

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ELISA PATRÍCIA PAIVA DE ALCÂNTARA

**PARCERIA PELA ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO:  
ANÁLISE DA POLÍTICA COLABORATIVA DO ESTADO AMAPÁ (2019-2023)**

MACAPÁ-AP

2024

ELISA PATRÍCIA PAIVA DE ALCÂNTARA

**PARCERIA PELA ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO:  
ANÁLISE DA POLÍTICA COLABORATIVA DO ESTADO AMAPÁ (2019-2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta

MACAPÁ-AP

2024

**ELISA PATRÍCIA PAIVA DE ALCÂNTARA**

**PARCERIA PELA ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO:  
ANÁLISE DA POLÍTICA COLABORATIVA DO ESTADO AMAPÁ (2019-2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amapá (PPGED/UNIFAP), como requisito avaliativo para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Banca Examinadora**

---

Ilma de Andrade Barleta.  
Universidade Federal do Amapá (Presidente)

---

André Rodrigues Guimarães  
Universidade Federal do Amapá (Titular Interno)

---

Maria Edilene dos Santos Ribeiro  
Universidade Federal do Pará (Titular Externa)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP  
Elaborado por Cristina Fernandes – CRB-2 / 1569

---

A347p Alcântara, Elisa Patrícia Paiva de.

Parceria pela alfabetização em regime de colaboração: análise da política colaborativa do Estado do Amapá (2019 - 2023) / Elisa Patrícia Paiva de Alcântara. - Macapá, 2024.

1 recurso eletrônico. 111 folhas.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Coordenação de Curso de Pós-graduação em Educação. Macapá, 2024.

Orientadora: Ilma de Andrade Barleta.

Coorientador: .

Modo de acesso: World Wide Web.

Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

1. Política colaborativa. 2. Regime de colaboração. 3. Parceria pela alfabetização. I. Barleta, Ilma de Andrade, orientadora. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 23. ed. – 372.4

---

ALCÂNTARA, Elisa Patrícia Paiva de. Parceria pela alfabetização em regime de colaboração: análise da política colaborativa do Estado do Amapá (2019 - 2023). Orientadora: Ilma de Andrade Barleta. 2024. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Educação. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2024.

Dedico este trabalho aos meus pais, Ernesto Tavares Alcântara e Apolônia de Fátima Paiva (*in memoriam*), pelo amor incondicional.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha família, em especial ao meu pai Ernesto Tavares Alcântara, por apoiar as minhas escolhas e me deixar viver os meus sonhos.

Aos meus irmãos, Elisson Roger Paiva de Alcântara e Eloisa Cristina Paiva de Alcântara, por sonharem junto comigo. Esta conquista não é só minha, mas de todos nós.

A minha orientadora, Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta, pela amizade e parceria durante este período de mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UNIFAP), pela oportunidade de vivenciar a experiência de se tornar pesquisadora, em meio aos desafios da pós-graduação na Amazônia.

Aos meus colegas de turma, em especial ao Wollacy e ao Jessé, pela amizade e por compartilhar as “dores” ao longo do curso de mestrado.

Aos meus amigos, Hernando Munhoz, Tainara Loureiro, Camila de Jesus e Elihana Almeida, por acreditarem na minha capacidade.

A todos e a todas que compartilham o interesse no campo de debate das políticas educacionais.

*“Mundo que é feito da nossa percepção, se há defeito a solução para tudo que nos acontece de súbito.”*

(O Teatro Mágico – Quantas Mais)

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a Política Colaborativa no estado do Amapá, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração da Educação (Colabora Amapá Educação), instituído pela Lei n.º 2.448/2019, no período de 2019 a 2023. O Colabora Amapá Educação integra a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC), o qual busca, a partir da articulação entre estados e municípios, implantar programas de alfabetização que auxiliem os sistemas de ensino brasileiros a melhorarem a qualidade da educação e a elevarem os seus índices educacionais. Assim, traz-se como problema de pesquisa: como se deu a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá-AP a partir da institucionalização do programa Colabora Amapá Educação, no âmbito da Parceria pela Alfabetização? A pesquisa parte de uma perspectiva crítica buscando compreender o movimento histórico e dialético da realidade social. Dessa forma, para a compreensão do objeto em sua totalidade, utilizou-se como procedimento metodológico a análise documental, com referência em Evangelista (2009), que compreende o documento como representação da forma de pensar de um dado momento histórico. Os resultados da pesquisa indicam que o Colabora Amapá Educação se insere em um contexto de crescente movimento na construção da hegemonia em torno da (des)regulamentação do regime de Colaboração no formato de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) para uma reformulação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Dessa forma, evidência uma coalização de interesses na construção do consenso para a definição das políticas educacionais. Sendo assim, os governos dos estados vêm desenvolvendo ações para a implementação de experiências colaborativas com foco na alfabetização de crianças até o 2º ano do ensino fundamental por meio da Parceria pela Alfabetização em regime de Colaboração (PARC). Nesse contexto, o estado do Amapá foi o primeiro estado da região norte a implantar uma política colaborativa entre estado e municípios, tendo como referência a experiência do estado do Ceará. Sendo assim, o Programa de Aprendizagem do Amapá (PAAP), hoje referenciado como PCA, tem atuado como um sistema que responsabiliza a escola, ao vincular os resultados das avaliações à concessão de prêmios e ao financiamento, por meio do repasse de recursos.

**Palavras-chave:** Política Colaborativa; Regime de Colaboração; Parceria pela Alfabetização.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the Collaborative Policy in the state of Amapá considering the establishing of the Educational Collaborative Regime (Colabora Amapá Educação), established by the Law 2.448/2019 in the span from 2019 to 2023. The Colabora Amapá Educação includes the Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC) which then aims, by the articulation between the federal states and local municipalities, to implement Literacy programs that may help improve Brazilian educational systems in regards to both education quality and indexes. Thus we set the topic for this research: how was the implementation of the Collaborative Policy in the state of Amapá-AP by the establishing of the Colabora Amapá Educação program, during the Parceria pela Alfabetização? This research is based upon a critic perspective which attempts to understand both historic and dialectic movements within social reality. Therefore, in order to fully understand the subject, document analysis was used as the methodological procedure, making reference to Evangelista (2009), who considers documents as the representation of a way of thought in a given moment in history. The research results show that Colabora Amapá Educação is part of the context of an increasing dispute movement for the hegemony regarding the (dis)regulation of the Collaborative Regime that resembles the Arranjos de Desenvolvimento da Educação for the reformulation of the National Educational System (SNE). That way, it highlights a coalition of interests to reach a concensus towards the definition of education policies. Thus, State governments have been developing actions to put in place cooperative experiences concentrating on the literacy process for children as far as the second year of elementary school through Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC). In this context, the Amapá state was the first in North region to implement a collaborative policy between state and municipalities, having the experience in Ceará state as reference. Thence, the Learning Program of Amapá (PAAP), currently known as PCA, has acted as a system which assigns responsibility to the school, as it links the evaluation results to rewards and financing, by providing resources.

**Key-words:** Collaborative Policy; Collaborative Regime; Partnership For Literacy; Education Policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do Tempo: eventos que marcaram a implementação da Política Colaborativa do Amapá.....	47
Figura 2 – Fatores de Sucesso para a implementação do Regime de Colaboração.....	52
Figura 3 – Estrutura da Governança Participativa do Regime de Colaboração no estado do Amapá.....	53
Figura 4 – Visão Geral das 10 medidas estruturais para a educação.....	55
Figura 5 – Mapa do Brasil .....	64
Figura 6 – Rede Instituto Natura .....	66
Figura 7 – Desenho Institucional do PARC .....	71
Figura 8 – Panorama dos estados em Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração.....	72
Figura 9 – Distribuição de matrículas nas escolas públicas .....	82
Figura 10 – Linha do Tempo do processo de implementação da Política Colaborativa do estado do Maranhão.....	83
Figura 11 – Governança Participativa e definição dos principais atores.....	85
Figura 12 – Lançamento do Programa Criança Alfabetizada.....	91
Figura 13 – Material Educacional Nova Escola (MENE/PCA) .....	92
Figura 14 – Regras para o repasse do ICMS .....	96

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Percentual de matrícula na Pré-escola .....	36
Quadro 2 – Percentual de oferta de atendimento de crianças de 0 a 3 anos .....	36
Quadro 3 – Estrutura da governança administrativa do Instituto Natura .....	63
Quadro 4 – Panorama das regiões .....	65
Quadro 5 – Conselho Administrativo da Fundação Lemann .....	67
Quadro 6 – Panorama dos estados em Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração	68
Quadro 7 – Formação de Professores em Regime de Colaboração.....	77
Quadro 8 – Processo de planejamento para institucionalização do PAES .....	86
Quadro 9 – Escolas Apoiadoras (melhores resultados) .....	88
Quadro 10 – Escolas Apoiadas (menores resultados) .....	88
Quadro 11 – Resultado da Avaliação do Sispaeap em Língua Portuguesa.....	95
Quadro 12 – Resultado da Avaliação do Sispaeap em Matemática.....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Espírito Santo .....	82
Gráfico 2 – Resultado da ANA em Leitura, no ano de 2016.....	90
Gráfico 3 – Resultado da ANA em Escrita, no ano de 2016.....	90
Gráfico 4 – Resultado do IDEB 2017 – Anos Iniciais.....	90

## LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AMP	Associação dos Municípios do Paraná
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BTD	Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPAES	Coordenação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo
DCTMA	Documento Curricular do Território Maranhense
EMI	Ensino Médio Integral
EpV	Educar pra Valer
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEA	Governo do Estado do Amapá
ICE	Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE – ALFA	Índice de Desenvolvimento da Alfabetização
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
ISG	Instituto Sonho Grande
MAIS PAIC	Programa de Aprendizagem na Idade Certa
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCE	Movimento Colabora Educação

MDC	Material Didático Complementar
MEC	Ministério da Educação
NCPM	Núcleo de Cooperação Pedagógica
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAAP	Programa de Aprendizagem do Amapá
PAES	Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCA	Programa Criança Alfabetizada
PCNS	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação do Amapá
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação
RCP	Referencial Curricular do Paraná
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SERP	Sistema Educacional da Rede de Proteção
SNE	Sistema Nacional de Educação
SISPAEAP	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Amapá
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará
TPE	Todos Pela Educação
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAAR	Valor Aluno Ano por Resultado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 O CONTEXTO DE INSERÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: DESDOBRAMENTOS SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
2.1 ESTADOS, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	24
2.2 APONTAMENTOS LEGAIS SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAPÁ.....	29
2.3 PRESSUPOSTOS INICIAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP: COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO – MARCO DE CONSOLIDAÇÃO.....	47
<b>3 FATORES DE “SUCESSO” NA CONSOLIDAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO AMAPÁ/AP.....</b>	<b>52</b>
3.1 A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA COMO UM “FATOR DE SUCESSO”, NA IMPLEMENTAÇÃO DO COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO.....	52
3.2 PERFIL DAS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DO COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO.....	56
<b>4 PARCERIA PELA ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO: DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA COLABORATIVA.....</b>	<b>70</b>
4.1 PANORAMA DO BRASIL E DOS ESTADOS.....	70
4.2 EXPERIÊNCIAS COLABORATIVAS.....	78
<b>4.2.1 Paraná.....</b>	<b>78</b>
<b>4.2.2 Maranhão.....</b>	<b>81</b>
<b>4.2.3 Espírito Santo.....</b>	<b>86</b>
4.3 O PROGRAMA CRIANÇA ALFABETIZADA.....	89
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a Política Colaborativa do estado do Amapá a partir da institucionalização do Regime de colaboração da educação (Colabora Amapá Educação) como parte do programa de Parceria pela Alfabetização (PARC), ao qual entre os seus objetivos está a busca pela melhoria da qualidade educacional a partir da elevação dos índices educacionais.

Desta maneira, o regime de colaboração é um tema central no campo de discussões das políticas educacionais, enquanto princípio federativo, ao viabilizar por meio de uma gestão de cooperação horizontal uma integração entre as políticas, a corresponsabilidade entre os entes federados na oferta educacional, com vistas a equalização das desigualdades presente nos territórios, aprofundadas no processo de municipalização.

Nesse sentido, a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação se faz necessária ao permitir uma reorganização dos sistemas de ensino, enquanto unidade, ou seja, um conjunto coerente e intencionalmente reunido para um determinado fim (SAVIANI, 2015). No entanto, a sua efetivação consiste na regulamentação do regime de colaboração, agenda esta em disputa em torno de projetos de classe distintos.

Segundo Araújo (2013), o campo de disputa em torno da regulamentação é representado por um lado pelos “reformadores empresariais” que defendem uma proposta de regime de colaboração horizontal com protagonismo das instituições privadas e de outro os educadores na defesa pelo debate político que assegure a oferta educacional de qualidade socialmente referenciada.

No estado do Amapá, o Colabora Amapá Educação, programa que viabiliza o regime de colaboração da educação, teve o seu lançamento no ano de 2018 com a assinatura do Termo de Cooperação técnica e Financeira entre o governo do estado e as prefeituras dos 16 municípios. No entanto, a sua institucionalização só ocorreu no ano de 2019 com a aprovação da lei 2.448/2019, ao qual instituiu o regime de Colaboração da Educação – Colabora Amapá Educação.

O referido programa atua sob dois eixos principais: o eixo administrativo e o eixo aprendizagem. O eixo administrativo, se refere ao fomento de estratégias visando à racionalização e a otimização de recursos. Já o eixo aprendizagem, “visa à melhoria da aprendizagem dos estudantes amapaenses e a elevação dos índices educacionais com foco na equidade.”. (AMAPÁ, 2019, p. 4).

As políticas educacionais com foco nos resultados e na prestação de contas da aprendizagem dos estudantes têm ganhado destaque no cenário brasileiro, em especial com a reforma do Estado Neoliberal e a reforma educacional iniciadas no Brasil, a partir da década de 1990, modificando a atuação dessas políticas, no sentido de introduzir aspectos gerenciais que responsabilizam a escola e o trabalho docente pela melhoria da qualidade da educação. Segundo Krawczyk e Vieira (2008), a reforma educacional é marcada pela criação de um Sistema Nacional de Avaliação, que introduziu as avaliações em larga escala para diferentes níveis de ensino, como a Provinha Brasil e a Prova de Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). A criação do IDEB, em 2007, como parte das ações no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também foi um fator importante da reforma, como um mecanismo de regulação e mensuração da qualidade da educação, a partir do desempenho nas avaliações, do fluxo escolar aprovação/retenção e do número de abandono.

A reforma educacional no Brasil iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com o intuito de consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, de reverter o exíguo atendimento dos ensinos fundamental e médio, bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar (Krawczyk, 2008, p. 3).

Nesse sentido, a busca pela melhoria da qualidade da educação, em especial da escola pública, tem suscitado o interesse de organizações não governamentais, da sociedade civil e dos organismos multilaterais. Segundo Evangelista (2014), o conceito de qualidade da educação tem uma relação direta com a função social da escola e a transmissão do conhecimento construído e historicamente acumulado. No entanto, no contexto de reforma educacional, a concepção de qualidade da educação está vinculada pelos bons resultados nas avaliações externas e de larga escala.

Segundo a autora, a disseminação desse conceito de qualidade teve ampla participação dos organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (Evangelista, 2014). Nesse sentido, o enfoque dessa concepção está relacionado a um modelo de autogestão da escola, de fazer mais com menos, de uma qualidade que pode ser alcançada a partir de uma “boa gestão”. No entanto, para Evangelista (2014), esse enfoque prioriza uma abordagem apenas técnica da qualidade, desconsiderando outros elementos essenciais para a compreensão da realidade, como os determinantes econômicos, políticos e sociais.

Assim, partimos do pressuposto de que o Colabora Amapá Educação pode se configurar como uma política de regulação da educação, incorporando aspectos gerenciais nos

sistemas de ensino estadual e municipal, como a responsabilização, para o alcance dos índices educacionais nas avaliações, tendo os resultados como parâmetros de mensuração da qualidade educacional, baseada em evidências, atuando como um sistema de responsabilização ou *accountability*, a partir da concessão de incentivos e prêmios financeiros às escolas que alcançam os melhores resultados.

Segundo Schneider e Nardi (2015), o termo *accountability* ainda é um “conceito em transformação”, que se configura como um sistema de prestação de contas, que abrange não somente as avaliações, mas também alinhado a outros mecanismos, atuando como um sistema de controle de qualidade. Para os autores, essa forma de controle da qualidade representa um dos estágios do Estado – avaliador<sup>1</sup>, ao qual ganha abrangência a partir da incorporação de um modelo gerencial para a administração pública, articulada ao contexto neoliberal, do final da década de 1980 e início de 1990 no Brasil.

Sendo assim, como problema de pesquisa questionamos: como se deu a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração da educação (Colabora Amapá Educação) no âmbito da Parceria pela Alfabetização?

Dessa forma, as questões norteadoras do estudo são: quais as interfaces da Política Colaborativa no estado do Amapá com a contrarreforma do estado no contexto neoliberal? Qual é o papel da Governança participativa na implementação do Colabora Amapá Educação, considerando a atuação dos parceiros privados? Como se deu a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração no estado do Amapá?

Nesse sentido, para respondê-los, o objetivo geral consiste em analisar a Política Colaborativa no estado do Amapá/AP a partir da institucionalização do Programa Colabora Amapá Educação no âmbito da Parceria pela Alfabetização. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se: discutir as interfaces da Política Colaborativa no estado do Amapá com a contrarreforma do estado no contexto neoliberal; b) compreender o papel da governança como um dos fatores de “sucesso” na implementação do Colabora Amapá Educação; c) analisar como se deu a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração no estado do Amapá/AP.

O interesse pela pesquisa se deu a partir da minha experiência como Coordenadora Pedagógica na rede municipal de ensino de Macapá-AP, ao qual atuei entre os anos de 2019 a

---

<sup>1</sup> A expressão Estado Avaliador tem a ver, portanto, com o fortalecimento de referenciais neoliberais, representados pela adesão de medidas políticas e administrativas, ajustadas às leis do mercado, e pela sofisticação dos mecanismos de controle e responsabilização dos resultados obtidos pelos sistemas educacionais (SCHNEIDER; NARDI, 2015).

2022, sendo que participei da efetivação do PCA na escola em que atuava, bem como das formações ofertadas pelo Programa, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED/AP). Na ocasião, inquietava-me o fato de o referido Programa ser inspirado na metodologia do MAIS PAIC, do Ceará, implementado no ano de 2007, o qual se tornou referência nacional pelos resultados alcançados.

Nesse sentido, algumas pesquisas realizadas por Pereira (2014), Camarão, Ramos e Albuquerque (2015), Valdevino (2018) e Freire e Silva (2021) apontam que o MAIS PAIC, do estado do Ceará, configura-se como uma Política de responsabilização, ao consolidar a gestão por resultados na política educacional Cearense, mediante articulação de diferentes mecanismos de *accountability*, como: avaliação externa, incentivos fiscais e prêmios, atuando como reguladores da educação.

De acordo com Camarão, Ramos e Albuquerque (2015), o Paic consolidou a política de GpR como importante, senão principal, vertente das políticas educacionais, que envolveu e integrou esferas de governo, instituição escolar, docentes e discentes na corrida pelos resultados. De acordo com os autores, isso ocorre porque a elevação dos resultados consiste no principal foco do programa, que tem no Spaece o seu grande instrumento avaliativo externo. Mediante a consolidação do Spaece, no âmbito do Paic, a GpR e as políticas de *accountability* se estabeleceram na política educacional cearense (Freire; Silva, 2021, p. 13).

Dessa forma, mediante tais considerações e a partir da vivência no dia a dia escolar, bem como das formações do Programa, consideramos a necessidade de compreensão do processo de implementação da referida política, o qual consolidou a Política colaborativa no estado do Amapá, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração da Educação.

A partir do levantamento da revisão de literatura, feito no banco de dados dos Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDT), nos últimos cinco anos, utilizando como palavras-chave “Regime de Colaboração” e “Política Colaborativa”, foram encontrados 109 trabalhos, entre Teses e dissertações, e 35 artigos. Dos 109 trabalhos encontrados, entre teses e dissertações, a maioria não apresentava, nos campos título e resumo, as palavras-chave escolhidas “Regime de Colaboração” e “Política Colaborativa”, sendo, assim, selecionados apenas 10 trabalhos.

Dos 10 trabalhos selecionados, entre teses e dissertações, quatro deles, sendo uma tese e três dissertações, abordam o processo de implementação do Regime de Colaboração, abrangendo experiências de diferentes estados brasileiros, como, Ceará, Minas Gerais e Maranhão. Destacam-se os estudos de Schwaitzer (2021), que analisam os arranjos do PAIC

no estado do Ceará, utilizando como fonte os principais atos normativos da política, as entrevistas, como, também, estatística descritiva das fontes de dados técnicas e financeiras.

Os resultados da pesquisa mostraram que o PAIC possui um elevado grau de ambiguidades no que se refere às normas orientadoras, como, também, diferentes níveis de conflito, em especial político-partidários. Apontou, também, que um dos principais fatores que contribuíram para a sua implementação foi o Federalismo, que orienta a organização do Estado brasileiro.

Outro trabalho que se destaca, nesse campo, foi o estudo realizado por Lustosa (2022), que traz a experiência do estado do Maranhão. O objetivo da pesquisa se propôs a avaliar o Programa Escola Digna, tendo em vista o regime de colaboração entre os municípios que foram beneficiados. Os resultados da pesquisa mostraram que o Programa se propôs a romper com a antiga lógica de dualidade e centralidade política, originando-se um processo de reversão das desigualdades consolidadas socialmente no estado do Maranhão, incluindo a inserção de um maior quantitativo de alunos em escolas, com boa qualidade, e o fortalecimento da descentralização como base funcional.

Os outros cinco trabalhos, sendo três teses e duas dissertações, trazem como enfoque principal o Regime de Colaboração, tendo como categoria central o **Federalismo**. São estudos realizados por Koetz (2018); Moraes (2020); Moura (2018); Torres (2020); Candido (2019). Dentre eles, podemos pontuar os estudos realizados por Torres (2020), que, em sua tese, a partir de fontes bibliográficas e documentais, procura entender se os meios de financiamento supletivo e redistributivo estabelecem mecanismos adequados para auxiliar o Regime de Colaboração entre os entes federados, considerando o sistema jurídico educacional e a organização federativa.

Os resultados dessa pesquisa apontam que, do ponto de vista normativo, as transferências constitucionais possuem os instrumentos necessários de governança para acompanhar o controle social e de recursos que ajudam a fortalecer o regime de colaboração. Assim, existe uma necessidade de se institucionalizar as práticas e os mecanismos de governança na atuação de políticas educacionais, contribuindo para o fortalecimento do Regime de Colaboração.

Um segundo trabalho, que se destaca nessa temática, foi o estudo realizado por Candido (2019), que, em sua pesquisa, realizou um recorte temporal sobre as publicações em artigos científicos que abordavam o Regime de Colaboração, no período de 1996 a 2014. O levantamento mostrou que houve um crescimento das publicações sobre a temática entre os anos de 2012 a 2014, período que abrange a transição entre os planos nacionais de educação,

sendo que o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 se finaliza, em 2011, e, em 2014, a consolidação de um novo Plano. Outro ponto fundamental abordado na pesquisa foi que a maioria dos artigos apontava para a falta de regulamentação e clareza conceitual do termo nas legislações, como, também, para a ausência da plena efetivação de políticas em Regime de Colaboração.

E, por fim, o último trabalho, que não necessariamente enfatiza o Regime de Colaboração, mas aborda a temática dentro de outra perspectiva, trazendo aspectos do gerencialismo e da gestão por resultados na educação Cearense, é o estudo de Valdevino (2018), que, a partir da histórico-dialética, propôs-se a compreender o espaço de atuação educativa do governo do estado do Ceará na consolidação e construção do modelo gerencial de administração pública, que este passou a se chamar de gestão por resultados. Os dados da pesquisa evidenciam que esse modelo de gestão contribuiu para a construção de um regime de colaboração sob condicionalidades entre estado e municípios. Nesse sentido, o Estado atuou como educador ao gerar um ambiente favorável para a implantação de políticas de prestação de contas ou *accountability* nas escolas do município do Ceará, sendo induzidas por questões financeiras e adesão de políticas do governo do estado aos municípios.

Dessa forma, os trabalhos apresentados discutem e analisam o Regime de Colaboração, a partir de diferentes perspectivas, no entanto os trabalhos encontrados que analisam o processo não abordam, em suas discussões, a consolidação de uma Política Colaborativa a partir da institucionalização de um Regime de Colaboração, mas analisam aspectos, como, financiamento, Federalismo, gerencialismo e gestão colaborativa. Porém, não enfatizam como se deu de fato a implementação de um Regime de Colaboração para a consolidação de uma Política Colaborativa, abordando a experiência de um estado na construção da PARC.

No que se refere aos artigos científicos, dos 36 trabalhos encontrados, foram selecionados apenas sete, os quais discutiam e apresentavam o termo Regime de Colaboração ou Política Colaborativa em seu título/resumo. Dos sete trabalhos selecionados, três discutem o Regime de Colaboração, a partir do **Federalismo e Financiamento da Educação**. São as pesquisas realizadas por Gutierrez, Farias e Terto (2020) e Ribeiro (2021).

O estudo realizado por Gutierrez, Farias e Terto (2020) analisa os limites e as possibilidades do Regime de Colaboração, no que tange ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). A pesquisa abrangeu os estados do Pará, do Rio Grande do Norte e de Minas Gerais.

Como resultado, os estudos indicaram que em todos os municípios os recursos da União concebidos por meio do PAR são mínimos, no que se refere ao aplicado na educação. Quanto ao FUNDEB, a pesquisa apontou que 86% dos municípios recebem subsídios de outros entes federados, no entanto somente 33,3% foi complementação da União, o que indica, segundo os autores, um Regime de Colaboração parcial.

Já o trabalho realizado por Ribeiro (2021) analisa o Regime de Colaboração, a partir do Federalismo brasileiro na gestão das políticas educacionais. Dentre os objetivos do estudo estão a conceituação e a caracterização do Estado federado e as particularidades do Federalismo, no que tange às constituições da república, além de apresentar um aporte teórico sobre a repartição das competências em educação, no que se refere ao Brasil.

Os resultados indicaram que no Brasil há um projeto de educação em curso, o qual é marcado por um perfil de disputa, entre democrático ou centralizador, evidenciando que as orientações liberais e neoliberais possuem forte influência na atuação do Estado em diferentes campos: econômico, social, político e educacional.

Outros dois artigos analisaram o Regime de Colaboração, a partir do **Gerencialismo** nas políticas educacionais. Foram os trabalhos realizados por Freire e Silva (2021) e Ramos, Lira e Soares (2018). A pesquisa realizada por Freire e Silva (2021) analisou Políticas de prestação de contas ou *accountability*, na educação do estado do Ceará. Os resultados mostraram que as políticas implantadas pelo governo do estado do Ceará incorporam as medidas das avaliações de larga escala e prestações de contas, articulando junto às redes municipais e estaduais e atuando como um regulador da educação do município.

Outro trabalho realizado nesse mesmo sentido foi o de Ramos, Lira e Soares (2018), que discutiu aspectos da reforma gerencial do Estado brasileiro e seu impacto na modernização da gestão no estado do Ceará, entre os anos de 1995 a 2006. O estudo apontou aspectos, como a descentralização, a gestão por resultados e a participação da comunidade escolar, resultando na modernização da gestão no Ceará, desencadeada pela reforma gerencial do estado.

E, por fim, os dois últimos trabalhos não enfatizaram, em suas análises, especificamente o Regime de Colaboração, mas discutiram as Políticas de Avaliação Educacional, em especial no estado do Ceará, o qual abrange também o Regime de Colaboração.

O trabalho realizado pelos autores Oliveira e Clementino (2020) teve como foco central a análise das políticas educacionais na região Nordeste do país. A pesquisa se deu a partir de estudo documental, utilizando o método comparativo, para pontuar as semelhanças e

diferenças nas políticas que foram implantadas para o corpo docente, a gestão e a avaliação. Como resultado da análise, apontou-se um ponto em comum entre os estados que objetivavam a melhoria da qualidade da educação, a forte abrangência de políticas de avaliação; no entanto, se diferenciavam na forma de conduzi-las. Os estados foram classificados em diferentes grupos, conforme sua forma de condução das políticas, baseado nos sistemas de responsabilização que desenvolveram.

Assim, a partir do levantamento e da análise dos artigos, as tendências dos trabalhos encontrados evidenciam uma maior abrangência de discussão sobre o Regime de Colaboração no que se refere aos aspectos do financiamento e Federalismo, apontando uma lacuna no sentido de compreendermos como se dá a efetivação de uma Política Colaborativa em Regime de Colaboração, na Amazônia.

Dessa forma, considerando o levantamento em questão, a relevância social e acadêmica da pesquisa está no sentido de desenvolvermos um trabalho a respeito do Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá (Colabora Amapá Educação), sendo o primeiro estado da região Norte a implantar tal política, como um marco central de consolidação da Política Colaborativa, a partir da PARC. Portanto, destaca-se a importância do debate na região Norte, em especial na Amazônia Amapaense.

O trabalho foi desenvolvido dentro de uma perspectiva crítica buscando compreender o movimento histórico-dialético da realidade em sua concretude. Segundo Tonet (2013), o “padrão Marxiano de conhecimento” tem como pressuposto uma ontologia do ser social, ou seja, uma concepção sobre o ser, sobre a realidade nas suas determinações mais gerais e essenciais, compreendendo-a em seus aspectos históricos e sociais.

Nesse sentido, a elaboração de um conhecimento sobre a realidade social, a partir de uma abordagem ontológica, requer um conhecimento prévio sobre o que é a realidade, ou seja, uma teoria geral sobre o ser social, antes de como proceder para se chegar nesse conhecimento sobre a realidade. Como afirma Kosik:

O conhecimento da realidade, o modo e a possibilidade de conhecer a realidade dependem, afinal, de uma concepção da realidade, explícita ou implícita. A questão: como se pode conhecer a realidade? É sempre precedida por uma questão mais fundamental: que é a realidade? (Kosik, 1969, p. 35).

Diante disso, no processo de conhecimento sobre a realidade social, de um ponto de vista ontológico, na relação entre sujeito e objeto, a prioridade ontológica é o objeto, o ser social, “a realidade objetiva que existe independentemente da consciência e tem no trabalho o

seu momento fundante” (Tonet, 2013, p. 22). No entanto, ter o objeto como eixo central do conhecimento não significa descartar completamente a subjetividade, mas compreendê-la, também, como produto social da práxis humana.

Nesse aspecto, no trecho da contribuição à crítica da economia política se evidencia a relação entre objetividade, entendida como realidade objetiva e subjetividade, enquanto consciência objetiva, expressa por Marx (2008, p. 47): “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência que determina o seu ser: ao contrário é o seu ser social que determina sua consciência.”

Assim sendo, a partir dessa abordagem epistemológica, buscamos compreender a Política Colaborativa no estado do Amapá/AP na sua totalidade, enquanto categoria ontológica, que mediatizada, evidencia as suas contradições. Para isso, situamos o nosso objeto no contexto de inserção das políticas neoliberais e da contrarreforma do Estado brasileiro, que desencadeou um processo de modernização da gestão para atender a uma demanda produtiva do capital mundial e da educação, e que vem incorporando princípios gerenciais nas políticas educacionais.

Também, buscamos analisar o nosso objeto no contexto de influências da produção da política educacional, no sentido de identificar as instituições que se organizaram em redes de governança em PARC, como o Movimento Colabora Educação (MCE), além das entidades privadas do terceiro setor, como a Associação Bem Comum Instituto Natura e a Fundação Lemann.

Para a análise do Colabora Amapá Educação na conjuntura das políticas neoliberais, utilizamos como procedimento metodológico a análise documental de textos da política educacional, como a Lei nº 2.448/2019 (Amapá, 2019), a Sistematização da Política Colaborativa no estado do Amapá (MCE, 2022) e *Websites*, como o Portal do Governo do Estado Amapá ([portal.ap.gov.br](http://portal.ap.gov.br)), do MCE ([movimentocolabora.org.br](http://movimentocolabora.org.br)) e das instituições parceiras do Regime de Colaboração.

Segundo Evangelista (2009), documentos<sup>2</sup> são fontes históricas e representam a consciência de um determinado tempo e momento histórico. Nesse sentido, procuramos analisar a Política Colaborativa no estado do Amapá, a partir da institucionalização do Regime de Colaboração da Educação (Colabora Amapá Educação), a partir do contexto de

---

<sup>2</sup> Referimo-nos a documentos de política educacional: leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registros, regulamentos, relatórios, livros, textos e correlatos. Contudo, documento pode ser qualquer tipo de registro histórico – fotos, diários, arte, música, entrevistas, depoimentos, filmes, jornais, revistas, *sites*, e outros – e compõe a base empírica da pesquisa, neste caso aquele destinado à difusão de diretrizes políticas para a educação, que será analisado como fonte primária (Evangelista, 2009).

influência e produção da política educacional, considerando a estrutura da governança, tendo como referência a experiência do estado do Amapá na PARC.

Nesse aspecto, a análise se deu a partir do ciclo de políticas proposto por Mainardes (2006), que situa a análise a partir de três contextos: o contexto de influência, o contexto de produção do texto político e o contexto da prática. Segundo Mainardes (2006), esses contextos não são estáticos, nem seguem uma sequência temporal e linear, no entanto estão interligados. O primeiro contexto se refere ao de influência na produção da política. É nesse momento que os discursos são produzidos e as políticas são iniciadas.

É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os processos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação particularmente pelos meios de comunicação (Mainardes, 2006, p. 51).

No que se refere ao contexto de produção da política, é o momento em que o texto político é produzido. Nesse sentido, segundo Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 434), “os textos representam a política, mas não são a política”. Nesse contexto, incluem-se os documentos oficiais ou os textos políticos. “Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais e oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, vídeos e etc.” (Mainardes, 2006, p. 52).

Nesse aspecto, analisamos nosso objeto de estudo, tendo como categoria principal o **Regime de Colaboração**, e, a partir desta, as categorias de **Governança**, **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** e **Sistema Nacional de Educação**.

Dessa forma, procuramos apreender os significados e os sentidos dos documentos, o que está explícito e o que não está, o dito e o não dito, fazendo as interpretações adequadas, dialogando com o referencial teórico do estudo. Portanto, propomo-nos a investigar o processo do Colabora Amapá Educação, a partir dos documentos oficiais, dos textos políticos, os quais representam a política, como também em *sites* das instituições parceiras do Programa.

O trabalho está organizado em mais três seções, além da Introdução. A segunda seção, portanto, trata aborda **O Contexto de inserção das Políticas neoliberais: desdobramentos sobre o regime de colaboração**, que busca discutir o Programa em estudo no cenário da

contrarreforma do Estado brasileiro, enfatizando as mudanças ocorridas nas políticas educacionais a partir da modernização da gestão, o qual tem incorporado princípios gerenciais na educação, como também os seus desdobramentos para o Regime de Colaboração, considerando os seus aspectos legais e as legislações em vigência, como a Constituição Federal (CF) de 1988, o PNE, até chegar no processo de implementação no estado do Amapá.

Na terceira seção, intitulada **Fator de “sucesso” na consolidação do Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá/AP**, discutimos o papel da governança na consolidação do Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá, como, também, o contexto de influência na produção dos textos políticos, a partir do perfil de atuação das instituições parceiras do Colabora Amapá Educação, como a Associação Bem Comum, a Fundação Lemann e o Instituto Natura, enfatizando a relação público-privada.

E, por fim, na última seção, **Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração: diagnóstico da política colaborativa no Brasil e no Amapá**, trazemos a PARC, apresentando, em números, o Panorama do Brasil e dos estados, posteriormente as experiências colaborativas do Paraná, Maranhão e Espírito Santo e o PCA, como marco da Parceria entre estados e municípios no estado do Amapá/AP.

## **2 O CONTEXTO DE INSERÇÃO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS: DESDOBRAMENTOS SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO**

Nesta seção, procuramos problematizar a relação entre Estado, Políticas Educacionais e a Nova Gestão Pública (NGP), trazendo aspectos do contexto mundial da reforma do Estado Neoliberal e da inserção do Brasil na reestruturação produtiva do capital, denominada por Behring (2008) de “contrarreforma” do Estado brasileiro. Também, discutimos os desdobramentos sobre a concepção de Regime de Colaboração, presente na CF de 1988 até o PNE (2014-2024), e apresentamos considerações iniciais sobre o Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá.

### **2.1 ESTADO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA**

As Políticas Públicas Educacionais emergem como ações do Estado em resposta (ou não) às demandas sociais da população. No entanto, essas ações ganham configurações e finalidades diferentes, diretamente relacionadas à concepção em que o Estado opera dentro de uma sociedade em um determinado período histórico.

Nesse sentido, Hofling (2001, p. 31) conceitua Estado como o “Conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército, e outras que não formam um bloco monopolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo.” Contudo, para além do âmbito burocrático, o Estado se configura como um campo de disputa, onde estão presentes relações de poder, interesses de classe que se desdobram nas ações implementadas por aquele.

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, tem movimento, tem contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses expressos nas relações sociais de poder (Hofling, 2001, p. 35).

Diante disso, o Estado não age de forma unilateral, por vontade própria, mas atendendo ou não às reivindicações da sociedade, sejam em forma de políticas ou leis que a regulamentam. Entretanto, nesse movimento não estão presentes apenas os interesses da sociedade, como, também, desse Estado que não é neutro, mas trabalha em favor dos interesses de uma determinada classe. “É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” (Hofling, 2001, p. 32).

Nessa perspectiva, o Estado Capitalista ganha concepções diferentes, ao se reinventar a cada crise gerada pelo próprio sistema. A partir da década de 1970, com a crise do modelo burocrático, que se pautava no modo de produção taylorista-fordista do trabalhador especializado e da produção em massa, observamos emergir um novo modelo de sociedade, que exigia um trabalhador flexível e adaptável às exigências e às mudanças ocasionadas pela reestruturação produtiva do Capital.

Diante disso, temos um novo liberalismo (neoliberalismo) como resposta à crise do seu Estado de Bem-Estar Social, vivenciado pelos países desenvolvidos. No entanto, no contexto brasileiro, experimentamos um período nacional desenvolvimentista, de um capitalismo tardio, sustentado por uma economia agrário-exportadora de produção do café e do leite, que, segundo Neves (2000), abrange o período de 1930 a 1989.

Nesse sentido, o Estado Neoliberal parte de uma concepção de crise do modelo burocrático, que se apresentava até então, e tem como parâmetro de qualidade o mercado, ou seja, a resposta à ineficiência do papel do Estado está no livre mercado, na iniciativa privada. “O neoliberalismo e a Terceira via, atual social-democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e o mercado como parâmetro de qualidade” (Peroni; Lima, 2020, p. 4).

As concepções neoliberais, no Brasil, começam a emergir a partir da década de 1980, a qual marcou o período de redemocratização do país. No entanto, a sua consolidação se dá somente na década de 1990, com propostas iniciadas no governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), seguido por Itamar Franco, e chega no auge no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), com continuidades no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Segundo Behring (2008), os contextos de crise econômica marcados pelas altas taxas de inflação e tentativas fracassadas dos planos de estabilização da economia favoreceram a inserção da hegemonia neoliberal, que se apresentava como uma alternativa, juntamente com o projeto da social-democracia, para a saída da crise. Dessa forma, emergem duas propostas de reestruturação do país pós-regime militar.

Assim sendo, a reforma do Estado Neoliberal inaugura um novo paradigma de produção e acumulação que redefiniram o papel do Estado, colocando-o não mais como provedor exclusivo das políticas públicas sociais, mas, atuando, também, como regulador, “compartilhando” essa responsabilidade com a sociedade civil. Dessa forma, a mudança ocorre na forma de atuação e intervenção do Estado.

Para Behring (2008), a reforma do Estado Neoliberal se insere em um projeto político, econômico e social mais abrangente, de resposta da classe dominante, abarcando a contrarreforma do Estado, que se configura como um ajuste brasileiro à reestruturação produtiva do Capital, a partir das reformas estruturais que marcam a concretização da concepção neoliberal no país.

Nesse sentido, a contrarreforma do Estado é uma proposta de substituição do projeto de reforma social-democrata, que apresenta como projeto a Reforma no Aparelho do Estado, ou seja, uma reforma na administração pública, nas instituições do Estado, para torná-lo mais eficiente, a partir da adoção de um modelo gerencial de modernização da gestão. “Com a Reforma do Aparelho de Estado (1995), a administração pública foi orientada para se tornar mais eficiente e voltada para a Cidadania” (Vizzoto, 2018, p. 22).

A proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi orientada por Bresser Pereira, então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no governo FHC, e defendia a criação de um estado social-democrata, que cumprisse com suas responsabilidades sociais, mas sem abrir mão do mercado, argumentando que a crise era do Estado, por isso a necessidade de uma reforma (Behring, 2008).

Dessa forma, a necessidade de uma NGP, a partir dos moldes empresariais de uma gestão gerencial, busca reforçar o discurso neoliberal da ineficiência do Estado e criar o consenso a respeito do padrão de qualidade do mercado, a partir da importação de um modelo empresarial e da introdução de conceitos, como: eficiência, eficácia e produtividade. A gestão gerencial se apresenta como um modelo a ser seguido pela administração pública, no sentido de elevar seu patamar de qualidade e se igualar ao padrão de serviços prestados pelo mercado. No entanto, o gerencialismo não se configura apenas como um modelo de administração, como afirmam Peroni e Lima (2020), mas, também, como uma ideologia, pois está implícita a defesa de um projeto de sociedade que visa construir um determinado sujeito, segundo os moldes do mercado.

Assim, o gerencialismo tem servido como base para a implantação das políticas neoliberais, através da reforma do Estado. “O gerencialismo como ideologia é” essencial para o projeto de reforma, pois, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados, era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo” (Peroni; Lima, 2020, p. 4).

Para tanto, essa nova forma de governança política redefiniu o papel do Estado para com as políticas sociais – isso inclui também as educacionais – visto não mais o caracterizar

como único provedor das políticas educacionais, pois se abriu espaço para que o setor privado também participasse dessa oferta.

O papel do Estado com as políticas sociais é alteado, pois, com esse diagnóstico, as prescrições são racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições públicas são permeáveis às pressões e as demandas da população e improdutivas, pela lógica mercadológica. Nessa perspectiva, a responsabilidade pela execução e pela direção das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade (Peroni; Lima, 2020, p. 4).

Dessa forma, o Estado provedor/mantenedor das políticas sociais passa a atuar, também, como regulador/fiscal que regulariza a participação do mercado na educação. Nesse sentido, há um movimento de descentralização/centralização do público para com as políticas sociais, e a transferência dessa responsabilidade para a iniciativa privada.

Nesse contexto, começa a se delinear o processo de privatização da educação, que, no caso brasileiro, segundo Peroni e Lima (2020), tem suas particularidades, pois acontece por meio da relação público – privada. Segundo as autoras, a privatização pode ocorrer de diferentes maneiras, de forma direta ou indireta, com ou sem domínio da propriedade.

No caso brasileiro, esse processo assume características particulares. O Estado continua o responsável pelo acesso e inclusive amplia as vagas na educação, mas o “conteúdo” e de gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições privadas que introduzem a lógica mercantil, sob o pressuposto de contribuir para a qualidade da escola pública (Peroni; Lima, 2020, p. 3).

No entanto, o sentido de público e privado assume características diferentes, visto que a partir da Reforma do Aparelho de Estado (1995), como abordado anteriormente, introduz-se um novo sentido ao público, que não se refere somente ao que é do Estado, como, também, o privado não é somente o de natureza lucrativa, mas, também, não lucrativa. Segundo Vizzoto (2018), a esfera pública não pode limitar-se ao Estado, visto que, o público também engloba a sociedade como instituição pública não estatal, ou seja, que não pertence ao Estado. Portanto, temos o público quando nos referimos ao interesse comum de todos, e o público não estatal que não pertence ao Estado nem ao mercado, mas se designa como uma terceira via ou terceiro setor.

Dessa forma, evidencia-se como pressuposto o público que não é estatal, mas, também, não pertence ao mercado, ou seja, apresenta-se como uma “terceira via”, organizado a partir de entidades da sociedade civil, com discurso filantrópico da responsabilidade social. Contudo, na realidade, o que temos são grupos empresariais que pretendem expandir o seu

mercado de atuação para o setor educacional, que se apresenta com um campo promissor lucrativo ao viés econômico.

Nesse aspecto, a gestão gerencial tem se incorporado nas instituições educacionais como solução para os problemas educacionais, sob o discurso de que a educação não precisa de mais investimento, porém de uma melhor gestão dos recursos. No entanto, esse modelo também se apresenta como uma das estratégias de privatização da educação, visto que tem como objetivo o controle sob o conteúdo e a gestão da escola.

O gerencialismo, nos termos aqui discutidos, é instrumental a um projeto de escola centrado no controle – controle do trabalho docente, controle do currículo, controle da gestão, controle dos resultados e controle dos sujeitos, incluídos seus corpos e suas mentes – desde a Educação Infantil ao Ensino Superior (Peroni; Lima, 2020, p. 7).

Diante disso, essa nova forma de administração da escola tem implicações diretas para o trabalho docente, visto que não está à parte desse processo de reformulações das políticas e das finalidades da educação. “O trabalho docente não está desassociado do processo de reprodução do capital e de extração da mais valia, assim como representa parte da totalidade constituída pelo trabalho sob o prisma do capitalismo” (Padua, 2020, p. 41).

Dessa forma, faz-se necessário compreender o contexto de inserção do trabalho docente dentro das reformulações da política educacional na gestão gerencial, pois ao mesmo tempo em que se apresenta como um instrumento de reprodução dessa lógica, pode, também, configurar-se como um mecanismo de resistência. As transformações ocasionadas pela reestruturação produtiva do Capital demandam uma mudança não somente na organização do trabalho, mais eficiente, mais eficaz, mas, também, em como esse trabalhador precisa ser. Ou seja, a mudança ocorre, também, na subjetividade, na formação de um trabalhador flexível, que se adapta ao mercado, que precisa dominar diferentes habilidades e competências úteis ao trabalho, gerando, assim, uma insegurança no trabalhador, que necessita, constantemente, adaptar-se às novas exigências do mercado para conseguir competir.

A sociedade do Novo Capitalismo é marcada pela era da produção de “capital humano”. Segundo Laval (2018, p. 25), para os economistas, o capital humano se designa como um “estoque de conhecimentos economicamente valorizáveis e incorporados nos indivíduos”. Para a OCDE, o capital humano reúne “os conhecimentos, as qualificações, as competências e as características individuais que facilitam a criação do bem-estar pessoal, social e econômico” (Laval, 2018, p. 25).

Nesse sentido, para atender à demanda de formação de capital humano requerida pela sociedade de doutrina neoliberal, faz-se necessária uma mudança na formação desse trabalhador, desde a infância. A exemplo disso, as reformas educacionais seguem no intuito de atender a essas mudanças, já iniciadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96, com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNS), e hoje, mais recente, temos Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que retoma a discussão a respeito da pedagogia das competências, já introduzidas com os PCNS da década de 1990, do aprender a aprender, reproduzindo conceitos, como meritocracia, empreendedorismo, buscando formar o capital humano para suprir as demandas do mercado global.

Nesse aspecto, a escola tem se configurado a partir de um sentido utilitarista, o qual é determinado pela qualificação e pelo conhecimento como concepção de produção na venda de bens e serviços e na formação de capital humano, para atender às demandas da economia globalizada e à forte concorrência no mercado global. Sendo assim, a escola perde a sua autonomia enquanto instituição social e passa a valorizar a empresa como padrão a ser seguido.

Portanto, entender como estão se delineando as configurações e as mudanças no contexto atual brasileiro é compreender que tudo faz parte de um plano maior, de uma agenda globalmente estruturada, pensada para a educação, no sentido de torná-la eficiente para o mercado, perdendo seu caráter social, tendo o professor como agente principal nesse processo, em que o seu trabalho se resume a “boas práticas”, como parâmetro de qualidade educacional.

## 2.2 APONTAMENTOS LEGAIS SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAPÁ.

O Regime de Colaboração é um tema central no campo de discussões das políticas educacionais. A partir dele, podemos compreender a atuação dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), no campo educacional. No entanto, para melhor entendimento do seu real significado, precisamos compreendê-lo a partir do conceito de princípio federativo.

Segundo Farias, Chaves e Novais (2017), o pacto federativo ou princípio federativo está baseado numa “relação entre iguais”, de “compartilhamento entre os pares”, partindo de um “modelo de gestão horizontal” não hierarquizado, superando uma lógica de imposição e execução por parte dos entes federados, mas de participação concreta na criação, execução e tomada de decisões.

O regime de colaboração – importante categoria de análise para a pesquisa supracitada – se fundamenta, a priori, numa relação da gestão colaborativa, cuja engrenagem deve funcionar de modo articulado dentro de uma totalidade ordenada, isto é, trata-se de um conceito estreitamente ligado ao de princípio federativo, e não deve comportar relações hierárquicas entre esferas do poder político, visto que está calcada na ideia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não deve haver relação de subordinação, por se constituírem entes federados iguais, tal qual prevista na legislação que a fundamenta (Farias; Chaves; Novais, 2017, p. 222).

Para Guimarães, Matos e Cunha (2021, p. 48) o Estado brasileiro se constitui como uma República Federativa, podendo ser compreendido, portanto, como uma “forma de organização político territorial em que coexistem diferentes níveis de governo com certa autonomia política e administrativa, mas que compartilham de regras comuns entre si”. Sendo assim o federalismo se caracteriza “pela existência de inúmeros centros de poder e diferentes arenas de tomadas de decisão”. (Guimarães, Matos e Cunha, 2021, p. 48).

Segundo Rocha (2011), etimologicamente o termo federalismo vem do latim *foedus* e significa “contrato”, “aliança”. Em sua dimensão histórica, o termo se refere a contratos estabelecidos por unidades políticas para determinados fins. Para o autor, “as primeiras experiências federativas do mundo moderno tinham como principal objetivo aumentar a capacidade de defesa militar e potencializar as concorrências econômicas do mundo”. (Rocha, 2011, p. 325).

Para Abrucio (2010, p. 41), o federalismo se configura como uma “forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”. Segundo o autor, se diferenciam do modelo clássico de nação, o Estado Unitário, no processo de decisão e sua base de legitimação. Enquanto que no Estado Unitário o governo central é anterior e superior as instâncias locais e as relações de poder obedecem a uma hierarquia, em contrapartida nas federações “vigora os princípios de autonomia dos governos subnacionais” e de “compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos”. (Abrucio, 2010, p. 41).

No entanto, conforme assinala o autor, o federalismo não se traduz apenas como uma escolha sob a forma de organização do Estado, mas sim, “deriva em grande medida de duas condições que indicam esse desenho territorial”. A primeira diz respeito as heterogeneidades que demarcam uma determinada nação. Entre elas estão as “territoriais” que se referem a “grande extensão e/ou enorme diversidade física”; as “linguísticas, étnicas e socioeconômicas” que retratam as desigualdades regionais; as “culturais e políticas” que se

traduzem nas “diferenças no processo de formação das elites dentro de um país ou uma forte rivalidade entre elas” (Abrucio, 2010, p. 41).

Nesse sentido, a segunda condição provém da construção de uma “ideologia nacional que esteja alicerçada por instituições, e que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade”. (Abrucio, 2010, p. 41 -42). Para o autor, o federalismo é o principal instrumento para lidar com esse processo.

Para Cury (2010, p. 154), uma federação significa a “união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional”. Conforme o autor, no regime federado só existe um Estado soberano em que os estados (Unidades federativas subnacionais) dispõem de autonomia dentro dos seus limites jurisdicionais e atribuições específicas.

Sendo assim, segundo Cury (2010), se diferenciam três tipos distintos de federalismo. São eles: o Federalismo centrípeto, o Federalismo centrífugo e o federalismo de cooperação. O Federalismo centrípeto se refere ao fortalecimento do poder da União em que na relação concentração há a predominância de relações de subordinação dentro do Estado federado. Tem se como exemplo no Brasil os períodos referentes aos anos de (1930-1934), (1937-1945) e (1964-1988). (Cury, 2010, p. 153).

Já o Federalismo centrífugo, nos remete ao fortalecimento do poder dos Estados – membros em que na difusão de poder prevalecem relações de ampla autonomia. Se destaca como exemplo o período marcado pela Velha República, em especial das oligarquias Paulistas e mineiras – 1898 – 1930. (Cury, 2010, p. 153).

E por fim, o Federalismo de Cooperação que busca um “equilíbrio de poderes entre a União e os Estados – membros”, estabelecendo uma relação de colaboração na distribuição das competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, com objetivos em comum. Este tipo político de Federalismo, esteve presente em 1934, 1946 e se traduz no atual registro de nossa Constituição (Cury, 2010).

Dessa forma, o Regime de Colaboração, enquanto princípio federativo, viabiliza a sua efetivação por meio de um modelo cooperativo entre os entes federados. Segundo Cassini (2011), a colaboração está diretamente relacionada à tomada de decisões, que, nessa organização federativa, deve se concretizar de forma conjunta.

Para Werle (2006), o termo “regime” vem do latim e significa a “ação de guiar, “de governar”, “direção”, modo de governar, administrar, sistema ou regra, um “regulamento”. Já “colaborar”, segundo a autora, “implica trabalhar na mesma obra”, “cooperar”, “interagir com outros” (Werle, 2006). Dessa forma, o Regime de Colaboração nos remete ao trabalho

conjunto, corresponsabilidades que são assumidas de forma igualitária entre os entes federados, coparticipação na atuação, construção, execução e tomada de decisões na implantação das políticas educacionais.

Discutir o regime de colaboração envolve, portanto, a busca de definições, a intencionalidade expressa por uma direção, por uma proposta que explicita normas de colaboração e de um modo de administrar a educação que implique trabalho autônomo, porém compartilhado, colaborativo entre as instâncias do Estado (Werle, 2006, p. 24).

No entanto, com o processo de modernização da gestão, ocasionado pela reforma do Estado, o qual foi discutido anteriormente, as políticas educacionais passaram a ser orientadas a partir dos princípios gerenciais de eficiência, eficácia para uma gestão por resultados. Dentro desse contexto, a ingerência e a permeabilidade constituem o Regime de Colaboração.

Para Werle (2006, p. 34), a ingerência pode ser entendida “como um conjunto de práticas político-administrativas que envolvem influência, intervenção e penetração de uma instância sobre a outra, revelando certa prevalência de uma instância sobre as outras”. Já a permeabilidade acontece de forma simultânea e como consequência da ingerência, que também enfatiza as concessões, os convênios e as negociações, sinalizando uma relação de subordinação e de dependência das instâncias que a praticam.

Dessa forma, tanto a permeabilidade quanto a ingerência podem interferir na plena implantação e consolidação de uma relação colaborativa entre os entes federados, dificultando, assim, a efetivação de um Regime de Colaboração enquanto princípio federativo.

Pode se dizer que, numa perspectiva histórica, a ingerência e a permeabilidade identificadas nos relacionamentos entre as instâncias denotam relações de afastamentos de uma colaboração positiva, contínua, articuladora e responsável, não fragmentária entre os entes federados (Werle, 2006, p. 32).

Assim sendo, apresentamos uma discussão a respeito do Regime de Colaboração nas legislações nacionais, para melhor compreensão da sua dimensão histórica e legal de implantação, e como tem se consolidado enquanto princípio federativo.

- **O Regime de Colaboração na Constituição Federal de 1988**

Segundo Fernandes (2013), a CF de 1988 nos apresenta o conceito de Regime de Colaboração como uma forma de articulação entre os entes federados (União, estados,

Distrito Federal e municípios), no modelo organizacional federativo do Estado brasileiro. A nomenclatura está presente em alguns artigos da CF, os quais discorreremos nesta seção, discutindo e apresentando as concepções desse conceito na carta magna. Dentre eles, estão os Art. 23, 211 e 214.

A primeira menção ao sentido de “Regime de Colaboração”, na CF de 1988, é observada no Art. 23, em seu parágrafo único, ao discorrer sobre as competências comuns dos entes federados, como mostra a seguir:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios:  
 [...]
   
V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;  
 [...]
   
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 (Brasil, 1988).

Como podemos observar no parágrafo único, há uma menção ao termo “cooperação” como critério para estabelecer relações entre os entes federados, no entanto não há ainda uma indicação direta à palavra Regime de Colaboração, mas sim ao sentido de cooperação. Segundo Cassini (2011), os termos cooperação e colaboração são sinônimos de corresponsabilidade, onde não apenas se propõe encargos administrativos e burocráticos, mas a coparticipação e a coordenação nas ações para a efetivação de políticas educacionais. Dessa forma, nesse primeiro parágrafo único ainda não há uma menção direta ao termo Regime de Colaboração, mas está implícito o sentido da palavra.

No entanto, no Art. 211 já se observa o uso da nomenclatura Regime de Colaboração para definir a organização dos sistemas de ensino de cada ente federado, como mostra o trecho a seguir:

Art. 211. A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.  
 § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e 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 (Brasil, 1988).

Nesse sentido, o Art. 211 da CF apresenta, pela primeira vez, o termo Regime de Colaboração como uma necessidade já explicitada no parágrafo único do Art. 23, de estabelecer normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista a distribuição

de competências e suas corresponsabilidades. Entretanto, segundo Cassini (2011), há uma estratégia de distorção conceitual do termo “colaboração”, associando-o às “formas de colaboração”, como mostra o §4º do Art. 211: “Na organização dos seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de Colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Brasil, 1988, p. 125).

Para a autora, as formas de colaboração se definem como: “acordos que podem ser celebrados e instituídos por meio de consórcios públicos que não se caracterizam como instrumento obrigatório para os entes” (Cassini, 2011, p. 68). No entanto, o Regime de Colaboração, ou as “normas de cooperação”, se regulamentado se configura como um “instituto obrigatório, não vulnerável à uma possível adesão e dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e não colaborativo das unidades subnacionais” (Cassini, 2011, p. 68).

Assim, apesar da menção ao termo Regime de Colaboração, é possível perceber uma indefinição conceitual do termo e uma associação às “formas de colaboração”, que, para Cassini (2011), não significa de fato o Regime de Colaboração, mas representam instrumentos utilizados para a colaboração, como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que veremos mais adiante, na discussão sobre o PNE.

O Art. 214 da CF retoma o conceito de Regime de Colaboração e estabelece o PNE, como mostra a seguir:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - Erradicação do analfabetismo;
- II - Universalização do atendimento escolar;
- III - Melhoria da qualidade do ensino;
- IV - Formação para o trabalho;
- V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988, p. 1).

Como podemos observar, o Art. 214, além de retomar a importância do Regime de Colaboração, estabelece o PNE de “duração decenal” para uma articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que deverá ser construído em Regime de Colaboração (Brasil, 1988). Nesse sentido, o Regime de Colaboração se apresenta como uma necessidade para a

institucionalização do SNE, cabendo ao PNE e a outras legislações posteriores fixar metas, diretrizes e estratégias para regulamentá-lo, como referência o trecho a seguir:

A Constituição Federal de 1988 traz a necessidade de uma legislação que trate do Regime de Colaboração além da questão do financiamento, abrangendo outras formas de parcerias. Porém não especifica como seriam estas parcerias, deixando para que as posteriores leis estabeleçam, não enrijecendo a legislação (Candido, 2021, p. 221).

A CF faz referência, pela primeira vez, ao termo Regime de Colaboração como uma “forma de gestão associada do serviço público” (Araújo, 2016), para uma ação conjunta entre os entes federados no âmbito educacional ao estabelecer o PNE 2014 -2024 e a articulação na construção do SNE (Brasil, 1988). Todavia, é importante salientar o contexto de construção do termo colaboração, ao qual se deu em um período de transição de um modelo nacional desenvolvimentista, do final da década de 1980, para o início das orientações neoliberais para a gestão, o financiamento e a política educacional, da década de 1990. Gerou, assim, uma indefinição conceitual na própria legislação e a necessidade de sua regulamentação, no sentido de estabelecer normas que especifiquem sua atuação, para viabilizar a sua concretização.

Outra legislação que vem reforçar a importância do Regime de Colaboração, após a promulgação da CF de 1988, é a LDB nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). No seu Art. 8º, estabelece a organização do sistema de ensino em Regime de Colaboração, conforme segue:

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

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

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (Brasil, 1996, p. 1).

Ao analisarmos o Art. 8º da LDB, podemos perceber ainda uma ausência conceitual do termo Regime de Colaboração, além da ausência de regulamentação deste, no sentido de estabelecer como de fato os entes federados organizarão os seus sistemas de ensino, definindo critérios, diretrizes e normas, tornando-o, assim, um termo genérico, sem especificações, deixando a cargo da união a coordenação da PNE.

O Art. 62 §1º da mesma lei, que trata a respeito da necessidade de uma política nacional para a formação dos professores em Regime de Colaboração, também aborda o

termo de forma genérica, sem especificar como ocorreria essa colaboração entre os entes federados na construção dessa política, para promover a formação inicial, a continuada e as capacitações para os profissionais da educação:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

§ 1 A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério (Brasil, 1996, p. 1).

Em linhas gerais, a LDB traz, em seus artigos, uma menção ao Regime de Colaboração, no que diz respeito à organização do sistema de ensino, apresentando as competências dos entes federados, os seus contextos de atuação e a importância da formação, em nível superior, dos profissionais do magistério. No entanto, prevalecendo, ainda, a ausência conceitual do termo e as especificações a respeito da sua materialização.

- **O que o PNE diz sobre o Regime de Colaboração**

A criação de um PNE com vigência para um período de 10 anos já estava prevista desde a CF de 1988, a qual, em seu Art. 214, estabeleceria aquele com objetivo de “articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração” (Brasil, 1988). Sendo assim, em 09 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o primeiro PNE (2001-2010), que, em sua meta 19, discorre sobre o Regime de Colaboração, conforme segue:

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais e supletivas e das metas do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001).

Segundo Fernandes (2013), a menção ao termo “aperfeiçoar”, no início do parágrafo, supõe que já existe, no Brasil, um Regime de Colaboração em funcionamento, no entanto ainda existe a necessidade de sua regulamentação. O plano encerrou sua vigência sem a criação de uma lei que regulamente a sua atuação. Dessa forma, dentro do contexto de implantação do PNE (2001-2011), foram criados planos e acordos, com o intuito de viabilizar o Regime de Colaboração e promover avanços para a sua efetivação. O Decreto nº 6.094, criado pelo governo federal, no ano de 2007, legitimou o PNE e criou o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE) e o PAR, com o objetivo de articular, junto às

gestões educacionais dos estados e municípios, ações conjuntas em Regime de Colaboração, para promover a melhoria da qualidade da educação (Candido, 2021).

No entanto, para Fernandes (2013), o PDE, apesar de utilizar em seu texto o termo Regime de Colaboração, com o intuito de estabelecer a articulação entre as diferentes etapas de ensino, como nas outras legislações, ele ainda aparece de forma genérica e ampla, reforçando a existência de uma indefinição do termo e a distorção conceitual presente nas legislações educacionais.

Dessa forma, com a criação do PDE, juntamente com o PAR e o PMCTE, o PNE (2001-2011) teve sua efetivação secundarizada, não conseguindo alcançar os objetivos e as metas propostas, nem a garantia de viabilizar o Regime de Colaboração. Em 2014, a criação de um novo PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, trouxe novamente a discussão a respeito da importância de promover políticas educacionais em Regime de Colaboração e reforçar a articulação entre os entes federados, com a perspectiva de construir um SNE.

Em seu texto, foram propostas metas e estratégias a serem alcançadas no decorrer de 10 anos, a partir da sua promulgação, no ano de 2014. Na meta 1, que trata a respeito da universalização da Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, podemos observar, nas estratégias 1.1, a menção ao termo Regime de Colaboração, ao definir para os entes federados metas para expansão das redes públicas de Educação Infantil:

Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

(Estratégias: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais (Brasil, 2014).

Segundo dados do observatório do PNE (2014-2024), o primeiro objetivo da meta 1, de universalizar a Educação Infantil na Pré-escola, atendendo às crianças de 04 e 05 anos de idade, alcançou o percentual de 94,1%, em 2019, destacando um crescimento no número de matrículas nessa etapa de ensino, desde 2001.

**Quadro 1** – Percentual de matrícula na Pré-escola.

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
%	89,1%	90,5%	91,5%	93,0	93,8%	94,1%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do observatório do PNE (2014-2024).

No que tange ao objetivo 2, que versa sobre o atendimento de, no mínimo, 50% da oferta de crianças de até 3 anos de idade até o final de vigência deste PNE, resultados parciais do observatório mostram que 37,8% das crianças de 0 a 3 anos de idade estavam na creche, em 2019.

**Quadro 2** – Percentual de oferta de atendimento de crianças de 0 a 3 anos.

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
%	29,6%	30,4%	32,7%	35%	36,6%	37,8%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do observatório do PNE (2014-2024).

É perceptível um aumento gradual na oferta e no atendimento da Educação Infantil. No entanto, carece ainda de uma definição a respeito das metas de expansão dessa etapa de ensino na rede pública, além de um esclarecimento do papel que cada ente federado exerceria para a efetivação da estratégia em Regime de Colaboração.

Sobre a meta 2, que versa sobre a universalização do Ensino Fundamental de nove anos, as estratégias 2.1 e 2.2 fazem menção à colaboração/articulação/pactuação das unidades federativas para a elaboração dos direitos e objetivos de aprendizagem, para os alunos do Ensino Fundamental.

Meta 2: universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

(Estratégias: 2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do Ensino Fundamental;

(Estratégias: 2.2) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do Art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Fundamental (Brasil, 2014).

Segundo dados do observatório, os resultados parciais do levantamento mostram que 98% das crianças e jovens de 6 a 14 anos frequentavam a escola, em 2020, e 82.4% dos jovens de 16 anos concluíram essa etapa no mesmo ano, demonstrando, assim, um crescimento na matrícula do Ensino Fundamental. No entanto, o percentual de jovens que conseguem concluir essa etapa é menor que o número de matrículas, ou seja, uma parcela desses jovens que adentram ao Ensino Fundamental não consegue concluí-lo em tempo hábil.

Quanto à meta 3, que aborda sobre o Ensino Médio, temos a proposta de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos, e elevar a taxa de matrícula até o final de vigência desse PNE. As estratégias que contemplam o Regime de Colaboração são a 3.2 e a 3.3, respectivamente:

- 3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação – CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de Ensino Médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;
- 3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do Art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (Brasil, 2014).

Em relação aos resultados, os dados do observatório nos mostram que, em 2020, 94,5% da população de jovens entre 15 e 17 anos estavam na escola, e 75,4% dos jovens, nessa mesma faixa etária, cursavam o Ensino Médio. No entanto, com o advento da Pandemia de COVID-19 e as recorrentes reformas nessa etapa de ensino, o número de atendimentos e de matrículas, conseqüentemente, diminuíram.

Nas metas 4 e 5, que tratam, respectivamente, sobre a Educação Especial/Inclusiva e a alfabetização de todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental, não foram encontradas menções diretas ao Regime de Colaboração. No entanto, nas estratégias, é possível perceber uma intenção em promover “parcerias”, “articulação” entre órgãos, instituições, entre outros, para alcançar as metas propostas.

No que se refere à meta 6, que trata a respeito da oferta de educação em tempo integral, a menção ao Regime de Colaboração está presente nas estratégias 6.2 e 6.3, da respectiva meta, como traz o texto a seguir:

- 6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral estratégias, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;
- 6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (Brasil, 2014).

No entanto, ainda há a necessidade de explicitar o papel dos entes federados na pactuação e institucionalização do Regime de Colaboração para o alcance dessa meta, que ao

fazer menção ao termo, novamente deixa em aberto como de fato aconteceria a colaboração.

A meta 7 explicita a importância da colaboração para a melhoria da qualidade da educação e o alcance das notas do IDEB: “fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB” (Brasil, 2014).

Nas estratégias 7.3, 7.19, 7.21 e 7.34, da respectiva meta, é possível observar menção direta ao termo Regime de Colaboração, articulação e colaboração:

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

7.34) instituir, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional (Brasil, 2014).

As metas de 8 a 14 não mencionam diretamente o termo Regime de Colaboração, no entanto, nas suas estratégias, a nomenclatura aparece como um pressuposto base para se alcançar as respectivas metas, como mostra a estratégia 9.5, que trata da chamada pública e da busca ativa para a Educação de Jovens e Adultos: “Realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo –se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil” (Brasil, 2014).

As metas 15 e 16, que tratam, respectivamente, a respeito da política nacional para a formação dos profissionais da educação e formação em nível de pós-graduação para os professores da Educação Básica, citam nas estratégias 15.11 e 16.1:

15.11) Implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados;

16.1) Realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios (Brasil, 2014).

As metas 17 e 18 tratam, respectivamente, sobre a valorização dos profissionais do magistério e sobre os planos de carreira e o piso salarial nacional para os profissionais da educação. Apesar de a meta 17 não mencionar, nos objetivos e nas estratégias, a respeito do regime de colaboração, deixa subentendida a relação colaborativa entre os entes federados na defesa pela valorização dos profissionais da educação. No que se refere à meta 18, o Regime de Colaboração aparece de forma explícita na estratégia 18.5, que versa sobre o censo dos profissionais da Educação Básica:

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da Educação Básica de outros segmentos que não os do magistério (Brasil, 2014).

A meta 19, que dispõe a respeito da gestão democrática como critério para a escolha dos diretores e diretoras das escolas públicas de ensino, apesar de não mencionar o termo nos objetivos e nas estratégias, deixa subentendida a articulação e a colaboração dos entes federados na consolidação e efetivação da gestão democrática, como especifica a estratégia 19.1:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (Brasil, 2014).

E, por fim, a meta 20, a última meta do PNE, que dispõe sobre o financiamento da educação, traz, em suas estratégias 20.4 e 20.9, proposições a respeito de ações colaborativas para a efetivação do investimento na educação:

20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do Art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, **com a colaboração** entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.9) Regular 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, 2014).

Ao observarmos os PNE de 2001 e 2014, podemos perceber a intenção de se consolidar o Regime de Colaboração, a partir de ações colaborativas entre os entes federados, fazendo menção direta e indireta nas metas e estratégias. No entanto, ainda se fazem necessárias ações concretas, no sentido de regulamentar as normas de colaboração e, assim, avançarmos em sua consolidação e para o cumprimento da legislação.

Conforme as orientações do PNE, O Plano Estadual de Educação do estado do Amapá, Lei nº 1.907/2015, também dispõe, em suas 26 metas e estratégias, a viabilização do Regime de Colaboração, no estado do Amapá.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado do Amapá está localizado na Região Norte do País, possui 16 municípios que abrange uma área territorial de 142.470,762 km<sup>2</sup> e uma área urbana de 151, 22 km<sup>2</sup>. A população está estimada entre 733.759 pessoas em uma densidade demográfica de 5,15 habitante por quilômetro quadrado, conforme dados do último censo em 2022. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) chegou há 0,688 em 2021.

No que se refere aos dados educacionais, o total de matrículas na Educação Básica em 2023 chegou em 213.345, no Ensino Fundamental 131.948 matrículas e no ensino médio 32.435. O número de estabelecimentos de ensino na rede estadual no Fundamental em 2023 chegou a 716 escolas e no ensino médio 160 escolas. Quanto ao IDH no Ensino Fundamental da Rede Pública 4,7 e no Ensino Médio 3,9, atingindo a 27ª posição no *ranking* dos estados em 2021.

O referido Plano conforme disposto em seu artigo terceiro terá vigência até junho de 2025. Sobre o regime de Colaboração, a primeira menção ao termo é apresentada no parágrafo único do mesmo artigo, ao estabelecer para a consecução das metas e estratégias, o Regime de Colaboração entre estados, municípios e a União, deverá ser acionado como mostra o trecho a seguir:

Parágrafo único: Para a consecução das metas e estratégias do Plano Estadual de Educação-PEE deverá ser acionado o regime de colaboração entre o Estado, seus respectivos Municípios e a União, não se excluindo a adoção de medidas ou de instrumentos jurídicos adicionais. (Amapá, 2015, p. 1).

No que tange as metas e estratégias, é possível observar já na Meta 1, ao qual que se

refere à universalização da Educação Infantil referência direta ao regime de Colaboração como um mecanismo para a garantia do cumprimento ao disposto para esta etapa de ensino, como referenciado abaixo:

Meta 1: Garantir em regime de colaboração com a União e Municípios, até 2016, a universalização da Pré-Escola para crianças de quatro e cinco anos de idade, e colaborar à ampliação da oferta de Educação Infantil em Creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos de idade até o final da vigência do Plano Estadual de Educação-PEE, considerando as especificidades étnico-culturais. (Amapá, 2015, p. 2).

No entanto, no que tange as estratégias, o termo só aparece referenciado na estratégia 1.5, ao propor a articulação com os municípios e entidades não governamentais para a expansão da matrícula em creches. Nesse sentido, nas estratégias 1.3 a 1.6 e 1.9 e 1.13 não há menção direta ao termo, mas se faz referência no uso das palavras “colaboração” e “Cooperação técnico- financeira”.

1.3) Ampliar, até 2025, a colaboração técnico-financeira com a União e os Municípios para construção e reestruturação de Escolas, bem como para aquisição de equipamentos, com base em diagnóstico prévio da demanda por Creches e Pré-Escolas nos Municípios, para expansão e melhoria da rede física de Escolas públicas de Educação Infantil, respeitadas as normas de acessibilidade;

1.4) Colaborar com os Municípios e com a União para implantar, até o terceiro ano de vigência do Plano Estadual de Educação-PEE, avaliação institucional a ser realizada a cada 2 (dois) anos com base em parâmetros nacionais de qualidade, respeitando as especificidades locais, a fim de aferir a infraestrutura física, o nível de capacitação do quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos e a situação de acessibilidade na Educação Infantil, dentre outros indicadores relevantes;

1.5) Articular com os Municípios e entidades não governamentais, por meio do regime de colaboração, a expansão da oferta de matrículas gratuitas em Creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social;

1.6) Assegurar, por meio de Termo de Cooperação Técnica com a União e Municípios, a oferta de formação inicial e continuada em nível Superior, aos profissionais da Educação Infantil, em parceria com a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), a Universidade do Estado do Amapá (UEAP) e o Instituto Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do Amapá (IFAP)

1.9) Firmar Termo de Cooperação Técnica com os Municípios para disponibilizar profissionais da Educação Especial capacitados no Atendimento Educacional Especializado (AEE), complementar e suplementar na oferta de Educação Infantil a estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, bem como para assegurar educação bilíngue a crianças surdas e Sistema Braille a crianças cegas;

1.13) Colaborar com órgãos públicos de assistência social, saúde e rede de proteção à infância, na busca sistemática por crianças em faixa etária compatível com a Educação Infantil, todavia preservando o direito que é conferido à família de manter a criança de zero a três anos de idade sem frequentar a Escola. (Amapá, 2015, p. 3)

Nesse sentido, podemos observar o uso do termo “regime de colaboração” ao propor articulação com organizações não governamentais, abrindo espaço para a atuação do setor privado na oferta educacional, neste caso a educação infantil, de cunho filantrópico e “beneficente”.

Na meta 2 que fala a respeito da Alfabetização, é possível observar o uso do termo “colaborar” como um pressuposto para a Cooperação do ente estadual com os municípios, tendo o regime de colaboração presente somente na estratégia 2.5, como mostra o trecho a seguir:

Meta 2: Colaborar com os Municípios para alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental  
2.5) Produzir, em regime de colaboração com os Municípios, materiais didáticos específicos voltados à alfabetização de crianças das comunidades do campo, indígenas, negras, quilombolas, extrativistas, ribeirinhas, de assentamentos, bem como de pessoas com necessidades educacionais específicas; (Amapá, 2015, p. 4)

No que se refere à meta 3 que dispõe sobre a universalização do Ensino Fundamental, não há menção direta ao termo “regime de colaboração”, porém se faz referência pelo uso das palavras “colaborar/colaboração” e “parceria”. Sendo assim, a meta 04 que trata sobre a universalização do atendimento escolar para o ensino médio, também não faz referência direta ao termo, porém foi possível observar o uso das palavras “articulação”, “parceria”, “sistêmico”, “colaboração” e “Arranjos produtivos Locais (APL)”.

Na meta 5 que trata sobre o atendimento educacional especializado para a população de quatro a dezessete anos, o regime de colaboração é referenciado apenas na estratégia 5. 19, nas demais seguem o uso dos termos “colaboração” e “parceria”.

5.19) Construir e estruturar até o 5º ano de vigência do Plano Estadual de Educação-PEE, na capital do Estado do Amapá, em regime de colaboração com a União e com o Município de Macapá, um complexo educacional voltado ao atendimento de alunos e alunas com necessidades educacionais específicas, que integre o Centro de Atendimento ao Surdo (CAS), o Centro de Apoio Pedagógico ao Deficiente Visual (CAP), o Núcleo de Atividades de Altas Habilidades ou Superdotação (NAAHS) e o Centro Educacional Raimundo Nonato Dias Rodrigues; (Amapá, 2015, p. 8).

Das metas 6 aos 8 que trata respectivamente sobre a oferta de educação em tempo integral, distorção idade – série e Educação Profissional técnica de nível médio não foram encontradas menção ao regime de colaboração, no entanto, apenas a referência a “colaboração”, “parceria” e novamente os APLs. Já na meta 9 que fala a respeito da oferta de matrículas para a Educação de Jovens e Adultos – EJA integrada à educação profissional, o termo aparece referenciado somente na estratégia 9.8 que dispõe novamente sobre a

articulação da oferta educacional pública juntamente com entidades sem fins lucrativos.

9.8) Fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores da EJA, em regime de colaboração com a União e os Municípios, e com apoio técnico das entidades vinculadas ao sistema S, bem como daquelas sem fins lucrativos que prestam atendimento a pessoas com deficiência; (Amapá, 2015, p. 11).

Dessa forma, é possível perceber uma intenção no PEE em relacionar o regime de colaboração com a participação de entidades privadas na oferta educacional, nos remetendo a concepção de governança, ao qual implica uma nova forma de governar ao expandir o âmbito das decisões nas instituições públicas nas esferas dos governos, para a participação de outros segmentos da sociedade civil.

Na meta 10 que dispõe sobre a elevação da taxa de alfabetização para a população na faixa etária de quinze anos ou mais, o regime de colaboração é mencionado somente nas estratégias 10.4 e 10.7, como mostra o trecho a seguir:

10.4) Realizar chamadas públicas sistemáticas para matrícula na EJA, em regime de colaboração com os Municípios e em parceria com organizações da sociedade civil  
 10.7) Assegurar, em regime de colaboração com os Municípios, a oferta de EJA nas etapas de Ensino Fundamental e Médio, a pessoas privadas de liberdade, em todos os estabelecimentos socioeducativos e penais do Estado, observando a Resolução nº 2/2010, do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais; (Amapá, 2015, p. 12)

Na meta 11 que trata a respeito da elevação da média de escolaridade da população entre dezoito e vinte e nove anos, temos o regime de colaboração presente somente na estratégia 11.8, ao propor a criação de escolas de referência em EJA em regime de colaboração.

11.8) Criar e construir, até o 5º ano de vigência do Plano Estadual de Educação-PEE, escolas de referência em EJA, na capital e nos demais Municípios do Estado, em regime de colaboração com a União e/ou mediante emendas parlamentares, sendo que tal medida não deverá implicar na exclusão das escolas que já estejam ofertando essa modalidade de ensino (Amapá, 2015, p. 13).

Na meta 12 que dispõe sobre o fomento a qualidade da Educação Básica, sendo a com maior número de estratégias, 40 no total, dentre essas a estratégia 12.1 faz referência ao “pacto interfederativo dialogado”, enquanto as 12.14, 12.18, e a 12.21, mencionam diretamente o regime de colaboração e a 12.29 faz alusão a “colaboração técnica e financeira”, como mostra o trecho abaixo:

- 12.1) Estabelecer e implantar, mediante pacto interfederativo dialogado, diretrizes pedagógicas para a Educação Básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos educandos, para cada ano dos Ensinos Fundamental e Médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;
- 12.14) Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa estadual de reestruturação e aquisição de equipamentos para as escolas públicas;
- 12.18) Estabelecer, em regime de colaboração com a União e com os Municípios, no prazo de 2 anos, contados da publicação do Plano Estadual de Educação-PEE, parâmetros estaduais mínimos de qualidade da Educação Básica, devendo ser utilizados como instrumento para adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade do ensino, e revisados a cada 2anos;
- 12.21) Implementar, em regime de colaboração com a União e demais entes federados, políticas de inclusão e permanência na Escola, de adolescentes e jovens que se encontrem em regime de liberdade assistida, situação de vulnerabilidade ou de risco social, assegurando-lhes os direitos conferidos pela Lei nº 8.069/1990, alusiva ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- 12.29) Criar e implantar, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o Sistema Nacional de Avaliação, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, com participação, por adesão, das redes de ensino municipais e privada, para orientar as práticas pedagógicas e políticas públicas atinentes à educação. (Amapá, 2015, p. 15).

Nas metas 13 e 14 que falam sobre a estruturação, implantação e implementação das diretrizes curriculares para o sistema estadual público e a ampliação da rede escolar estadual pública, respectivamente, não fazem menção direta ao termo regime de colaboração, mas deixam subentendido pelo uso da palavra “cooperar”.

Na meta 15 que se destina a elevação da taxa de matrícula na Educação superior para a população entre 18 e 29 anos de idade, o regime de colaboração é mencionado apenas na estratégia 15.2, ao propor o apoio da rede estadual a União na ampliação da oferta de vagas para esta etapa de ensino.

- 15.2) Apoiar, em regime de colaboração com a União, a ampliação da oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões, definidas pelo IBGE; (Amapá, 2015, p. 17).

Ao que se refere à meta 16 que enfatiza a elevação da qualidade do ensino superior, ao ampliar a proporção de mestres e doutores para o corpo docente, não há citação referente ao regime de colaboração, no entanto, na estratégia 16.4 há uma indicação ao fomento a formação de consórcios públicos entre as instituições de ensino superior, como indica a citação abaixo:

16.4) Fomentar a formação de consórcios entre Instituições Públicas de Educação Superior, com o propósito de potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão; (Amapá, 2015, p. 18).

Sobre à meta 17, que propõe a elevação gradual na matrícula da pós-graduação strictu sensu, não há menção e nem registro a colaboração ou cooperação, somente a intenção de “articular” com o governo federal no que tange ao financiamento da pós – graduação na estratégia 17. 1 (Amapá, 2015). No entanto, na meta 18 que prevê a formulação e a implementação da política para a formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica, há referência ao termo cooperação e nas estratégias 18.1 e 18.4, ao regime de colaboração e a colaboração, respectivamente.

18.1) Implementar a partir de 2016 programa estadual de formação inicial e continuada a todos os profissionais da Educação Básica, em regime de cooperação com os demais entes federados, assegurando o acesso à Graduação e à Pós-Graduação (lato e stricto sensu);

18.4) Atingir, em colaboração com a União e os Municípios, até 2024, formação em nível Superior para 100% dos docentes que atuem nas redes pública estadual e municipais, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem, por meio de programas de apoio e auxílio financeiro, quando necessário. (Amapá, 2015, p. 19).

Quanto à meta 19 a referência ao regime de colaboração, está ao assinalar sobre a garantia da política estadual de formação para os profissionais da educação, como também nas estratégias 19.1 e 19. 4 ao propor a “atuação em regime de colaboração com a União e os municípios, em plano estratégico para apresentação das necessidades de formação de profissionais da educação” e a “garantia de apoio financeiro aos profissionais matriculados em cursos de licenciaturas” (Amapá, 2015, p. 19).

Entretanto, nas estratégias 19.14, 19.16 e 19.18 há ênfase na “celebração de convênios, ao preconizar a oferta de “Programa específico de Formação Profissional” e com as Instituições de Ensino Superior Públicas (IES), a habilitação de profissionais liberais para o exercício da docência e a garantia com vistas a formação em nível superior dos profissionais da educação básica, como observamos a seguir:

19.14) Ofertar Programa Específico de Formação Profissional, com certificação de competência, a pessoas com experiência em área profissional específica, no âmbito da rede estadual de ensino e, até mesmo, por meio de celebração de **convênio** com os Municípios e com a União;

19.16) Celebrar convênio com IES públicas visando à habilitação de profissionais liberais para o exercício da docência em Educação Profissional, por meio de Programa Especial de Formação Pedagógica (PEFP), previsto na Resolução nº 02/1997 – CNE/CEB;

19.18) Celebrar convênio com IES públicas, visando garantir a formação em nível Superior dos profissionais da Educação Básica, em cumprimento ao que estabelece o § 4º, Art. 62 – LDBEN; (Amapá, 2015, p. 20)

Por sua vez, a meta 20, ao qual prevê a formação em nível de pós-graduação de no mínimo 50% dos profissionais da educação básica, propõe em sua primeira estratégia, “realizar em regime de colaboração o planejamento estratégico para o dimensionamento da demanda por formação inicial” (Amapá, 2015, p. 21).

No tocante as metas 21 a 26, não há referência ao uso do termo regime de colaboração ao estabelecerem respectivamente: Instituir a Política estadual de tecnologias Educacionais e de Educação à distância, a valorização dos profissionais da educação básica, o fortalecimento da carreira docente de nível básico, a ampliação do investimento público na educação pública, o fortalecimento da gestão democrática no sistema de ensino, e por fim o acompanhamento da execução do PEE. Todavia, é possível observar o uso de termos como: “Colaboração”, “parceria”, e “parcerias técnicas”.

Dessa forma, compreendemos que apesar do uso recorrente da nomenclatura regime de colaboração e da referência ao termo com uso das palavras colaboração e cooperação, nas metas, como também nas estratégias, é possível observar uma intenção ao desenvolvimento de “formas de colaboração”, ao propor o fomento aos “consórcios públicos”, a “celebração de convênios” e aos “Arranjos Produtivos Locais (APLs)”. Nesse sentido, as formas de colaboração não se configuram como regime de colaboração, pois como aponta Araújo (2010), não “contemplam uma gestão sistemática de serviços”.

### 2.3 PRESSUPOSTOS INICIAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO ESTADO DO AMAPÁ/AP: COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO – MARCO DE CONSOLIDAÇÃO.

O Regime de Colaboração da Educação, no estado do Amapá – Colabora Amapá Educação – foi instituído no dia 02 de dezembro de 2019, com a criação da Lei nº 2.448/2019, e tem como objetivo “viabilizar e fomentar a colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes” [...] (Amapá, 2019).

No entanto, o seu lançamento se deu anteriormente à criação da referida lei, no dia 16 de janeiro de 2018. Na ocasião, foi assinado um Termo de Cooperação Técnica e Financeira

entre o governo do estado e as prefeituras dos 16 municípios, como estratégia de consolidação da Política Colaborativa no estado do Amapá. A Figura 1 nos ajuda a compreender a trajetória do Regime de Colaboração.

**Figura 1** – Linha do Tempo: eventos que marcaram a trajetória da Política Colaborativa do Amapá.



Fonte: MCE (2022).

O Programa Colabora Amapá, lançado em 2018, teve como objetivo consolidar o Regime de Colaboração, com vistas a fortalecer políticas públicas em educação e inovação tecnológica. Um dos eixos centrais do Programa é o Movimento Colabora Amapá Educação, o qual atua a partir de dois eixos centrais: o Administrativo e a Aprendizagem.

No âmbito administrativo, o objetivo do Programa é “desenvolver estratégias de racionalização das redes com foco na otimização de recursos” (MCE; CONSED; UNDIME, 2019). Nesse sentido, segundo reportagem publicada no Portal do GEA, sobre o lançamento do Programa, as ações no eixo administrativo:

[...] visam à promoção recíproca de profissionais para a organização das redes; uso compartilhado de prédios e equipamentos; implementação de Sistema de Gestão Integrado – matrícula, transporte e outros; otimização de recursos federais, estaduais e municipais e coordenação de projetos; além do alinhamento do Regime de Colaboração aos Programas Federais (Amapá, 2018).

No que se refere ao eixo da Aprendizagem, o objetivo principal é “promover avanços significativos dos níveis de aprendizagem dos estudantes amapaenses do Ensino Fundamental na perspectiva da equidade” (MCE; CONSED; UNDIME, 2019). Segundo publicação da reportagem anteriormente citada, o Movimento Colabora Amapá

[...] compreende que a educação deve garantir o desenvolvimento dos estudantes em todas as suas dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural e se constituir como projeto coletivo, compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais (Amapá, 2018).

Nesse sentido, ainda a respeito da reportagem vinculada ao lançamento do Programa, no que se refere à corresponsabilidade do estado e dos municípios:

Caberá ao estado coordenar ações do Regime de Colaboração através da criação de estrutura central e estratégica na Secretaria de Estado da Educação (SEED); prestar assistência técnica e pedagógica por meio da formação dos professores, pedagogos, e capacitação dos gestores municipais; bem como, aprovar legislação a fim de institucionalizar este processo.

Será de responsabilidade dos municípios promover e monitorar ações do Regime de Colaboração (gestão e escola); fornecer apoio logístico e materiais para a realização das atividades relativas ao Regime de Colaboração e monitorar resultados de gestão e aprendizagem (Amapá, 2018).

Dessa forma, analisando as publicações e o texto da lei de criação do Regime de Colaboração, podemos inferir que a Política Colaborativa se dá apenas no âmbito da descentralização de tarefas, onde o estado é responsável pela coordenação das ações, enquanto os municípios apenas as executam, não participando, de fato, da elaboração das políticas públicas em Regime de Colaboração.

A materialização do Regime de Colaboração assumido pela Política Colaborativa (MCE, 2022) pode ser caracterizada como prática de gestão da educação, que favorece a ingerência, marcada pela “prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais” (Werle, 2006, p. 32). A ingerência tem como característica a permeabilidade, que pode ser conceituada como um “conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras” (Werle, 2006, p. 32).

É possível destacar, também, que o conceito de descentralização se esvazia do seu real sentido, empregado como categoria de luta do movimento dos educadores, na década de 1980, no processo de redemocratização da sociedade brasileira (Shiroma; Santos, 2014), para dar lugar a um processo de desresponsabilização do Estado para com as políticas públicas, entregando essa responsabilidade à sociedade civil, em especial às entidades do terceiro setor.

Descaracteriza-se o Estado como o principal responsável pelo financiamento da educação pública, que se torna compartilhado com a sociedade civil. Deixar de ser o

responsável exclusivo pelo financiamento da educação pública não significa deixará de regulá-la. Ao contrário, de forma indireta, o próprio esquema adotado para a destinação de recursos às escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, as escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, pois ao conferir autonomia, autorizam-se as unidades escolares a captarem recursos privados, induzindo – as a adoção de práticas gerencialistas (Shiroma; Santos, 2014, p. 38).

Dessa forma, o sentido da Política Colaborativa atua como justificativa para o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado, com vistas ao “compartilhamento” de responsabilidades. No entanto, o que evidenciamos é uma estratégia de eximir o Estado das suas responsabilidades e entregar aos municípios e às organizações do terceiro setor a tarefa de gerir e executar as ações, como uma forma de responsabilizá-los pelos resultados.

Outra categoria importante, que podemos analisar, é a autonomia, que assume um sentido de responsabilização. O estado, ao designar tarefas aos municípios, por meio do Regime de Colaboração, faz concebendo autonomia na execução das responsabilidades, no entanto, os municípios se tornam, unicamente, os responsáveis por seus resultados, independentemente se forem bons ou ruins.

Nesse sentido, segundo Shiroma e Santos (2014), a concepção de autonomia referenciada a partir da reforma do Estado, na década de 1990, é diferente da reivindicada pelos movimentos sociais e pelos profissionais da educação, pois se trata de uma autonomia no sentido de uma autoadministração que induz à responsabilização, e não de uma autogestão política em que os municípios possam, de fato, decidirem e participarem da elaboração e do planejamento das suas próprias políticas, permanecendo condicionados apenas à execução.

Dessa forma, adentramos em um fator importante da implantação do Regime de Colaboração, a partir das categorias autonomia e descentralização: o processo de Municipalização. Segundo Krawczyk e Vieira (2008), a CF de 1988 previa a institucionalização de um Regime de Colaboração entre os entes federados, com vistas a criar um SNE, no entanto o que se viu acontecer foi bem diferente do proposto. Os estados e os municípios passaram a construir cada um, segundo as suas condições econômicas, sociais e os seus interesses políticos, os seus próprios sistemas de ensino, gerando, assim, disparidades e desigualdades entre os níveis educacionais.

Não se construiu um projeto de educação para o país, e a educação escolar desenvolveu-se segundo os interesses e desenvolvimento regionais, constituindo diferentes redes de ensino descentralizadas e autônomas em cada um dos estados, em momentos distintos e com características específicas (Krawczyk; Vieira, 2008, p. 52).

Dessa forma, o Regime de Colaboração previsto na CF de 1988 foi reduzido apenas à distribuição de responsabilidades e atribuições entre os estados e os municípios, que os possibilitou, a partir da descentralização e da autonomia, construir seus próprios sistemas de ensino, dando ênfase na universalização do Ensino Fundamental, a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), ocasionando o processo de municipalização (Krawczyk; Vieira, 2008).

O processo de municipalização, da década de 1990, deu-se no contexto de contrarreforma do Estado brasileiro, que marcou a consolidação das premissas da doutrina neoliberal, em que se delineava a reforma educacional. Nesse sentido, segundo Krawczyk e Vieira (2008), a municipalização se caracterizou pela transferência de obrigações do governo federal para os municípios, o que aumentou as desigualdades e as disparidades entre os níveis de ensino, precarizadas historicamente.

Para o documento aqui analisado, o Regime de Colaboração se conceitua como “o trabalho colaborativo das redes de ensino de determinado território na pactuação, no planejamento e na execução das políticas públicas educacionais” (MCE, 2022). Nesse sentido, o conceito de Regime de Colaboração, para o documento, enfatiza a importância do trabalho colaborativo entre as redes de ensino, estadual e municipal, na elaboração das políticas educacionais.

No entanto, apesar do Regime de Colaboração estar previsto na CF de 1988, bem como na própria constituição do estado do Amapá, a “colaboração” acaba ficando, de fato, a cargo de outras entidades/instâncias não governamentais, por meio da descentralização de tarefas e da ingerência administrativa, a partir da estrutura da governança participativa, conceito que será abordado na próxima seção.

### 3 FATORES DE “SUCESSO” NA CONSOLIDAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO AMAPÁ/AP

Nesta seção, discutimos o papel da governança como um dos fatores de “sucesso” na consolidação do Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá, bem como o contexto de influência na produção dos textos políticos, a partir do perfil de atuação das instituições parceiras do Colabora Amapá Educação, como a fundação Lemann e o Instituto Natura, enfatizando a relação público-privada.

#### 3.1 A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA COMO UM “FATOR DE SUCESSO” NO REGIME DE COLABORAÇÃO

O conceito de governança participativa aparece no documento analisado como um dos “fatores de sucesso” da Política Colaborativa no estado do Amapá, tendo como referência o Guia de Elaboração do Regime de Colaboração dos estados e municípios (2019), publicado pelo MCE, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Segundo esse Guia, são sete os “fatores de sucesso” a serem alcançados para a efetivação de um Regime de Colaboração no território. A Figura 2 nos apresenta cada um dos sete fatores e a articulação entre eles.

**Figura 2** – Fatores de Sucesso para a efetivação do Regime de Colaboração.



Fonte: MCE (2022).

Para Dardot e Laval (2018), o conceito de “governança” se tornou uma palavra-chave para designar a nova ordem mundial neoliberal. Segundo os autores, a palavra governança é

um termo antigo e significava, no século XII, “o fato e a arte de governar”. No entanto, o conceito ganhou nova configuração ao designar as ações dos governos submetidos ao contexto mundial da globalização. Para melhor entendimento do termo no contexto neoliberal, os referidos autores apontam a polissemia empregada ao seu uso. Nesse sentido, o conceito de governança abrange três dimensões de poder: a condução das empresas, dos Estados e, por último, do mundo (Dardot; Laval, 2018).

Segundo Gonçalves (2006), o termo “governance” surge a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial. Conforme aponta o autor, no documento intitulado *governance and Development* do referido banco, de maneira geral governança se define como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. (Gonçalves, 2006, p. 1). Dessa forma, Gonçalves (2006) aponta para o uso indiscriminado do termo, sem as análises devida.

Nesse sentido, o autor destaca para o significado da palavra conforme o contexto em que esteja sendo utilizado, como também a aplicação do termo em diferentes campos, porém com sentidos diferentes, como exemplo, o autor cita a expressão “governança corporativa” que é empregada para o contexto de administração de empresas. (Gonçalves, 2006, p. 2). Para melhor compreensão e uso do termo se faz necessário distinguir governabilidade e governança.

Conforme assinala Gonçalves (2006), as expressões governabilidade e governança se configuram como “qualificativas” ao representarem “atribuições e qualidades” quando se referem a governabilidade e “qualidades e meios/processos ao se referir a governança. Para o autor, a governabilidade “se refere mais a dimensão estatal do exercício do poder”, enquanto que a governança é entendida em um sentido mais amplo que pode abranger proporções dentro da governabilidade, ou seja, a governabilidade atua dentro de um campo essencialmente estatal, de vínculo político institucional no entanto a governança opera em um contexto mais geral que abrange a sociedade como um todo. (Gonçalves, 2006, p. 4).

Com efeito, governança se define, segundo o autor, como “a totalidade das diversas maneiras” para a resolução de problemas, atuando com a participação do Estado e da sociedade civil. (Gonçalves, 2006, p. 5). Dessa forma, governança se caracteriza como uma categoria política, uma nova forma de governar, que abrange instituições públicas e privadas na condução das ações do governo. Nessa perspectiva, o Estado não se retira totalmente, porém passa a exercer a sua função, de forma mais indireta, na condução das políticas públicas.

Em sentido mais amplo, segundo Shiroma e Evangelista (2014, p. 19), “a governança é entendida como gestão pública de complexas redes Inter organizacionais que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos a população.” Assim, a “governança participativa”, no contexto do Regime de Colaboração, implica na atuação de diferentes atores públicos e privados na formulação e execução das políticas educacionais. A Figura 3 mostra a estrutura da governança na Política Colaborativa do estado do Amapá.

**Figura 3** – Estrutura da “Governança Participativa” do Regime de Colaboração no estado do Amapá.



Fonte: MCE (2022).

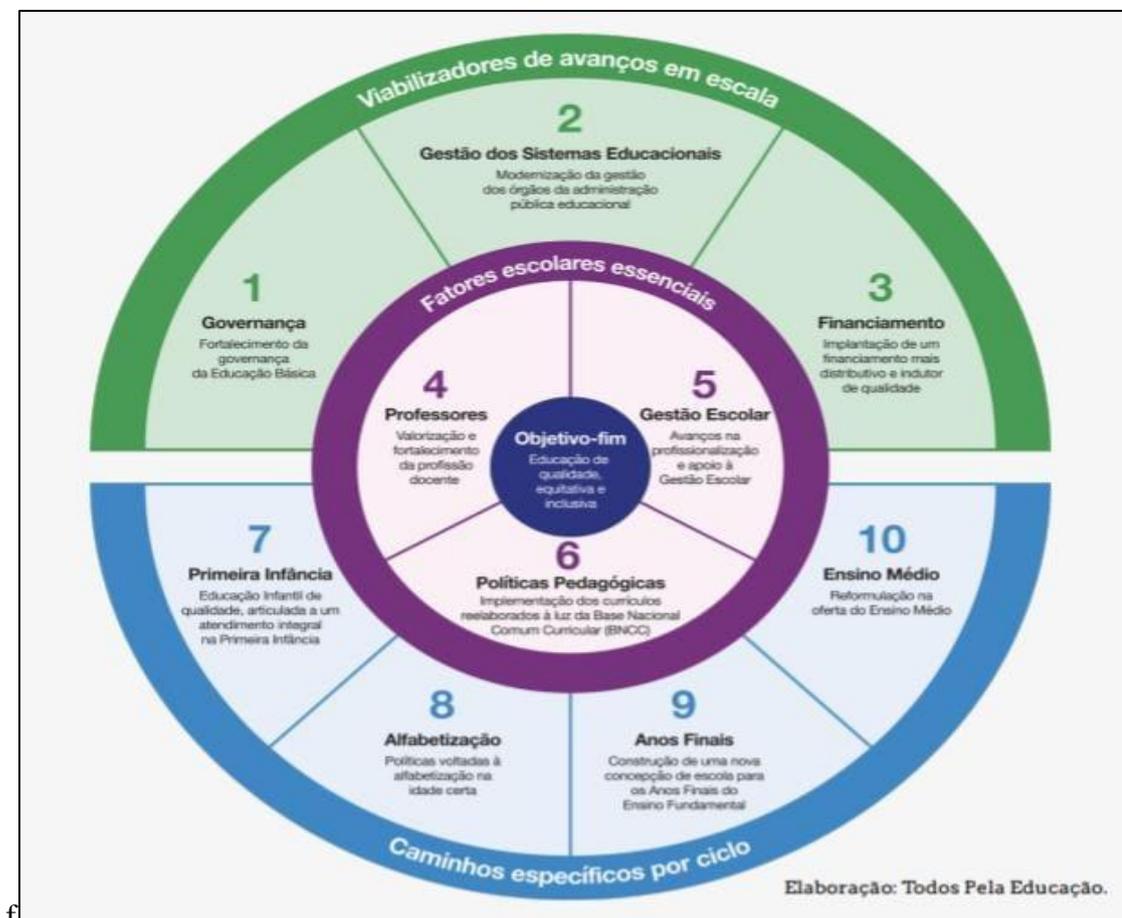
A partir dessa estrutura de governança na Política Colaborativa no estado do Amapá, podemos perceber a atuação de diferentes sujeitos na composição do Regime de Colaboração. Temos a Secretaria de Estado da Educação (SEED/AP) e as Secretarias Municipais de Educação como coordenadores centrais, articulando-se cada uma em sua dimensão a diferentes instituições, bem como a presença dos parceiros privados. Essa configuração de governança demarca o que Shiroma e Evangelista (2014) chamam de “Redes de Políticas Públicas”, que representam o contexto de influência na elaboração das políticas educacionais. Nesse sentido, a governança se articula em redes, abrindo espaço para o “compartilhamento” das responsabilidades do Estado com a sociedade civil, em especial ao terceiro setor.

As redes de governança representam novos delineamentos de regulação nas políticas educacionais, iniciadas a partir da reforma do Estado, onde se redesenhou a sua forma de atuação. Sendo assim, segundo Shiroma e Evangelista (2014), o Estado não deixou de atuar na promoção das políticas sociais, porém alterou a materialização dessa atuação.

Seguindo esses parâmetros, a governança se apresenta como uma das 10 medidas estruturais para a construção de uma agenda sistêmica para a educação, proposta pelo Movimento Todos pela Educação, elucidado no documento Educação Já (Todos Pela Educação, 2022), que prevê orientações aos próximos governantes, para um período de 10 anos (2023-2032), na definição das políticas educacionais em nível federal e estadual. O referido documento propõe o fortalecimento da governança, a partir de ações implementadas em Regime de Colaboração, pelos estados juntamente com os seus municípios.

A Figura 4 apresenta uma visão geral das 10 medidas estruturais proposta pelo documento.

**Figura 4** – Visão Geral das 10 medidas estruturais para a educação.



Fonte: Todos Pela Educação (2022).

Como podemos observar a partir da ilustração acima, dentro do Eixo 1, sobre “Viabilizadores de avanços em escala”, a governança se apresenta como um dos primeiros aspectos a serem trabalhados na construção de uma “agenda sistêmica para a educação”. Segundo o documento em questão, seu principal objetivo está na pactuação e no trabalho

conjunto entre governo federal, estadual e municipal, no avanço de políticas públicas educacionais.

Assim, o documento propõe recomendações às esferas federal e estadual, para o “fortalecimento” da governança. Para o governo federal, recomenda-se “regulamentar e o Sistema Nacional de Educação, de modo a estimular a pactuação de políticas educacionais e a colaboração dos entes na gestão da educação brasileira” (Todos Pela Educação, 2022). Enquanto para os estados, propõe-se “exercer o papel de coordenação da política educacional em seu estado, fortalecendo o regime de colaboração com os municípios para melhorias na oferta da educação” (Todos Pela Educação, 2022).

Para Araújo (2020, p. 5), a ideia de governança federativa altera não somente as definições do SNE, como também envolve a função própria do Estado, sendo considerada como uma proposta de “governança em rede” que remodela a atuação da sociedade civil, “reformando o Estado” por meio de ações de entidades híbridas que marcam novos delineamentos na relação entre o público e o privado.

Nesse sentido, o estado do Amapá foi o primeiro da região Norte a implementar uma Política Educacional em Regime de Colaboração, tendo como referência a experiência de “sucesso” do estado do Ceará. As políticas em Regime de Colaboração, além do estado do Ceará e Amapá, também já são realidade em outros estados, como: Espírito Santo, Maranhão e Paraná. Como resultado dessa Política Colaborativa, o estado do Amapá criou o PAAP, hoje referenciado como PCA, que tem como objetivo melhorar os índices educacionais em Língua Portuguesa e Matemática, dos alunos do Ensino fundamental do 1º ao 5º ano. O referido Programa segue a metodologia adotada pelo MAIS PAIC, do governo do Ceará.

Dessa forma, a partir da atuação da governança em rede, podemos perceber que as políticas educacionais não são pensadas de forma isolada, apenas pelas instituições estatais, mas englobam diferentes segmentos de atuação pública e privada, que demarcam as disputas e os conflitos de interesse de classe na criação de consensos, na elaboração e execução das políticas governamentais.

### 3.2 PERFIL DAS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS DO COLABORA AMAPÁ EDUCAÇÃO: A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO.

Como vimos anteriormente, as instituições parceiras integram a estrutura da governança participativa do Colabora Amapá Educação, com o intuito de assessorar e prestar

suporte técnico aos municípios, na implantação de políticas educacionais em Regime de Colaboração, atuando em redes, enquanto sujeitos coletivos e individuais de Políticas Públicas, na disseminação de uma agenda sistêmica para a educação.

Nesse contexto, a atuação de instituições privadas no setor público, em especial na educação, vem crescendo consideravelmente nos diferentes segmentos educacionais, como formação continuada, material didático, gestão e avaliação da aprendizagem. Assim, abrindo espaço para a criação de um mercado educacional.

Laval (2004), em seu livro “a escola não é uma empresa”, enfatiza que o processo de mercantilização da educação deve ser entendido de diversas formas, podendo ser como um mercado “direto”, que caracteriza o fenômeno em que empresas adentram o domínio escolar, ou como um mercado “indireto”, que seria para a venda de produtos. Segundo o autor, conforme as empresas encontram um espaço favorável no terreno escolar, mais teremos que lidar com a “comercialização do espaço escolar” (Laval, 2004).

Outro fenômeno citado pelo autor, que caracteriza a mercantilização da educação, são as escolas como produtoras de produtos específicos, como, também, a “transformação em mercadorias dos suportes e conteúdo de ensino” (Laval, 2004, p. 113). Segundo Peroni (2013), para além de privatizar escolas, é importante ao mercado interferir nas políticas educacionais, em especial pelas parcerias público-privadas em que os conteúdos educacionais são monitorados.

No estado do Amapá, a atuação de instituições privadas encontra espaço no campo educacional, por meio de parcerias, através de acordos de apoio técnico e financeiro com as secretarias estaduais e municipais de educação, que são autorizadas pelo governo estadual a firmar parcerias com instituições, sejam elas públicas ou privadas, com o intuito de “melhorar” a eficiência dos serviços prestados em educação.

A Lei nº 2.248/2019, que instituiu o Regime de Colaboração da Educação no estado do Amapá, autoriza a SEED-AP a “firmar parcerias com os entes federados, as instituições públicas, privadas, fundacionais e organizações da sociedade civil por meio de acordos técnicos e financeiros para uma maior eficiência nas atividades do regime de colaboração” (Amapá, 2022).

Como podemos observar, a própria legislação sancionada pelo governo estadual, que instituiu o Colabora Amapá Educação, legitima a atuação de instituições privadas nos serviços que são de responsabilidade do Estado. Dessa forma, entendemos que o setor privado não atua de forma isolada, entretanto sua efetivação ocorre com o aval do próprio poder público, pelos governos, pelas secretarias, que consentem a sua efetivação.

O Extrato do Acordo de Cooperação nº 002/2019, que celebra o estado do Amapá e as instituições da sociedade civil, foi regido pela Lei nº 13.019/2014, que instituiu as normas gerais para as parcerias e sua regulamentação, demonstra essa proposição de consenso pela efetivação das parcerias. Assim, foi firmado o acordo de cooperação entre o estado do Amapá e três organizações da sociedade civil, sendo elas: o Instituto Natura, a Fundação Lemann e a Associação Bem Comum. O referido acordo estabelece em 13 cláusulas, fundamentação legal, glossário, objeto, plano de trabalho, responsabilidade dos partícipes, que, segundo o documento, refere-se a “todos os signatários do instrumento”, prazo de vigência, recursos financeiros, como, também, rescisão e omissão e, por último, o Foro.

No que se refere à **Cláusula Terceira** sobre o objeto, o documento define a realização de parcerias como aquele, do acordo para a união de esforços entre os partícipes para o desenvolvimento da parceria (Amapá, 2020). Na **Cláusula Quarta**, que dispõe sobre o plano de trabalho, designa como condição fundamental para fomentar o acordo a estrutura de governança do projeto a ser delineada pelos partícipes, ou seja, as instituições privadas em consonância com os mecanismos utilizados pelo ente público.

Nesse sentido, observamos que apesar do objeto central do acordo ser a realização de parcerias, a estrutura da governança se apresenta como condição fundamental para a viabilização daquele, para a efetivação da parceria. Sendo assim, a parceria se evidencia como um mecanismo para viabilizar acordos de cooperação técnica e financeira entre o estado do Amapá, por meio da SEDUC e das organizações da sociedade civil, para a efetivação do Regime de Colaboração.

No que se refere à **Cláusula Sexta**, que versa sobre as responsabilidades dos partícipes, ao ente público, por meio da SEED/AP, de forma direta ou pelas unidades administrativas, as suas principais atribuições são: a) “implantar programa efetivo de regime de colaboração com seus municípios, visando a melhoria da aprendizagem dos estudantes [...]”; b) “adotar providências para a institucionalização iniciativas do programa”; c) “delinear, conjuntamente com os Apoiadores e a Executora, o formato da estrutura da estrutura de governança Parceria” d) “participar da estrutura de governança da Parceria” (Amapá, 2020).

No que tange às atribuições das instituições parceiras, cabe à executora desse acordo, que ficou a cargo da Associação Bem Comum, instituição sem fins lucrativos, responsável pela assessoria: a) “prestar assessoria para a implementação e estruturação do Plano Estadual de Colaboração entre o estado e municípios, com ênfase na alfabetização de crianças”; b) “acompanhar e monitorar o desenvolvimento do Plano Estadual de Colaboração entre estado e município ao longo deste acordo”; c) “delinear, em conjunto, com o ente público e os

apoiadores, o formato da estrutura de governança da parceria”; d) “participar da estrutura de governança do Projeto” (Amapá, 2020).

Sobre as instituições apoiadoras do acordo, ficaram responsáveis o Instituto Natura e a Fundação Lemann. Dentre as suas atribuições, consta apoiar, quando necessário, com recurso financeiro, visando à garantia dos serviços de assessoria prestados pela executora, que nesse caso compete à Associação Bem Comum, como, também, segundo o acordo: a) “delinear, em conjunto com a executora e o ente público, o formato da estrutura de governança da parceria”; b) “participar da estrutura de governança da parceria”; c) “outras atribuições consensualmente estabelecidas no âmbito da estrutura de governança” (Amapá, 2020).

Dessa forma, as responsabilidades atribuídas à instituição executora, como a Associação Bem Comum e as apoiadoras, sendo elas o Instituto Natura e a Fundação Lemann, refletem-se, de modo geral, em garantir a plena execução do acordo, por meio da parceria com o ente público, sendo a SEED, como, também, os delineamentos referentes à construção da estrutura da governança, que, segundo o documento, deverá ser feito de forma conjunta.

Já ao ente público suas responsabilidades retratam uma participação mais no âmbito normativo/institucional de implantação, adoção de medidas, entre outros, para que a parceria, por meio do acordo, possa se efetivar. Nesse sentido, entendemos a atuação do setor público como um mediador do processo na criação de uma ambiência favorável, por meio da própria legislação e de acordos de cooperação, para a atuação do privado, na execução das políticas educacionais.

Segundo Carvalho (2013), as novas redefinições entre o público e privado, para a prestação do serviço público, configuram novas formas de governar, com base no modelo de gestão gerencial. Para a autora, as atividades de planejamento e execução das políticas se separam e se reorientam para novos formatos de gestão e atuação do Estado, por um lado, mantendo-se como regulador e de outro possibilitando a descentralização administrativa para estado e municípios, como, também, abrindo espaço para o setor privado, por meio de parcerias, contratos, entres outros, para prestação de serviços que antes representavam sua responsabilidade direta (Carvalho, 2013).

Dessa forma, as parcerias podem ocorrer sob três diferentes modalidades, como apontam Adrião e Borgui (2008) *apud* Carvalho (2018): a primeira diz respeito à compra de “sistemas de ensino” de instituições privadas pela rede pública de ensino em forma de material didático; a segunda se refere ao subsídio de vagas em organizações privadas; e, por último, a “assessoria na gestão” da Educação Básica da rede pública. Segundo Carvalho

(2018), uma das mais recentes formas de privatização via relação público-privada vem se delineando com os ADEs. Para o autor, os ADEs são:

Elaborados com base na nova perspectiva da administração pública, tais arranjos correspondem à busca por novas formas de coordenação e de cooperação intergovernamental, bem como a institucionalização de uma nova modalidade de parceria público – privada, ou seja, entre institutos e fundações ligadas a empresas e a organizações diversas, com foco na melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira (Carvalho, 2018).

Assim, os ADEs se caracterizam como formas de colaboração e cooperação, que buscam viabilizar a efetivação do Regime de Colaboração, como previsto no PNE (2014-2014). Não representam o regime de colaboração em si, mas os conceitos se confundem, abrindo espaço para diversas interpretações, em especial nas legislações, sobre como deveria ser uma gestão colaborativa.

Sobre a **Cláusula Décima**, que dispõe sobre os recursos financeiros, o acordo afirma que a parceria com as instituições privadas não inclui a transferência de recursos financeiros por parte do ente público, nem envolve qualquer tipo de favorecimento, tampouco qualquer relação antes ou depois de firmado o acordo (Amapá, 2020).

10.2 O ACORDO não envolverá transferência de recursos financeiros de origem pública e nem qualquer forma de compartilhamento patrimonial de bens públicos para os fins do Art. 29 da Lei nº 13.019/2014.

10.3. Diante da ausência de transferência de recurso financeiro entre os Partícipes e de qualquer outra forma de compartilhamento patrimonial, bem como da complexidade desta parceria e do manifesto interesse público, a prestação de contas é dispensada, nos termos do inciso II do § 2º do artigo 6º do Decreto federal nº 8.726/2016 (Amapá, 2020).

Assim, compreendemos que a ausência de transferência de recursos financeiros, por parte do ente público com as instituições privadas na parceria, adquire um sentido “filantrópico” do trabalho das organizações sociais que se intitulam “sem fins lucrativos”. Esse novo formato de atuação do setor privado, em que grandes grupos empresariais ampliam os seus nichos de atuação no mercado, em especial na educação, vem sendo modificado e ganhando novas configurações.

Segundo Shiroma, Campos e Garcia (2005), há uma mudança nos discursos das políticas educacionais, em que no começo dos anos de 1990 predominavam os conceitos, como: eficiência, eficácia, produtividade, qualidade e competitividade; no entanto, ao final da década e início dos anos 2000, essa perspectiva mais economicista e gerencial da política foi perdendo espaço e se voltando para um aspecto mais humanitário, desencadeado pelo crescimento de conceitos, como: justiça social, equidade, segurança e responsabilidade social.

Para Ball e Olmedo (2013), as modificações na governança educacional têm ocasionado a criação de novos conceitos e métodos, reconfigurando a finalidade e os objetivos da filantropia tradicional. Para os autores, o que caracteriza a “nova filantropia” é a “relação direta entre a caridade e os resultados, como também o envolvimento dos doadores nas ações filantrópicas e comunidades de políticas” (Ball; Olmedo, 2013, p. 33).

Essas mudanças, de conceitos e de métodos, ocorrem a partir de três etapas: a) a “caridade paliativa” (filantropia tradicional ou filantropia 1.0); b) a “caridade para o desenvolvimento” (filantropia 2.0) e a “caridade lucrativa ou filantropia 3.0” (Ball; Olmedo, 2013, p. 34). Nesse sentido, essa nova fase, traduzida na terceira etapa, vem acontecendo por meio das redes de políticas, que os autores chamam de “governança filantrópica”.

Essa tomada de responsabilidades por parte de uma nova filantropia e do capitalismo social também levanta questões fundamentais sobre a participação democrática e a responsabilidade dos governos e outras instituições públicas na provisão de serviços sociais e direitos civis. A vinda de interesses morais, ideológicos e econômicos para o campo de atividade da caridade cria novos espaços e dinâmicas na governança filantrópica (Ball; Olmedo, 2013, p. 34).

Dessa forma, as mudanças ocorridas na nova filantropia, incorporadas pelo capitalismo social<sup>3</sup>, vêm modificando, também, a atuação das instituições privadas e a necessidade de criação de novos atores, sob novas perspectivas, para atender a uma demanda global do capitalismo social. Sendo assim, a partir das proposições apresentadas, discorreremos sobre o perfil das três instituições privadas que firmaram acordo de parceria técnica e financeira com o estado do Amapá, sendo elas: a Associação Bem Comum, o Instituto Natura e a Fundação Lemann, tendo como base os dados obtidos nos *websites* de cada instituição.

- **Associação Bem Comum**

A Associação Bem Comum, segundo dados do *website* da instituição, identifica-se como pessoa jurídica, de direito privado e sem fins lucrativos, que foi constituída a partir de um formato de associação civil de caráter educacional. Seu principal objetivo se traduz em

---

<sup>3</sup> O Capitalismo Social, segundo Ball e Olmedo (2013, p. 3) pode ser entendido como as formas como a Política educacional, as empresas, a filantropia e o desenvolvimento internacional se organizam e se inter-relacionam estão mudando em função dos métodos daquilo que pode ser entendido como “capitalismo social global”. Dentro dessa nova configuração, soluções inovadoras e velhas soluções para problemas sociais e de desenvolvimento “baseadas” estão sendo privilegiadas e fortalecidas através do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e “novos” filantropos.

contribuir na elaboração e/ou execução de políticas públicas em determinadas áreas, que possibilitem o desenvolvimento humano integral, na perspectiva educacional (Associação do Bem Comum, s.d.).

A principal missão da instituição se traduz em apoiar os estados e os municípios, no sentido de garantir educação de qualidade efetiva, equitativa e sustentável, para atender todo o ciclo de formação, com destaque para área de alfabetização, na faixa etária de até sete anos de idade. Segundo dados do *website*, a visão da associação busca que “Todas as crianças estejam aprendendo o esperado para a sua faixa etária como condição para serem protagonistas das suas próprias vidas e ajudem na construção de um país justo e democrático” (Associação do Bem Comum, s.d.).

No que se refere aos valores, à organização lista oito, sendo eles: a) “crença no potencial de aprendizagem do aluno”; b) “Equidade Educacional e social”; c) “Ações baseadas em evidências”; d) “Transformação sistêmica por meio de políticas públicas”; e) “Foco em resultado alinhado aos processos bem definidos”; f) “Acreditamos, persistimos e fazemos acontecer: vai dar certo”; g) “Simplicidade e transparência”; h) “Relações colaborativas e saudáveis” (Associação do Bem Comum, s.d.).

Nesse sentido, o trabalho da organização teve início com a participação do grupo empresarial executivo, na reforma educacional do município de Sobral, no estado do Ceará, como também ajudou na construção da PAIC, juntamente com a SEDUC/CE. Atuam na associação uma equipe de coordenadores com experiência em gestão escolar, dos municípios de Sobral, em Programas na SEDUC/CE.

Segundo o Acordo de Cooperação Técnica, atualmente a presidência da Associação Bem Comum está sob a representação de Andréa Araújo Rocha Nibon, formada em Ciências Contábeis, mestra em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). No município de Sobral, no Ceará, coordenou o Núcleo de Artes e Educação (1999-2004), foi Secretária Interina da Cultura (2004) e, também, Secretária Executiva da Vice-prefeitura (2005-2007). Atuou como coordenadora na implantação da Política de Educação Profissional da SEDUC/CE (2009-2015) e foi Secretária Executiva da Cultura do estado do Ceará (2016 e 2019) (Associação do Bem Comum, s.d.).

A organização conta com a elaboração de dois programas, sendo eles o Educar pra Valer (EpV) e a PARC. O EpV atua em parceria com a Fundação Lemann, com o intuito de assessorar, de forma gratuita, os municípios que participam do referido programa, no sentido de apoiá-los na efetivação de “boas práticas” de gestão. No que se refere ao PARC, o seu objetivo visa apoiar os governos e as secretarias estaduais a implementarem políticas para

melhoria da aprendizagem, para os anos iniciais do Ensino Fundamental, com destaque para a alfabetização.

Um dos propósitos principais do Programa também é o fortalecimento do Regime de Colaboração entre os estados e municípios, no âmbito educacional, para a criação de “soluções” em esferas locais e estaduais. Por fim, a Associação Bem Comum não atua sozinha no cumprimento de seus propósitos, mas conta com a ajuda de parceiros, instituições não governamentais de iniciativa privada, como a Fundação Lemann, o Instituto Natura, a Fundação Vale e B Social.

- **Instituto Natura**

O Instituto Natura, por sua vez, segundo o seu *website*, foi criado em 2010, com objetivo de “expandir os investimentos em educação”, algo que já vinha ocorrendo desde 1995, com a criação da “Marca crer para ver”, a qual destinava o valor da venda dos produtos para a educação. Em 2020, sua atuação se ampliou para fora do Brasil, alcançando os países da América Latina, como: Chile, Argentina, Colômbia, Peru e México.

Seu propósito enfatiza a justiça social por meio da educação: “o mundo só será justo, próspero e solidário, quando a Educação for de todos e todas”; aspiram alcançar a transformação da educação por meio da aprendizagem de qualidade: “atuar juntos para transformar a educação do Brasil, garantindo aprendizagem de qualidade para todas as crianças e jovens”; suas crenças se baseiam no trabalho coletivo, respeito e valorização da aprendizagem, alcance de resultados, transformação do mundo e oportunidade de aprendizagem (Instituto Natura, s.d.).

Segundo dados do *website*, a instituição conta com uma equipe de 23 colaboradores, tendo como Diretor Presidente David Saad (Instituto Natura, s.d.). A governança da organização se encontra estruturada da seguinte forma:

**Quadro 3** – Estrutura da governança administrativa do Instituto Natura.

<b>Governança</b>		
<b>Conselho Administrativo</b>	<b>Presidência</b>	<b>Colaboradores</b>
	Pedro Villares	Antônio Luiz da Cunha Seabra
		Denis Mizne
		Diego de Leone
		Guilherme Peirão Leal
		João Paulo Ferreira
		Pedro Luiz Barreiro Passos
<b>Governança</b>		
	<b>Presidência</b>	<b>Colaboradores</b>

Conselho Fiscal	Lucilene Prado	Cynthia May Hobbs Pinho
		Lavinia Junqueira

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do *website* do Instituto Natura (2024).

Assim, a organização não governamental atua sob duas iniciativas, no campo da educação. A primeira se refere ao apoio a políticas públicas educacionais, a partir de dois eixos: **Alfabetização** e **Ensino Médio Integral**; e a segunda iniciativa diz respeito à **articulação das agendas prioritárias para a educação**. A atuação no campo da alfabetização se justifica pelo fato de ser uma “urgência da educação brasileira”.

Sua atuação se dá por meio de apoio aos estados brasileiros, na implementação e no planejamento de políticas educacionais de alfabetização em Regime de Colaboração, junto aos municípios. Em parceria com a Associação Bem Comum e a Fundação Lemann, formam o PARC, oferecendo apoio técnico às secretarias de educação dos estados. Essa iniciativa teve como referência o MAIS PAIC do governo do estado do Ceará, lançado em 2007. Ao todo são 12 estados apoiados, cerca de 2.240 municípios participantes e 1.748.380 alunos, conforme levantamento do *website* da instituição. A Figura 5 mostra o mapa dos estados e os seus respectivos programas de alfabetização.

Figura 5 – Mapa do Brasil.



Fonte: Instituto Natura (s.d.).

No que se refere à iniciativa de atuação no Ensino Médio Integral (EMI), justifica-se em virtude do cenário educacional do Ensino Médio ser considerado “alarmante” para a instituição. Dessa forma, o instituto tem se comprometido em apoiar a expansão da política para o EMI, contando com a parceria de outros institutos, sendo eles: o Instituto Sonho Grande (ISG) e o Instituto de Corresponsabilidade pela educação (ICE).

Segundo dados da instituição, ao todo foram 21 estados apoiados nas políticas de EMI, sendo 3.449 escolas de Ensino Médio de Tempo Integral e 822.968 estudantes contemplados (Instituto Natura, s.d.). Dentre os estados que implementaram a política e foram apoiados pelo instituto, apenas cinco e o Distrito Federal não aderiram à política.

**Quadro 4** – Panorama das regiões.

Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro-Oeste
Acre	Alagoas	Espírito Santo	Paraná	Goiás
Amazonas	Ceará	Minas Gerais	Santa Catarina	Mato Grosso
Amapá	Maranhão	São Paulo	Rio Grande do Sul	Mato Grosso do Sul
Rondônia	Paraíba			
Tocantins	Pernambuco			
	Rio Grande do Norte			
	Sergipe			

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados do *website* do Instituto Natura (2024).

E, por fim, a atuação na articulação de uma agenda prioritária para a educação tem como base a “responsabilidade social”, a partir de um olhar sistêmico para a educação. Sendo assim, acreditam que todos devem “contribuir” para a melhoria da oferta educacional de qualidade, de forma equitativa. Dessa maneira, atuam em agendas prioritárias da educação, como o movimento “Educação já”, liderado pelo Todos Pela Educação, o qual formalizou, em 2022, um conjunto de 10 medidas “necessárias” para a construção de uma agenda sistêmica para a educação (Todos Pela Educação, s.d.).

Assim como as demais organizações, o Instituto Natura não trabalha sozinho, além do ente público, atua em parceria com demais instituições não governamentais, no estabelecimento de consensos para a construção de uma agenda sistêmica para a educação. A Figura 6 mostra, por meio da rede, a vinculação institucional dos seus parceiros e apoiadores.

Figura 6 – Rede Instituto Natura.



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do *website* do Instituto Natura (2024).

Assim, o Instituto Natura vem ampliando a sua rede de participação no campo educacional, através da articulação com diversos parceiros, atuando em projetos educacionais de diferentes setores, de acordo com a “agenda prioritária da educação brasileira”.

### • Fundação Lemann

A Fundação Lemann se apresenta, em seu *website*, como uma “organização de filantropia familiar”, cujo principal desejo se baseia na construção de um país “justo e avançado”. Fundada em 2002, o foco de atuação da instituição está sob dois eixos: a Educação e a Formação de lideranças. A missão da entidade não governamental é “colaborar com pessoas e instituições em iniciativas de amplo impacto que garantem a aprendizagem de todos estudantes, e engajar lideranças comprometidas em resolver desafios sociais complexos” (Fundação Lemann, s.d.).

A visão da instituição se apoia na ideia de “Um Brasil justo e avançado, onde todos têm a oportunidade de ampliar o seu potencial e gerar impacto positivo no mundo, para levar o país a um salto de equidade”. A abrangência de atuação da fundação está presente em 25 estados brasileiros, com trabalhos voltado para a gestão de pessoas. Atualmente, a entidade

está sob a representação de Denis Fernando Mizne<sup>4</sup>, como Diretor Presidente, e conta com um conselho administrativo, estruturado da seguinte forma:

**Quadro 5 – Conselho Administrativo da Fundação Lemann.**

Fundador e Presidente do Conselho	Jorge Paulo Lemann
Conselheiros	Susanna Lemann
	Paulo Lemann
	Florian Bartunek
	Peter Graber
	Peter Nobel
	Milton Seligman
	David Velez

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do *website* da Fundação Lemann (2024).

Os eixos de atuação da fundação, no que corresponde à educação, contempla três dimensões: Universalização da Alfabetização, Aprendizagem Adequada e Tecnologia e Inovação. No que se refere à primeira frente, a instituição visa à alfabetização de todas as crianças, até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. Para isso, juntamente com a Associação Bem Comum e o Instituto Natura, firmaram a PARC, com objetivo de prestar apoio técnico aos estados brasileiros, para que possam desenvolver políticas públicas em Regime de Colaboração com seus municípios, tendo como meta a alfabetização.

A segunda iniciativa da fundação na área educacional está no desenvolvimento da “aprendizagem adequada”. Essa iniciativa tem como objetivo a recomposição da aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental, que, segundo o *website* da instituição, foi agravado pela pandemia de COVID-19. Nesse sentido, conta com dois projetos: o Formar e o Plantar. O Formar visa aperfeiçoar a gestão das redes de ensino públicas e o Plantar apoia iniciativas das secretarias de educação para desenvolverem políticas com destaque para a preservação ambiental. Os dois projetos são geridos pelo Instituto Gesto. E, por fim, a terceira frente de trabalho no campo educacional se refere ao apoio a projetos de Tecnologia e Inovação. As propostas apoiadas pela fundação são: o Programa Impulsionar, realizado em parceria com a Quintessa e o Instituto Reúna; a Rede Brasileira de Aprendizagem Criativa; o Programa Educação Conectada, em parceria com o BNDES; e o Itaú Social e MegaEdu (Fundação Lemann, s.d.).

No que tange à frente de atuação na área de formação de lideranças, a instituição também trabalha em três campos: Rede de Líderes, Gestão de Liderança no Setor Público e

<sup>4</sup> Advogado formado pela USP, foi *visiting scholar* na Universidade Columbia e *Yale World Fellow* na Universidade Yale. Fundou e preside o conselho do Instituto Sou da Paz. É membro do conselho da Fundação Roberto Marinho. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/institucional/nosso-time>. Acesso em: 27 abr. 2024.

Mais Liderança com Equidade. A rede de líderes trabalha no sentido de formar pessoas que exerçam cargos de liderança com grande potencial de transformação, para atuarem em setores de desafio no país. Segundo dados do *website* da fundação, ao todo a rede conta com 698 membros, 80% deles estão no Brasil e outros 20% estão em outros países.

Os setores de atuação da rede de líderes se encontram: 22% no setor de academia e pesquisa; 13% no setor financeiro; 18% no terceiro setor; 17% no setor público executivo; 12% no setor privado; 13% empreendedorismo social; 5% educadores em escolas; 5% organismo multilateral/internacional e 5% setor público legislativo. Os temas de interesse se enquadram nos campos de: Desenvolvimento Econômico e Social; Educação; Gestão Pública; Infraestrutura; Justiça Social; Meio Ambiente/Sustentabilidade e Saúde Fundação Lemann, s.d.). Já, a área de gestão de liderança no serviço público trabalha com políticas públicas de gestão de pessoas para a “qualificação do serviço público”. Concentra-se em pautas prioritárias, como: carreiras; contratações temporárias; equidade étnico racial; gestão de desempenho e desenvolvimento; segurança jurídica; supersalários e transparência de dados.

E a última frente de atuação da organização, a área de formação de lideranças, apoia iniciativas que contemplem o desenvolvimento de lideranças, com destaque para raça e gênero, em programas, redes e universidades, com atuação de referência. Para o programa, de acordo com o *website* da instituição, “se as lideranças vierem sempre dos mesmos lugares, o Brasil será sempre o mesmo”. Dessa forma, o Centro Lemann para liderança e equidade na educação, localizado na cidade de Sobral, no estado do Ceará, teve 50 projetos apoiados, em 2020; 525 bolsas de estudo nas universidades parceiras, desde o início dos programas; sete centros brasileiros de pesquisa e trocas entre o Brasil e universidades estrangeiras; e 13 diálogos entre lideranças, realizados no último ano (Fundação Lemann, s.d.).

A organização atua em rede, com a parceria de instituições, como Nova Escola, Instituto Reúna, Instituto Gesto, Centro Lemann de Liderança para equidade na Educação e MegaEdu. Sendo assim, a Fundação Lemann vem desenvolvendo seus projetos tanto no campo educacional, apoiando e cofinanciando políticas educacionais em diferentes eixos, como, também, no campo de desenvolvimento de pessoas, com foco para a gestão e a formação de lideranças. Dessa forma, podemos perceber a amplitude de atuação da instituição, tanto na construção dos discursos na formação da política, quanto na formação dos líderes que pensam as políticas.

Como podemos observar, a partir do perfil das instituições, bem como nos seus eixos de atuação, há uma padronização nos discursos, interesses em temas e determinadas políticas em comum, dentre elas, a alfabetização. A urgência em alfabetizar crianças até o 2º ano do

Ensino Fundamental tem sido prioridade na construção de uma agenda sistêmica para a educação. Nesse sentido, a temática tem despertado o interesse das intuições públicas e privadas, com o intuito de firmar parcerias, tendo a alfabetização como eixo central.

No entanto, faz-se necessário aprofundar os estudos no sentido de compreender a concepção de alfabetização presente nas políticas educacionais, visto que a temática tem se tornado um espaço de disputas na criação de consensos, em virtude da ampla participação do setor privado no desenvolvimento de um mercado educacional, por meio de parcerias no assessoramento técnico, no que tange à inserção de políticas educacionais no serviço público.

## **4 PARCERIA PELA ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO: DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA COLABORATIVA NO BRASIL E NO AMAPÁ**

Nesta seção, discutimos a PARC, considerando, primeiramente, o panorama do Brasil e dos estados que implementaram a política. Posteriormente, apresentamos experiências educacionais em Regime de Colaboração, a partir de análises documentais, abordando aspectos políticos, como a governança em rede. E, por fim, analisamos o PCA, como resultado da experiência de colaboração no estado do Amapá, enquanto primeiro estado da região Norte na efetivação de uma política em Regime de Colaboração.

### **4.1 PANORAMA DO BRASIL E DOS ESTADOS**

A PARC se constitui como um programa que tem como objetivo principal prestar apoio aos entes públicos estaduais na efetivação de políticas públicas para a melhoria das aprendizagens, na primeira etapa do Ensino Fundamental, tendo como eixo central a alfabetização. O referido programa teve sua criação no ano de 2019, por iniciativa da organização Associação Bem Comum, instituição que compõe a estrutura da governança participativa no estado do Amapá, na constituição da sua política colaborativa.

Ao ter como referência o MAIS PAIC, a parceria busca fortalecer o Regime de Colaboração nos estados e municípios, através da implantação de políticas colaborativas em âmbito educacional. Segundo o *website* da instituição PARC, o intuito da parceria é efetivar ações colaborativas para que se transformem em políticas de Estado e, assim, possam garantir a continuidade das políticas, independentemente das trocas de governos.

Assim sendo, o processo de operacionalização da parceria está baseado na construção de um desenho sistêmico, que leve em consideração as seguintes estratégias: a) Compromisso Técnico e Político; b) Cooperação e Incentivos; c) Avaliação e Monitoramento; d) Formação de Professores e Gestores; e) Material Didático Estruturado; f) Fortalecimento da Gestão Municipal e Escolar; g) Comunicação e Engajamento pelo Diálogo; h) Governança Participativa; e i) Institucionalização.

A Figura 7 nos ajuda a compreender o desenho de legitimação das estratégias da política.

**Figura 7** – Desenho Institucional do PARC.



Fonte: Associação Bem Comum (2022).

Dessa forma, a partir dessas estratégias, foram elaboradas ações para a estruturação dos programas em nível estadual: a) “Aplicação censitária de avaliação diagnóstica de leitura (fluência) no 2º ano do Ensino Fundamental no início do ano letivo”; b) “Assessoria para o desenho e estruturação do Programa estadual. Contribuição para o desenho específico das principais ações do programa, incluindo legislações, incentivos, lançamento, governança, formação de professores e gestores, material didático, avaliação e monitoramento, comunicação e engajamento, plano de trabalho das regionais”; c) “Formação das equipes técnicas das secretarias e regionais”; d) “Apoio nas atividades de implementação com até dois articuladores locais residentes na secretaria (Seleção Vetor Brasil)”<sup>5</sup>

O trabalho realizado pela parceria, através da Associação Bem Comum, é desenvolvido por meio da prestação de consultoria e gestão aos estados, sendo articuladas em três níveis: a) “Consultoria estratégica”; b) “Consultoria Temática”; e c) “Consultoria de Base Territorial”. Segundo o *website* da instituição, a PARC está presente em 17 estados do Brasil.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://abemcomum.org/amapa/> Acesso em: 10/05/2024.

A Figura 8 nos mostra o panorama dos estados em Parceria pela Alfabetização.

**Figura 8** – Panorama dos estados em Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração.



Fonte: Associação Bem Comum (2023).

Os resultados alcançados pela PARC totalizam 3.271 municípios e 2.804.880 alunos do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental matriculados na rede pública. Também, somados a estes números estão o quantitativo de professores alfabetizadores: 197.950 das escolas públicas estaduais, e 47.648 das municipais, segundo dados apresentados no *website* da instituição.

Dessa forma, como podemos observar a partir desses dados, a PARC tem ampliado a sua atuação a partir do estabelecimento de consensos, com ênfase na alfabetização, para a implantação de programas em Regime de Colaboração, em âmbito nacional. Nesse contexto, o Regime de Colaboração da Educação entre estados e municípios é compreendido enquanto sinônimo de política colaborativa, e não pela sua regulamentação por Lei Complementar, conforme disposto no parágrafo único do Art. 23 da CF de 1988.

Segundo o Documento Regime de Colaboração Estado e Municípios – aprendizados e perspectivas para as próximas gestões (2022), elaborado pelo MCE, na prática, o Regime de Colaboração, nas esferas subnacionais, tem se concretizado através da implementação de políticas colaborativas, com ênfase na coordenação e cooperação entre os entes participantes, conforme se destaca a seguir:

Na prática, em nível de estados e municípios, o Regime de Colaboração se concretiza pela implementação de políticas educacionais voltadas para a coordenação e a cooperação entre os entes envolvidos, na qual as gestões concretizam a coordenação e a cooperação entre si. Em geral, cabe ao Estado exercer o papel de coordenação da política educacional em seu estado, fortalecendo o Regime de Colaboração com os municípios para melhorias da oferta da Educação (MCE, 2022).

Diante disso, o regime de colaboração da educação entre estados e municípios tem se consolidado a partir da implementação de experiências colaborativas, em âmbito nacional, com foco na alfabetização. No entanto, isso não quer dizer que de fato esteja se implementando um Regime de Colaboração, mas sim que as instituições públicas e privadas, num movimento conjunto, estão investindo em experiências colaborativas baseadas em evidências, tendo como referência o programa de alfabetização do estado do Ceará (MAIS PAIC), em cumprimento de uma agenda sistêmica de preparação dos territórios para a construção de um SNE, e não na definição e regulamentação do Regime de Colaboração por Lei Complementar, como previsto na CF de 1988, no parágrafo único do Art. 23.

Conforme Araújo (2013), atualmente a iniciativa de regulamentação do Regime de Colaboração para a educação no Brasil tem se dado pelo governo federal, sem uma distinção entre coordenação federativa e colaboração. Para a autora, esse não é um dado recente, mas remete ao governo de FHC, o qual, numa tentativa de redefinir o pacto federativo brasileiro para a educação, tomou algumas medidas centralizadoras, dentre elas a política de fundos.

Exemplo mais significativo dessas medidas foi a política de criação de fundos, via a Emenda Constitucional n. 14, de 1996, que criou o FUNDEF (depois transformado em FUNDEB). O FUNDEF tentou, a um só tempo, resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e normatizar, ainda que de forma precária, formas de colaboração. Porém a política de fundos não incide sobre as desigualdades entre os estados e as regiões brasileiras e, dessa forma, não pode ser considerada um mecanismo de equalização para a oferta educacional em todo o território nacional, portanto ainda não se traduz em regime de colaboração, embora o seja em germe, dada a sua natureza compulsória para os entes federados (Araújo, 2013, p. 794).

Assim, a efetivação do Regime de Colaboração enquanto política colaborativa tem se estruturado dentro de uma perspectiva de coordenação federativa, em que os estados assumem a coordenação da política educacional na indução dos municípios à adesão e pactuação. Nesse sentido, os municípios assumem um papel secundário, enquanto se observa um protagonismo das instituições privadas na participação e efetivação das políticas colaborativas, com características dos ADEs).

Para Argollo e Motta (2015), os ADEs são uma proposta de Regime de Colaboração de “novo tipo”, organizado e elaborado pelo empresariado brasileiro, tendo como precursor o movimento Todos pela Educação (TPE). Para as autoras, esses arranjos representam uma reconfiguração do Regime de Colaboração, com protagonismo das parcerias público-privadas, que intensifica e dá continuidade ao movimento de contrarreforma do Estado brasileiro, operacionalizado na década de 1990.

Apresentando um caráter ‘supostamente’ inovador, os ADE aprofundam o processo de contrarreforma ao intensificar esses mecanismos de ‘parceria’ dos municípios com a iniciativa privada, agora sob o protagonismo do TPE. Este cumprindo a função de organizar essas instituições e fundações de empresas privadas que atuam nos municípios em uma agenda educacional em nível nacional concomitante ao aumento de convênios das organizações da sociedade civil junto ao poder executivo, em função da regulamentação do regime de colaboração operacionalizado pelo IDEB/PAR (Argollo; Motta, 2015, p. 51).

Araújo (2013) argumenta que esses novos contornos sobre o Regime de Colaboração incidem em uma forte influência empresarial, a partir de um aparato teórico de novos conceitos, como: “territorialidade”, “associativismo intermunicipal voluntario”, “redes”, “protagonismo local e visão estratégica”, a partir de metas e resultados, tendo como base os “arranjos produtivos locais”, que foram adaptados e institucionalizados para a educação no formato de ADE, aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pela Resolução nº 01/2012 (Araújo, 2013).

Assim, os estados, por meio de acordos de Cooperação Técnica com os seus municípios, juntamente com as parcerias público-privadas, têm priorizado programas de alfabetização traduzidos como Regime de Colaboração, sob o consenso de melhoria da qualidade educacional para elevação dos índices educacionais, na conformação de uma agenda prioritária para a educação. Dessa forma, fazendo frente ao contexto de reforma empresarial da educação, segundo os ditames dos reformadores, na construção da hegemonia empresarial.

Outro ponto importante de análise, disposto no documento em questão, foi à ausência de um SNE para a organização e articulação de políticas educacionais nos territórios brasileiros. Segundo os formuladores, a efetivação de “boas práticas em Regime de Colaboração” é essencial para o “fortalecimento” do SNE na centralidade das “relações Inter federativas na educação”.

As soluções a nível subnacional enfrentam não só a falta de definição sobre de como deve ser esse trabalho conjunto, mas principalmente, a ausência de uma organização sistêmica nacional. Daí a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, uma arquitetura institucional para articulação e pactuação das políticas educacionais em todo o território brasileiro (Mce, 2022, p 7).

Para o documento em análise, o SNE é compreendido como um “Sistema de sistemas”, onde a operacionalização da educação seja de responsabilidade dos estados e municípios, e assim passam a contar com uma “estrutura nacional” que induz a cooperação e, dessa forma, garante a coordenação federativa (Mce, 2022). No entanto, podemos observar que a concepção presente no documento demarca um sentido de SNE de caráter sistêmico e uma distorção conceitual do termo colaboração, que acaba por confundi-lo com coordenação federativa, como aponta Cassini (2011). Para a autora, a coordenação federativa é um instrumento vertical utilizado pela União para induzir os entes federados a aderirem às políticas por ela implementadas (Cassini, 2011).

Para Saviani (2014), o “enfoque sistêmico” tende a considerar o “sistema” como algo mecânico, automático, em que os sujeitos passam a ser apenas objetos do sistema propriamente dito. Segundo o autor, o enfoque sistêmico é um conceito epistemológico de análise de uma determinada maneira de conceber os fenômenos, propriamente do método estrutural – funcionalista (Saviani, 2014). Nesse sentido, Saviani (2014, p. 48) aponta que o referido enfoque, quando aplicado à educação, refere-se ao “modo de se analisar o fenômeno educativo”. Contraditoriamente, conforme menciona o autor, a concepção de sistema educacional tem um caráter ontológico, pois se refere ao “modo como o fenômeno educativo é (ou deveria ser)” (Saviani, 2014, p. 48). Ou seja, um conjunto de elementos intencionalmente reunidos, várias unidades, que formam um conjunto coerente.

Assim, no contexto da política colaborativa, a construção do SNE está referendada na (des) regulamentação do Regime de Colaboração, operacionalizado no formato de ADE, entre os entes federados, com base em uma concepção sistêmica de organização dos sistemas educacionais. Dessa forma, contaria o dispositivo previsto na CF de 1988 sobre a regulamentação do Regime de Colaboração, por intermédio de Lei Complementar.

Podemos observar a disputa presente em torno da obtenção do consenso, no que tange ao conceito de Regime de Colaboração. Por um lado, temos a representação do empresariado, que defende a regulamentação do Regime de Colaboração no formato de ADE, e do outro, a defesa de sua institucionalização por Lei Complementar, dentro de uma perspectiva democrática, de gestão colaborativa, de corresponsabilidades mútuas para equalização no modelo cooperativo.

Araújo (2013) argumenta que a dificuldade em torno da falta de regulamentação do Regime de Colaboração perpassa, necessariamente, por uma reforma fiscal e pela repactuação do federalismo brasileiro. Segundo a autora, a reforma fiscal se refere à “redistribuição de recursos conforme as demandas e responsabilidades de cada ente federado”, pois no modelo vigente, os municípios são os que menos arrecadam; contraditoriamente, são também os que mais possuem responsabilidades na oferta educacional (Araújo, 2013, p.793). No que tange à repactuação do federalismo brasileiro, a autora destaca a “revisão dos mecanismos de atuação prioritária para a oferta das três etapas da Educação Básica”, que, nesse sentido, reforçam a ausência de colaboração entre os entes subnacionais, como, também, a falta de uma definição clara do que seria a “função supletiva da União” na oferta dessa etapa de ensino (Araújo, 2013, p. 794).

Diante disso, a construção da hegemonia empresarial em torno da regulamentação do Regime de Colaboração para a educação, sob a perspectiva de ADE, tem ampliado as ações e programas de políticas educacionais “colaborativas”, em âmbito nacional, com foco na aprendizagem, e tendo como parâmetro de qualidade os indicadores educacionais. Conforma, assim, a construção de um SNE de base sistêmica, circunscrito ao “compromisso” do setor público com os interesses do setor privado (Argollo; Motta, 2015).

O Quadro 7 evidencia a abrangência de atuação da PARC e os seus respectivos programas, implementados em cada estado brasileiro.

**Quadro 6** – Panorama dos estados em Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração.

<b>Iniciado em 2019</b>	<b>Programa de Alfabetização</b>
Amapá	Criança Alfabetizada
Espírito Santo	Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo
Pernambuco	Criança Alfabetizada
Sergipe	Alfabetiza pra Valer – Pacto Sergipano pela Alfabetização na Idade Certa
<b>Iniciado em 2020</b>	<b>Programa de Alfabetização</b>
Alagoas	Criança Alfabetizada
Goiás	Alfa Mais Goiás
Maranhão	Escola Digna – Pacto pela Alfabetização
Mato Grosso do Sul	MS alfabetiza – Todos pela Alfabetização da Criança
Piauí	Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa
<b>Iniciado em 2021</b>	<b>Programa de Alfabetização</b>
Mato Grosso	Alfabetiza Mato Grosso
<b>Iniciado em 2022</b>	<b>Programa de Alfabetização</b>
Rio Grande do Sul	Alfabetiza Tchê
<b>Iniciado em 2023</b>	<b>Programa de Alfabetização</b>
Pará	Alfabetiza Pará – Programa de Alfabetização na Idade Certa
Paraná	Educa Juntos – Estado e Municípios juntos pela Educação
Paraíba	Alfabetiza Paraíba – Pacto pela Alfabetização das crianças na Idade Certa
São Paulo	Educa Juntos SP

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do *website* da Associação Bem Comum (2023).

Assim, os programas com foco na alfabetização são traduzidos em políticas colaborativas, com base na experiência de “sucesso” do município de Sobral, no Ceará, o programa MAIS PAIC. Nesse sentido, a transformação de ações pontuais dos governos em políticas de Estado tem se tornado uma demanda para os reformadores empresariais, no cumprimento da agenda sistêmica para a educação. Portanto, a regulamentação do Regime de Colaboração, mediante os ADEs é uma proposta de cunho empresarial para a reformulação do

SNE, ampliando os consensos na construção de uma agenda sistêmica para a educação, na implantação de políticas educacionais em Regime de Colaboração.

A seguir, discutimos as “experiências em Regime de Colaboração” dos estados: Paraná, Maranhão e Espírito Santo, na implementação de suas políticas colaborativas, a partir de análise documental. E, por fim, apresentamos a experiência colaborativa do estado do Amapá com a criação do PAAP, hoje referenciado como PCA.

## 4.2 EXPERIÊNCIAS COLABORATIVAS

A implementação de políticas colaborativas em âmbito nacional se insere em um contexto de criação de uma agenda sistêmica para a educação, elaborada e organizada pelo empresariado brasileiro, em especial o movimento TPE, na disseminação de consensos para a regulamentação de um Regime de Colaboração em formato de ADE, para a construção de um SNE com enfoque sistêmico.

Para Argollo e Motta (2015), a agenda sistêmica da educação, engendrada pelo movimento empresarial, pode vir a tornar-se hegemônica, na medida em que se materializa a obtenção de consenso, no entanto ainda “escudada de coerção”. Nesse sentido, a disseminação da agenda prioritária educacional segue em curso no país na disputa de interesses pela definição das políticas educacionais. Enquanto isso, os estados brasileiros continuam investindo em experiências colaborativas, com foco na alfabetização das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental, na disseminação da “agenda prioritária da educação”, como é o caso do estado do Paraná, localizado na região do Sul do país.

### 4.2.1 Paraná

Segundo a Sistematização da Política Colaborativa do Paraná (MCE, 2022), a experiência colaborativa do estado se deu, primeiramente, a partir da BNCC, em 2018, com a criação do Referencial Curricular do Paraná (RCP) e o Programa Educa Juntos, como parte integrante do Pacto pela Aprendizagem do Paraná, em 2019. Conforme o documento, o Paraná foi o primeiro estado a ter o seu documento curricular alinhado à BNCC e aprovado pelo Conselho de Educação do estado. No total, 395 dos municípios têm seus currículos alinhados ao RCP.

A experiência colaborativa de construção curricular foi destacada por diversos atores como um momento bastante positivo. “Houve um regime de colaboração muito legal. Participamos desde o primeiro momento, na construção dos cursos de formação, nas formações continuadas, nas audiências públicas etc.”, afirma Márcia Baldini, atual presidente da seccional UNDIME. Ana Lúcia Rodrigues, coordenadora da UNCME/PR, confirma: “O trabalho com o referencial ajudou bastante na questão do regime de colaboração” (MCE, 2022).

Assim, após a experiência de construção colaborativa do RCP, foi anunciado o Programa Educa Juntos. Para os formuladores, o referido programa em Regime de Colaboração para todo o território tem como objetivo “ampliar o suporte pedagógico oferecido aos municípios ao promover ações colaborativas na educação”. As ações desenvolvidas pelo programa se referem à distribuição de materiais didáticos, à formação continuada de professores, gestores e técnicos, à oferta do livro Registro de Classe *Online*, e ao Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP).

O Programa Educa Juntos apresenta investimentos e ações por parte do estado com foco específico na educação municipal. A corresponsabilidade dos diferentes níveis de governo passa a se tornar realidade na política educacional. “O aluno não é meu ou seu, mas sim nosso”, frisa Ozélia Lavina, representante do CEE/PR, a respeito da trajetória do estudante, independentemente de estar matriculado na rede municipal ou estadual (MCE, 2022).

De acordo com o documento, historicamente, a organização da educação no estado do Paraná esteve mais marcada pela “delimitada divisão de atribuições do que pela cooperação federativa” e isso passou a mudar com a implementação da BNCC e da estruturação do Núcleo de Cooperação Pedagógica (NCPM), em 2019, que culminou na criação do Programa Educa Juntos. No entanto, a constituição do Regime de Colaboração no Paraná se deu dentro de uma perspectiva sistêmica e do “associativismo municipal”, caracterizando um modelo de colaboração horizontal entre os municípios, nos moldes dos “Arranjos educativos territoriais” (Araújo, 2016), com a atuação da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), conforme segue:

No que se refere à organização dos municípios paranaenses, trata-se de um território em que 76,7% dos municípios possuem menos de 20.000 habitantes e que há forte tradição de associativismo municipal. Há associações de municípios<sup>10</sup> instituídas em 19 polos regionais, além da Associação dos Municípios do Paraná – AMP<sup>11</sup>, que congrega todos os 399 municípios (MCE, 2022).

Outra característica presente são os “consórcios intermunicipais”, na oferta de apoio técnico aos municípios, na função administrativa, financeira e pedagógica, no âmbito

educacional, formas do modelo de gestão dos ADEs. Para Carvalho (2018), um dos caminhos propostos para o associativismo territorial são os modelos de consórcios intermunicipais.

No âmbito da educação, a AMP se vincula ao Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná - CIEDEPAR12, organização de direito público que oferece apoio técnico aos municípios orientado às funções administrativa, financeira e pedagógica da gestão educacional. O consórcio avalia ainda, em parceria com o Instituto Positivo, a implementação de arranjo de desenvolvimento da educação - ADE13 em região selecionada do território, no sentido de ampliar as possibilidades de apoio técnico qualificado aos municípios. Homologado pelo Conselho Nacional de Educação, esse mecanismo prioriza o trabalho colaborativo no território, promovendo fortalecimento e protagonismo das gestões municipais (MCE, 2022).

Nesse sentido, o estado do Paraná apresenta algumas especificidades em termos político-administrativos e na oferta educacional. De acordo com o documento elaborado pelo MCE (2022), o estado tem o menor percentual de sistemas municipais de ensino autônomos, sendo apenas 20 municípios de um total de 399 (5%), de forma a caracterizá-lo como um estado com um grande número de municípios, porém com poucos sistemas de ensino próprios instituídos, o que reforçou uma cultura de associativismo e de colaboração horizontal, contexto para atuação dos ADEs.

Outro ponto importante do documento se refere à oferta do Ensino Fundamental, que, no estado do Paraná, historicamente, deu-se de forma compartilhada entre estado e municípios, sendo que 99,5% dos anos iniciais do Ensino Fundamental estão sob a competência dos municípios, enquanto os anos finais estão na rede estadual (MCE, 2022), destacando a não municipalização do Ensino Fundamental, apesar da configuração de associativismo intermunicipal.

Conforme apontam Peroni e Carvalho (2020, p. 2), os ADES representam novos modelos organizacionais e administrativos, com base no “associativismo territorial”, na “cooperação horizontal”, e no trabalho em rede, com municípios de características sociais e econômicas semelhantes e que possuem proximidade geográfica. Esse formato apresenta uma tendência a anular a responsabilidade compartilhada entre os entes federados, referente à Educação Básica, ao aprofundar o processo de municipalização sem modificação da política de financiamento (Argollo; Motta, 2015, p. 49).

Assim, a implantação de uma política colaborativa no estado do Paraná trouxe modificações na estrutura organizacional, ao estabelecer a cooperação entre estado e municípios, na construção da BNCC, que culminou na elaboração do RCP, tornando-se o primeiro estado a ter o documento aprovado, em conformidade com a BNCC, e na

implementação do Programa Educa Juntos, política em Regime de Colaboração para a educação, com foco na aprendizagem.

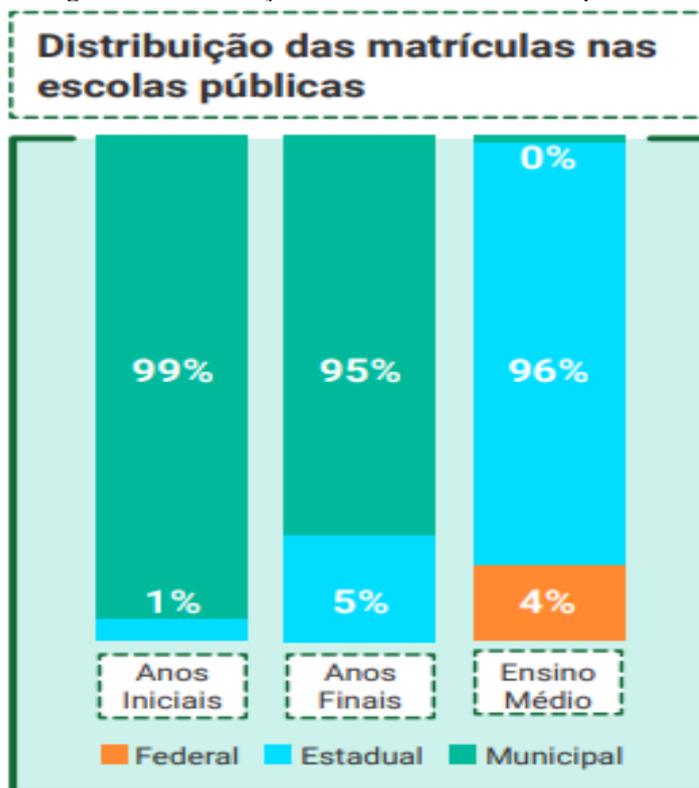
Entretanto, sua configuração se deu em um contexto de forte tradição de associativismo entre os municípios, com ênfase nos consórcios intermunicipais, reforçando um cenário de cooperação horizontal entre municípios com características semelhantes e o trabalho em rede, formas essas presentes no modelo de gestão dos ADEs.

#### **4.2.2 Maranhão**

A experiência de colaboração do estado do Maranhão se inicia no ano de 2015, em um contexto de vulnerabilidade social e econômica dos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo dados da Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão (MCE, 2021), é o 10º estado com maior número de municípios, um total de 217, sendo 159 deles com baixo ou muito baixo IDH.

No que se refere ao cenário educacional, no ano de 2019, a oferta do Ensino Fundamental representava 99% nos anos iniciais e 95% nos anos finais, sob a responsabilidade dos municípios (MCE, 2021). Esses dados nos indicam a expressiva municipalização do Ensino Fundamental, condição diferente da encontrada no estado do Paraná, no qual prevalecia o compartilhamento de responsabilidades entre estado e municípios, na oferta do Ensino Fundamental.

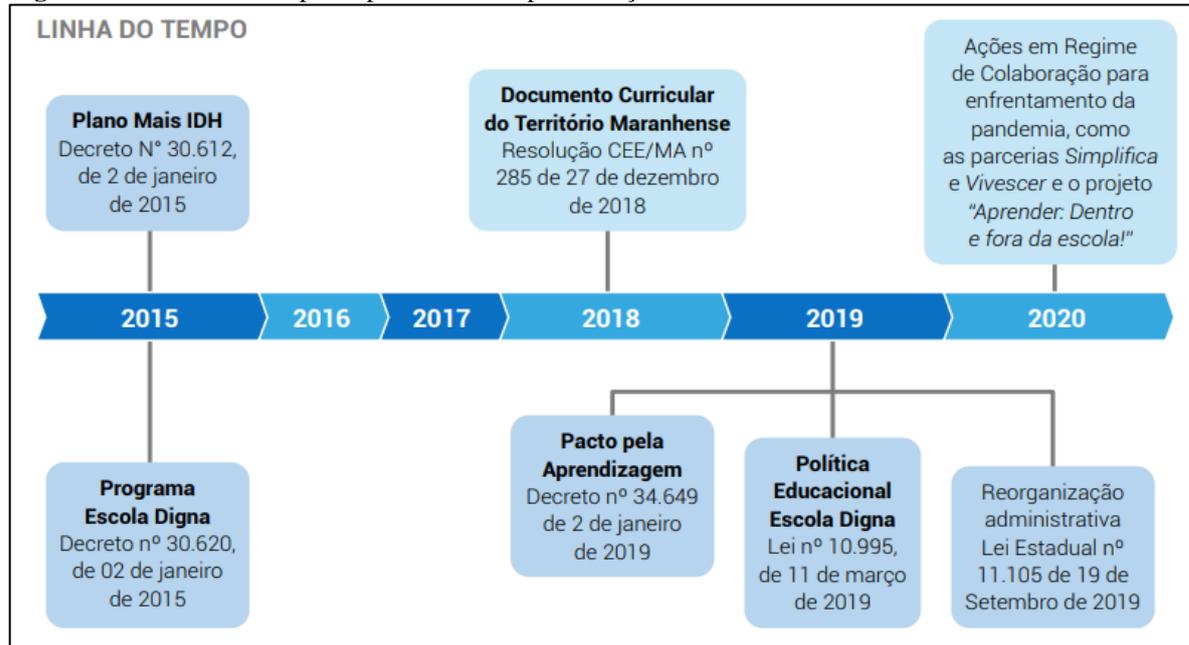
A Figura 9 indica o percentual de distribuição de matrículas nas esferas estadual, municipal e federal de ensino.

**Figura 9** – Distribuição de matrículas nas escolas públicas.

Fonte: MCE (2021).

A partir dessa conjuntura, começaram a se delinear ações colaborativas para o fortalecimento da cooperação federativa, com destaque para o ente estadual enquanto coordenador das políticas educacionais no território. A Figura 10 destaca as principais iniciativas e os marcos normativos que contribuiriam para a construção da colaboração na educação, no estado do Maranhão.

**Figura 10** – Linha do Tempo do processo de implementação da Política Colaborativa do estado do Maranhão.



Fonte: MCE (2021).

O Plano Mais IDH representa uma política, com foco no “desenvolvimento humano”, que tem como principal objetivo a “redução das desigualdades sociais por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável”. Segundo a Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão (MCE, 2021), o foco inicial do programa foram os 30 municípios com os menores IDH. No que se refere à educação, o programa atua no sentido de ofertar suporte técnico às Secretarias Municipais, para o “fornecimento de material de apoio, orientações e monitoramento de programas” (MCE, 2021, p.7).

O Programa Escola Digna, que posteriormente se tornou uma Política Educacional, institui-se como a “Macropolítica da educação que presta subsídios técnicos, políticos e pedagógicos as ações da SEDUC em Regime de Colaboração”. Conforme o documento em questão, o programa, inicialmente, trabalhava no sentido de substituir escolas de taipa, barro e madeira, por construções de alvenaria, que pudessem ser mais adequadas ao ensino. Vejamos:

Em sua primeira fase de execução, o então Programa tinha como ação principal a substituição de escolas de taipa, barro e madeira por escolas de alvenaria - escolas dignas - mais adequadas ao ambiente de aprendizagem para os estudantes. Acompanhando esta iniciativa de infraestrutura, era também prestada ao município assessoria técnico-pedagógica, com ações formativas para seus educadores a fim de qualificar o processo de ensino-aprendizagem juntamente com a modernização física do prédio escolar. Atualmente, conta com o respaldo normativo da Lei Estadual 10.995/2019 e com a articulação e alcance do Pacto Pela Aprendizagem (MCE, 2021, p. 12).

No entanto, segundo pesquisa realizada por Lustosa (2022), que se propôs a identificar os avanços, os limites e os desafios no formato de organização e de gestão do programa, buscou-se romper com a lógica da dualidade e centralidade política já consolidadas no estado do Maranhão, através de um processo de reversão das assimetrias. De um lado, tentou-se incluir os estudantes em escolas com melhores condições estruturais, por outro, reforçou a descentralização, enquanto princípio operacional de gestão, com a finalidade de adequar o estado aos desafios propostos pela reestruturação produtiva do capital (Lustosa, 2022).

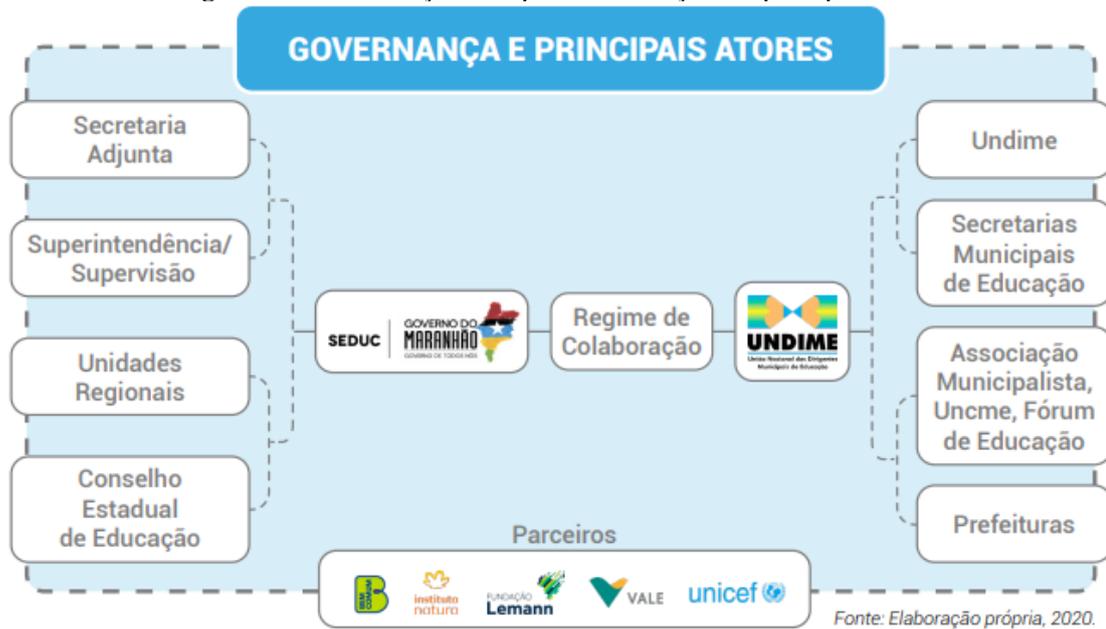
Nesse sentido, instituiu-se como ação estratégica do Programa Escola Digna o Pacto pela Aprendizagem, no ano de 2019, com vistas a “reforçar o regime de Colaboração entre os municípios com foco na aprendizagem para melhoria dos indicadores educacionais do estado”. Segundo o resumo executivo da Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão (MCE, 2021), o programa teve adesão de 216 dos 217 municípios e contempla ações, como: formação de professores alfabetizadores, gestores educacionais, avaliação diagnóstica, monitoramento e acompanhamento das ações, produção de recursos didáticos complementares de apoio ao ensino, entre outras. Assim,

As ações abrangem melhoria da infraestrutura escolar municipal, como construção de prédios escolares, formação de professores e apoio à execução da gestão democrática, assessoria técnico-pedagógica, oferta de kits pedagógicos e entrega de veículos para melhoria do transporte escolar nos municípios, entre outras. Como foco principal do ano de 2019, o Pacto realizou formação alinhada ao Documento Curricular do Território Maranhense para os gestores, coordenadores e técnicos dos municípios que aderiram ao Programa. Em 2020, o foco passa a ser a alfabetização e letramento, levando a formação para os professores do último ano da Educação Infantil e dos dois primeiros anos do Ensino Fundamental (MCE, 2021, p.12).

E, por último, o Documento Curricular do Território Maranhense (DCTMA), segundo os formuladores, foi construído em Regime de Colaboração. É considerado referência para implantação da BNCC para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. A partir da aprovação dos documentos, a Secretaria Estadual distribuiu exemplares do documento às prefeituras dos municípios, e continua realizando formações com os educadores, alinhadas ao documento, por meio do Pacto pela Aprendizagem.

Dessa forma, a política de formação de professores teve destaque na experiência colaborativa do Maranhão, ao organizar suas ações a partir das normativas estabelecidas pelo Programa Escola Digna e pelo Pacto pela Aprendizagem. A Figura 11 demonstra a estrutura da governança na Política Colaborativa para a Formação de Professores.

**Figura 11** – Governança Participativa e definição dos principais atores.



Fonte: MCE (2021).

A definição da governança na experiência de colaboração do estado do Maranhão elenca a participação de diferentes instituições, com destaque para a UNDIME, juntamente com a SEDUC/MA, na execução da gestão central e na articulação com as instituições parceiras, no mesmo formato de governança do estado Amapá, evidenciando, assim, a construção da hegemonia. Nesse sentido, segundo o resumo executivo da política colaborativa (MCE, 2021), a formação continuada para os professores foi organizada, utilizando as “estratégias de implementação da Base Nacional Comum Curricular”. No entanto, o processo de formulação curricular da BNCC é marcado por um cenário de disputas em torno da concepção de formação humana.

A formação humana na BNCC é costurada por uma dimensão humana e jurídica do direito de aprender, bem como fundamentada na educação baseada em competências. É uma política de currículo baseada em experiências internacionais e justificada também por essas experiências. É importante salientar que nenhum documento curricular possui pureza epistemológica ou está ausente de processos de lutas e múltiplas colagens; ele é interdiscursivo e intertextual. Nesse sentido, a BNCC traz marcas ideológicas, tensões e diferenças, negadas em seu processo de construção (Albino; Silva, 2019, p. 141).

Dessa forma, o currículo pautado nos fundamentos da pedagogia das competências se configura a partir de uma formação humana não como necessária à formação integral, mas como uma demanda do capital mundial (Albino; Silva, 2019). Sendo assim, os princípios observados no desenho das práticas formativas foram estabelecidos no sentido de garantir a

efetividade da política (MCE, 2021). O Quadro 8 mostra o desenho instituído para a Formação de Professores em Regime de Colaboração.

**Quadro 7** – Formação de Professores em Regime de Colaboração.

<b>Regime de Colaboração</b>	<b>O trabalho colaborativo entre Estados e Municípios amplia os recursos disponíveis, a qualidade e o alcance das iniciativas</b>
<b>Continuidade</b>	<b>A formação do educador deve ser um processo constante que corre a partir de uma sequência lógica e sem ruptura</b>
<b>Coerência</b>	<b>O alinhamento com a realidade das escolas e a consideração do contexto são essenciais para que a formação faça sentido para o educador</b>
<b>Uso de Evidências</b>	<b>A partir dos resultados educacionais e da devolutiva dos educadores formados a formação pode ser constantemente aprimorada</b>

Fonte: MCE (2021).

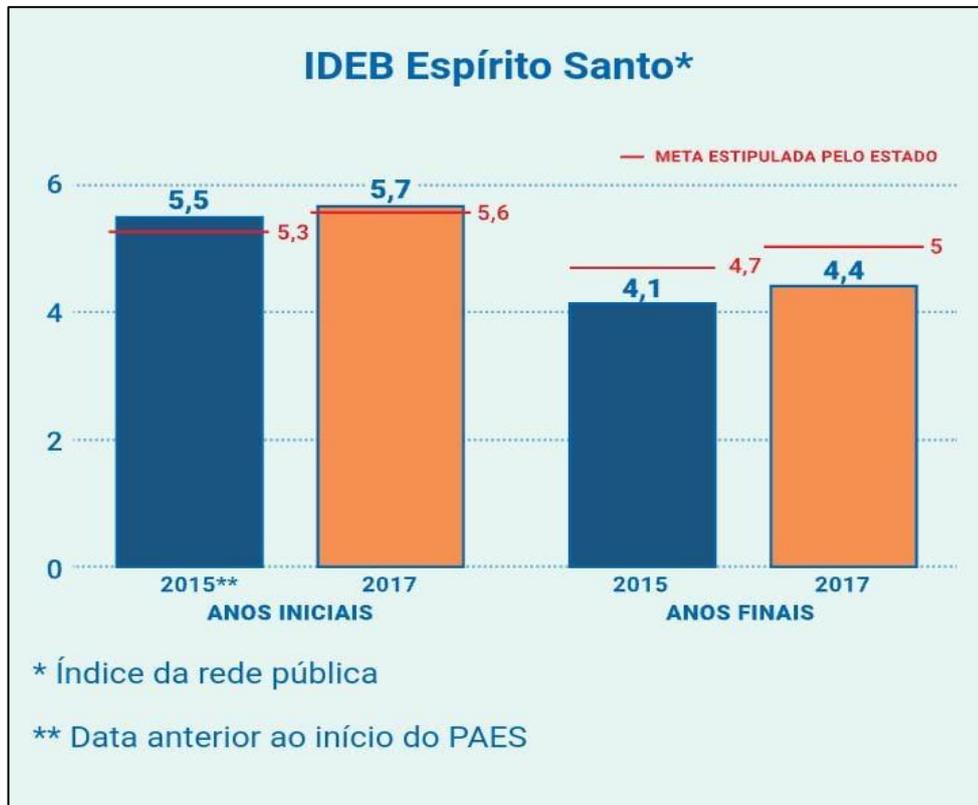
Nessa perspectiva, a experiência de colaboração do estado do Maranhão teve seu processo de construção a partir de ações pontuais dos governos, com a criação de programas e políticas para “amenizar” um cenário de vulnerabilidade social e econômica presente no estado. A partir desse contexto, foram se delineando as práticas colaborativas em âmbito educacional, com a transformação do Programa Escola Digna em uma política educacional e, posteriormente, a adesão ao Pacto pela Aprendizagem instituído como o “Macro – política da educação em Regime de Colaboração”, com destaque para a Política de Formação de Professores.

#### **4.2.3 Espírito Santo**

A experiência colaborativa do Espírito Santo se inicia tendo como referência os indicadores das avaliações educacionais no ano de 2015. Segundo *website* do MCE, os resultados das avaliações no estado eram inferiores ao que se havia esperado. No que se refere aos anos iniciais do Ensino Fundamental, no IDEB, o estado atingiu a 12º posição e não alcançou a meta estipulada pelo INEP. Já os anos finais, segundo dados do *website*, apesar de ter conseguido atingir a meta estipulada, a rede pública estadual alcançou a 10º posição, com índices inferiores a outros estados de níveis socioeconômicos. Sendo assim, apenas o Ensino

Médio vinha apresentando resultados satisfatórios, ao atingir a 4º posição entre as unidades federativas.

**Gráfico 1** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Espírito Santo.



Fonte: Guia Regime de Colaboração Estado – Municípios (MCE; CONSED; UNDIME, 2019).

A partir desse contexto, a SEDU/ES deu início às discussões em torno da construção de um Programa em Regime de Colaboração, incluindo a participação de diferentes instituições públicas e privadas. Em janeiro de 2017, o Programa Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES) teve o seu lançamento e foi sancionado como Lei Estadual nº 10.631, em março do mesmo ano. O referido programa contou com apoio da SEDUC do Ceará, a qual assinou Termo de Cooperação Técnica com instituições, como UNDIME, Instituto Natura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segundo o *website* do MCE, o programa nasce fundamentado nas “melhores práticas de experiências exitosas”, e tem como principal objetivo:

[...] viabilizar e fomentar o regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino, a partir do diálogo permanente e de ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e à melhoria dos indicadores educacionais da Educação Básica no Espírito Santo, envolvendo domínio de competências de leitura, escrita e cálculo, adequados a cada idade e escolarização (MCE, 2021).

Nesse sentido, a organização e estruturação do PAES foi desenvolvida posteriormente à conclusão de seis etapas, sendo elas:

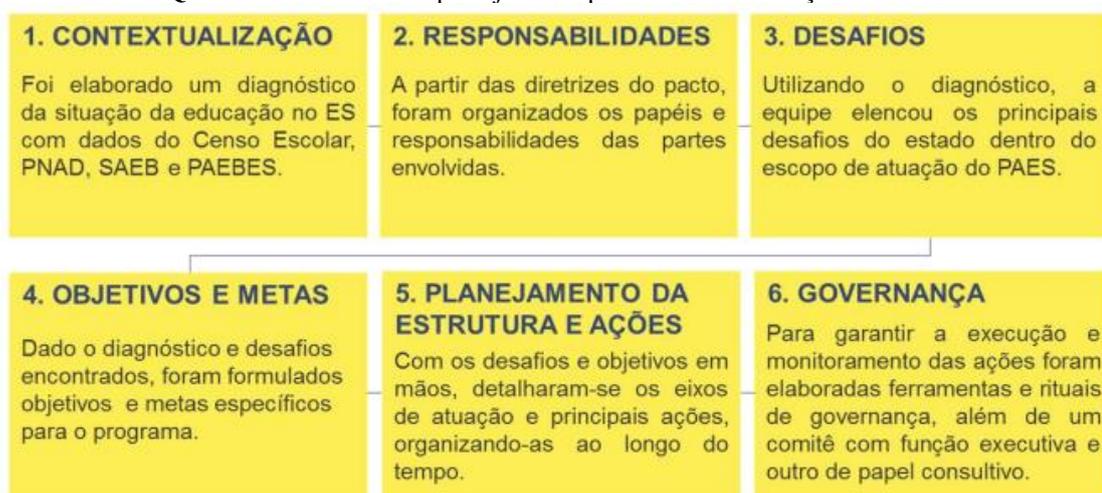
- 1) “realização de um diagnóstico da situação educacional do Espírito Santo, utilizando indicadores demográficos e educacionais”;
- 2) “Definição de papéis e responsabilidades para os principais atores do pacto”;
- 3) “Definição, a partir de indicadores extraídos do diagnóstico, dos desafios a serem enfrentados pelo PAES”;
- 4) “Definição dos objetivos e das metas;”
- 5) “Planejamento inicial das ações com projeções futuras”; e
- 6) “Definição do modelo de governança” (MCE, 2021).

Após a conclusão das etapas e a definição do nível estratégico do programa, tendo como base as especificidades vivenciadas na rede pública do Espírito Santo, foram definidos os eixos de atuação, sendo eles:

- 1) Fortalecimento da Aprendizagem: desenvolvimento de atividades pedagógicas, entre elas a articulação do currículo, material didático, formação e avaliação;
- 2) Apoio à Gestão: produção, análise e disseminação de indicadores educacionais para redes municipais e estadual;
- 3) Subvenção e Suporte: realização de diagnóstico e planejamento de redes, além de prover suporte financeiro para a melhoria da infraestrutura (MCE; CONSED, UNDIME, 2019).

Dessa forma, após organizadas e concluídas as etapas de definição e os eixos de atuação da política, conforme o Guia Regime de Colaboração Estado – Municípios (MCE; CONSED; UNDIME, 2019), iniciaram-se as discussões em torno da “concepção de governança”, que desse o suporte necessário para a execução do programa. Essa organização e o marco temporal de atuação podem ser observados no Quadro 9.

**Quadro 8** – Processo de planejamento para institucionalização do PAES.



Fonte: MCE (2018).

Segundo o Relatório de Sistematização do Pacto pela Aprendizagem, elaborado pelo MCE, em 2018, a governança foi estruturada a partir de um modelo, com responsabilidades e atribuições claras, “instâncias de deliberação” e “rituais de gestão”. Sendo assim, para garantir a sua efetivação, a SEDU/ES instituiu, por meio de lei, a Coordenação do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES), que passou a incorporar ações da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

Já na Lei Estadual Nº 10.631 de 2017 foi criada a Unidade de Fomento à Colaboração para Aprendizagem do Espírito Santo, tratada na secretaria como Coordenadoria do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (COPAES) e vinculada diretamente ao gabinete do Secretário de Estado da Educação. Nesse processo, foi incorporada ao PAES a Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental (GEIEF), responsável por estas etapas na rede estadual. Suas atribuições são incorporadas pela COPAES, que passa a articular as ações da educação infantil e do Ensino Fundamental tanto na rede estadual, quanto nas municipais. Assim, a estrutura inicial para implementação do PAES surge sem custos adicionais à SEDU-ES e apoiando-se nas áreas já existentes (MCE, 2018, p. 27).

Dessa forma, foram se construindo as ações em torno da efetivação da Política Colaborativa no Espírito Santo, por meio da criação do PAES. Entretanto, podemos observar que se trata de uma política voltada para uma gestão de resultados, baseada em evidências de “práticas exitosas”, que tem nos índices educacionais o seu parâmetro de qualidade.

#### 4.3 O PROGRAMA CRIANÇA ALFABETIZADA

O contexto de implantação da Política Colaborativa do estado do Amapá é marcado, historicamente, por um cenário de vulnerabilidade socioeconômica e de baixos índices educacionais nas avaliações de desempenho escolar, como o IDEB. Sendo assim, com esse cenário, o estado do Amapá, no ano de 2017, criou o PAAP, com vistas a “aprimorar a qualidade do ensino de língua portuguesa e matemática para alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, seguindo a metodologia do Programa de Aprendizagem na Idade Certa” (MAIS PAIC) (MCE, 2022).

Segundo dados da SEMED/AP<sup>6</sup>, o programa parte do diagnóstico educacional do estado do Amapá nas ANA, que em 2016 alcançou a penúltima colocação (26º) em Leitura e a 25ª posição em Escrita; e do IDEB, que no ano de 2017 alcançou a média 4,4, sendo a 27º

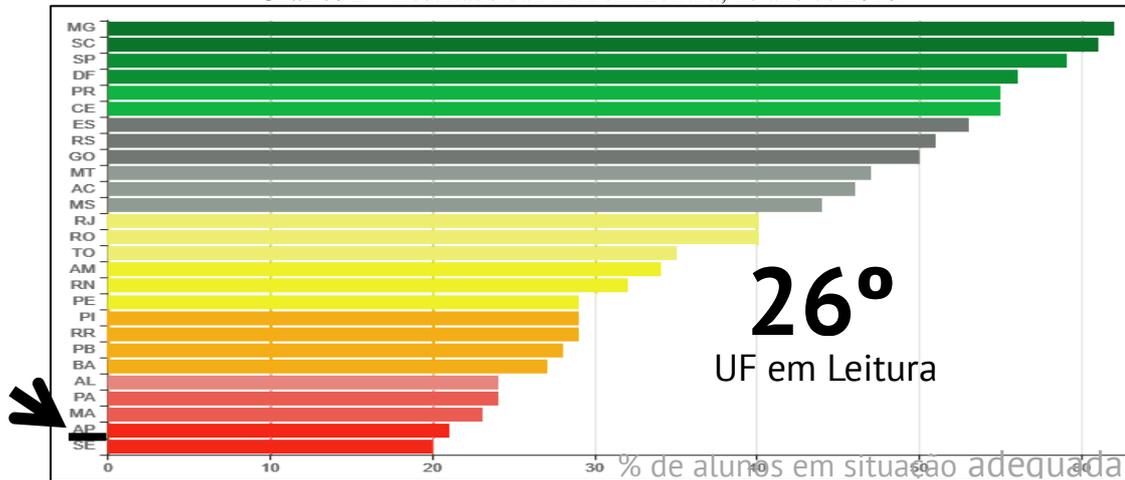
---

<sup>6</sup> Dados obtidos a partir das Formações do PCA, na rede municipal de ensino, no ano de 2021.

unidade federativa no *ranking* nos anos iniciais do Ensino Fundamental e a 2º colocada com menor crescimento, entre os anos de 2005 e 2017.

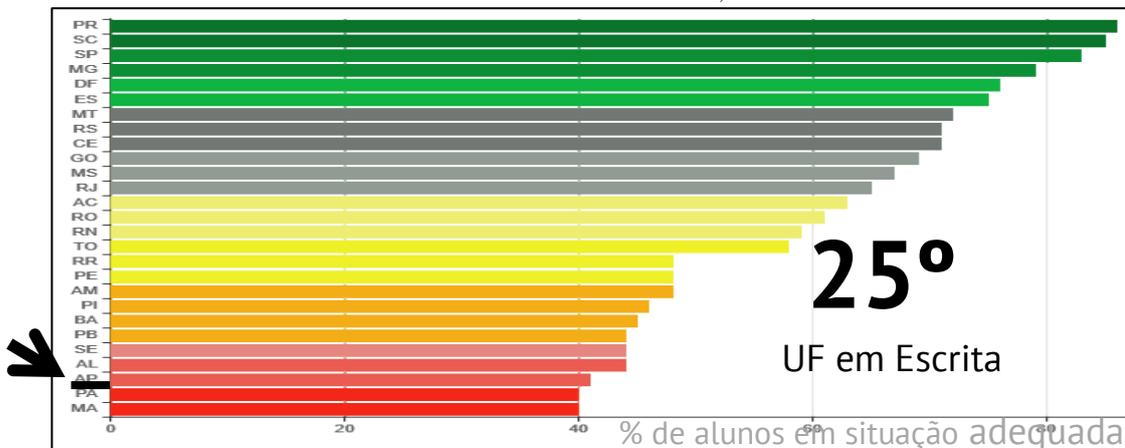
Os Gráficos 2, 3 e 4 nos mostram o diagnóstico do estado do Amapá nas ANA, em 2016, e do IDEB, em 2017, respectivamente.

**Gráfico 2** – Resultado da ANA em Leitura, no ano de 2016.



Fonte: Programa Criança Alfabetizada (SEMED/AP, 2021).<sup>7</sup>

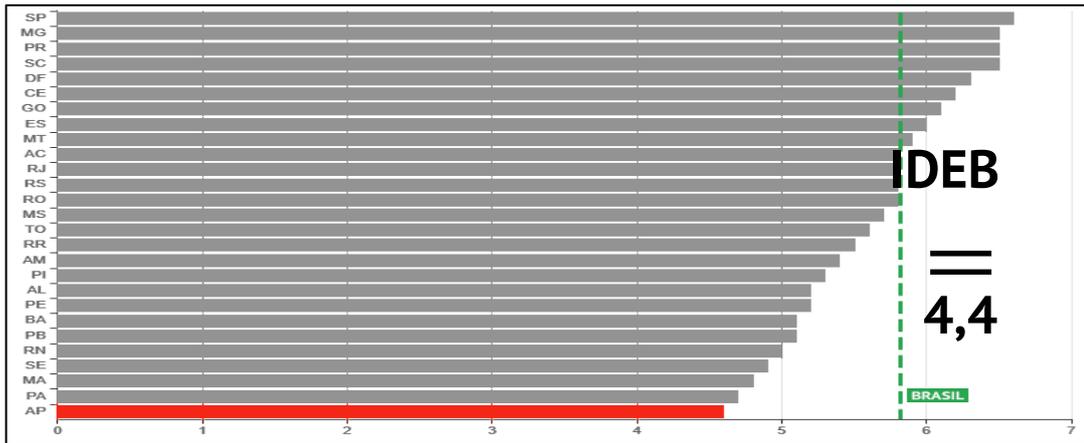
**Gráfico 3** – Resultado da ANA em Escrita, no ano de 2016.



Fonte: Programa Criança Alfabetizada (SEMED/AP, 2021).

**Gráfico 4** – Resultado IDEB ano de 2017 – Anos Iniciais.

<sup>7</sup> Gráficos obtidos, a partir de um material disponibilizado, por meio de *slides*, na Formação do Programa Criança Alfabetizada (PCA), realizado pela Secretaria de Educação do Amapá, no ano de 2021.



Fonte: Programa Criança Alfabetizada (SEMED/AP, 2021).

Com esse diagnóstico, o PAAP passou a atuar, a partir de 2020, com foco absoluto na alfabetização. Segundo reportagem veiculada ao Portal do GEA, em novembro de 2019, o governo do Amapá lançou o PCA: escrevendo um futuro melhor (Amapá, 2019).

Criança Alfabetizada é a segunda etapa do Programa de Aprendizagem do Amapá. Nesta fase, serão repassadas novas práticas pedagógicas e de gestão a todas as escolas da rede estadual e dos 16 municípios, aliados a incentivos fiscais, para reforçar a aprendizagem dos alunos matriculados do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental. É uma grande repactuação entre o governo e os municípios, em Regime de Colaboração para ações de engajamento por mais educação de qualidade e equidade (Amapá, 2019).

**Figura 12** – Lançamento do Programa Criança Alfabetizada.



Fonte: Portal do Governo do Estado do Amapá (Amapá, 2019).

Na ocasião, foi aprovado um pacote de leis que contempla as principais ações do programa, sendo elas: a Lei Complementar nº 0120/2019, que vincula a cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), para a educação, distribuído conforme os resultados educacionais nas avaliações; a Lei nº 2248/2019, que dispõe sobre a premiação

das escolas com os melhores resultados e a Lei nº 2.249/2019, que institui a Bolsa de Incentivo para os Professores Formadores (Amapá, 2019).

O PCA foi instituído pela Lei nº 2.448, no ano de 2019, como resultado da PARC entre o GEA e as prefeituras dos 16 municípios que assinaram, em janeiro de 2018, um Termo de Cooperação Técnica e Financeira, como marco de consolidação das ações no âmbito do Programa Colabora Amapá Educação.

O referido programa integra o eixo Aprendizagem do Regime de Colaboração da Educação, que tem como objetivo “promover avanços significativos dos níveis de aprendizagem dos estudantes amapaenses do Ensino Fundamental na Perspectiva da equidade” (Amapá, 2019, p. 4). Sendo assim, como estratégia para melhorar os índices educacionais, o programa contempla: material didático, formação continuada para os professores, avaliação e monitoramento e incentivos financeiros.

Segundo dados do *website* da Associação Bem Comum, que destaca alguns resultados do programa, no que se refere ao material didático, no ano de 2021, o GEA, em parceria com a Nova Escola, selecionou professores da rede pública estadual e municipal para elaboração do Material Didático Complementar (MDC), em consonância com a BNCC e o RCA (Nova Escola, 2021).

A Figura 13 ilustra o material elaborado pelos professores, do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental.

**Figura 13** – Material Educacional Nova Escola (MENE/PCA).



Fonte: Programa Criança Alfabetizada (SEMED/AP, 2021).

No que se refere à Formação Continuada para os Professores, a Lei nº 2.449/2019 instituiu a Bolsa de Incentivo para os Profissionais que atuam nos Programas de Formação

Continuada da SEED/AP. De acordo com a referida lei, a bolsa se constitui em um instrumento de apoio para a execução dos Programas de Formação Continuada, como mostra o Art. 2º da lei.

Art.2º A Bolsa constitui-se em instrumento de apoio à execução dos Programas de Formação Continuada, através da atuação de profissionais de nível superior de diversas áreas do conhecimento, em Programas, Projetos e Ações, visando o intercâmbio e o aprimoramento do conhecimento utilizado, além da implementação de tecnologias educacionais para o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, bem como, o incremento de materiais instrucionais, coordenação e a promoção de capacitação de equipes da SEED, e dos técnicos e professores da rede Estadual e Municipais de ensino no Estado do Amapá (Amapá, 2019, p. 7).

São ofertados em quatro tipos de bolsa de incentivo: Bolsista Nível I – Consultor de Formação; Bolsista Nível II – Coordenador Estadual e Nível III – Coordenador Municipal; Bolsista Nível IV – Formador e Bolsista Nível V – Pesquisador.

No que tange à bolsa nível I é destinada aos profissionais de nível superior, servidores efetivos ou não, “visando o intercâmbio e o aprimoramento do conhecimento utilizado e à implementação do conhecimento utilizado e de tecnologias educacionais para o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico” (Amapá, 2019, p. 7).

As bolsas de nível II – Coordenador Estadual e Coordenador Municipal III poderão ser concedidas aos servidores públicos ativos da rede estadual ou municipal de ensino. Já, as bolsas de nível IV – Formador são destinadas a servidores públicos estaduais ou municipais, “visando à capacitação contínua do servidor quanto às metodologias empregadas no programa, gerando o aperfeiçoamento profissional do bolsista” (Amapá, 2019, p. 7). E por fim, as bolsas de Nível V – Pesquisador podem ser ofertadas a “servidores públicos ou não, com titulação mínima de Mestre na área de educação para o planejamento, elaboração de projetos de pesquisa articulados com os objetivos e metas dos Programas de Formação Continuada da SEED/AP” (Amapá, 2019, p. 7).

Assim, a partir da instituição da bolsa de incentivo para a formação de professores, o programa vem desenvolvendo ações em torno da formação continuada. Segundo dados do *website* da Associação Bem Comum, foram realizadas as seguintes formações, entre os anos de 2020 e 2021: “Rotina de Encontro para Coordenadores e Formadores”; “Rotina de Encontro com Secretários Municipais: Engajamento pelo Diálogo” (2020); “Ciclo Formativo de Professores Alfabetizadores” (2020); “Formação da Gestão Escolar 2020” (Gestores e Coordenadores Pedagógicos); “Formação de Professores do Ciclo de Alfabetização” (2021); “Plano de Formação da Educação Infantil”; “Elaboração das Orientações Pedagógicas para os

Professores da Educação Infantil”; “Formação de Gestores Escolares 2021”; “Formação das Equipes Regionais e Municipais” (Associação Bem Comum, *s.d*).

No que se refere à avaliação e ao monitoramento, o programa conta com o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Amapá (SISPAEAP). Segundo dados da SEMED/AP (2022), a avaliação da alfabetização é destinada aos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, que avalia o Índice de Desenvolvimento da Alfabetização (IDE – ALFA), nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

**Gráfico 5** - Resultado da Avaliação do Sispaep em Língua Portuguesa – 2º Ano do Ens. Fundamental.

<b>Município</b>	<b>Rede</b>	<b>Edição</b>	<b>Proficiência média</b>	<b>Padrão de desempenho</b>
Estado do Amapá	Estadual	2019	567	Alfabetização Incompleta
		2021	519	Alfabetização Incompleta
		2022	539	Alfabetização Incompleta

Fonte: Amapá (2022).

**Gráfico 6** - Resultado da Avaliação do Sispaep em Matemática– 2º Ano do Ens. Fundamental.

<b>Município</b>	<b>Rede</b>	<b>Edição</b>	<b>Proficiência média</b>	<b>Padrão de desempenho</b>
Estado do Amapá	Estadual	2019	476	Alfabetização Incompleta
		2021	460	Alfabetização Incompleta
		2022	475	Alfabetização Incompleta

Fonte: Amapá (2022).

Sobre o eixo cooperação e incentivos, foi instituído o “Prêmio Criança Alfabetizada”, com o objetivo de premiar as escolas que obtiverem os melhores resultados nas avaliações do SISPAEAP. Conforme a Lei nº 2.248/2019, o referido prêmio é destinado às escolas públicas estaduais ou municipais que tenham obtido resultado satisfatório medido pelo IDE – ALFA. Destaca-se que:

Art.15. O Prêmio Criança Alfabetizada é destinado às escolas públicas estaduais e municipais que tenham obtido, no ano anterior a sua concessão, os melhores resultados de aprendizagem, expressos pelo Índice de Desenvolvimento Escolar – Alfabetização – 2º ano do Ensino Fundamental (IDE- Alfa) e Índice de Desenvolvimento Escolar – 5º ano (IDE-5), calculados a partir dos resultados gerados pelo Sistema de Avaliação Estadual, na forma de regulamento elaborado pela SEED (Amapá, 2019, p. 5).

Sendo assim, foram estabelecidos alguns critérios para a premiação das escolas, entre eles, o número de alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, como, também, estar no nível “desejado”, conforme escala de alfabetização do SISPAEAP (Amapá, 2019). Dessa forma, as escolas premiadas prestarão “apoio” às escolas que não atingiram os resultados esperados nas avaliações. Os Quadros 10 e 11 ilustram o valor do prêmio referente ao quantitativo de alunos matriculados.

**Quadro 9** – Escolas Apoiadoras (melhores resultados).

<b>Nº de alunos Matriculados</b>	<b>Prêmio</b>
Acima de 100 alunos	80.000,00
De 51 a 100 alunos	70.000,00
De 20 a 50 alunos	60.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados fornecidos pela Lei nº 2.248/2019 (2024).

**Quadro 10** – Escolas Apoiadas (menores resultados).

<b>Nº de alunos Matriculados</b>	<b>Prêmio</b>
Acima de 100 alunos	40.000,00
De 51 a 100 alunos	35.000,00
De 20 a 50 alunos	30.000,00

Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados fornecidos pela Lei nº 2.248/2019 (2024).

Segundo reportagem vinculada ao portal do GEA, no ano de 2022, o governo do Amapá criou a primeira edição do Prêmio Criança Alfabetizada. Nesse sentido, conforme critério estipulado na referida lei de criação do programa, o prêmio será pago em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a metade do valor estipulado para o prêmio, e a segunda referente ao valor restante. No entanto, para a obtenção do valor referente a segunda parcela, faz-se necessário que as escolas apoiadas atinjam as metas de “melhoria dos resultados de aprendizagem” nas avaliações de alfabetização, conforme segue:

Art. 22. A transferência da segunda parcela da contribuição financeira, de que trata esta Lei, está condicionada ao atingimento das metas de melhoria dos resultados das escolas com baixo desempenho no IDE – ALFA e IDE-5, respectivamente, definidas a cada ano pela Secretaria de Estado da Educação do Amapá – SEED (Amapá, 2019, p. 7).

Além disso, os recursos recebidos em decorrência do prêmio só podem ser utilizados em “ações que visem à melhoria dos resultados de aprendizagem de seus estudantes” (Amapá, 2019, p. 7). Dessa forma, podemos observar uma estratégia em torno da otimização de recursos, da eficácia e da responsabilização, ao transferir para as escolas a responsabilidade de

prestar apoio técnico pedagógico, além da disponibilização de recursos vinculada aos resultados educacionais, ressaltando aspectos, como a individualização escolar.

Uma vez instalado o ciclo, leis passam a regulamentar os processos de responsabilização e a definir como o cumprimento ou não das metas afeta o acesso a recursos federais ou locais (editais de licitação específicos, acesso a programas ou doações especiais, bônus de mérito etc.), e definem também a responsabilização dos gestores [...] (Freitas, 2018, p. 79).

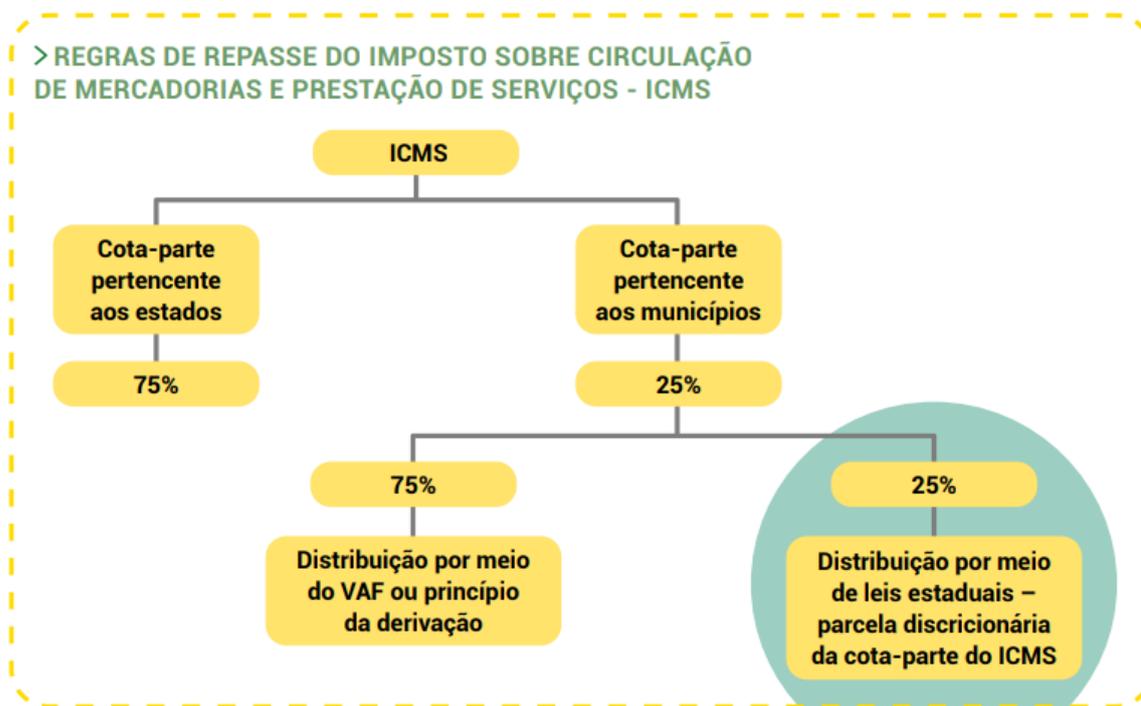
Nesse sentido, outro ponto importante foi a alteração da lei de repasse de recursos sobre o ICMS. Segundo o MCE (2022, p. 11), a nova regra disposta na Emenda Constitucional nº 108 e na Lei nº 14.113/2020, do Novo FUNDEB, é a “propulsora das políticas de Regime de Colaboração entre estados e municípios, induzindo a melhoria nos resultados educacionais com redução de desigualdades”. Para os formuladores, essa nova regra significa um “incentivo” para os estados “fortalecerem” suas políticas colaborativas, ao instituir que ao menos 10% do recurso do que é arrecado pelos estados seja repassado às prefeituras, tendo como base os indicadores dos resultados de aprendizagem e o “aumento da equidade” (MCE, 2022, p. 12).

Além disso, a referida lei também estabelece o Valor Aluno Ano por Resultado (VAAAR), que, de acordo com o documento em questão, refere-se ao valor anual por aluno, considerando não somente os recursos do FUNDEB, como, também, “todas as receitas disponíveis vinculadas a manutenção e ao desenvolvimento do ensino” (MCE, 2022, p. 12).

Assim, o novo FUNDEB estabelece dois novos incentivos financeiros que estão atrelados ao Regime de Colaboração. Enquanto o primeiro incentivará os municípios com melhor desempenho, a serem distribuídos conforme lei do ICMS estadual, o segundo beneficiará estados e municípios com melhor desempenho, por meio de aporte da União. Ambos os incentivos financeiros transformam ações pontuais e voluntárias das redes estaduais, ainda que de teor colaborativo, em ações permanentes, como políticas de Estado (MCE, 2022, p. 12).

Anteriormente à criação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o estado do Amapá já havia estabelecido, pela Lei Complementar nº 120/2019, a vinculação do desempenho educacional, à cota-parte do ICMS, aos municípios, e não mais ao número de matrículas. Segundo dados da Sistematização da Política Colaborativa do Amapá (MCE, 2022), a regra estabelece uma porcentagem de 18% dos 25% de repasse, aos municípios, destinado à educação, sendo a maior entre as áreas que recebem o recurso. A Figura 14 demonstra as regras para o repasse do ICMS aos municípios.

**Figura 14** – Regras para o repasse do ICMS.



Fonte: MCE (2021).

Sendo assim, conforme a Lei Complementar nº 120/2019, em seu Art. 4, os 18% destinados à educação serão repassados aos municípios de acordo com o IDE, calculado a partir da taxa de aprovação dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e da média dos alunos do 2º ao 5º ano, nas avaliações de aprendizagem do SISPAEAP, da rede municipal de ensino.

O PCA abrange os 16 municípios do estado do Amapá, abarcando 531 escolas públicas estaduais e municipais, 42.431 alunos, 531 gestores e 3.397 professores, conforme dados obtidos no *website* da Associação Bem Comum, instituição executora do Colabora Amapá Educação.

Dessa forma, a partir da PARC, o estado do Amapá tem desenvolvido ações em torno da dimensão pedagógica, com foco na aprendizagem, na busca por melhorar os índices educacionais do estado nas avaliações internas/locais e nas avaliações nacionais, a partir de um referencial de qualidade, baseado em evidências. No entanto, a política colaborativa do Amapá, a partir da criação do PCA, evidencia aspectos em torno de um sistema de regulação da educação ao conformar o currículo a partir da elaboração do material didático consoante à BNCC, à formação de professores, coordenadores e gestores, à avaliação com a criação do SISPAEAP, e atrelar os resultados à concessão de prêmios e ao financiamento. Segundo Freitas (2018), os reformadores empresariais chamam isso de “alinhamento”.

Como é típico da reforma empresarial, essas ações, aparentemente sem relação, se articulam em uma engenharia de “alinhamento” (bases/ensino/avaliação/responsabilização), eliminando a diversidade e deixando pouco espaço para a escola ou para o magistério criar, sendo sufocado por assessorias, testes, plataformas de ensino *online* e manuais igualmente desenvolvidos e padronizados a partir das bases nacionais comuns (Freitas, 2018, p. 81).

Dessa forma, em 2023, o Ministério da Educação (MEC) lançou o compromisso Nacional Criança Alfabetizada, com vistas a auxiliar ações dos entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) no fomento à alfabetização para todos (MEC, 2023). Segundo a Cartilha do Compromisso, os eixos e as premissas de atuação estão na gestão e governança, formação de profissionais de educação, infraestrutura e pedagógica, boas práticas e sistema de avaliação (MEC, 2023, p. 3).

Assim, o estado do Amapá, em cumprimento a “agenda prioritária da educação”, encabeçada pelos reformadores empresariais, vem desenvolvendo ações em torno de mecanismos de responsabilização da escola, por meio do SISPAEAP, ao vincular os resultados das avaliações à concessão de prêmios e ao repasse de recursos através da alteração de Lei do ICMS.

Portanto, o PCA se insere em uma agenda nacional pela urgência da alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, introduzindo aspectos, como: responsabilização, eficiência, eficácia, otimização dos recursos e condicionalidades em torno do financiamento. Isso tudo, amparado nos discursos de “melhoria” da qualidade e elevação dos índices educacionais, os quais escondem a face privatista da educação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada podemos dizer que a construção de uma política colaborativa para a educação em torno de uma concepção democrática de Regime de Colaboração se constitui enquanto princípio federativo para a cooperação e de corresponsabilidades entre os entes federados, de forma que haja uma maior participação da União na sua função supletiva e redistributiva, na oferta da Educação Básica, com vistas à equalização das desigualdades territoriais.

No entanto, a não regulamentação do Regime de Colaboração por lei complementar, como disposto na CF de 1988, abriu espaço para diferentes interpretações, gerando, assim, uma indefinição conceitual do termo. Nesse sentido, a atuação do setor privado mercantil, por meio das organizações não governamentais ditas filantrópicas, passou a desenvolver ações em torno da construção da hegemonia para a regulamentação do Regime de Colaboração, no formato de ADE.

Os ADEs, como previsto no PNE (2014-2024), são “formas de colaboração”, a partir de uma perspectiva de “cooperação horizontal”, ou seja, entre os municípios e do “associativismo territorial voluntário”. Entretanto, o modelo de gestão dos ADEs revela aspectos que aprofundam e dão continuidade à contrarreforma do Estado Neoliberal, iniciada na década de 1990, a partir da reforma no aparelho de Estado.

Assim sendo, a introdução de mecanismos gerenciais na administração pública, a partir de um discurso de ineficiência do Estado, e tendo o mercado enquanto padrão de qualidade, iniciaram um processo de modernização da gestão, baseado em aspectos, como eficiência, eficácia e produtividade, retirando o foco dos processos e seguindo para uma gestão de resultados. Nesse sentido, o Estado não se torna mínimo, mas sua forma de atuação é alterada, reforçando a função de regulação, ao transferir a reponsabilidade de execução das políticas educacionais à esfera privada.

A crescente participação dos setores empresariais na agenda educacional, seguindo as orientações dos organismos internacionais, em especial a OCDE e o Banco Mundial, demarca a coalização de interesses em torno de um projeto de sociedade, o qual se desdobra na definição das políticas educacionais. Assim, a construção de uma “agenda prioritária para a educação”, liderada pelo movimento empresarial, evidencia a disputa pelo consenso na hegemonia empresarial, ao destacar o protagonismo das instituições privadas.

Nesse sentido, os ADEs se apresentam como uma proposta do empresariado para a regulamentação do Regime de Colaboração, ao conformar uma agenda sistêmica para a educação, na implementação de políticas colaborativas, definindo como prioridade a alfabetização das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental, tendo em vista a “preparação dos territórios” para a institucionalização de um SNE.

A proposta de Regime de Colaboração tem se consolidado enquanto sinônimo de política colaborativa, sem uma definição mais clara entre cooperação e coordenação federativa, ao delegar aos estados a função de coordenador da política educacional, secundarizando a atuação dos municípios à adesão. Nesse sentido, o destaque segue para as instituições privadas, ao prestar assessoria técnica na execução das políticas, expandindo, assim, um mercado educacional especializado em assessorias.

Dessa forma, os governos dos estados vêm investindo na implementação de experiências colaborativas, por meio do PARC, tendo como referência de “boas práticas” a experiência de alfabetização do município de Sobral, no Ceará. No entanto, ao estabelecer uma estrutura de governança que amplia a “participação” de diferentes instituições, sendo elas públicas e privadas, articula uma rede institucional que vincula discursos em torno da homogeneização de políticas educacionais.

Diante disso, a implementação da política colaborativa no estado do Amapá se deu a partir da institucionalização do programa Colabora Amapá Educação, atuando sob dois eixos, o Administrativo e o de Aprendizagem, com vistas à otimização de recursos e à elevação da qualidade da educação amapaense, respectivamente. Para isso, no ano de 2017, o governo do estado do Amapá criou o PAAP, com base nos resultados das avaliações ANA, em 2016, e o IDEB, no ano de 2017, o qual inseria o Amapá em um contexto abaixo da média nacional, no *ranking* dos índices educacionais.

Em 2020, o PAAP foi referenciado como PCA, ao ter seu foco de atuação voltado exclusivamente para a alfabetização. Na ocasião de lançamento do referido programa, a assembleia legislativa do estado Amapá aprovou um pacote de leis que contemplam as principais ações para a efetivação do programa, incluindo a Lei Complementar, que vincula os resultados das avaliações dos municípios ao financiamento referente ao recurso repassado por meio do ICMS, além da bolsa para atuação dos professores formadores e o prêmio “colaborativo” Criança Alfabetizada, para as escolas com alto e baixo desempenho nas avaliações do SISPAEAP, medido por meio do índice de desempenho escolar.

Todavia, o “alinhamento” em torno do currículo com a elaboração do material didático em “parceria” com a Nova Escola, seguindo as orientações do Referencial Curricular

Amapaense, da formação dos professores, e a avaliação com a vinculação dos resultados a prêmios e ao financiamento, por meio do repasse de recursos, caracterizam ações que individualizam a escola. Ao transferir responsabilidades de apoio técnico-pedagógico e recursos, condicionados aos resultados educacionais, caracteriza a constituição de um sistema que responsabiliza a escola, a gestão e o professor pela melhoria da qualidade educacional.

Assim, o Colabora Amapá Educação se insere em um contexto de crescente movimento em torno da disputa pelo estabelecimento de consenso, na construção da hegemonia para a regulamentação do Regime de Colaboração, nos moldes dos ADEs, com vistas à reformulação do SNE de base sistêmica. Contrária, assim, o disposto no Art. 23 da CF de 1988, ao estabelecer a regulamentação do Regime de Colaboração por Lei Complementar como necessária à institucionalização do SNE. Dessa forma, a constituição de um SNE, sob uma perspectiva democrática, perpassa, necessariamente, pela regulamentação do Regime de Colaboração.

Nesse sentido, a construção de uma agenda sistêmica para a educação demonstra o esvaziamento do debate em torno da regulamentação do Regime de Colaboração, enquanto Lei Complementar. Conforme Araújo (2016), representa um “atalho silencioso” do empresariado para a conformação (des) regulamentação da proposta. Dessa forma, os ADES representam então uma reconfiguração do Regime de Colaboração, a partir do protagonismo das instituições privadas, na execução das políticas educacionais, por meio da expansão de um mercado de assessorias, com vistas à consolidação da hegemonia, na conformação de um SNE de base sistêmica.

Diante disso, a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração, configura-se como um importante mecanismo de preparação dos territórios por meio da implementação de experiências colaborativas para a institucionalização do SNE. Contudo, a não regulamentação do regime de colaboração trás implicações para o processo de gestão democrática, ao esvaziar o debate político em torno da regulamentação e ao transferir ao setor privado a responsabilidade de gerenciar a educação.

Portanto, a implementação da Política Colaborativa no estado do Amapá, por meio do Programa Colabora Amapá Educação no âmbito da PARC, representa novos delineamentos em torno da gestão colaborativa entre estados e municípios, da relação público – privada, da gestão da escola pública, da formação dos professores, do ensino, da concepção de alfabetização, como também seus desdobramentos em torno da avaliação e do financiamento, ao incorporar feições gerenciais e de regulação no âmbito educacional Amapaense.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Brasília: Unesco, 2010.
- AMAPÁ. Secretaria de Estado da Educação do Amapá. SisPAEAP – 2022. Universidade Federal de Juiz de Fora, CAEd. V.2 (2022), Juiz de Fora, Anual. Disponível em:
- AMAPÁ. **GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas.** Amapá, 16 jan. 2018. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1601/gea-lanca-colabora-amapa-para-ajudar-prefeituras-a-fortalecerem-politicas-publicas>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- AMAPÁ. **Governo lança Criança Alfabetizada, Programa de Aprendizagem na Idade Certa.** Amapá, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2911/governo-lanca-crianca-alfabetizada-programa-de-aprendizagem-na-idade-certa> Acesso em: 04 jun. 2024.
- AMAPÁ. **Lei Programa Criança Alfabetizada.** Amapá, 2019. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=99282](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=99282). Acesso em: 15 jan. 2022.
- AMAPÁ. Extrato do Acordo de Cooperação N° 002/2019. Diário Oficial, nº 7.130, Seção 02. 25 mar. 2020.
- AMAPÁ. Plano Estadual de Educação, 2015.
- ALBINO, Ângela C. A.; DA SILVA, A. F. BNCC e BNC da formação de professores: repensando a formação por competências. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 137–153, 2019. DOI: 10.22420/rde.v13i25.966. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/966>. Acesso em: 28/05/2024.
- ARAÚJO, G. C. de. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação:** o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012.
- ARAÚJO, G. C. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil:** equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p.787-802, jul./set. 2013.
- ARGOLLO, J; MOTTA, V. **Arranjos de desenvolvimento da educação:** regime de colaboração de ‘novo’ tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. *Universidade e Sociedade*, ANDES-SN, n. 56, p. 44-57, ago. 2015.
- ASSOCIAÇÃO BEM COMUM. **Amapá.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://abemcomum.org/amapa/>. Acesso em: 03 jun. 2024.
- ASSOCIAÇÃO BEM COMUM. **Aprender a ler e escrever na idade certa é o primeiro passo para ter sucesso na aprendizagem.** [S.l.], [s.d.]. Disponível em:

<https://abemcomum.org/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ASSOCIAÇÃO BEM COMUM. **Colaboradores**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://abemcomum.org/colaboradores/andrea-araujo-rocha-nibon/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BALL Stephen J; OLMEDO, Antonio. **A “nova” filantropoia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação**. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). Redefinição das fronteiras entre público e privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014. Institui normas gerais para as parcerias entre a administração e organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de jul. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019compilado.htm) Acesso em: 19.04.2024.

BRASIL. Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1. Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172 de 09/01/2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Parâmetros Curriculares Nacionais - Introdução. Brasília, MEC/SEF, 1997c.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988<sup>a</sup>.

BRASIL. RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2, DE 22 de dezembro de 2017. 2017e. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da Gestão por resultados na educação cearense (1995 – 2014). **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 299-484, jul./dez. 2015.

CANDIDO, Renato Alexandre Oliveira. O Regime de Colaboração na Constituição e nas legislações entre 1988 e 2020. *Revista de Administração Educacional*. Ceará – UFPE, v. 12, n. 2 (2021), p. 216-231, jul/dez. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ADED/issue/view/325>. Acesso em: 28/01/2024.

CANDIDO, Renato Alexandre Oliveira. **Regime de colaboração**: um recorte temporal dos artigos publicados na plataforma periódicos Capes (1996-2014). 2019. (147 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1636334>. Acesso em: 01 ago. 2023.

CARVALHO, E. J. G. de. **Parcerias entre o público e o privado na gestão da educação básica pública brasileira**: Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). *Redefinição das fronteiras entre público e privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES. Vitória, 2011.

CEARÁ. **Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009**. Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Fortaleza-CE: Secretaria da Educação Básica, 19 jun. 2009. Disponível em: [https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/5365-lei-n-14-371-de-19-06-09-d-o-de-19-06-09-revogado-pela-lei-n-15-923-de-15-12-15#:~:text=19.06.09%20\(D.O.-,DE%2019.06.09\)%20Revogado%20pela%20Lei%20n.,%20BA%2015.923%2C%20de%2015.12.15&text=Cria%20o%20Pr%C3%AAmio%20Escola%20Nota,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/5365-lei-n-14-371-de-19-06-09-d-o-de-19-06-09-revogado-pela-lei-n-15-923-de-15-12-15#:~:text=19.06.09%20(D.O.-,DE%2019.06.09)%20Revogado%20pela%20Lei%20n.,%20BA%2015.923%2C%20de%2015.12.15&text=Cria%20o%20Pr%C3%AAmio%20Escola%20Nota,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 17 abr. 2021.

CEARÁ. **História do Programa de Aprendizagem na Idade Certa – MAIS PAIC**. Fortaleza-CE: Governo do Estado, Secretaria de Educação, 2017. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/mais-paic/>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2018.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. In: COLÓQUIO A PESQUISA EM TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 1., 2009, Belém. **Anais [...]** Belém: UFPA, 2009.

EVANGELISTA, Olinda (Org.). **O que revelam os slogans na política educacional**. São Paulo: Junqueira e Marin, 2014.

FARIAS, L. de M.; CHAVES, V. L. J.; NOVAIS, V. S. de M. O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração na gestão educacional em municípios paraenses. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 55, n. 46, p. 220–246, 2017. DOI: 10.21680/1981-

1802.2017v55n46ID13298. Disponível em:  
<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/13298>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. *Educação em Foco, Juiz de Fora*, v 1, n. 3, p. 153-176, nov. 2012 /fev. 2013.

FREIRE, Arlane Markely dos Santos; SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de accountability na educação cearense (2007-2019). **Revista Exitus**, [s.l.], v. 11, n. 1, p. e020184, 2021. Disponível em:  
<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1671>. Acesso em: 17 dez. 2022.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Reforma Empresarial da Educação: nova direita, velhas ideias*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Formação de Lideranças**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/formacao-de-liderancas/mais-liderancas-com-equidade>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Quem somos**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Tecnologia e Inovação**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/educacao-publica-de-qualidade/tecnologia-e-inovacao>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Uma rede de pessoas comprometidas e com alto potencial de transformar o Brasil em um país mais justo e avançado**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:  
<https://blog.lideres.fundacaolemann.org.br/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA - Manaus: Anais de Congresso. 2006. Disponível em:  
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078> . Acesso em: 22 jul. 2024.

GUTIERRES, D. V. G.; FARIAS, L. de M.; TERTO, D. C. Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 46–62, 2021.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, São Paulo, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

INSTITUTO NATURA. **Ensino Médio**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em:  
<https://www.institutonatura.org/ensino-medio/>. Acesso em 24 abr. 2024.

INSTITUTO NATURA. **O instituto**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/o-instituto/>. Acesso em 24 abr. 2024.

KOETZ, Carmen Maria. Regime de Colaboração entre estados e municípios do Rio Grande do Sul frente ao sistema de avaliação de larga escala. 2018. 234f. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós – graduação em Educação, 2018.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo-SP, v. 38, n. 135, set./dez. 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma Empresa**: O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Ed. Planta, 2004.

LUSTOSA, Lucas Guimaraes. Avaliação do processo de implementação do Programa Escola Digna: colaboração federativa na política educacional no Maranhão. 2022. 115 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização da Política Colaborativa do Paraná**. Curitiba, 2022. Disponível em:

<https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2022/02/Sistematizacao-da-Politica-Colaborativa-Parana.pdf> Acesso em: 20/05/2024.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Resumo Executivo – Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão**. São Luís, 2021. Disponível em:

[https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/06/REL\\_ResumoExecutivo\\_SistematizacaodaPoli%CC%81ticaColaborativaMaranhao\\_jun21\\_final.pdf](https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/06/REL_ResumoExecutivo_SistematizacaodaPoli%CC%81ticaColaborativaMaranhao_jun21_final.pdf). Acesso em: 27/05/2024.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão**. São Luís, 2021. Disponível em:

[https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/01/Movimento-Colabora\\_-Sistematizacao-Pol%C3%ADtica-Colaborativa-do-MA.pdf](https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/01/Movimento-Colabora_-Sistematizacao-Pol%C3%ADtica-Colaborativa-do-MA.pdf). Acesso em: 27/05/2024.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES)**. Brasília, 2018. Disponível em:

<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/sistematizacao-do->

pacto-pela-aprendizagem-do-espirito-santo,401923a6-fe51-4cee-80a1-9c897b1eff7f. Acesso em: 30/05/2024.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Guia de colaboração**. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao/casos/es>. Acesso em: 30/05/2024.

MCE – MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização da Política Colaborativa do Amapá**. Amapá, 2022. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2022/05/Sistematizacao-da-Politica-Colaborativa-do-Amapa.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2022.

MCE; CONSED; UNDIME. **Guia de Regime de Colaboração Estado – Municípios**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/guia-regime-colaboracao-estados-municipios/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **MEC detalha política de alfabetização em congresso da área**. Brasília, ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/mec-detalha-politica-de-alfabetizacao-em-congresso-da-area>. Acesso em: 24 abr. 2024.

MORAIS, Magnólia Margarida dos Santos. Regime de colaboração e o PAR da rede estadual de ensino público do RN (2011-2014): a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos. 2020. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MOURA, Rita de Cássia de. Federalismo, planejamento, relações colaborativas e planos de educação: papel da SASE na articulação PNE e SNE. 2018. 253f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2018.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Brasil 2000: nova divisão do trabalho na Educação**. São Paulo: Xamã, 2000.

NOVA ESCOLA. **Professores do Amapá são selecionados para produzir Material Educacional regionalizado**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/20467/professores-do-amapa-sao-selecionados-para-produzir-material-educacional-regionalizado>. Acesso em: 03 jun. 2024.

OLIVEIRA, D. A.; CLEMENTINO, A. M. As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da Educação Básica nos estados da região Nordeste. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 83 n. 1, pp. 143-162, 2020.

OBSERVATÓRIO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/dados-da-educacao/> Acesso em: 31/01/2024.

SCHWAITZER, Bernardo Padula. O programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC): arranjos institucionais e capacidades estatais. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC – RJ), Departamento de Educação, 2021. 156f.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD – Educação**

**Temática Digital**, [s.l.], v. 17, n. 1, p. 58-74, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados-MS, v. 4, n. 11, p. 21-38, maio/ago. 2014.

SHIROMA, Eneida Oto; SANTOS, Fabiano Antonio dos. Slogans para a construção do consentimento ativo. In: EVANGELISTA, Olinda (Org.) **O que revelam os slogans na Política Educacional**. Araraquara-SP: Junqueira e Marin, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já 2022**: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira. [S.l.], abr. 2022. Disponível em: [educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf). Acesso em: 20 maio 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já**: uma agenda para o Brasil. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TONET, Ivo. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukác's, 2013.

TORRES, Ana Paula. Financiamento da educação: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil. 2020. 293f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Araraquara, 2020.

PADUA, Maria de Barros da Trindade. **Trabalho docente na reforma do Ensino Médio amapaense (2016-2019)**. 2020. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2020.

PEREIRA, Flávio Alves. **A incidência das políticas de responsabilização do estado do ceará nas ações de gestão pedagógica em âmbito municipal**: o caso da escola maria nair (ipu-ce). 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Faculdade de Educação/CAEd, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paulo Valim de. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e 2015344, p. 1-20, 2020.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). Redefinição das fronteiras entre público e privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

RAMOS, J. F. P.; LIRA, L. M.; SOARES, B. I. B. A reforma do estado e modernização da gestão da educação básica no ceará (1995-2006). **HOLOS**, [S. l.], v. 2, p. 261–274, 2012.

RIBEIRO, R. M. da C. Estado federado e regime de colaboração na gestão de políticas educacionais. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. e33403, 2021.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de *Accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)**. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande-PB, 2018.

VIZZOTTO, Liane. **A construção da relação público – privada na educação**: um estudo em municípios Catarinenses. 2018. 345 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio do Sinos, São Leopoldo-RS, 2018.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. *In*: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Inijuí, 2006. p. 109-136.