direito social de todas as pessoas, em todos os níveis, etapas e modalidades.

Assim, sem incorrer no fatalismo, este regime pode ser algo utópico. Isto, considerando que é um país com disparidades regionais enormes que funciona sob o estigma da tensão centralização e descentralização e os conflitos de poder; um país que ainda não se definiu quanto ao que significa o termo regime de colaboração; um país em que a União, a instância que mais arrecada, não assume a responsabilidade pela educação básica, deixando enormes problemas para Estados e Municípios; um país em que a maioria dos Municípios tem recursos limitados para suprir as necessidades básicas na educação; um país em que a política partidária permeia as relações de poder em seus Municípios. Assim, sua efetivação implica em uma mudança de concepção e postura no que concerne ao tema educação e seus responsáveis.

Por fim, em nossa perspectiva, o regime de colaboração pode vir a ser incentivo para a garantia da educação de qualidade na grande maioria dos Municípios do Tocantins, considerando as suas limitações financeiras, técnicas, administrativas, estruturais. Enfim, considerando que os Municípios são a ponta do processo, nos quais

as dificuldades se avultam e a maior parte da educação básica acontece, na sua forma mais real possível.

Também, não podemos secundarizar a história de tensões políticas, de interesses conflitantes e de relações competitivas, baseada em jogos de interesses, de poder e de força no País, na sociedade e na esfera educacional, pelo controle das diversas instâncias do poder. Nesse processo, compreendemos que é preciso superar visões sistêmicas neutras e avançar para análises e propostas que deem centralidade às tensões políticas inerentes aos jogos de poder. Em outros termos, o debate e a normatização da distribuição de competências e recursos entre os entes federados e seus sistemas de ensino deverão ser perpassados por uma análise a respeito dos conflitos federativos que, por sua vez, perpassam as bases jurídicas, políticas e material no Brasil.

Então, há um Brasil real que precisa do enfrentamento às disputas de poder, que precisa de definições acerca do regime de colaboração. Da mesma forma, há um Tocantins que carece de significação e normatização deste regime. É nesse sentido que realizamos esta pesquisa, ou seja, como uma das possibilidades de reflexão e contribuição com esta regulamentação. Neste momento histórico de elaboração ou adequação dos planos estaduais e municipais em consonância com o PNE, podemos pensar que estejamos em contextos férteis!

Referências

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. [Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014](#). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2012**. Dispõe sobre Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Brasília, DF, 2012. 2014b. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007a. 2014b. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**. SEB/MEC, Brasília, DF, 2007c. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: [12 de dezembro de](#) 2014.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: [12 de dezembro de](#) 2014.

CASSINI, Simone Alves. Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011.143f. **Dissertação de Mestrado**, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.** vol.23 no. 80, Campinas, Sept. 2002.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. **Revista Educ. Foco**, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176 nov 2012/fev 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 1.07.2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 25/11/2104.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45 2007.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação. **Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. – Brasília: MEC, 2010. 2 v.

SILVA, Aldeniza Pereira da. Regime de Colaboração Estado e Municípios do Tocantins no campo da educação: da Asmet a municipalização do ensino – sujeitos, justificativas, objetivos, ações, impasses, perspectivas. **Monografia Graduação**. Curso de Pedagogia do Campus de Palmas da Universidade Federal do Tocantins (UFT). 2013. (Mimeo).

TEXEIRA, Ana Maria Silva; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Regime de Colaboração: meio para a organização dos Sistemas de Educação. **Revista da FAEEBA**. Salvador, n. especial p.155-160, jul./dez. 2009 Disponível em: www.uneb.br/revistadafaeeba. Acesso em: 20 de agosto de 2013.

TOCANTINS. Secretaria Estadual de Educação. **Histórico da Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino** (ASMET). Palmas, TO, s/d. (Mimeo).

TOCANTINS. Secretaria Estadual de Educação. **Histórico Coordenadoria de Projetos Especiais Fundescola** (TOCANTINS, s/d, s/p). Palmas, TO. (Mimeo).

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.859**, de 30 de abril de 2014. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública. Palmas, TO, 2014a. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2014.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.871**, de 3 de junho de 2014. Altera as Leis 1.818, de 23 de agosto de 2007 e 1.654, de 6 de janeiro de 2006, e adota outras providências. Palmas, TO, 2014b. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de outubro de 2014.

TOCANTINS. Secretaria Estadual de Educação. **Projeto de Apoio para Adequação e/ou Elaboração dos Planos de Educação Estadual e Municipais no Tocantins**. Tocantins, 2014c. Palmas, TO, 2014. (Mimeo).

TOCANTINS. Secretaria de Estado da Educação. **Regime de Colaboração Estado e Município**. Relatório de atividades (2013). Palmas, TO, 2013. (Mimeo).

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.601**, de 5 de julho de 2012. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino. Palmas, TO, 2012a. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

TOCANTINS. Secretaria de Estado da Educação. **Asmet: Relatório de atividades** (2012). Palmas, TO, 2012b. (Mimeo).

TOCANTINS. Secretaria Estadual de Educação. **Protocolo de Intenções: colaboração/cooperação qualidade na educação básica**. Palmas, TO, 6 dez. 2011. (mimeo).

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.139**, de 3 de setembro de 2009. Revoga a Lei nº 1.360 e Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. Palmas, TO, 2009. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 1.859**, de 6 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Estadual de Educação. Palmas, TO, 2007. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 1.533**, de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios do Profissional do Magistério da Educação. Palmas, TO, 2004. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 1.360**, de 31 de dezembro de 2002. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. Palmas, TO, 2002. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 20 de fevereiro de 2014.