

PACTO FEDERATIVO E REGIME DE COLABORAÇÃO: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA DE INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL

Darluce Andrade de Queiroz Muniz – UFU

Lyvia Fernanda Leal - UFU

Marcelo Soares Pereira da Silva – UFU

Introdução

Este texto relata a pesquisa conduzida como parte do Doutorado em Educação na Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com foco na análise das políticas de inclusão digital na educação. Nosso objetivo é examinar o desenvolvimento dessas políticas em contextos interfederativos, buscando contribuir para o avanço da pesquisa científica nesse campo.

O objetivo da pesquisa é investigar e avaliar os limites, as possibilidades e os resultados da implementação da política pública de informática e de inclusão digital formulada para a educação básica e efetivada por meio das relações interfederativa no âmbito da rede pública de educação. Nesse contexto, a proposta de pesquisa ganha significativa relevância social, dado que estudos demonstram que a tecnologia educacional foi introduzida na educação de forma centralizada e vertical, sem envolver os demais entes federados. Como lacuna de pesquisa buscamos preencher o espaço que envolve a ausência de pesquisas sobre a política de informática e o regime de colaboração.

A tradição brasileira nas políticas de inclusão digital na educação apontam fragilidades tendo em vista que as políticas são verticalizadas, dentro de um regime colaborativo que quem implementa dispõe de pouca ou quase nenhuma capacidade para gerir a política em todos os seus objetivos, e que nos dias atuais é possível perceber que os docentes ainda não adquiriram o conhecimento necessário para dominar a tecnologia, com condições essenciais para o desenvolvimento de estratégias didático-pedagógicas dinâmicas que estejam alinhadas com as mudanças globais, bem como as escolas e os alunos ainda carecem de equipamentos de ponta para utilizar nas atividades de forma a tornar o ensino integrado com a própria dinâmica da sociedade.

Regime de colaboração: pacto federativo e relação interfederativa

Lopreato (2022) destaca que o regime de colaboração na educação brasileira pode ser estabelecido por meio de diversas relações, incluindo União/estado, União/município e estado/município. A Constituição Federal de 1988 trouxe importante contribuição na oferta do Direito à educação, no entanto, existe uma lacuna no que concerne a normatização entre os sistemas de ensino nacional, de forma a assegurar, a qualidade, a gratuidade e uma educação referenciada (LAGARES et al, 2018). Os autores defendem a ideia que a definição da norma de regime de colaboração permitirá que a educação nacional adquira seu caráter sistêmico. Assim, o regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação – SNE são parte de um mesmo construto, que visa dar organicidade e qualidade para a educação.

O regime de colaboração é uma norma disposta dentro do federalismo cooperativo, nesse sentido, Araújo (2013) define o regime de colaboração como “um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão dos serviços públicos (...) um dos mecanismos de matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo (p.788).

A sociedade brasileira é composta de desigualdades de diferentes graus e esferas, que são potencializadas pela dimensão territorial e diversidade regional, dentro desse contexto o maior desafio é a instituição da colaboração entre todos os entes federados para ofertar a educação (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, a educação é matéria de responsabilidades das três esferas administrativas (União, estado e município), no entanto, a ausência de normas definindo as responsabilidades e competências acabam por influir na autonomia e nas responsabilidades entre os entes federados, sendo necessário a instituição do SNE como forma de assegurar o formato colaborativo na educação (ALMEIDA JUNIOR, 2012).

O art. 23 da CF estabelece as competências comuns que os entes federados devem compartilhar dentro Estado Federado, no entanto, em seu parágrafo único, preconiza a necessidade de Leis Complementares para a definição de normas para a colaboração, fato que, ainda até o presente momento não ocorreu, apesar de ter sido apresentado três Projetos de Leis (PL) visando instituir o regime de colaboração. No art. 211 da CF regime de colaboração é apresentado como forma de assegurar a educação nacional, e no art. 214 apresenta o Plano Nacional de Educação - PNE como articulador do SNE por meio do regime de colaboração.

Na Leis de diretrizes da Educação – LDB em seu art. 8º o regime de colaboração é apresentado como um ponto para a constituição dos sistemas municipais, estaduais e distrital; o art. 62 apresenta o regime de colaboração como forma assegurar a formação dos profissionais da educação. De acordo com os autores a LDB promoveu uma compreensão mais alargada do regime de colaboração, e encaminhou-se para uma definição do formato.

No Plano Nacional de Educação, Lei Nº 10.172/2001 apresentou o regime de colaboração em 05 proposituras. No atual PNE, Lei 13.005/2014 ele é apresentado no corpo de lei, e no anexo (metas e estratégias), contabilizando em 21 ocasiões em que é mencionado. O Plano de Desenvolvimento da Educação apresentou o regime de colaboração em 13 pontos do documento. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação criado por meio do Decreto Nº 6.094/2007 apresenta o regime de colaboração na ementa do decreto, no art. 1º e no Inciso XII do art. 2º. Nota-se que apesar dessa longa tradição de trazer nos documentos oficiais o regime de colaboração, ou mecanismos para operacionalização deste, ainda não foi sancionado um regramento específico que crie e formate o modelo de operação do regime de colaboração do pacto federativo brasileiro. A regulamentação do regime de colaboração reside na necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre o compartilhamento de poder autonomia relativa entre entes federados (BRASIL, 2012).

O regime federativo adotado na constituição implica em adoção da descentralização administrativa e repartição de competências entre os pactuados, no entanto, de acordo com Lima (2012) os problemas encontrados para a efetivação do regime de colaboração reside no do papel centralizador da União e do seu crescimento em detrimento da fragilidade dos entes federados. Contudo, na década de 2010, observou-se um desenvolvimento significativo com a formalização de relações horizontais, principalmente entre municípios, reconfigurando o panorama do regime de colaboração, com base no desenvolvimento de uma relação federativa município/município, exatamente por não existir um campo formal o modelo do regime de colaboração.

A esse respeito, Lagares et al, (2018) apresentam que no âmbito do parlamento brasileiro foram criados 03 projetos de leis que tratam da instituição do regime de colaboração, no entanto, passados mais de duas décadas desde a primeira apresentação ainda hoje não possuímos um regime de colaboração instituído. Em 2010 a Conferência

Nacional de Educação – CONAE trouxe em seu tema central a construção do SNE, que por si só sinalizava para o regime de colaboração, entretanto, uma década depois dessa discussão ainda hoje a realidade acerca da temática carece de regulamentação efetiva.

A política de inclusão digital no âmbito do regime de colaboração: considerações

Desde a década de 1980, as políticas de inclusão digital foram formuladas e implantadas no Brasil, com o objetivo de responder às pressões internacionais das agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM)) e, mormente, a ampliação do mercado às empresas de tecnologia, sobretudo nos países periféricos aos Estados Unidos (BURCH, 2005). Desta maneira, o governo brasileiro buscou implantar, por meio do regime de colaboração, políticas de inclusão digital e informática para a educação pública. Nesse sentido, durante esse período, foram implementadas diversas iniciativas, tais como EDUCOM, PRONINFE, PROINFO (duas versões), Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), Guias de Tecnologias, Educação Conectada, Política Nacional de Educação Digital (PNED) e Estratégia Nacional de Escolas Conectadas.

O governo federal implementou diversos programas, como elencado acima, buscando integrar a educação ao mundo digital por meio de um regime de colaboração e partilha de responsabilidades. No entanto, apesar desses esforços, observa-se que essas políticas não resultaram em mudanças substanciais na educação. A infraestrutura tecnológica atual, por exemplo, revela-se insuficiente para uma integração efetiva da educação ao contexto digital.

Essa insuficiência é, em parte, atribuível ao fato de que essas políticas são formuladas sem considerar as limitações dos municípios, entes federados fragilizados. Dessa forma, os municípios tornam-se incapazes de assumir determinadas responsabilidades, comprometendo a implementação efetiva dos programas. Assim, argumenta-se que o financiamento público para uma política dessa magnitude deveria ser assegurado pelo poder central, detentor da maior parte dos recursos arrecadados no regime de partilha.

Portanto, é notório que a política de inclusão digital no Brasil enfrenta desafios significativos. Pois, no âmbito municipal, os municípios carecem de recursos suficientes

para dar continuidade às iniciativas propostas pelo governo central, comprometendo a efetiva implementação dos programas. Diante desse cenário, destaca-se a necessidade premente de revisão do regime de colaboração na educação. A falta de recursos nos municípios enfraquece a implementação dessas iniciativas, tornando imprescindível uma reestruturação no atual modelo. É fundamental ressaltar a importância de garantir o direito à educação, incluindo a educação digital, por meio de uma revisão no regime de colaboração.

Referências

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de; BRASIL, Edward Madureira; LIMA, José de Fernandes. Entrevista- Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 11-19, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 787-802, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008. **Altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto no 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público – PGMU**. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6424.html

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

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019/2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429/92, e 9.790/99”; altera as Leis nº 8.429/92, 9.790/99, 9.249/95, 9.532/97, 12.101/2009, e 8.666/93; e revoga a Lei nº 91/35. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015a. p. 2.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria. nº 522, de 9 de abril de 1997. **Cria o Programa Nacional de Informática na Educação**. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=22148>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6300.htm>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017 **Institui o Programa de Inovação Educação Conectada e dá outras providências**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9204.htm Acesso em: 14 dez. 2023.»
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9204.htm

BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. **Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003**. Brasília-DF, 2023. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14533-11-janeiro2023-793686-publicacaooriginal-166856-pl.html>>. Acesso em: 21 dez. 2023.

LAGARES, Rosilene; CAVALCANTE, Jemima G. Barreira; ROCHA, Damião. Regime de colaboração na educação—uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 4, p. 474171, 2018.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 1-41, 2022