

# Regime de Colaboração e associativismo territorial

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

ORGANIZAÇÃO  
**FERNANDO LUIZ ABRUCIO**  
**MOZART NEVES RAMOS**

Fundação **Santillana**



# Regime de Colaboração e associativismo territorial



# Regime de Colaboração e associativismo territorial

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

ORGANIZAÇÃO

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO  
MOZART NEVES RAMOS**

Fundação **Santillana**



© 2012 Editora Moderna Ltda.

### **Organização**

Fernando Luiz Abrucio

Mozart Neves Ramos

### **Coordenação Geral**

#### **Diretoria de Relações Institucionais**

Editora Moderna

Luciano Monteiro

### **Edição**

Ana Luisa Astiz

### **Projeto Gráfico**

Paula Astiz

### **Editores Eletrônica e Gráficos**

Laura Lotufo / Paula Astiz Design

### **Revisão**

Alexandra Fonseca

Juliana Caldas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Regime de colaboração e associativismo territorial : arranjos de desenvolvimento da educação / organização Fernando Luiz Abrucio, Mozart Neves Ramos. — São Paulo : Fundação Santillana, 2012.

Vários autores.  
ISBN 978-85-63489-09-8

1. Educação – Controle de qualidade 2. Educação – Finalidades e objetivos 3. Educação e Estado 4. Plano Nacional de Educação 5. Políticas públicas de educação 6. Qualidade do ensino 7. Sistema Nacional de Educação I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Ramos, Mozart Neves.

12-13041

CDD-370.981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Educação : Políticas educacionais :  
Regime de colaboração e associativismo territorial 370.981

- 7 **Prefácio**  
DEPUTADO NEWTON LIMA
- 11 **Apresentação**  
MOZART NEVES RAMOS E FERNANDO LUIZ ABRUCIO
- 17 **Associativismo territorial para a  
coordenação intergovernamental**  
FERNANDO LUIZ ABRUCIO
- 31 **Do sistema de colaboração recíproca**  
CARLOS ROBERTO JAMIL CURY
- 45 **A cooperação como ferramenta  
para o desenvolvimento da Educação**  
MARCELO PERON E SINOEL BATISTA
- 67 **Arranjos de Desenvolvimento  
da Educação**  
MOZART NEVES RAMOS
- 85 **Implementando Arranjos de  
Desenvolvimento da Educação**  
TEREZA PEREZ, ROBERTA PANICO E PAOLA GONGRA
- 99 **A experiência do ADE  
Noroeste Paulista**  
ELIANE BALTAZAR GODOI E ELIANA A. M. M. BREYER
- 109 **Projeto Chapada: uma experiência de  
ADE na Chapada Diamantina**  
CYBELE AMADO DE OLIVEIRA E CRISTINA MEIRELLES
- 129 **Como construir metas para um  
território organizado em ADEs**  
ERNESTO MARTINS FARIA
- 143 **Contribuição para o fortalecimento do  
Regime de Colaboração**  
PRISCILA CRUZ



# Prefácio

**DEPUTADO NEWTON LIMA (PT/SP)**

*É doutor em Engenharia, ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e presidente da Comissão de Educação e Cultura na Câmara dos Deputados.*

Nos últimos quinze anos, o Brasil avançou em várias áreas da Educação. A título de exemplo podemos citar o financiamento da Educação Básica através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a instituição do Piso Nacional de Salário do Magistério; a ampliação dos recursos do orçamento para a Educação, que mais que dobrou nos últimos dez anos; a expansão do Ensino Superior e do Ensino Técnico; e a implantação de um robusto sistema de avaliação. Porém, assegurar uma Educação de qualidade social para todos ainda é um grande desafio. Se a Educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado ofertá-la com qualidade, é preciso que esse mesmo Estado se organize para garantir seu cumprimento. E isso passa necessariamente pela construção de um Sistema Nacional de Educação, o que ainda não foi efetivado.

A constituição desse Sistema acarreta obrigatoriamente a implementação do Regime de Colaboração, em conformidade com os artigos 211 da Constituição Federal e oitavo da Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

Fica evidente, portanto, ao longo deste livro, que os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) podem contribuir para o fortalecimento da cooperação e o associativismo entre os entes federados, visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica. Apesar de ser um instrumento de gestão recente, os aspectos conceituais e as experiências aqui apresentadas revelam que os ADEs podem, efetivamente, contribuir para garantir o direito à Educação por meio



da oferta de uma Educação com qualidade social, refletida, entre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos.

Desde a criação dos ADEs, em 2009, o Ministério da Educação vem acompanhando essas experiências pelo País. Já se contabiliza o envolvimento de mais de cem municípios em nove estados da federação. A ideia dos organizadores desta obra, os professores Mozart Neves Ramos e Fernando Abrucio, ambos com larga experiência no campo das políticas públicas de Educação, foi extremamente feliz, pois permite não só dar uma visão sistêmica do esforço realizado até aqui, como também promover e difundir a experiência para outros territórios educacionais.

No capítulo “Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental”, fica evidente que sua integração com os Arranjos pode ser um caminho extremamente importante para maior coesão e agilidade do processo, podendo, inclusive, levar à constituição de Planos Regionais de Educação, algo que já vem merecendo a atenção do Conselho Nacional de Educação (CNE), mediante a criação de uma comissão de estudos para analisar a questão.

No momento, o Ministério da Educação está, através das Secretarias de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase) e das Secretarias de Educação Básica (SEB), estruturando mecanismos internos para apoiar tal iniciativa. Vale salientar que na versão 2.0 do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Ministério da Educação (MEC) já prevê o financiamento dos municípios trabalhando no formato de Arranjos.

Outro ponto que muito chama a atenção neste livro é a participação da sociedade civil organizada na implementação de alguns Arranjos, através de institutos e fundações ligados a empresas privadas, tais como Fundação Vale, Instituto Natura e Itaú Social, além das organizações não governamentais Todos Pela Educação, Comunidade Educativa Cedac e Instituto Chapada. Também é gratificante verificar esforços exclusivamente municipais na estruturação de ADEs, como ocorre com os municípios da região Noroeste de São Paulo, em especial Votuporanga: em 2009, tal experiência começou com quinze municípios paulistas, e hoje já conta com a participação de 34 municípios.

Estamos vivendo um momento rico em nosso País: uma economia próspera que vem proporcionando inúmeras oportunidades para nossos jovens. Os números mostram que a sustentabilidade desse processo passa pela oferta de uma Educação de qualidade, e para dar esse grande salto – conforme apontado nas metas 17 e 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), em tramitação no Congresso Nacional, que preveem estratégias para a melhoria da qualidade da Educação e a aplicação dos investimentos de 10% do PIB – é preciso assegurar fontes de financiamento. Nesse sentido, não podemos perder a oportunidade de destinar 50% dos royalties do Pré-Sal para o financiamento da Educação, Ciência e Tecnologia, como previsto no projeto de lei do deputado Carlos Zaratini. Esse é, sem dúvida, o grande desafio brasileiro. A experiência dos ADEs vem em boa hora. A recente homologação pelo MEC do Parecer e Resolução do CNE sobre essa questão, e sua inclusão no PNE, irá alavancar de forma articulada a disseminação de tal experiência por todo o País.



# Apresentação

MOZART NEVES RAMOS E FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Em qualquer federação, como é o caso brasileiro, a coordenação federativa é essencial para garantir a interdependência entre governos. Isso envolve duas dimensões. A primeira diz respeito à cooperação entre territórios, incluindo formas de associativismo e de consorciamento. Trata-se da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam mais de uma esfera de governo de entes federados diversos. A segunda dimensão da coordenação vincula-se à conjugação de esforços inter e intragovernamentais no campo das políticas públicas.

A questão da coordenação federativa é, portanto, estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro, e sua importância tem crescido nas últimas décadas por conta da combinação de fatores envolvendo a democratização, a descentralização e a ampliação das políticas sociais. Nessa visão, cabe ressaltar que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm procurado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização em que o município, que se tornou ente federativo com a Constituição de 1988, seja uma peça-chave no processo, levando-se em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados.

Apesar dos avanços verificados nos últimos quinze anos, a coordenação federativa ainda apresenta muitos problemas em várias políticas sociais. Na Educação, isso se reflete na ausência de um Regime de Colaboração efetivo e de um sistema nacional como há na Saúde, por exemplo. Vale salientar, porém, que um

passo importante nessa direção foi dado quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que visa articular o Regime de Colaboração e o Sistema Nacional de Educação (SNE). É importante também destacar que a não institucionalização até aqui desse sistema tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro. Como consequência dessa falha institucional, o País não resolve a contento e na velocidade necessária os principais desafios da Educação.

Na última Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, ficou evidente que a construção de um SNE requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo que diretrizes educacionais comuns sejam implementadas em todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais e à regulamentação do Regime de Colaboração. Ficou claro também que a efetivação do SNE e a regulamentação do Regime de Colaboração dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino. Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, estados, Distrito Federal e municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da Educação nacional.

Uma das maneiras de colocar em prática esse tão desejável e necessário Regime de Colaboração foi implementada recentemente, a partir dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, agregam a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas. Todos os envolvidos assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa os limites de um só município.

Este livro tem o objetivo de registrar experiências de implementação do Regime de Colaboração entre os entes federados – basicamente municípios – mediante ADEs. Isso significa trabalhar em uma rede na qual um grupo de municípios com proximidade geográfica busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área educacional, trabalhando de forma articulada

com os estados e a União, assim promovendo e valorizando a cultura do planejamento integrado e colaborativo no plano territorial.

É importante registrar que o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministério da Educação em 2007, já nasceu com essa percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre território, Educação e desenvolvimento, e ao reconhecer que é no território que as clivagens culturais e sociais se estabelecem e se reproduzem. Clivagens essas que se reproduzem também entre bairros, entre municípios, entre estados e entre Regiões do País. Portanto, o PDE foi concebido como um instrumento para enfrentar estruturalmente essas desigualdades em termos de oportunidades educacionais, que devem ser abordadas a partir do conceito de arranjo educativo: “Reduzir desigualdades sociais e regionais na Educação exige pensá-las no plano de País. O PDE pretende responder a esse desafio por meio de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo”.<sup>1</sup> A partir dos argumentos produzidos neste livro, temos a firme convicção de que a construção de um SNE, mediante o fortalecimento do Regime de Colaboração e dos ADEs, é fundamental para que a política educacional seja um instrumento para desenvolver o País e aumentar a equidade entre os brasileiros.

---

1. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programa*. p. 11 e 12.

## ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) CRONOLOGIA DE IMPLANTAÇÃO – 2009-2012

<b>fevereiro 2009</b>	●	Demanda do Instituto Votorantim ao Todos Pela Educação
<b>agosto 2009</b>	●	Primeira experiência: 12 municípios do Recôncavo Baiano  Entidades envolvidas: MEC <sup>1</sup> – SEE-BA <sup>2</sup> – Undime-BA <sup>3</sup> , CEE-BA, <sup>4</sup> Instituto Votorantim, Todos Pela Educação, secretarias municipais de Educação e Universidade Federal do Recôncavo Baiano
<b>setembro 2009</b>	●	15 municípios ao longo da Linha Férrea de Carajás, no Maranhão  Entidades envolvidas: Cedac, <sup>5</sup> Fundação Vale, Todos Pela Educação e secretarias municipais de Educação  23 municípios do Agreste Meridional de Pernambuco  Entidades envolvidas: os 23 municípios e Sesi-PE <sup>6</sup>
<b>outubro 2009</b>	●	14 municípios da região de Votuporanga, São Paulo  Entes envolvidos: os 14 municípios
<b>janeiro-junho 2010</b>	●	49 municípios do Maranhão, Pará e Sergipe em que atua a Fundação Vale e 12 municípios do Maranhão e do Tocantins em que atua o Consórcio Estreito Energia (Ceste).  Entidades envolvidas: 7 ADEs
<b>março 2010</b>	●	Balço: ADEs de São Paulo e Pernambuco se consolidam; ADE da Bahia não prospera.



1. Ministério da Educação; 2. Secretaria de Educação do Estado da Bahia/SEE-BA; 3. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Bahia; 4. Conselho Estadual de Educação da Bahia/CEE-BA; 5. Comunidade Educativa Cedac; 6. Serviço Social da Indústria – Pernambuco; 7. PL: Projeto de Lei; 8. Plano Nacional de Educação; 9. Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação; 10. Ministério da Educação; 11. Fundação Getúlio Vargas – São Paulo; 12. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.





# Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO**

*Doutor em Ciência Política pela USP, professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaesp)*

Um dos problemas mais importantes da política educacional brasileira refere-se à dificuldade de obter coordenação e cooperação entre os diversos níveis de governo. Em particular, a questão aflige mais a articulação entre estados e municípios no âmbito da Educação Básica, uma vez que o Brasil adotou o modelo de duplicidade de redes, no qual os governos estaduais e municipais mantêm estruturas educacionais autônomas e paralelas que pouco dialogam entre si. Para resolver esse problema, a Constituição de 1988 propôs o chamado Regime de Colaboração, ideia perfeita para lidar com a necessidade de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos mas que, na prática, tem sido pouco eficaz.

Diante dessa problemática, uma das soluções possíveis é a criação de incentivos institucionais para os governos subnacionais montarem modelos de associativismo territorial. Assim, o objetivo deste capítulo é mostrar como esse instrumento pode ser útil para colocar em prática o ideal constitucional do Regime de Colaboração.

Para tanto, são analisadas inicialmente as maneiras pelas quais as federações estabelecem mecanismos de coordenação e cooperação no campo das políticas públicas. Depois, discute-se como esse conjunto de mecanismos coordenadores aparece na Educação brasileira. Um desses tipos, o associativismo territorial, é analisado com mais detalhes, mostrando em um primeiro momento suas manifestações mais gerais no federalismo brasileiro atual. E na parte final do texto, propõe-se uma forma de utilizar o associativismo territorial na Educação como alternativa para melhorar o Regime de Colaboração.

## **1. FORMAS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NAS FEDERAÇÕES E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

O Brasil é uma República Federativa e isso tem implicações nas políticas públicas. Primeiro porque as federações baseiam-se em uma divisão especial de poder entre os níveis de governo, cujo objetivo principal é compatibilizar a autonomia dos entes federados com a interdependência existente entre eles.

As instituições federativas são montadas para dar conta dessa dupla demanda. De um lado, garantem a autonomia dos diversos níveis de governo e de seus direitos territoriais. De outro, criam mecanismos de coordenação intergovernamental. De forma clássica, o maior problema dos países federativos era garantir a integridade de cada ente. Embora isso ainda seja problemático em algumas federações – como na Rússia, por exemplo –, na maioria delas o principal desafio atualmente é a articulação entre as instâncias territoriais.

Esse fenômeno tornou-se mais importante com a ampliação do rol de políticas públicas, que levou à descentralização e, sobretudo, à necessidade de compartilhar decisões e políticas, especialmente entre os estados federais, marcados pela existência de entes autônomos que só atuam em conjunto se assim o desejarem. Trata-se do dilema do *shared decision making* (processo de decisão compartilhada), assim resumido por Paul Pierson: “No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995, p. 451).

Desse modo, é preciso constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação. Basicamente, há cinco formas de gerar melhores resultados intergovernamentais e que podem acontecer de maneira isolada ou combinada:

1. por meio de fóruns federativos nos quais os níveis de governo possam negociar mecanismos para dirimir conflitos e coordenar ações;
2. por meio de mecanismos de indução dos níveis mais centralizados às instâncias descentralizadas, buscando auxiliar o poder local e/ou aumentar a cooperação entre eles;
3. por meio de um sistema de políticas públicas cujo objetivo é articular os entes federativos no exercício de suas competências em determinada área governamental;
4. por meio do associativismo territorial, horizontal e/ou vertical, realizado em um território contíguo para resolver um problema da coletividade que alcance mais de uma jurisdição político-administrativa;
5. por meio de associações horizontais entre níveis de governo em torno de um tema ou problema, constituindo um mecanismo de *advocacy* federativo (advocacia federativa) para ser usado na barganha intergovernamental.

Como essas formas aparecem na Educação brasileira atual? Em primeiro lugar, a Constituição Brasileira deixou claro a necessidade de coordenação intergovernamental através do conceito de Regime de Colaboração. Tal regime visa lidar com três questões do federalismo educacional brasileiro:

1. Garantir que nenhum nível de governo se sobreponha a outro, mantendo a autonomia e a solidariedade entre os entes federativos. Esse ponto é fundamental porque a tradição do

federalismo brasileiro é bastante centralizadora, de modo que a União e os estados muitas vezes criaram, ao longo da história, uma relação de dependência ou de comando direto sobre os municípios. A autonomia é fundamental para gerar um modelo colaborativo positivo em uma federação.

2. A desigualdade é a maior marca do federalismo brasileiro, tanto no plano das Regiões como na comparação entre os municípios. Diante desse legado, a Constituição de 1988 colocou como principal meta do País a busca da universalização e da equidade, em particular nos serviços públicos da área social. Na Educação, o fenômeno da desigualdade se expressa em dois aspectos: na capacidade de gerenciar a política e nos resultados educacionais. Com a descentralização impulsionada pela nova ordem democrática, ficou patente que a maioria dos municípios, e mesmo alguns estados menos desenvolvidos, precisam de ajuda para atingir as metas educacionais. Aqui entra o Regime de Colaboração, envolvendo uma ação indutiva e suplementar da União e dos estados.
3. A Educação Básica é constituída, em grande medida, por uma duplicidade de redes convivendo em um mesmo território: escolas municipais e estaduais. Na verdade, no caso do Ensino Médio, é possível contar, ainda, com instituições federais, que tendem a crescer nesse ciclo por conta da expansão – necessária – das escolas técnicas. Em razão dessa configuração, é preciso coordenar a atuação dos níveis de governo a fim de evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similar. Infelizmente, hoje há pouquíssimo diálogo e colaboração entre as redes de ensino.

### DESAFIOS DE COORDENAÇÃO

Para enfrentar esses três desafios de coordenação, devem ser utilizados os cinco mecanismos citados anteriormente. Começemos pelos fóruns federativos. De forma mais institucionalizada, existem hoje os Conselhos estaduais e municipais de Educação, que,

além de envolver membros com cargos estatais, incluem representantes da sociedade civil. De maneira não institucionalizada, há grupos de negociação e gestão federativa, como o referente à governança do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que conta com a participação dos três níveis de governo.

Os fóruns federativos da Educação, sobretudo quando comparados aos quadros institucionais da Saúde e da Assistência Social, são frágeis. Eles não têm um papel deliberativo importante, especialmente no campo da gestão. No plano vertical, os estados não possuem um canal institucionalizado de diálogo e negociação com a União, e os municípios estão em uma posição ainda pior, porque não dispõem de canais para atuar com os governos estaduais e federal. Desse modo, uma mudança fundamental para aperfeiçoar o Regime de Colaboração é constituir e fortalecer os fóruns federativos.

Outro instrumento importante de coordenação federativa envolve a indução de políticas e a suplementação de recursos. O Brasil tem evoluído nesse aspecto em quase todos os setores governamentais. Na Educação, ações como o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no campo da suplementação, e o Plano de Ações Articuladas (PAR), no campo da indução, têm melhorado as condições de formulação e implementação das políticas educacionais descentralizadas.

Não obstante os inegáveis avanços, ainda há um espaço bastante razoável para melhorar as ações de indução e suplementação. Evidência disso é a situação da maioria dos municípios: de enorme fragilidade gerencial, e, portanto, irão precisar de muito auxílio estadual e federal nos próximos anos para tornarem efetivas suas políticas.

A existência de um sistema de políticas públicas que articule os níveis de governo é mais uma forma de coordenação federativa. O caso mais emblemático no Brasil é o do Sistema Único de Saúde (SUS), que define os papéis e as formas de articulação dos entes dentro da dinâmica da própria política pública. Outras políticas seguiram tal paradigma e a Educação também o fez, com a promulgação da Emenda nº 59, em 2009.

No entanto, o processo de institucionalização desse sistema ainda não avançou na política educacional. O que existe, por ora, é mais uma intenção constitucionalizada do que um conjunto de estruturas e instrumentos – um aspecto essencial para o Regime de Colaboração.

A lógica federativa também supõe a existência de alianças e de organizações destinadas a representar horizontalmente os entes, atuando tanto como mecanismo de aprendizado entre governos de um mesmo nível quanto na defesa dos interesses dessas esferas em relação às outras, em especial as de maior grau de agregação no plano vertical. Trata-se de um eixo que tem se desenvolvido bastante no Brasil e que também aparece na Educação, em particular por meio da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed). Aqui está um dos campos em que o federalismo educacional brasileiro tem evoluído sobremaneira.

Porém, o Consed, mesmo tendo melhorado nos últimos anos, não tem a mesma capacidade de disseminar experiências e de refletir sobre a área que outros correlatos, como ocorre, por exemplo, com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad). No caso da Undime, as diferenças são muito grandes em todo o território nacional. Em alguns estados há Undimes fortes; em outros, a entidade está fragilizada. De todo modo, o que se quer ressaltar é que há um importante espaço de aperfeiçoamento dessas instituições, que já são centrais para a construção da política educacional.

Por fim, a coordenação federativa pode ser reforçada por mecanismos de associativismo territorial, tema que será tratado com mais detalhes a seguir. Trata-se do aspecto que menos evoluiu dentro do federalismo educacional brasileiro.

## **2. O ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA**

O fenômeno do associativismo territorial é muito importante nas federações, envolvendo, necessariamente, a aliança formal ou informal entre governos que estejam em territórios contíguos,

podendo ter também a participação vertical de outros entes federativos. Sua relevância se deve a três aspectos. O primeiro está relacionado à solução de questões envolvendo espaços geográficos que vão além de uma única jurisdição. Exemplos: problemas vinculados aos recursos hídricos ou aos transportes metropolitanos.

Outra função do associativismo territorial é dividir tarefas diferentes entre governos locais vizinhos, de modo que a união sirva para somar esforços em prol de um objetivo comum ou para distribuir atividades entre os que têm mais condições de exercê-las em um determinado território, cabendo aos demais pactuantes contribuir com auxílio financeiro, como ocorre em certos consórcios de Saúde, que oferecem serviços de maior complexidade. Exemplos: compra de merenda ou de ônibus escolares.

A união em torno de projetos de desenvolvimento regional é mais um dos aspectos que realçam a importância do associativismo territorial, pois dessa forma pode-se alavancar atividades e setores que terão efeito agregado para todos os governos locais envolvidos no arranjo.

No caso brasileiro, há algumas formas de associativismo territorial. Exemplos: arranjos produtivos locais, Comitês de Bacia, Regiões Metropolitanas ou pactos metropolitanos, os Territórios da Cidadania, Regiões Integradas de Desenvolvimento, e, sobretudo, na maioria dos casos, consórcios, sejam administrativos ou de direito privado, sejam os recém-criados Consórcios Públicos. Existem consorciamentos intermunicipais no País desde 1937, e, segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010), havia, no final da década de 1990, 4.537 consórcios intermunicipais no Brasil.

Cabe notar o reduzido número de consorciamentos na Educação em comparação com outras áreas. Enquanto na Saúde havia 1.906 articulações intermunicipais desse tipo, na Educação existia apenas 248, o que colocava esse setor em sétimo lugar entre as políticas públicas.

O baixo contingente de associativismo provavelmente se explica por três razões. A primeira é a existência da duplicidade de redes entre os governos estadual e municipal, que gera obstáculos à construção de pactos territoriais, uma vez que algumas das escolas dos municípios envolvidos seriam estaduais. Além disso, não havia,



até pouco tempo atrás, um sistema de políticas públicas no campo da Educação como em outras áreas, desse modo, não existiam mecanismos claros de indução à cooperação intergovernamental. Por fim, o tema do associativismo territorial não tinha um lugar central dentro da agenda da política educacional, uma vez que grupos e coalizões nesse setor priorizavam o plano federativo (até recentemente pelo menos) em vez de focar na questão da colaboração.

A discussão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) significou, nesse sentido, uma reviravolta na agenda da política pública. Suas origens estão na experiência do chamado Projeto Chapada, na Bahia, bem como em experiência similar comandada por Votuporanga (SP), e teve um impulso maior com o apoio que instituições como a Fundação Vale, o Instituto Natura e o Cedac têm dado a esse tipo de Arranjo, que abarca hoje cerca de cem municípios. Mesmo com tal avanço, ainda é incipiente o modelo institucional de associativismo na Educação.

Antes de focar nesse novo modelo, vale citar quais são os fatores que levam ao sucesso do associativismo territorial. De maneira geral, é preciso que haja, em primeiro lugar, mecanismos que reduzam a desconfiança política entre os municípios, dando estabilidade institucional à parceria. Em segundo, é muito importante o apoio dos governos federal e estadual, em virtude da fragilidade gerencial e da falta de recursos dos municípios. Igualmente essencial é a orientação dos arranjos territoriais para uma gestão em rede e direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos. Este último ponto põe em evidência que o sucesso das formas de consorciamento intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas. Em suma: a criação do associativismo depende de um modelo administrativo.

Elemento importante, embora não seja condição *sine qua non*, é a busca de parcerias com atores sociais a fim de fortalecer a articulação intermunicipal, uma vez que a pressão social e a criação de identidades regionais constituem aspectos-chave para garantir consorciamentos de longo prazo.

Por fim, é preciso que haja graus importantes de flexibilidade para os arranjos territoriais, uma vez que as políticas públicas têm suas singularidades e o País é muito heterogêneo. É necessário ter um cardápio de soluções, não um modelo único.

### 3. SOLUÇÕES TERRITORIAIS PARA A EDUCAÇÃO

Do ponto de vista territorial, há duas possibilidades para o Regime de Colaboração. Uma é a articulação vertical, reunindo, no mínimo, estados e municípios, e podendo agregar também a União. Outra maneira é a cooperação horizontal, em consorciamentos estritamente intermunicipais. Uma não é melhor que a outra, assim, é preciso fomentar espaço para ambas e para a combinação entre elas. De qualquer modo, como a maioria das municipalidades tem sérias fragilidades gerenciais, é desejável que os governos estaduais participem do processo, e tanto melhor se também o governo federal for, de algum modo, parceiro na criação de associativismos territoriais.

Alguns estados têm atuado para melhorar o Regime de Colaboração. Entre as experiências mais importantes estão os casos do Acre, Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, conforme dados da pesquisa de Abrucio, Segatto e Silva (2012) relatados a seguir.

No caso do Acre, a cooperação envolveu o compartilhamento das redes, algo que talvez seja necessário nos estados mais pobres. Além disso, foi criado um pacto pela Educação a partir do qual se fez a avaliação externa das redes e se instalou um processo de aperfeiçoamento contínuo da política pública. Falta ainda ao estado, contudo, conquistar uma maior institucionalização do Regime de Colaboração.

No caso do Ceará, a trajetória de cooperação entre municípios vem desde os anos 1970, o que resultou na municipalização do Ensino Fundamental. Mais recentemente, o Regime de Colaboração foi bastante influenciado pela atual composição do governo estadual (administrado desde 2007 por Cid Gomes), pela experiência no município de Sobral e pelo projeto-piloto implementado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. A política de colaboração consiste na formulação, implementação e

coordenação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) por meio da Coordenadoria de Articulação com os Municípios, com importante papel da Undime e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no processo – o que mostra que é fundamental a articulação com entidades municipais e outras organizações sociais ou internacionais.

No caso do Mato Grosso, o aspecto mais importante foi a criação do Sistema Único de Ensino na Constituição Estadual. Trata-se de algo peculiar na federação brasileira, mas que revela a possibilidade de os estados serem mais arrojados para estabelecer a própria legislação. A relação do governo estadual com a maior parte dos municípios envolve gestão compartilhada e engloba as seguintes ações:

- construção de um calendário único e de planos municipais de educação;
- transferência de recursos e compra conjunta da merenda escolar;
- assessoria pedagógica do estado aos municípios;
- formação de professores por meio de Centros de Formação e Atualização de Professores (Cefapro);
- compartilhamento de recursos humanos por meio da cessão de funcionários estaduais aos municípios;
- acompanhamento e assessoramento na formulação do PAR.

No caso do Rio Grande do Sul, o Regime de Colaboração foi construído ao longo de mais de vinte anos, com momentos de estreitamento e fortalecimento da relação e outros de enfraquecimento. Ele foi incorporado à Constituição Estadual de 1989 por meio da mobilização da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e do Conselho dos Secretários Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (Conseme/Undime – RS).

Atualmente, o Regime de Colaboração no estado apresenta dois eixos:

1. Programas e ações realizados entre estado e municípios, como cessão de espaço físico e de servidores para a Educação Infantil e Polícia Militar residente.

2. Institucionalização de dois fóruns federativos com participação dos entes federados e da sociedade civil para debater a legislação que envolve ambos.

Funcionam melhor as instituições de articulação e cobrança das redes do que a relação estado-municípios, que tem se deteriorado nos últimos anos.

A despeito das inovações presentes nessas formas de relacionamento entre os estados e os municípios, há poucos casos de indução ao associativismo intermunicipal. Embora o governo federal tenha colaborado mais com os municípios nos últimos anos, também não apresenta, ainda, uma estratégia de articulação territorial na Educação, a despeito de os presidentes Lula e Dilma terem incentivado a abordagem territorial em outras políticas.

No entanto, a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, a área da Educação terá de criar um sistema nacional de política pública, o que envolverá a criação de instrumentos de coordenação federativa, entre os quais um mecanismo de cooperação intergovernamental. Foi essa a origem da proposta de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE).

Segundo parecer de Mozart Neves Ramos (2011) entregue ao Conselho Nacional de Educação (CNE), o objetivo central de um ADE é desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da Educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do Regime de Colaboração.

O texto do parecer é muito interessante, porque advoga uma série de visões que se coadunam com os desafios de cooperação da federação brasileira. Por isso, vale a pena citar um trecho-chave:

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação é um modelo de **trabalho em rede** no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação. Fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como

a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos mais flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis, por sua vez, tendem a reagir lentamente a novas situações. Naturalmente, a tarefa de quebrar estruturas antigas não é simples, exige uma nova postura, requer tempo e perseverança.

O que se constata é que o modelo do ADE pode abarcar os aspectos citados anteriormente como fundamentais para o sucesso do associativismo territorial, tais como a indução federal e estadual, a adoção de um modelo de gestão em rede e baseado em metas e indicadores, a busca do apoio de atores sociais e, finalmente, a construção de um modelo que seja flexível o suficiente para se adequar tanto à heterogeneidade do País quanto às possibilidades múltiplas de parceria entre os três níveis de governo.

A ideia do ADE, em princípio, está bem colocada para se transformar em uma ferramenta essencial ao Regime de Colaboração. Cabe frisar, no entanto, que três questões precisam ser tratadas para que o modelo enfim deslanche. A primeira é o fortalecimento dos fóruns federativos como uma das arenas construtoras do processo de multiplicação dos ADEs. A segunda é a utilização das organizações de associativismo horizontal de estados e municípios, principalmente as Undimes, como elementos aglutinadores e legitimadores do associativismo territorial. E, por fim, como conclusão deste artigo, é fundamental ter clareza sobre o caráter incremental da implementação dessa ferramenta federativa. Trabalhar com projetos-piloto, que sejam expandidos gradativamente a mais lugares; priorizar um conjunto de metas e funções para os arranjos, em vez de querer abarcar tudo dentro deles; e colocar

na agenda pública, tanto na mais geral como na específica da política educacional, a importância de instrumentos de cooperação intergovernamental são os passos que devem ser dados no período inicial.

Os ADEs não são, sem dúvida, uma panaceia para resolver os problemas da Educação brasileira. Mas se forem implantados com sucesso, poderão melhorar sensivelmente a colaboração federativa, um dos pontos mais frágeis de nosso sistema educacional.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de (Orgs.). *Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: IPEA, 2010. V. 1, p. 177-212.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, nº 4 (Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer), 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen Johannes (Org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina; SILVA, Fernanda. *O Regime de Colaboração no Brasil: trajetória, problemas e inovações*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: CEAPG/FGV, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional.

In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Políticas públicas e gestão da Educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade* (Campinas), v. 19, nº 105, set./dez. 2008.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 4, nº 8, 1995.

# Do sistema de colaboração recíproca

**CARLOS ROBERTO JAMIL CURY**

*Professor de Filosofia Política e Educação no Programa de Pós-Graduação  
da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)*

## **INTRODUÇÃO**

O Estado brasileiro tem uma dívida para com a Educação escolar nacional, pois esta, sendo “um direito de todos e dever do Estado”, tal como dispõe a Constituição Federal de 1988, ainda se ressentido de vários problemas, como o acesso e a qualidade.

Um dos recursos para que tal dispositivo se efetive ancora-se na articulação administrativa e política dos sistemas de Educação dos entes federativos. Para tanto, a Constituição Federal, ciente da diversidade do País, do caráter federativo da nação e do Estado Democrático de Direito, estabeleceu, como princípio da articulação, o sistema de colaboração recíproca entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Um passo a mais, além do que se analisará adiante, foi dado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, pela qual se reitera o Regime de Colaboração dentro de um Sistema Nacional de Educação e expresso em um Plano Nacional de Educação.

## **SISTEMA FEDERATIVO E COMPETÊNCIAS**

Entende-se sistema como elementos coexistentes que, convivendo dentro do mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.



Esse é também o sentido proposto por Demerval Saviani (1999):

[...] sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada.

Assim, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa, “formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal [...]” (art. 1º). E, ao se estruturar, assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60 (§ 4º, inciso I).

Em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia destes.

Nas Constituições anteriores, os municípios não eram reconhecidos como entes federativos, mas vistos como subsistemas dos estados, e sua autonomia, quando de Constituições proclamadas, era reconhecida dentro de espaços muito limitados. Nas Constituições outorgadas esse espaço era até menor. O sistema era dual. Só a União e os estados eram considerados entes federativos. Tratava-se de um sistema hierárquico, em que a União era superior aos estados e estes eram superiores aos municípios.

A Constituição de 1988 optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão.<sup>1</sup>

A insistência na cooperação, na divisão e na distribuição de competências com autonomia, e a indicação de objetivos comuns

com normas nacionais gerais indicam que, na atual Constituição, a acepção de sistema se dá tanto como sistema federativo por colaboração quanto como Estado Democrático de Direito. Contudo, tal abertura, no campo da interpretação do texto legal, é também fonte de incertezas, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem.

Praticamente não resta mais dúvidas, entre os comentaristas da nossa Constituição, quanto ao caráter de ente federativo dos estados e dos municípios, sobretudo após a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Esta, em seu art. 2º, inciso I, diz: “entende-se como ente da federação: a União, cada estado, o Distrito Federal e cada município”.

Não resta dúvida, pois, quanto à autonomia e à auto-organização e sua condição de pessoas jurídico-políticas de direito público interno, e, como tal, ente integrante da federação.

Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição Federal compôs um ordenamento jurídico complexo, no qual coexistem atribuições privativas, distribuídas para cada ente federativo; competências concorrentes e comuns entre esses entes; e, ainda, a participação, mediante delegação, em atribuições próprias da União.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22 da Constituição.

As competências privativas dos estados estão listadas no art. 18, § 4º; as competências residuais não enumeradas, no art. 25; e as listadas, nos §§ 2º e 3º, no mesmo art. 25.

As competências privativas dos municípios são listadas no art. 30 desse mesmo texto constitucional. Ele contém matéria própria dos municípios, mas que também não deixa de ter interface com os estados, o Distrito Federal e a União. Isso significa que, no espaço de suas atribuições específicas, nem a União nem os estados podem invadir a autonomia municipal.

---

1. Há que se distinguir a deliberação da decisão, pois são dois momentos distintos. O deliberar é um ato próprio de um órgão colegiado, plural e representativo, e precede o ato decisório. O decidir reduz as muitas vontades a uma única vontade, fruto consensual pós-dissenso, que acaba por vincular todos a um ato normativo final, do qual todos se viram participantes.

Isso retira dos municípios a precedente característica de subsistema dos estados e da União. E, sob essa luz, ainda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da nossa Constituição (artigos 145 e 153 a 159), os municípios ganharam novas atribuições.

Nos municípios, a prerrogativa do público se diferencia em competências e em grau, mas não em sua natureza de ente público federativo.

O art. 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, uma vez que as finalidades nelas colocadas são de tal ordem que, sem o concurso de todos os entes, elas não se realizariam. Trata-se de uma soma integrada e articulada de esforços cooperativos em função de um bem de índole social e de interesse público, de modo a evitar a dispersão de iniciativas e a duplicação de meios para os mesmos fins. Deve-se assinalar, nesse sentido, o inciso V do mesmo art. 23, que diz ser competência comum “proporcionar os meios de acesso à Cultura, à Educação e à Ciência”.

É importante assinalar o que diz o parágrafo único desse artigo: “Lei Complementar fixará 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”.

O Congresso, até a presente data, ainda não normatizou esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A confecção dessa Lei Complementar possibilitaria o aprimoramento da sistematização das competências, a fim de coordená-las de modo claro na forma, de modo cooperativo na articulação, e de modo simétrico no que diz respeito às competências de cada ente federativo, tornando-se, assim, eficaz no “desenvolvimento e bem-estar” dos cidadãos brasileiros.

No art. 24 figuram as competências concorrentes entre União, estados e Distrito Federal. É preciso observar que, nesse caso, são assuntos sobre os quais tais entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos “Educação, Cultura, Ensino e Desporto”.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos desse artigo.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

Mas os municípios, pelo inciso II do art. 30 da Constituição Federal, usufruem da competência de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Portanto, os assuntos de “interesse local” (art. 30, inciso I) podem ser objeto de normas suplementares.

Ora, o inciso VI do art. 30 diz que compete aos municípios “manter programas de Educação pré-escolar e de Ensino Fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados”. Isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público.<sup>2</sup>

A delegação de competências aos estados, por sua vez, consta do art. 22, parágrafo único, que diz: “Lei Complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

Essa é uma possibilidade afeita aos estados, desde que o legislador federal o queira fazer, sempre em benefício de uma descentralização adequada.

A colaboração recíproca, além de revogar o precedente sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, reconhe-

---

2. A competência material comum é uma forma de atuação concorrente, na qual tal exercício é conjunto entre os entes públicos face a um assunto de magna importância. A índole social das matérias arroladas no art. 23 apela para uma conjugação articulada, descentralizada e permanente de esforços na execução de uma finalidade comum.

cendo a dignidade e a autonomia próprias dos entes federativos, postula o diálogo e a busca do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências.

A colaboração recíproca, exercida e efetivada na prática, está posta na Constituição Federal em seu art. 211, especificamente no § 4º. Por isso, o diálogo com o(s) conselho(s) estadual(ais) e entre os conselhos pode perfeitamente se dar por meio de sessões conjuntas para a construção de um ordenamento normativo comum a vários sistemas. É o que veremos a seguir.

### **SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO**

O art. 211 determina que a “União, os estados e os municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino”.

Já o § 4º desse mesmo artigo é muito claro: “Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Os sistemas logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e seu modo de funcionamento sob a autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca. O art. 211, § 1º, esclarece um aspecto importante do Regime de Colaboração no tocante à participação da União no campo do ensino. Além das diretrizes e bases da Educação nacional (art. 22, inciso XXIV), do Plano Nacional de Educação (art. 214), e até por meio dele, cabe à União um papel redistributivo, supletivo e equalizador, com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Em um País com imensas disparidades regionais, o papel redistributivo tende a fazer o equilíbrio federativo mais equânime. Em um território em que a reforma tributária é sempre motivo de enormes polêmicas, o caráter supletivo, especialmente nas competências materiais comuns, é indispensável. Redistribuição e suplementação concorrem para uma Educação escolar menos injusta e mais igualitária.

O § 2º do art. 211 se volta para os municípios que “atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil”.

O § 3º desse mesmo artigo esclarece que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Isso mostra que o Ensino Fundamental é uma competência compartilhada, reforçada pelo art. 10, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que diz ser incumbência dos estados “definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades...”. Também o mesmo art. 10, inciso III, estimula a integração entre as ações relativas a diretrizes e planos estaduais de Educação e as iniciativas dos municípios.

Trata-se de um aspecto importante, que lança desafios às secretarias e aos conselhos de Educação: trocar informações; formar redes de comunicação; montar reuniões conjuntas e, quando for o caso, elaborar diretrizes e resoluções comuns articuladas, sobretudo em regiões metropolitanas que aproximam vários municípios entre si.

Já o art. 8º da LDB, em seu § 2º, garante aos sistemas de ensino “liberdade de organização nos termos desta lei”. Com essa formulação, a LDB obedece, entre outros, aos artigos 25, 29 e 32 da Constituição Federal. É prerrogativa dos entes federativos encontrar a forma mais adequada de sua organização. Desse modo, as figuras de uma Secretaria de Educação ou de um Conselho de Educação, assim tradicionalmente denominados, poderiam ter suas funções preenchidas por uma estrutura organizacional diferenciada, desde que nela apareça, de maneira explícita, quem preencherá iguais funções e idênticos fins.

A LDB, por sua vez, no art. 11, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explícita e definitivamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de Educação escolar. Entre as responsabilidades estão a de “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. Ora, esse sistema de ensino compreende também, de acordo com o art. 18, inciso II, “as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada”.

Também não se pode ignorar o advento da Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) a partir da Emenda Constitucional nº 14/96, seguida da Emenda Constitucional nº 53/06, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a Lei nº 11.494/07. Essas emenda e lei não só esclarecem competências como também normatizam a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. É, sobretudo, do conjunto delas que se pode entender melhor as alternativas que oferecem aos entes federativos para a constituição de seus sistemas de ensino.

Disso tudo decorre que a distribuição de competências, diante dos objetivos maiores da Educação escolar, deve ser feita, por sua vez, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, de forma compartilhada, através do Regime de Colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos, mas por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialógica.

Assim sendo, dado o que já se disse sobre a Constituição Federal e o que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino: este compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta de Educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, deem **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades e deveres** da Educação postos na nossa Constituição e na LDB, e sob o competente **órgão executivo**. Cabe ao poder público, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas capazes de dar sustentação a esse dever e, segundo o art. 209 da Constituição, também autorizar e avaliar qualitativamente a presença da iniciativa privada na Educação escolar.

O reconhecimento pós-1988 da autonomia municipal e a compreensão do significado da transferência de responsabilidades tradicionalmente afeitas aos estados determinaram, no art. 11, parágrafo único da LDB, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica”.

Isso permite o desenho de dois momentos estruturantes capazes de perfazer as relações entre os sistemas de ensino dos estados e dos seus municípios, e, dentro deles, as possíveis modalidades legais do parágrafo único do art. 11.

Os momentos se diferenciam pelo e com o advento da Lei nº 9.394/96, sob a Constituição de 1988.

O primeiro momento é o ponto de partida constitucional: trata-se da autonomia do ente federativo municipal **antes** da Lei nº 9.394/96, mas sob a égide da Constituição de 1988. Embora o art. 211 da Constituição Federal institua os municípios como titulares de seus sistemas de ensino, havia a Lei nº 7.044/82, que devia ser obedecida nos dispositivos que não contradissem a Constituição em vigor. Contudo, havia ainda o encaminhamento de outra LDB e que gerava muita expectativa no sentido de dar, inclusive, conta da transição entre uma cultura integrada, um subsistema ou uma delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração. Nesse caso, as relações entre estados e municípios ainda se pautavam pela Lei nº 7.044/82, pela Constituição Estadual e pelas Leis Orgânicas Municipais. Alternativamente, o art. 25, § 3º, da Constituição Federal permitia – e permite – a instituição de regiões metropolitanas constituídas por municípios limítrofes “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Tal dispositivo combina com a competência comum do art. 23, inciso V, da nossa Constituição, pelo qual cabe aos entes federativos “proporcionar os meios de acesso à Cultura, à Educação e à Ciência”.

Independentemente da nova LDB, este artigo contém aspectos indicadores da cooperação recíproca entre os órgãos executivos e normativos de vários municípios. Sob a nova LDB, ele até ganha mais força.

O segundo momento se instaura **com e após** a sanção e publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), que é a lei específica sobre a Educação escolar em respeito ao art. 22, inciso XXIV, da Constituição de 1988. Ela possibilita, além da modalidade posta na Constituição pelo art. 25, § 3º, três modalidades de organização de sistemas.

A primeira é a base de um sistema municipal de ensino próprio e autônomo. Trata-se da própria situação jurídico-legal tra-



zida pela Constituição de 1988 para ser consequente com a opção dos municípios como entes federativos. A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e consequente ao ente federativo dentro de seu campo de atuação. Ao criar por lei o próprio órgão normativo, ao montar seu órgão executivo e ao manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como ente federativo.

Essa base não exclui articulações inventivas dos municípios entre si e com o Estado.

Isto posto, e no caso de uma opção diferenciada, abrem-se outras modalidades listadas na LDB: integrar-se ao sistema estadual e compor com o Estado um sistema único de Educação Básica.<sup>3</sup>

A modalidade por **integração** é a constituição de um sistema que **reúne** estados e municípios optantes (não necessariamente todos os municípios) em ações conjugadas, nas quais o caráter binário (estado/município) se mantém em alguns aspectos da gestão dos órgãos e instituições de ensino; e outros, de modo cooperativo, são geridos por meio de parcerias pactuadas.

No caso de um sistema único, o caráter binário de repartição de competências se dilui e une, em toda a extensão entre os optantes, o ensino, que, em um mesmo território e para questões de igual natureza, fica circunscrito a princípios e definições emanadas das mesmas autoridades executivas e normativas quanto à organização e ao funcionamento de unidades escolares, carreira e financiamento. Então, em vez de um sistema municipal e outro estadual, o que se tem é um sistema único de ensino público no interior das divisas geográficas de um estado.

O pressuposto maior dessas modalidades opcionais facultativas não é uma definição e decisão apriorísticas e formais. É, antes de tudo, tomar a decisão que permita tornar a gestão do ensino público mais aberta à universalização de acesso e permanência, que propicie um salto qualitativo mais amplo quanto ao direito à

---

3. Mas para a terceira alternativa há um registro a ser feito. Antes da LDB, a Constituição Estadual do Mato Grosso havia optado por um sistema único de ensino (art. 244), condicionado a uma lei específica sob o princípio de uma **gradual integração**.

Educação, e que se ampliem os espaços de debate com os segmentos mais afetados e interessados em iniciativas como essa.

Nesse sentido, a realização de iniciativas conjuntas com vistas à capacitação de conselheiros e secretários da Educação é tão bem-vinda quanto benéfica será sua presença em fóruns de secretarias e de conselhos de Educação. Isso pode ser também realizado regionalmente, dentro de um estado, procurando atender às especificidades locais.

É importante destacar que as modalidades de ligação institucionalizada com os estados são opções de municípios autônomos dentro do quadro de responsabilidades que necessariamente lhes cabem no compromisso com a Educação escolar, de acordo com o art. 11 da LDB. Elas, contudo, não podem se fazer no vácuo de um sistema municipal de ensino já posto pela nossa Constituição e referendado pela LDB, nem ao largo de um Regime de Colaboração. Elas devem representar, perante a base existente de ambos os entes federativos, um salto de qualidade para os alunos e para o conjunto da população.

A esse respeito cumpre assinalar que o Conselho de Educação Básica (CEB) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) já se posicionaram sobre essa questão, seja no Parecer CEB nº 5/97, seja no Parecer CEB nº 12/97. O primeiro dizia que “o artigo 11, inciso V, além de enfatizar a responsabilidade dos municípios nas etapas mencionadas (Educação Infantil e Ensino Fundamental), afirma também que “haverá de decorrer prazo indispensável à formulação de leis municipais correspondentes...”. Já o Parecer nº 12/97 explicita que “tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que se falar em ‘delegação de competências’ [...] Assim, as competências dos conselhos estaduais de educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercer as que a lei lhes confere”.

O importante a destacar aqui é que há incumbências e competências de municípios e estados cujos campos de ação e de efetivação devem se pautar no tempo de transição ou no da opção tomada e exercida pelo Regime de Colaboração.

No conjunto, pode-se afirmar que a União possui seu sistema federal de ensino; os estados, seus sistemas estaduais; o Distrito

Federal, seu sistema distrital; e os municípios, seus sistemas municipais de ensino. Todos são autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação. A engenharia institucional da Constituição Federal e da LDB pressupõe uma organização tal da Educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de contradição entre leis ou entre disposições de uma mesma lei, e unidade nos fins.

Esses pontos, entretanto, ficarão sempre a meio caminho enquanto não for efetivado o problema do federalismo, em especial o papel da União, e enquanto não for efetivado o dispositivo constitucional do Regime de Colaboração agora posto e reiterado. Quais vínculos são obrigatórios? Quais são os campos apenas de efeitos declaratórios? Quando se aplica a tradicional função supletiva dentro do princípio de subsidiaridade?

Sem resolver esses pontos de base, continuaremos caminhando lentamente, com idas e vindas e com descontinuidades administrativas, e uma lei de responsabilidade educacional acabará sendo contestada. O campo educacional, junto com a derrubada do autoritarismo e com o processo, em andamento, de uma nova ordem constitucional, propugnou a inclusão do princípio da gestão democrática na Constituição.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA

O termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger*, que significa “fazer brotar, germinar, fazer nascer”. Da mesma raiz provém o termo “genitor(a)”.

Tal origem etimológica contém em si uma dimensão bem diferente da que nos é dada, talvez de forma caricata, pela figura do gerente de banco como expressão de um comando burocrático, de uma ordem autoritária ou de uma iniciativa tecnocrática. A gestão é a geração de um novo modo de administrar e que traduz a comunicação, o diálogo, a democracia, enfim.

O campo educacional ficou “contaminado” por essa vacina contra o autoritarismo e pelo empuxe a favor de uma nova ordem educacional, concebida pelo princípio da gestão democrática posto no art. 206, inciso VI, da Constituição Federal, recolocado no

art. 3º, inciso VIII, e art. 14 da Lei 9.394/96, e remetido a uma aplicação concreta nas leis dos sistemas de ensino.

Esse princípio, ainda que limitado aos sistemas públicos de ensino, tem maior razão de ser na Educação escolar, uma vez que se trata de um serviço público por excelência. Mesmo que oferecido por mãos institucionais privadas, ela continua sendo (porque é) um serviço público.

A origem mais remota desse processo, no sentido de fundamento, se ancora na noção de Estado Democrático de Direito tal como expresso no “Preâmbulo”, no art. 1º e parágrafo único da nossa Constituição. O Estado de Direito é um Estado em que há soberania da lei. O Estado Democrático de Direito é o que reconhece, explícita e concretamente, o poder popular, e o que considera tal poder componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado. A gestão democrática diz respeito à presença, no processo e no produto, de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas: querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração, como, por exemplo, no caso dos conselhos e dos orçamentos participativos.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito completa, amplia e ressignifica o Estado de Direito e se torna antídoto do Estado Autoritário.

A gestão democrática da Educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Voltada para um processo de decisão com base na participação e na deliberação públicas, a gestão democrática é um processo de crescimento dos indivíduos, dos cidadãos e da democracia. Por isso, ela é a gestão de uma administração concreta, na medida em que concreto é o que cresce com, porque nasce com, uma vez que é genitora e geratriz de uma nova cidadania em nosso País, em nossos sistemas de ensino e em nossas instituições escolares.

Nascem daí os desafios e as perspectivas de uma democratização da escola brasileira, seja como desconstrução de desigualdades e de discriminações, seja como construção de um espaço de igualdade de oportunidades e de condições que possibilitem um tratamento igualitário entre cidadãos.

## CONCLUSÃO

A colaboração recíproca entre o Ministério da Educação, as secretarias e os conselhos de Educação, mais que uma recomendação, é um dispositivo fundamental e necessário para dar conta dos desafios da Educação nacional. Hoje, as distâncias se aproximaram enormemente, e o trânsito das pessoas se torna cada vez mais nacional e internacional. Os deslocamentos se acumulam e o conhecimento das coisas se torna instantâneo.

Também as experiências e as formas de resolução de situações problemáticas vão se tornando mais conhecidas. Assim, não se justifica mais o encastelamento em si de um conselho.

Porém, as razões para que o mandamento do Regime de Colaboração se efetive são mais profundas. Os responsáveis pela Educação estão lidando com um serviço público que tem finalidades maiores: são os fundamentos, os princípios e os valores que regem nossa Educação. É em função do direito de aprender dos estudantes que se instaura o dever de ensinar, um dever de Estado. Eles próprios, para o conjunto dos sistemas, devem cumprir, pelo seu exemplo de articulação, os passos que garantem a prestação de um serviço público qualitativo e democrático.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SAVIANI, Dermeval. *Educação e sociedade* (Campinas), nº 69, 1999, p. 121.

# A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da Educação

**MARCELO PERON**

*Consultor, sócio da Quanta Consultoria e Editora, economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP) e mestre pela Escola de Comunicações e Artes da USP.*

**SINOEL BATISTA**

*Consultor da Quanta Consultoria e Editora.*

## INTRODUÇÃO

A cooperação em suas diferentes dimensões – inter e intragovernamental, intersetorial, internacional etc. – tem demonstrado ser recurso de enorme importância para fins de indução de desenvolvimento, solução de situações complexas e implantação de ações, programas e projetos que exigem a soma de esforços, recursos e competências entre entes que se encontram implicados em um determinado desafio, mas que são, também, autônomos com missões específicas.

Situações dessa natureza e envergadura se apresentam à Educação, que tem diante de si desafios significativos em diferentes áreas, entre as quais, especialmente, a erradicação do analfabetismo, a universalização da qualidade e do acesso, e o Ensino Técnico. Emerge, no contexto das práticas de cooperação, um instrumento que já apresenta casos de sucesso. Trata-se dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que serão abordados neste capítulo sob duas perspectivas: sua qualificação conceitual e sua condição de tec-

nologia social que se presta ao tratamento de desafios educacionais em situações excepcionalmente complexas, como costuma ser o caso da construção e operação de grandes projetos de infraestrutura.

## 1. COOPERAÇÃO – ELEMENTOS CONCEITUAIS

### 1.1 ANTECEDENTES

Para compreender o tema da cooperação é necessário apresentar a lógica da construção das políticas públicas em sociedades democráticas, e, por consequência, no Brasil. É preciso observar, contudo, que essa construção não ocorre de forma abstrata, mas dentro de um processo histórico e sob marcos institucionais bastante precisos.

Deve-se atentar, em primeiro lugar, que a democracia no Brasil é fato relativamente novo e atípico do ponto de vista histórico. A rigor, antes do período que se inaugura em 1988 com a Constituição Cidadã, tivemos irrupções democráticas abafadas por longos períodos de autoritarismo.

Portanto, a Constituição de 1988 é importantíssima para a história política brasileira por ter institucionalizado nossas aspirações a uma democracia que perdurasse no tempo. Muitos criticam o ímpeto da norma por ter abrigado questões que, segundo alguns, deveriam ser atendidas pela legislação ordinária. Mas o fato é que a carta constitucional se apresentou a uma nação com imensas expectativas de liberdade e com uma enorme e reprimida demanda por justiça social.

Não é um acidente, portanto, que a Constituição esteja marcada pelo preceito da descentralização política e por previsões que buscam assegurar a garantia dos direitos sociais. Foi dessa maneira que o País se despediu do autoritarismo, que sempre procurou centralizar nas mãos de poucos o destino final da nação, assim como a distribuição dos benefícios do crescimento econômico.

Não se atinge, contudo, o âmago das pretensões da movimentação política que conduziu à Constituição de 1988 se não se compreende que, a partir daí, consagrou-se a ideia essencial do direito como elemento de cidadania. Essa cidadania não se define mais por nascer em um território em condição de pobreza e assim per-

manecer por toda a vida. A partir do marco constitucional de 1988, nascer cidadão brasileiro significa vir ao mundo dotado de direitos de várias ordens, que podem e devem ser exigidos do Estado, que está obrigado a provê-los.

Não se trata, portanto, de uma faculdade, uma outorga, uma decisão benevolente de fazer. Ao cidadão brasileiro está assegurado o acesso à Educação, à Saúde, a ser assistido quando se encontra em situação de vulnerabilidade, e assim por diante. O gestor público, aquele que conduz políticas públicas, está, assim, igualmente obrigado por sua condição: tem de ser agente das aspirações que o texto constitucional materializa, sob pena de infringir as regras sob as quais exerce seu mandato.

## 1.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na administração pública, diferentemente do trabalho com a coisa privada, não se age conforme a vontade – facultando-se fazer tudo que a lei não veda –, mas exclusivamente segundo o que está previsto em lei. A administração pública se orienta segundo princípios, que vale enumerar:

- a. **Legalidade**  
Expressa no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Determina que o administrador público apenas poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva. Só é permitido fazer o que a lei autoriza.
- b. **Impessoalidade**  
Expressa no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal, ou seja, apenas aquele que a norma de direito indica, expressamente, como objetivo do ato, de forma impessoal.
- c. **Moralidade**  
Constitui, a partir da Constituição Federal de 1988, pressupos-



to de validade de todo ato da administração pública. Não basta ao administrador público o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça. Não deve contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições.

d. Publicidade

Determina que o ato administrativo apenas dá início aos seus efeitos quando levado ao conhecimento do público em geral. A publicidade se faz pela inserção do ato no *Diário Oficial da União*, por publicação na imprensa, ou por edital afixado em local próprio.

e. Eficiência

Foi introduzida com a Emenda Constitucional nº 19/98. Pressupõe que a atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia<sup>1</sup> da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos.

A probidade na gestão pública, tema que ganhou destaque após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), é um dos pressupostos dos fundamentos da moralidade e da eficiência. A Lei, sancionada em maio de 2000, trata do modo como os municípios devem administrar seus recursos orçamentários, com o objetivo de assegurar uma gestão fiscal revestida de responsabilidade e transparência.

---

1. O conceito de eficiência, no campo da gestão pública, deve vir junto com o de eficácia, ou seja, a administração pública tem por objetivo uma *gestão eficiente e eficaz*. Eficiente no sentido de produzir o efeito desejado, seguindo normas e padrões de conduta de forma a atingir o melhor resultado. E eficaz no sentido de dar bom resultado, de atingir o resultado esperado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê responsabilização e penalização do gestor pelos atos em que descumprir as normas que estabeleceu. Os responsáveis pelo descumprimento das determinações da LRF poderão sofrer, em certos casos, sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. O mesmo critério de responsabilização é previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), quando prevê crimes de improbidade administrativa imputados ao gestor que descumprir as determinações da Lei para a Reforma Urbana. Hoje, já é comum encontrarmos gestores municipais indiciados como réus em processos, por exemplo, de loteamentos clandestinos e de ocupações de áreas de preservação permanente.

### 1.3 COOPERAÇÃO INTER E INTRASETORIAL

Foi necessário fazer essa digressão para, agora, tratar diretamente da questão da cooperação inter e intragovernamental. Abordemos esse problema de modo ainda intuitivo. O tema da cooperação, em qualquer âmbito, envolve a vontade de mais de um agente. Não é possível, por exemplo, colaborar com o que não quer colaboração, interação; com o que não pretende realizar esforço comum para atingir metas comuns.

No entanto, há metas que só podem ser efetivamente atingidas se pessoas ou entes se consorciam, sem o que não se pode atingir o resultado almejado. É certo que todos nós experimentamos essa necessidade no âmbito privado, como, por exemplo, ao precisarmos de ajuda para empurrar o carro que quebrou justamente em um dia de chuva; ao participar de eventos que só fazem sentido dentro de uma comunidade, como, por exemplo, os festejos de casamento; ou ao realizar a descrição de um projeto técnico complexo que envolva várias competências. Nesse âmbito privado atua-se segundo vontade própria, e o não fazer pode ter diferentes consequências, mas não sanções de ordem legal ou política.

Vejamos a questão da cooperação no âmbito público. O problema guarda certa semelhança, quanto à sua natureza, com a descrição anterior, ou seja, é preciso somar esforços para atingir um fim.

Tais esforços têm duas direções diferentes, mas que necessariamente devem somar-se. Uma ocorre no sentido horizontal, isto é, dados um ente, municípios ou estados (em determinada região), e uma secretaria, dentro de uma esfera governamental (Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde, Educação, Transportes, por exemplo), a cooperação se refere às relações entre instituições que estão no mesmo plano. Nesse caso, a cooperação envolve municípios entre si, estados entre si, e secretarias entre si. Não interessa que se trate dos municípios de Pardinho e de Madri; das secretarias de Negócios Metropolitanos e de Saúde – o fato é que são entes que estão dentro de um mesmo plano organizacional.

A cooperação não se dá, contudo, apenas nesse sentido. Deve-se considerar a cooperação que ocorre entre entes de esferas diferentes. É o caso, por exemplo, de o município de São Paulo desenvolver uma atividade em parceria com o governo estadual; de a Secretaria Municipal de Saúde realizar um programa com recursos materiais e financeiros oriundos do Ministério da Saúde; e assim por diante.

#### 1.4 COOPERAÇÃO E TRANSVERSALIDADE

Deixando agora a esfera mais intuitiva, abordemos um problema complexo do ponto de vista das políticas públicas. O tema da cooperação é o que se costuma chamar de transversal, ou seja, não caracteriza uma área de especialidade, como, por exemplo, a Saúde ou a Educação, mas um princípio que deve perpassar todas as políticas públicas, tanto no sentido vertical (entre entes que estão em esferas diferentes) quanto no sentido horizontal (entre entes de um mesmo plano organizacional, como vimos anteriormente).

Desse modo, mesmo que exista um responsável pela cooperação nos âmbitos municipal, estadual ou federal, esse gestor não subordina quem conduz a Saúde ou a Educação. O ministro das Cidades não diz ao secretário de Obras como realizar sua função e não interfere na confecção do Plano Diretor, mesmo que tenha claramente como parte de suas funções pensar a cidade em geral e desenvolver, no âmbito de suas competências, ações articuladas que conduzam ao desenvolvimento urbano.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República é outro caso muito interessante no âmbito da cooperação, conforme pode-se observar a partir de sua atribuição de funções:

O trabalho da secretaria compreende o planejamento nacional de longo prazo; a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro; a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.

Esse órgão auxilia o Presidente a pensar os grandes desafios do País e as ações articuladas necessárias para tal fim, mas, ainda assim, não possui entes que lhe sejam subordinados.

Muitos concluiriam daqui, como consequência, que a cooperação envolve elementos que não são substantivos ou materiais, uma vez que não delimita uma área de poder, um espaço institucional próprio, o que significa dizer que não pode impor as próprias metas e necessidades.

Analisemos, contudo, essa questão mais de perto. É preciso reconhecer ao menos um aspecto, conforme indicamos anteriormente: da cooperação, inter e/ou intragovernamental depende, em medida não desprezível, a eficácia de uma série de ações no âmbito governamental. Essa é uma assertiva que atende ao senso comum e que se demonstra facilmente de modo empírico. O combate à dengue, por exemplo, tem se demonstrado altamente deficiente em vários municípios brasileiros, fato que levou a doença à condição de epidemia. É evidente que se combateria melhor o problema se houvesse um efetivo esforço articulado, tanto na ação quanto no planejamento, entre os governos estadual, municipal e federal.

Não é o que se tem observado, porém. A política de saúde, no que se refere a esse caso específico, não foi eficiente nem eficaz. Os recursos públicos, mal utilizados por não terem atingido seus fins, foram desperdiçados; outras áreas, como a seguridade social, foram impactadas pelo afastamento de doentes, o que, por sua vez, onerou o erário.

Paramos aí? De forma alguma. Nas regiões fronteiriças entre a cidade de São Paulo e Taboão da Serra havia, até alguns anos atrás, um problema crônico de enchentes. Não havia uma dificuldade intranponível para resolvê-lo, pois não chegava a ser uma obra de orçamento muito grande. Mesmo assim, a situação persistia. Por quê? Porque, na leitura de alguns gestores públicos, sendo um problema que ocorria nas proximidades da divisa entre os municípios, não era responsabilidade de ninguém. Desse modo, a população dos bairros circunvizinhos, parte pertencente a São Paulo, parte sob jurisdição de Taboão, enfrentou anos seguidos de alagamentos e perdas patrimoniais, e também de algumas vidas. A ação do Estado, ainda que existisse, era ineficaz.

### 1.5 A OBRIGAÇÃO CIDADÃ DE COOPERAR

Os exemplos podem ser multiplicados às centenas, mas, neste momento, já é possível inferir o elemento que nos parece mais precioso. O gestor que é ineficiente e ineficaz, que desperdiça os recursos públicos com ações fadadas ao insucesso por não se revestir dos devidos elementos de cooperação, atenta contra os princípios da administração pública.

Mesmo que sua inação não tipifique crime, avilta o espírito da lei que o obriga à ação zelosa, ao atendimento do interesse público. Não cabe a esse dirigente a *faculdade* de atuar de modo consorciado com outros entes públicos para atingir eficazmente as metas e imposições que o interesse público lhe apresenta. Esse gestor está *obrigado* a desenvolver ações cooperadas e articuladas, e o cidadão tem o legítimo direito de exigí-lo.

Os conflitos de ordem política e ideológica não são suficientes para que o dirigente se negue a fazer o que a lei o obriga por força de sua condição. Deixa-se de lado, assim, a noção equivocada de que a cooperação não se inscreve em um território preciso de poder. A cooperação é uma obrigação do Estado e do gestor de políticas públicas, à qual corresponde, no polo oposto, o direito constitucional de cada cidadão de ver materializado seu direito à Saúde, à Educação, à segurança etc.

## 2. ADEs COMO INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO

Dadas suas atribuições, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo seu presidente, havia definido a Resolução 1/2012, que:

Dispõe sobre a implementação do Regime de Colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

Art. 1º – A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB, visando ao Regime de Colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à Educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de Educação.

Art. 2º – O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à Educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

Os artigos da Resolução atentam para aspectos fundamentais, dados os fatores de complexidade do Regime de Colaboração no âmbito da federação brasileira:

- a autonomia e a diversidade dos entes federados não podem justificar a continuidade da desarticulação política e administrativa em suas estratégias, ações e metas em territórios com problemas comuns e soluções possíveis, perante a responsabilidade da federação com a viabilização de acesso à Educação Básica de qualidade e à permanência na escola;
- a cooperação federativa entre entes, vinculados não apenas pelos princípios constitucionais, mas também por processos culturais, geográficos, territoriais e socioeconômicos, é importante instrumento para a democratização das relações políticas e sociais, e para a transparência e otimização de recursos;

- a viabilização de Planos Regionais de Educação como estratégia e ferramenta para a estruturação e melhoria dos diversos sistemas de Educação é importante como meio de formalização de compromissos e responsabilização dos entes articulados em consórcios públicos e em outros arranjos regionais;
- a sistematização de informações sobre o contexto regional e as peculiaridades da população abrangida pelos sistemas e ações articulados é fundamental para a disseminação e consolidação de práticas de governo com base em informação estruturada de qualidade;
- entre as opções de ADEs estão os Consórcios Públicos, ainda relativamente pouco utilizados diante das potencialidades de tal instituto legal.

Essa Resolução do CNE, que se pauta por preceitos constitucionais e outras normatizações, reforça conceitos e princípios para a estruturação dos Arranjos e aponta estratégias de ação.

## 2.1 CASOS DE ÊXITO

Pode-se afirmar que essa modalidade é bastante inovadora, portadora de forte característica intermunicipal, e constitui algo inédito no campo da cooperação horizontal dos tempos recentes no País, perante a *possibilidade* (não *obrigatoriedade*) de participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que pode ser maior que um município. As informações atuais indicam a existência, em funcionamento, dos seguintes ADEs, capitaneados pelo apoio do movimento Todos Pela Educação e em parceria com diferentes instituições públicas e privadas:

- ADE Recôncavo Baiano, com 12 municípios: Amargosa, Cabaceiras de Paraguaçu, Cachoeira, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, Rafael Jambeiro, Santo Antônio de Jesus, Santo Estevão, São Félix e São Francisco do Conde.

**Situação atual:** Arranjo incentivado pelo Instituto Votorantim serviu de modelo inicial e inspirou os demais Arranjos. Infelizmente, após a definição do mapa estratégico, ocorreram dificuldades operacionais e encontra-se desativado.

- ADE Agreste Meridional de Pernambuco, com 23 municípios: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçados, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupí, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paratama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha.

**Situação atual:** Arranjo incentivado pelo Serviço Social da Indústria – Pernambuco (Sesi-PE), com apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), encontra-se em funcionamento.

- ADE Corredor Carajás do Maranhão, com 16 municípios: Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bom Jesus da Selva, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Pindaré Mirim, Santa Rita, São Pedro da Água Branca, Tufilândia, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim.

**Situação atual:** Arranjo incentivado pela Fundação Vale e estruturado pela Comunidade Educativa (Cedac). Seus excelentes resultados inspiraram a Vale a trabalhar em formato de Arranjo em todos os estados e municípios onde atua. Hoje, são sete Arranjos em seis estados, com a participação de mais de cem municípios. Essa iniciativa levou também a Natura a implantar com a Cedac um Arranjo em Benevides (Pará).

- ADE Noroeste de São Paulo, microrregião de Votuporanga, com 18 municípios: Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga.

**Situação atual:** Arranjo que teve a iniciativa exclusiva dos municípios dessa região mediante a liderança de Votuporanga. Encontra-se em plena atividade e, recentemente, foi elaborado um projeto para alavancar os indicadores educacionais da região na concepção de Arranjo, já encaminhado ao Ministério da Educação.



Desde 16 de maio de 2011, conforme Decreto nº 7.480, o MEC conta com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), que possui atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados.

Em termos de um sistema nacional a ser estruturado, a definição das funções da Sase indicam a possibilidade de cumprimento de seu papel estratégico – e apoio na superação de desafios históricos:

assistir e apoiar o Distrito Federal, os estados e municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus Planos de Educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho.<sup>2</sup>

### **3. A COOPERAÇÃO NO CONTEXTO DOS GRANDES EMPREENDIMENTOS**

#### **3.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO MUNICIPAL**

A fim de compreender as dificuldades e limitações específicas da implantação dos programas do meio socioeconômico, faz-se necessário resgatar o modo pelo qual se desenvolveu a institucionalidade própria do Estado brasileiro.

Um primeiro elemento a ser considerado está relacionado ao estatuto colonial e ao modo como a coroa portuguesa organizou a empresa de exploração do território, que, em essência, estabelecia vínculos diretos entre cada localidade e seu donatário e a coroa portuguesa. Nesse longo período da história nacional, o território colonial, no sentido de sua unidade, era uma ficção cartográfica, visto que o que existia era uma miríade de relações locais com o centro administrativo do edifício colonial situado na Europa.

---

2. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: ago. 2012.

O advento da Independência não modificou essencialmente tal condição, pois, embora houvesse, a partir da formação do Estado nacional, unidade territorial, língua comum e estatutos jurídicos partilhados – que iam da Constituição até os códigos civil, penal etc. –, prevalecia uma dinâmica político-administrativa que ainda se resolvia localmente, com relações tênues e ponto a ponto com o poder central. São exemplos dessa condição:

- as práticas clientelistas e a cultura política associada ao “voto de cabresto”;
- a lógica da troca de favores e a subordinação do Estado aos interesses de atores privados, caracterizando e qualificando o que a literatura categorizou como patrimonialismo, em vez das práticas republicanas;
- o coronelismo e o mandonismo local;
- a Política do Café com Leite.

A modificação desse cenário ocorreria de maneira clara a partir dos governos de Getúlio Vargas, quando se dá a desconstrução dos pactos regionais de poder (Política do Café com Leite, por exemplo) e a concepção e implantação de um projeto nacional de desenvolvimento.

De modo muito sintético deve-se observar, contudo, que a concepção de desenvolvimento capitalista materializado à época tinha um recorte “prussiano”, no qual é possível identificar superimposição de um projeto centralmente concebido e informado por uma leitura geopolítica que reconhecia, no Brasil, a potencialidade para constituir uma hegemonia continental. O país se inseriu, a partir dessa base, em disputas econômicas de natureza global.

A partir daí, com alguns recessos democráticos, materializou-se no Brasil uma concepção política de orientação francamente autoritária, sendo razoável compreender as práticas desenvolvimentistas do regime militar como retomada e superação das estratégias da era Vargas. O nacionalismo comum a ambos os períodos informou suas linhas programáticas, sendo necessário reconhecer, contudo, que os militares ampliaram de maneira muito significativa a noção de que o desenvolvimento econômico

se organiza como um projeto técnico, no qual a *participação* não constitui um valor. Uma das dimensões de tal tecnicismo foi a concentração de poderes no âmbito do governo federal, praticamente suprimindo a autonomia local, ao menos no que se refere à gestão de políticas públicas. Tal procedimento não contraria o fato de tal centralização ter feito alianças com lideranças retrógradas no plano local, reforçando o atraso político e econômico de localidades e regiões que não se encontravam nos centros dinâmicos da economia industrial emergente, induzida pelo projeto do governo militar.

Foi necessário aguardar a emergência da redemocratização e a Constituição de 1988 para que o cenário prevalecente na política nacional passasse por uma mudança significativa de padrão. Do ponto de vista das políticas públicas, é fundamental enfatizar que, em seu conjunto, passam a ser regidas pelos princípios do direito de acesso e de universalização, fato que induz suas materializações à condição de direito de cidadania e de obrigação estatal.

Admitiu-se como princípios, ainda, a participação e o controle social das políticas públicas e a descentralização político-administrativa, de tal forma que a materialização de cada política estivesse próxima das comunidades a que se destina. Vale destacar mais uma vez que tal política de descentralização é recente, datando essencialmente da Constituição de 1988.

### 3.2 DESAFIOS DO MUNICÍPIO FRENTE ÀS OPORTUNIDADES GERADAS PELAS GRANDES OBRAS

O quadro fático das relações com os municípios não é simples. Contudo, para o conjunto das políticas públicas, exceto por aquelas de natureza macroeconômica, o município é peça essencial de sua materialização, mas encontra-se diante dos seguintes desafios:

- está investido de papel operacional decisivo para a materialização das políticas, mas, de modo geral, a organização do Estado municipal é precária e perpassada por relações clientelistas, predominando o baixo grau de profissionalização dos servidores;

- observa-se hipertrofia das obrigações e insuficiência de recursos materiais, humanos e financeiros;
- há desaparelhamento para realizar tarefas de inteligência, de que são elementos a própria estruturação dos serviços, a construção de bases informacionais que possam orientar as ações, e a gestão de recursos humanos e materiais – que costuma focar em meta-atividades de interesse da máquina pública, não na produção de serviços, que são, efetivamente, os interesses dos usuários;
- o déficit de atividades de inteligência é particularmente crítico no ambiente amazônico, na vigilância epidemiológica e vetorial, e absolutamente essencial para o combate a endemias como a malária, o exemplo mais significativo.

Esse cenário e os desafios que a ele se associam se repetem, com exceções pontuais, na maioria dos municípios brasileiros, e com particular ênfase nos de pequeno porte.

#### **4. A INTERVENIÊNCIA DO CONCESSIONÁRIO/EMPREENDEDOR: A PERSPECTIVA PRIVADA**

Pensado de um ponto de vista estritamente econômico, o processo de licenciamento ambiental procura equilibrar: (a) bens e direitos de determinada comunidade, cujos valores foram impactados negativamente pela implantação de um empreendimento, com (b) assunção de obrigações ambientais, por parte do concessionário/empreendedor, quando da propositura do Projeto Básico Ambiental à autoridade licenciadora.

Por força desse processo de balanceamento, que é dinâmico, o concessionário contrai diferentes obrigações, entre as quais as relacionadas aos direitos difusos (coletivos), muitas vezes em função de passivos existentes que não se relacionam com o empreendimento em si, mas que podem ter sua situação agravada por ele. Assim, devem ser compensados por intervenções físicas e ações relacionadas, como, por exemplo, em relação à atenção à Saúde, à prestação de serviços educacionais, à Segurança Pública, à assistência aos grupos em condição de vulnerabilidade etc.

Em que se pese uma ponderação sobre tal assunção, é notório que a ausência do Estado penaliza o empreendimento pontual ou a comunidade que o recebe, visto que muitas das situações pré-existentes decorrem dessa ausência. Assim, as localidades ficam prejudicadas em termos do alcance de todos os benefícios de um empreendimento pela necessidade de dar conta de infraestruturas necessárias, mas ao mesmo tempo encontram oportunidade de canalizar a atenção e os recursos para essas finalidades, que antes ficavam na obscuridade do igual e do comum da realidade da maioria dos municípios brasileiros, sem qualquer ente novo que trouxesse uma cobrança efetiva. Há que se pensar que não deve ser o licenciamento ambiental o juiz de tais ausências, ou o único instrumento de cobrança social, deixando os canais políticos livres para operar como se boa parte das responsabilidades não fosse deles.

De toda forma, procura-se, por tal meio, assegurar que as condições médias de vida das populações e comunidades impactadas pela concessão se mantenham, ao menos, nos níveis anteriores à implantação do projeto.

A compensação de tais impactos, e, portanto, a manutenção ou o aprimoramento da qualidade de vida da população, não pode ser feita diretamente pelo concessionário, sendo normalmente mediada por uma ou mais instâncias de governo, recaindo o peso mais significativo sobre o município.

Desta sorte, por força mesmo do rito de licenciamento ambiental, o concessionário contrai obrigações que não se resolvem no nível privado, mas que pressupõem a ação do Estado, em especial a do Estado municipal. Somam-se aqui duas perspectivas distintas que precisam ser perfeitamente articuladas para que as populações impactadas pelo empreendimento não sejam prejudicadas por sua implantação:

- de um lado, o concessionário, ente privado, orientado em suas ações por uma perspectiva necessariamente econômica, em que se articulam preço da concessão, preço de venda de energia e orçamento/ implantação dos programas ambientais;
- de outro lado, o poder público, que se rege por regime próprio, formalidades específicas, processo orçamentário complexo, e

que deve satisfações a um grande conjunto de entes que exercem controle externo sobre suas ações (Tribunais de Contas, Ministério Público etc.).

A condição de ser ente privado com obrigações que só se resolvem no domínio público exige que o concessionário desenvolva ativamente ações de articulação com o Estado, em que se confrontam perspectivas distintas, entre as quais vale notar:

- diferenças territoriais entre as necessidades das ações/intervenções físicas da Compensação Social e o território municipal (o executivo municipal não pode governar para a Área de Influência Direta e/ou Indireta do empreendimento);
- compreensões divergentes entre as ordens de prioridades que se apresentam aos entes governamentais quando da instalação de um grande empreendimento;
- descompassos entre as necessidades e requerimentos do licenciamento ambiental e o planejamento prévio dos entes governamentais em todas as esferas;
- aparelhamento técnico e operacional insuficientes, particularmente no âmbito municipal, para lidar com questões de complexidade até então desconhecidas, ou escalas que não faziam parte das rotinas de planejamento. É importante salientar, quanto a esse aspecto, que a resposta do ente público a esses desafios específicos depende tanto da intensidade da ação do concessionário quanto das possibilidades de apropriação dos servidores do quadro permanente, que têm cultura e formações determinadas pelas condições prévias de funcionamento da máquina de governo.

## **5. FRAGILIDADES PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DE BELO MONTE**

Os municípios da Área de Influência Direta (AID) da usina hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, Pará, encontram-se desparelhados para atender às demandas que decorrem por força da implantação da usina e da expulsão de população de seus territórios.

Tal constatação não tem a ver com o dinheiro das compensações sociais, mas com a necessidade de o Estado municipal se fortalecer para que os recursos sejam empregados de modo a atingir tanto as metas ambientais quanto o acesso aos serviços públicos que são direito da população e obrigação do Estado. Relacionam-se, a seguir, as principais fragilidades identificadas, no âmbito municipal, na área da Educação:

- do ponto de vista da oferta de serviços educacionais, o sistema educacional da Área de Influência Direta (AID) do empreendimento está evidentemente subdimensionado para enfrentar as demandas impostas pela obra e pela atividade econômica que ela induz;
- a pressão que o empreendimento produz repercute em distintas etapas educacionais, conforme segue:
  - existe uma demanda excepcional, e não necessariamente duradoura, de creche, Educação Infantil e Ensino Fundamental, que se associa à população atraída pelo empreendimento;
  - observa-se aumento expressivo de demanda por Educação profissionalizante, que no mais das vezes é suprida por instituições do Sistema S por meio de articulações que se desenvolvem essencialmente a partir de demandas do empreendedor, não mobilizando as secretarias municipais ou estaduais de Educação;
  - apresenta-se o desafio de superação do analfabetismo, forte limitador para que a população local seja absorvida na obra e/ou nas atividades econômicas provocadas por ela;
  - o baixo grau de escolaridade/escolarização da população compromete, ainda, os esforços de qualificação do empreendedor, com consequências negativas para a aplicação de cursos técnicos.
- existe uma prevalência, nas áreas rurais dos municípios da AID, de escolas multisseriadas;
- as secretarias municipais de Educação, de modo geral, têm estruturas administrativas ultrapassadas, e não se organizam por áreas de especialidade capazes de gerir elementos como

creche e pré-escola, assim como os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (quando ocorre a municipalização);

- o Ensino Técnico e Profissionalizante, de modo geral, se processa no âmbito de instituições patronais, ou que tenham subvenção do patronato, como é o caso do Sistema S;
- não se observa uma articulação entre as diferentes etapas educacionais que permitam gerir o ciclo de permanência do alunado no sistema educacional, maximizando as chances de êxito do ponto de vista da inserção no mercado de trabalho por meio da ocupação de postos de qualidade (ou seja, que não envolvam serviços urbanos de baixa remuneração ou uma permanência no campo que se situa na linha da mera sobrevivência).

## 6. ENCAMINHAMENTO DE SOLUÇÕES

### 6.1 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS E DE SUAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

A superação do quadro apresentado requer que as secretarias municipais passem por reforma ou reorganização administrativa, preparando suas estruturas para trabalhar sob a lógica de funções, ou seja, dividindo áreas de:

- creche e Educação Infantil;
- anos iniciais do Ensino Fundamental;
- anos finais do Ensino Fundamental;
- transição de uma etapa para outra, quando os anos finais não estão municipalizados;
- transição do Ensino Fundamental para o Ensino Médio;
- transporte escolar;
- gestão de merenda articulada com o desenvolvimento local por meio das previsões do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

É preciso, igualmente, atuar sobre a profissionalização dos educadores, reorganizar o estatuto do magistério e reduzir, tanto



quanto possível, os cargos de livre provimento, em benefício da contratação de servidores por meio de concursos públicos.

## 6.2 A IMPORTÂNCIA FUNDAMENTAL DE ARTICULAR OS ADES

Um grande projeto de infraestrutura, como o da usina de Belo Monte, propõe aos municípios impactados pela obra um problema de escala e de intensificação da ação das funções de Estado que não podem ser correspondidos pelas mecânicas de gestão comuns da administração pública. Nesse contexto, os ADEs demonstram ser instrumentos de enorme valia, visto que:

- induzem e propiciam articulações horizontais (entre municípios);
- geram escala para que se processem os esforços de modernização da máquina pública, rateando custos e racionalizando a contratação de prestadores de serviços;
- reduzem as diferenças de escala entre as demandas propostas pelo empreendimento e as possíveis respostas do poder público;
- possibilitam inscrever a organização dos sistemas educacionais entre os ativos mais preciosos para fins de desenvolvimento local e regional.

## 7. CONCLUSÃO

Os desenvolvimentos feitos neste texto permitem inferir que os desafios dos municípios, quando da implantação de obras de grande envergadura em seus territórios, superam suas capacidades institucionais, fato que tem impacto negativo na qualidade de vida de suas populações.

A fim de fazer frente a tal condição, impõe-se a adoção de dois conjuntos distintos e complementares de medidas. Em primeiro lugar, é preciso considerar a modernização administrativa dos municípios e a adequação de suas infraestruturas de prestação de serviços como elemento inerente ao rito de licenciamento. Significa dizer que, independentemente da métrica dos impactos,

é preciso qualificar o Estado municipal para que este possa lidar com os desafios que lhe são propostos nessas circunstâncias. Tal ação melhora, em paralelo, a produtividade do uso dos recursos oriundos das compensações sociais, otimizando o esforço realizado pelos diferentes empreendedores.

Complementarmente, faz-se necessário qualificar, reforçar e instrumentalizar a cooperação intermunicipal, visto que os impactos de um empreendimento de grande porte invariavelmente afetam toda uma região, gerando problemas que não se resolvem de maneira adequada no âmbito municipal.

Entre os instrumentos existentes para materializar a cooperação no âmbito da Educação, um dos que se oferece como mais promissor são os ADEs, devidamente qualificados neste artigo.



# Arranjos de Desenvolvimento da Educação

**MOZART NEVES RAMOS**

*Membro do Conselho Nacional de Educação e  
Professor da Universidade Federal de Pernambuco*

## 1. INTRODUÇÃO

A oferta de uma Educação de qualidade social é ainda um desafio a ser vencido em nosso País. Se a Educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado ofertá-la com qualidade (e não qualquer Educação), é preciso que esse mesmo Estado se organize para garantir seu cumprimento. E isso passa necessariamente pela construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), o que ainda não foi efetivado.

Entretanto, o primeiro passo nesse sentido foi dado com a Emenda Constitucional nº 59, promulgada em 14 de novembro de 2009. Tal emenda altera o art. 214, estabelecendo que o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, terá como objetivo articular o SNE em Regime de Colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Não foi à toa que a Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae-2010) tomou como eixo de referência o tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. O Conselho Nacional

de Educação (CNE), por sua vez, através da Portaria nº 10, ressalta que um dos principais obstáculos para o não atingimento das metas do PNE 2001-2010 foi a ausência de normatização do SNE e do Regime de Colaboração. Nessa Portaria, o CNE enfatiza que o novo PNE precisa avançar no planejamento da Educação nacional, dando maior organicidade às suas ações. Para tanto, é preciso estabelecer o SNE como forma de garantir a unidade na diversidade, bem como o Regime de Colaboração, que, no tocante à Educação, delimitará com propriedade os limites e responsabilidades de cada ente federado.

Portanto, a construção de um SNE passa, necessariamente, por colocar em prática o Regime de Colaboração, incorporando mecanismos capazes de fortalecê-lo não só entre as três esferas de governo (União, estados e municípios), mas também entre municípios, tomando como referência a organização territorial do Estado.

Foi nesse contexto que surgiram os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs),<sup>1</sup> uma proposta de implementação e fortalecimento do Regime de Colaboração entre entes federados, principalmente na esfera intermunicipal. Em outras palavras, os ADEs significam trabalhar em rede<sup>2</sup> de forma que municípios com proximidade geográfica e características sociais semelhantes troquem experiências e solucionem em conjunto dificuldades na área da Educação, trabalhando de forma articulada com os estados e a União, e promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica.

Esse trabalho em rede sob a concepção de Arranjos (porque não deve existir um único modelo) constitui uma forma possível de efetivar o Regime de Colaboração previsto no art. 211 da Consti-

---

1. Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, aprovados em 31 de agosto de 2011. Fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração mediante ADEs, homologados pelo Ministério da Educação conforme publicações no *Diário Oficial da União* de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

2. GOLDSMITH e EGGERS (2006).

tuição Federal,<sup>3</sup> com foco no que dispõe seu § 4º: “Na organização de 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”.<sup>4</sup>

Há que ressaltar que os ADEs estão em consonância com a visão e os princípios estabelecidos no documento final da CNE,<sup>5</sup> o qual contemplou aspectos importantes referentes ao Regime de Colaboração, relacionando-o com a necessidade de um SNE.

Destacam-se no “Eixo I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da Educação nacional”:

- a construção de um SNE requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a ser implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais (p. 21);
- a ausência de um SNE efetivo configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do Regime de Colaboração (p. 22);

---

3. Art. 211. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

§ 4º Na organização de 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.

§ 5º A Educação Básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

4. Ressalte-se que, pela Emenda Constitucional nº 59/2009, a Constituição Federal passou a prever a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos (inciso I do art. 208). A citada Emenda Constitucional prevê que essa obrigatoriedade deve ser implementada progressivamente até 2016, com apoio técnico e financeiro da União nos termos do Plano Nacional de Educação.

5. CONAE-2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, 2010.

- a regulamentação do Regime de Colaboração e a efetivação do SNE dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino; assim, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, estados, Distrito Federal e municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da Educação nacional (p. 25);
- para a regulamentação do Regime de Colaboração entre os entes federados, algumas ações devem ser aprofundadas, tais como: (i) estimular a organização dos sistemas municipais de ensino (p. 26).

Vale ainda ressaltar que, conforme Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, art. 7º, cabe ao CNE, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da Educação nacional, assim como analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino.

A Câmara de Educação Básica (CEB), pela Resolução nº 04/2010, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, já havia disposto que a “concepção de Educação deve orientar a institucionalização do Regime de Colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da Educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional” (art. 7º).

Comumente, o Regime de Colaboração previsto na Constituição e na legislação é visualizado e posto em prática na sua forma **vertical**, ou seja, de colaboração da União<sup>6</sup> com estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados com seus municípios.

---

6. A colaboração da União com os demais entes federados constante do PDE encontrou no Plano de Ações Articuladas (PAR) um instrumento especial, que assegura a sustentabilidade das ações previstas.

Os ADEs pretendem nortear uma forma de cooperação **horizontal**, essencialmente entre entes federados do mesmo nível – no caso, os municípios, protagonistas e atores centrais do processo que visa assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade, e a desenvolvê-la no espaço geográfico comum a eles, mas de forma articulada com os estados e a União. Os Arranjos devem, portanto, ser capazes de agregar a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa as lindes de um só município. Não se prevê, para isso, transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.

É importante registrar que o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministério da Educação em 2007, já nascia com essa percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre Educação, território e desenvolvimento, e ao reconhecer que é no território que as clivagens culturais e sociais se estabelecem e se reproduzem – entre bairros de um município, entre municípios, entre estados e entre Regiões do País. Portanto, o PDE foi concebido para ser um instrumento capaz de enfrentar estruturalmente essas desigualdades em termos de oportunidades educacionais, que devem ser exploradas no conceito de Arranjo educativo: “reduzir desigualdades sociais e regionais na Educação exige pensá-la no plano de País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo **conceito de Arranjo educativo**”.<sup>7</sup>

Trabalhar em forma de Arranjo implica cooperação entre os entes envolvidos, o que estabelece um importante vínculo com o Regime de Colaboração. Portanto, a construção de Arranjos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução

---

7. Ministério da Educação (2008).



coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da Educação, de forma a concatenar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

## 2. IMPLEMENTANDO ADES

É importante, inicialmente, que os municípios participantes de um Arranjo identifiquem os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade da Educação local. Para isso, é preciso levantar todas as informações disponíveis nos instrumentos oficiais, tais como Censo Escolar, Pnad/IBGE, Prova Brasil e Plano de Ações Articuladas (PAR), que possam retratar de forma ampla tais indicadores.

Em 2007, com o advento do PDE, o Ministério da Educação, ciente desse desafio, lançou o PAR. Tal plano visa, por um lado, fortalecer o Regime de Colaboração, e, por outro, combater as descontinuidades das políticas públicas. Isso deveria também assegurar a sustentabilidade das ações previstas no próprio PDE. Ao contrário dos convênios tradicionais, o PAR é elaborado a partir da utilização do instrumento de avaliação de campo com a participação de especialistas externos, gestores e educadores locais, o que lhe confere, pela maior participação, maior comprometimento para alcançar as metas educacionais.

O PAR é elaborado tomando como referência quatro dimensões:

- a. gestão educacional;
- b. formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar;
- c. práticas pedagógicas e avaliação; e
- d. infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Como instrumento de gestão, o PAR é, portanto, multidimensional, e sua temporalidade pode protegê-lo do que tem sido o maior impedimento para o desenvolvimento do Regime de Colaboração e para o alcance de metas de longo prazo para cada escola ou rede de ensino: a descontinuidade das ações e a destruição da memória do que foi adotado.

Essa nova maneira de pensar a Educação permitiu a construção orgânica dos primeiros modelos de ADEs, como se verá em alguns capítulos deste livro, ao considerar o PAR instrumento de referência na definição de estratégias de atuação entre municípios para alavancar os indicadores locais de Educação, trabalhando em Regime de Colaboração, mas sem ferir as respectivas autonomias, em consonância com os princípios federativos. Porém, o PAR não é uma política de Estado, mas de governo. E é desejável que no futuro esse esforço se direcione mais precisamente às políticas de Estado, tal como o PNE e os respectivos planos estaduais e municipais de Educação.

Nos primeiros Arranjos, esses indicadores foram extraídos do PAR por ser uma ferramenta de diagnóstico e planejamento da Educação local. O PAR, como tal, estabelece que os municípios avaliem, por meio de notas de 1 a 4, seus principais indicadores relativos a essa Educação. Tal avaliação permite conhecer as condições do sistema educacional local e serve de base para a definição de estratégias e financiamento por parte do próprio Ministério.

A informação gerencial para os municípios se baseia, portanto, nas notas atribuídas a cada indicador das quatro dimensões do PAR elencadas anteriormente.

O caminho escolhido para estruturar os primeiros ADEs incluiu, assim, estas três iniciativas:

- a. levantamento de informações e de indicadores educacionais locais dos municípios constituintes do ADE;
- b. construção das matrizes do PAR segundo suas quatro dimensões e definição de ações comuns ao conjunto dos municípios constituintes do ADE;
- c. elaboração de mapa estratégico do ADE indicando não só as ações prioritizadas em cada uma das quatro dimensões do PAR, mas também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os municípios participantes do Arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade da Educação local mediante ações colaborativas.

Para ajudar na priorização desses indicadores, as informações foram apresentadas no formato de matrizes, ou seja, de quatro matrizes do PAR, uma para cada dimensão. O objetivo foi mostrar facilmente a situação de cada indicador para o conjunto de municípios em termos de um valor médio variando de 1 a 4 e sinalizando o seguinte: entre 1 e menos que 2, situação de fragilidade do indicador para o conjunto de municípios; entre 2 e menos que 3, situação que merece certa atenção; entre 3 e 4, situação de a meta estabelecida ter sido alcançada em relação ao conjunto dos municípios.

Para exemplificar em um quadro educacional regional as colocações anteriores, sobre as matrizes para cada dimensão do PAR, as tabelas 1, 2, 3 e 4 a seguir referem-se ao Arranjo da Linha Férrea de Carajás, no Maranhão. E para facilitar a visualização das situações correspondentes ao valor médio variando de 1 a 4, elas foram relacionadas a cores: vermelho, índice abaixo de 2; amarelo, índice entre 2 e 3; verde, índice entre 3 e 4. >

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR																					
DIMENSÃO 1: GESTÃO EDUCACIONAL																					
1 GESTÃO EDUCACIONAL	1.1 Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino								1.2 Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada				1.3 Comunicação com a sociedade			1.4 Suficiência e estabilidade da equipe escolar		1.5 Gestão de finanças			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	1	2	3	4	1	2	1	2	
Municípios / Indicadores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	1	2	3	4	1	2	1	2	
Açailândia	2	1	3	2	3	2	4	2	4	3	3	3	3	3	3	4	4	3	2	3	3
Alto Alegre do Pindaré	2	4	3	2	3	2	3	-	-	3	2	3	3	3	4	4	3	2	3	3	
Anajatuba	1	1	4	1	4	1	4	4	-	2	1	2	3	2	3	3	3	4	4	4	
Arari	1	1	2	2	4	1	1	2	1	1	1	2	4	4	3	4	3	2	3	3	
Bom Jesus da Selva	1	2	3	2	2	1	4	3	3	3	1	3	3	4	3	4	3	4	3	3	
Buriticupu	2	2	3	2	3	1	3	3	3	3	1	3	3	0	4	0	4	3	4	3	
Cidelândia	2	1	2	2	4	1	4	3	1	3	1	2	1	-	4	2	3	2	2	1	
Igarapé do Meio	2	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1	3	3	2	3	1	3	2	2	3	
Itapecuru Mirim	1	1	3	2	3	1	3	3	1	3	3	3	3	-	4	4	3	4	-	4	
Miranda do Norte	4	4	3	2	3	1	2	2	1	2	2	2	1	-	4	4	4	4	3	3	
Pindaré Mirim	3	3	3	1	3	1	4	2	1	1	1	1	3	3	2	1	3	3	3	3	
Santa Rita	1	1	2	1	2	1	2	1	1	2	1	1	1	1	4	4	3	3	1	3	
S. Pedro da Água Branca	2	1	3	1	3	2	3	1	1	3	1	4	1	-	4	2	3	3	4	3	
Tufilândia	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	3	
Vila Nova dos Martírios	1	3	4	1	4	1	4	4	1	3	1	2	1	2	4	4	2	3	4	4	
Vitória do Mearim	2	4	3	2	2	1	4	3	1	3	1	2	1	-	4	4	2	4	3	3	
<b>Índice</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>2.8</b>	<b>1.6</b>	<b>2.8</b>	<b>1.2</b>	<b>3.0</b>	<b>2.3</b>	<b>1.5</b>	<b>2.4</b>	<b>1.4</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.3</b>	<b>3.6</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>		

Fonte: Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, aprovados em 31 de agosto de 2011. Fortalecimento e implementação do regime de Colaboração mediante ADEs, homologados pelo Ministério da Educação conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

**Legenda**

■ Índice acima de 3    ■ Índice entre 2 e 2,9    ■ Índice abaixo de 2

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR												
DIMENSÃO 2: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR												
2	FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR	2.1 Formação inicial de professores da Educação Básica			2.2 Formação continuada de professores da Educação Básica			2.3 Formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas		2.4 Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei nº 10.639/03	2.5 Formação do profissional de serviços e apoio escolar	
		1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	
Municípios / Indicadores	1	2	3	4	1	2	3	1	1	1	1	
Açailândia	-	4	3	3	3	4	3	4	4		3	
Alto Alegre do Pindaré	-	1	3	3	3	3	3	-	-		2	
Anajatuba	4	4	3	2	1	1	1	1	1		-	
Arari	1	1	2	2	1	4	1	-	1		1	
Bom Jesus da Selva	1	1	2	2	1	1	1	1	1		1	
Buriticupu	1	1	2	2	2	2	1	1	1		2	
Cidelândia	1	1	3	2	2	2	1	1	1		3	
Igarapé do Meio	1	2	2	2	1	1	1	1	1		1	
Itapecuru Mirim	4	4	2	3	3	2	2	2	1		1	
Miranda do Norte	4	4	3	4	1	4	3	2	1		3	
Pindaré Mirim	4	4	2	3	1	2	1	2	1		1	
Santa Rita	-	2	2	2	1	2	2	1	1		1	
S. Pedro da Água Branca	1	1	2	3	1	2	1	2	1		1	
Tufilândia	1	1	1	2	1	1	1	1	1		1	
Vila Nova dos Martírios	3	3	3	1	4	3	1	1	1		4	
Vitória do Mearim	-	4	2	2	1	1	1	1	1		2	
<b>Índice</b>	<b>2.2</b>	<b>2.4</b>	<b>2.3</b>	<b>2.4</b>	<b>1.7</b>	<b>2.2</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.2</b>	<b>1.8</b>		

Fonte: Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e Resolução CEB/CNE nº 07/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, aprovados em 31 de agosto de 2011. Fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração mediante ADEs, homologados pelo Ministério da Educação conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

**Legenda**

- Índice acima de 3
- Índice entre 2 e 2,9
- Índice abaixo de 2

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR								
DIMENSÃO 3: PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO								
3 PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	3.1 Elaboração e organização das práticas pedagógicas	3.2 Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem						
		1	2	3	4			
Municípios / Indicadores	1	2	3	4	1	2	3	4
Açailândia	4	3	3	4	3	4	3	3
Alto Alegre do Pindaré	2	3	3	3	3	4	4	3
Anajatuba	1	3	3	3	3	1	3	1
Arari	2	3	3	4	3	1	3	3
Bom Jesus da Selva	2	3	3	2	3	3	3	1
Buriticupu	2	3	2	1	2	3	3	1
Cidelândia	2	3	2	1	3	3	3	2
Igarapé do Meio	2	2	2	2	2	2	2	1
Itapecuru Mirim	-	3	2	1	3	3	4	1
Miranda do Norte	4	3	4	1	3	3	3	2
Pindaré Mirim	2	2	2	3	1	1	2	1
Santa Rita	2	3	2	1	3	1	4	1
S. Pedro da Água Branca	-	3	3	1	2	3	2	2
Tufilândia	2	2	1	1	2	1	3	1
Vila Nova dos Martírios	3	2	3	1	2	1	3	1
Vitória do Mearim	2	3	3	1	2	1	3	1
<b>Índice</b>	<b>2.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.6</b>	<b>1.9</b>	<b>2.5</b>	<b>2.2</b>	<b>3.0</b>	<b>1.6</b>

Fonte: Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, aprovados em 31 de agosto de 2011. Fortalecimento e implementação do regime de Colaboração mediante ABES, homologados pelo Ministério da Educação conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

**Legenda**

■ Índice acima de 3    ■ Índice entre 2 e 2,9    ■ Índice abaixo de 2

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR															
DIMENSÃO 4: INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS															
4	INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	4.1 Instalações físicas gerais						4.2 Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação pública		4.3 Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais					
		1	2	3	4	5	6	7	1	2	1	2	3	4	5
	Municípios / Indicadores	1	2	3	4	5	6	7	1	2	1	2	3	4	5
	Açailândia	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	3	3	3
	Alto Alegre do Pindaré	2	3	1	2	3	2	2	3	2	2	2	1	1	3
	Anajatuba	1	1	1	2	1	2	2	1	2	3	2	1	1	4
	Arari	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	1
	Bom Jesus da Selva	1	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2	1	1	3
	Buriticupu	1	1	2	2	3	2	2	1	2	1	3	2	2	3
	Cidelândia	1	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	4
	Igarapé do Meio	1	1	1	2	2	1	1	1	2	1	2	1	1	2
	Itapecuru Mirim	2	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	1	3
	Miranda do Norte	1	1	2	2	3	1	2	2	2	2	2	2	1	2
	Pindaré Mirim	1	1	1	3	1	2	3	1	2	2	2	1	1	3
	Santa Rita	1	1	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2
	S. Pedro da Água Branca	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	3
	Tufilândia	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
	Vila Nova dos Martírios	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	2	1	4
	Vitória do Mearim	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	4
	<b>Índice</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.4</b>	<b>1.9</b>	<b>1.3</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>2.8</b>

Fonte: Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, aprovados em 31 de agosto de 2011. Fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração mediante ADES, homologados pelo Ministério da Educação conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

**Legenda**

- Índice acima de 3
- Índice entre 2 e 2,9
- Índice abaixo de 2

Nesse exemplo de Arranjo, que está em desenvolvimento com o apoio direto do Ministério da Educação, da Comunidade Educativa Cedac, do movimento Todos Pela Educação e da Fundação Vale, no qual as pessoas trabalham em regime de cooperação com esse conjunto de municípios, constatou-se, em 2009, que:

- a. os indicadores das dimensões 2 (Formação) e 4 (Infraestrutura) são os que possuem maiores problemas, ou seja, são os de maior fragilidade;
- b. para alguns indicadores, a situação média dos municípios é de fragilidade (cor vermelha), mas ainda assim é possível identificar municípios nos quais esses indicadores estão em situação bastante favorável (valor 3 ou 4), e que, portanto, podem servir de “âncoras” para mudar situações locais.

Ainda exemplificando, o indicador 9, que trata do *Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar da área gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino da dimensão gestão educacional*, apresenta um valor médio de 1,5; portanto, trata-se de uma situação de fragilidade educacional. Entretanto, os municípios Açailândia e Bom Jesus da Selva apresentam, respectivamente, valores 4 e 3 para esse indicador, ao menos na autoavaliação de cada um. Confirmando-se tal situação, esses municípios podem, a partir do caminho trilhado para alcançar tais resultados, contribuir para a melhoria da situação desse mesmo indicador nos demais municípios.

A simplicidade do modelo do valor médio do indicador e o retrato de sua situação mediante a utilização de um jogo de três cores facilitam a percepção global da situação educacional regional. Assim, com essa ferramenta é possível verificar rapidamente os indicadores que devem exigir maior esforço de cooperação entre os municípios para que o quadro de fragilidade possa ser revertido. Observa-se também, de forma rápida, que pode existir uma situação crítica do indicador para o conjunto dos municípios, mas não necessariamente todos; e um ou mais municípios com indicadores melhores podem colaborar no sentido de repassar sua(s)



experiência(s) para os demais. Trata-se de um bom exemplo para colocar em prática o desejável Regime de Colaboração.

É interessante ressaltar que o mapa estratégico mencionado anteriormente (item “c” do caminho a ser seguido para a implementação de um ADE) deve funcionar como um guia do Arranjo, visto que para cada dimensão estão explicitados os indicadores que serão trabalhados em conjunto pelos municípios. Elaborado como documento final da reunião de priorização, ele constitui, assim, um importante instrumento de orientação durante o processo de implementação das ações prioritárias.

Dessa forma, os passos seguidos na estruturação dos primeiros Arranjos, e que podem inspirar outros, foram:

- apresentação da proposta do ADE para todos os atores locais com a participação dos três entes federados da área educacional;
- mobilização dos municípios;
- definição de uma equipe para liderar o processo de implantação;
- levantamento dos indicadores educacionais dos municípios;
- preparação da reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do Arranjo;
- organização das ações para gerenciamento do Arranjo;
- definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação do Arranjo.

### 3. TRABALHO EM REDE

É importante ressaltar que a implementação do Regime de Colaboração mediante Arranjos fundamenta-se na concepção de Educação expressa nos diversos Planos de Educação, visando, entre outros aspectos:

- garantir o direito à Educação por meio da oferta de uma Educação com qualidade social e refletida, entre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado, incluindo ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte es-

colar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um Sistema Integrado de Avaliação;

- promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;
- incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços;
- estruturar planos intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e à redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios com menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses instrumentos ao elaborar seus respectivos planos;
- considerar tais planos referência para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

Estruturar um ADE para enfrentar esses desafios requer trabalho em rede,<sup>8</sup> pois fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e a capacidade de ajuste às mudanças. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis, porém, tendem a reagir de maneira lenta a novas situações. Naturalmente, a tarefa de quebrar estruturas antigas não é simples: exige uma nova postura e requer tempo e perseverança.

O trabalho em rede que caracteriza o conceito de Arranjo depende de sua gestão, expressa não só pelo gestor da rede – se ele

---

8. GOLDSMITH e EGGERS (2006).

domina ou não os desafios de administrá-la, mas também pelo comprometimento da equipe gestora, que, sob sua liderança, deve ser capaz de alinhar metas, oferecer supervisão, prevenir o colapso de comunicação, coordenar múltiplos parceiros, gerenciar a tensão entre competição e colaboração e, por fim, superar a falta de dados e de habilidades. Conseguir congruência em relação a metas não é muito fácil, especialmente no setor público. Uma forma de incompatibilidade de objetivos pode surgir, por exemplo, quando os membros da rede buscam maximizar os próprios interesses em detrimento do bem comum. Na gestão dos Arranjos intermunicipais, o gestor da rede deve ser da esfera pública de atuação e possuir as características elencadas anteriormente.

Na estruturação de um trabalho em rede necessário para os ADEs, a comunicação exerce papel-chave, pois democratiza as informações e atualiza seu fluxo, permitindo articular as ações. O desempenho insatisfatório de qualquer um dos atores envolvidos na rede/Arranjo pode colocar em perigo o desempenho do todo. Segundo o professor Phillip Cooper, da Universidade de Vermont (Estados Unidos), a rede como um todo é tão forte quanto seu componente mais frágil, o que torna a escolha de cada parceiro uma questão crítica.

Na estruturação de um Arranjo não se pode, também, esquecer o problema da responsabilização, possivelmente o mais difícil de ser superado pela gestão em rede. Por exemplo, a quem responsabilizar se algo sai errado quando a autoridade e a responsabilidade são divididas? A superação dessa questão passa pela definição da hierarquia das responsabilidades, ou seja: quem deve prestar contas a quem?

Apesar desses desafios, a necessidade de institucionalizar o Regime de Colaboração entre os entes federados, a fim de enfrentar tanto a descontinuidade das políticas públicas, em especial as da Educação de forte capilaridade social, como a escassez de quadros técnicos para elaborar projetos e programas, leva a pensar que os Arranjos são um caminho para promover o desenvolvimento da Educação local.

Por fim, é fundamental reforçar o papel do estado em que os municípios participantes estão situados, evitando assim, qual-

quer sobreposição em termos de um planejamento territorial previamente estabelecido. Um passo importante seria a criação de um conselho de gestão intergovernamental entre os municípios e o estado, com a inclusão de outros agentes e instituições colaborativas no desenvolvimento da Educação local, para discutir e implementar soluções comuns. Esse conselho pode ser fundamental para a Educação ganhar sentido de sistema. Além disso, os governos estaduais poderiam fazer uma divisão regional dentro de seus territórios, e em cada uma dessas divisões poderia haver políticas comuns para fomentar e multiplicar os ADEs. Dessa forma, seria possível obter uma visão mais sistêmica do território, facilitando o planejamento. Com esse desenho, a própria União poderia gastar recursos de forma mais eficiente e com critérios objetivos. Trata-se, sem dúvida, de um passo estratégico na direção de um efetivo SNE.

#### 4. A GESTÃO DO ADE

A principal característica a distinguir na definição do gestor da rede do Arranjo é sua familiaridade com a prática de gestão de projetos e a coordenação direta de ações educacionais. O ocupante da posição deve ter experiência com a prática cotidiana da Educação em nível local. Sua atuação precisa estar necessariamente articulada com a dos gestores locais, pois, juntos, constituem a equipe de gestão operacional.

Outro aspecto importante é a necessidade de estabelecer com clareza os papéis e responsabilidades de cada um dos integrantes do Arranjo, a fim de garantir coerência entre as ações e permitir o acompanhamento e responsabilização de cada um. Assim, é essencial que cada integrante saiba desde o início qual será sua atuação e o que se espera dele, de modo que o acordo das múltiplas vontades e necessidades identificadas ao longo da construção do Arranjo seja amparado por uma estrutura permanente. Uma das maneiras que melhor representa o estágio de amadurecimento da federação brasileira é o consórcio público intermunicipal, que, por isso, conta com capítulo próprio neste livro (ver “Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental”, página 17).

Vale ainda registrar que os primeiros Arranjos, iniciados em 2009, seguiram percursos distintos no que se refere à sua implementação. Apesar disso, foi interessante constatar que alguns aspectos têm se mostrado igualmente relevantes para todos, independentemente do modelo de gestão pública adotado. Com base nas observações dessas características, algumas sugestões podem ser feitas para colaborar com a implementação da metodologia de ADEs.

Após sua estruturação, por exemplo, é importante estabelecer no Arranjo a definição de metas de curto, médio e longo prazos em relação às ações priorizadas, pois isso estimula a continuidade ao longo do tempo e fortalece seu caráter de permanência, em contraposição à ação pontual. Nesse sentido, é importante estabelecer metas que sejam de efetivo interesse comum ao maior número possível de municípios participantes, para que permaneçam motivados a continuar o trabalho em rede. O comitê de gestão do Arranjo deve ter o papel de levantar possibilidades de ações para atender demandas concretas com vistas à sua solução mediante trabalho conjunto.

Por fim, o estabelecimento de parcerias com outras instituições mostrou-se benéfico para os Arranjos, seja por financiarem ações, seja por colaborarem com a organização e mobilização, sempre atuando de forma colaborativa e transversal, em contraposição aos regimes colaborativos verticais e horizontais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2008. p. 11-12.

# Implementando Arranjos de Desenvolvimento da Educação

**TEREZA PEREZ**

*Diretora-executiva*

**ROBERTA PANICO**

*Coordenadora de gestão educacional*

**PAOLA GONGRA**

*Gestora de projetos*

## 1. INTRODUÇÃO

A Comunidade Educativa Cedac foi constituída em 1997 com a intenção de formar professores no contexto do trabalho nas escolas. Ao interagir com os professores em seu cotidiano, promovendo a reflexão sobre a prática, nossa meta era contribuir para a constituição de uma cultura profissional colaborativa, em que a aprendizagem dos alunos fosse o foco principal de todas as atividades.

Tínhamos consciência das limitações dessa abordagem perante a complexidade e os enormes problemas do sistema público de ensino do país, mas achávamos que nossa proposta já era um grande desafio. Assim, seja por nosso histórico profissional, seja por um senso de urgência diante da situação da Educação, concentramos inicialmente nossas ações em quem está mais diretamente em contato com os alunos – os professores.

Ao longo dos anos iniciais, porém, agregamos formação de diretores de escola aos programas, e pouco a pouco fomos expan-

dindo a abrangência de nossa atuação, envolvendo equipes técnicas de secretarias municipais de Educação. Constatamos que era possível ambicionar mais e obtivemos apoio da Fundação Vale nessa ampliação.

No processo, tivemos nossa primeira experiência em gestão com uma dinâmica que posteriormente se tornaria característica do trabalho com Arranjos. Criamos grupos de formação com representantes de diretores de escolas de municípios próximos, de forma a otimizar o uso dos recursos aportados por nossos parceiros financiadores. Ao trabalhar com tais grupos constatamos que, pelo fato de pertencerem a municípios distintos, a interferência da pauta partidária e da pauta interna de cada secretaria era reduzida significativamente, e os diretores vivenciavam uma situação de trabalho na qual o que estava em jogo era estritamente seu papel como profissionais de Educação. Cada reunião ocorria em um município diferente, as escolas eram visitadas por diretores de outros municípios, e todos tinham a oportunidade de analisar *in loco* o resultado das ações que haviam discutido em conjunto.

Essa experiência com diretores nos levou a criar novas modalidades de dinâmica colaborativa e com um enfoque intermunicipal: encontros regionais de educadores, técnicos de secretarias e secretários de Educação, mas sem abandonar o trabalho de formação no contexto das escolas.

Nesse meio-tempo, o País mudava: a divulgação de resultados de avaliações do ensino público; a comparação desses resultados entre estados, municípios e escolas; a comparação também com outros países; a pressão da sociedade pela melhoria da Educação, entre outros fatores, resultaram em medidas na esfera federal que impactaram diretamente nosso trabalho por meio de uma maior amplitude de programas, com a intenção de beneficiar os diferentes públicos da Educação.

Em 2007, o governo federal apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e propôs como um dos eixos norteadores para a melhoria da Educação a realização do Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR é uma ferramenta orientadora para a gestão da qualidade da Educação nos estados e municípios, pois indica a necessidade de autoavaliação e planejamento – e de solicitar à

União apoio em ações específicas. Quando bem formulado e analisado em conjunto com o Censo e com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o PAR pode ser um bom indicativo da situação educacional do município, especificando ações, resultados desejados, cronograma de execução e responsáveis. Cumprida essa etapa de planejamento, restava, porém, o grande desafio: desencadear e levar a termo essas ações.

Tal direcionamento do governo federal orientou nosso trabalho, pois identificamos que, além da formação de professores, diretores e coordenadores pedagógicos, existia uma demanda de apoio ao planejamento de ações macro por parte das secretarias de Educação.

O movimento Todos Pela Educação também identificou essa necessidade e, considerando que municípios vizinhos muitas vezes necessitam de apoio semelhante, fomentou a criação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

## 2. IMPLEMENTANDO OS ADES

Um ADE é uma modalidade de trabalho em rede, na qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e necessidades semelhantes busca trocar experiências para solucionar conjuntamente dificuldades daquele território na área da Educação, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo.

A adequação de nossas práticas de formação intermunicípios à proposta dos Arranjos e à oportunidade representada pelo PAR nos levou em 2009, juntamente com a Fundação Vale, a iniciar uma cooperação com o movimento Todos Pela Educação e o Ministério da Educação (MEC). O trabalho começou com a definição dos municípios que constituiriam os territórios de atuação. Em seguida, analisamos as notas atribuídas ao PAR de cada município e os indicadores educacionais, de modo a evidenciar onde estavam as maiores fragilidades do território.

Visitamos os municípios para apresentar a análise dos dados educacionais aos prefeitos e secretários municipais de Educação, e os convidamos para uma reunião com os demais representantes dos municípios, na qual elaboramos um plano para atuação conjunta que tinha o PAR como eixo estruturante.



O primeiro ADE foi constituído no segundo semestre de 2009, no estado do Maranhão, que também foi o primeiro estado a aderir ao PAR, em 2007. Na época, a Secretaria Estadual de Educação constituiu uma equipe para apoiar os municípios na elaboração do PAR e no acompanhamento das ações a ser desencadeadas.

Durante as visitas aos catorze municípios que compunham esse Arranjo, observamos que todos haviam feito o PAR e tinham comitês constituídos – uma das orientações para adesão ao PAR –, mas muitas ações que deveriam ter sido encaminhadas tinham sido deixadas de lado. Desses catorze municípios, onze contavam com assessoria paga pelo próprio município para direcionar o encaminhamento das ações ao MEC e inserir dados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), também do MEC. Esse descompasso entre o pioneirismo de 2007 e a situação observada em 2009 era reflexo do impacto da descontinuidade nas políticas em Educação.

Como indicado no Capítulo 1 deste livro, um dos resultados esperados dos ADEs é o fortalecimento e a implementação da cooperação intermunicipal na solução de problemas comuns, em busca da melhoria da Educação pública e evitando a recorrência das descontinuidades de atuação e descrédito dos investimentos feitos pelo governo federal.

Após o período de visitas aos municípios escolhidos, agendamos uma reunião em São Luís com a presença de todos os parceiros: secretarias municipais de Educação e Secretaria Estadual de Educação do Maranhão, MEC, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), movimento Todos Pela Educação, Fundação Vale e Comunidade Educativa Cedac.

## PRIMEIRO ENCONTRO COM PREFEITOS, SECRETÁRIOS E EQUIPES TÉCNICAS

Os objetivos desse encontro foram:

- estabelecer a colaboração entre as diferentes instâncias governamentais (União, estado e municípios) e os vários setores da sociedade no desenvolvimento do território;

- fomentar a cooperação entre os municípios para a implementação das ações do PAR;
- formalizar a constituição do Arranjo com apoio da Fundação Vale.

Após palestras iniciais sobre a importância do PAR e do trabalho colaborativo, representantes dos municípios foram organizados em quatro salas temáticas, uma para cada dimensão do PAR. Esses núcleos de discussão, que tinham representação de todos os municípios, definiram uma lista com ações prioritárias.

Reunimos todos os núcleos novamente para que compartilhassem as escolhas realizadas e consolidassem o mapa estratégico. Como resultado, chegamos aos indicadores prioritários do Arranjo, que intitulamos de Estrada de Ferro Carajás-Maranhão (EFC).

Após essa etapa, iniciamos o planejamento das ações relacionadas aos indicadores prioritários e à assinatura de um Termo de Cooperação. Este, além de definir as responsabilidades de cada parceiro, formalizava que o Arranjo EFC foi constituído para:

- realizar as ações previstas no PAR;
- otimizar o uso de recursos públicos por meio do termo de adesão firmado com o MEC;
- aprimorar a comunicação do trabalho integrado das secretarias municipais de Educação com prefeitos, demais secretarias, gestores escolares, pais e comunidade;
- constituir uma cultura de colaboração para a realização de projetos.

#### INDICADORES PRIORIZADOS

As prioridades estabelecidas pelos municípios constituintes do Arranjo EFC foram: >

Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.
Existência de atividades no contraturno.
Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.
Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
Qualificação dos professores que atuam em Educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.
Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.
Política específica de correção de fluxo.
Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.
Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários e brinquedos).

Em encontros presenciais bimestrais, reunimos representantes da equipe técnica das secretarias de Educação de todos os municípios participantes desse Arranjo para a troca de experiências, informações e conhecimentos acerca dos indicadores priorizados. Juntos, planejamos ações a ser executadas nos municípios, tais como: expansão da jornada escolar; programas de incentivo à leitura nas redes de ensino; formação continuada de professores e encaminhamentos de alguns aspectos de infraestrutura.

O primeiro encontro com os técnicos das secretarias abordou o levantamento do número de alunos matriculados em cada município e a totalização dos alunos sob a responsabilidade das secretarias municipais de Educação e do Arranjo recém-constituído, ocasionando uma tomada de consciência da dimensão de nossa responsabilidade e do potencial da união de esforços.

Ao desencadear os encontros, identificamos a necessidade de envolver na discussão os diretores de escola, para que as ações priorizadas pelas secretarias dialogassem diretamente com a comunidade escolar e, em outro sentido, para que a secretaria pu-

desse contar com o apoio dos diretores e dos pais dos alunos na implantação das ações desencadeadas para toda a rede escolar.

Sugerimos às secretarias que constituíssem uma dupla de diretores para formar os demais diretores de suas redes, juntamente com um representante da equipe técnica da secretaria. O trabalho sobre conteúdos do PAR com grupos de diretores e de técnicos das secretarias, considerando simultaneamente as duas perspectivas de atuação, gerou corresponsabilização e uma melhor consecução de objetivos.

Com o desenvolvimento desse trabalho, os participantes do Arranjo EFC se uniram e solicitaram apoio para a formação de professores em leitura, para que as propostas em sala de aula também fossem mais eficientes e coerentes com as discussões de incentivo à leitura que estavam sendo encaminhadas pelas secretarias e pelos gestores escolares.

Após cinco meses de atuação integrada envolvendo dirigente municipal, técnicos das secretarias, gestores escolares e professores, constatamos que, na maioria das escolas do Arranjo EFC, os professores implantaram a leitura diária em sala de aula:

Ouvir dos alunos, no interior do Maranhão, que o que eles mais gostam na escola é ler, é sem dúvida melhor do que poderíamos imaginar da implantação de uma das ações do PAR: realizar projetos de incentivo à leitura.

(Fonte: nossa visita às escolas do campo, junto aos voluntários “Engenheiros na Escola”, para apoio à realização do Levantamento da Situação Escolar – Aspectos físicos.)

O trabalho com o Arranjo EFC possibilitou aos gestores um salto seguro e responsável na direção da proposição e realização de projetos em benefício da Educação municipal. Esse resultado incentivou a Fundação Vale e a Comunidade Educativa Cedac a estruturar outros ADEs, sempre em parceria com MEC, Undime, movimento Todos Pela Educação e secretarias estaduais de Educação.

Nosso trabalho posterior comprovou que encontros bem conduzidos com representantes de diversos municípios podem resultar, em um curto espaço de tempo, no estabelecimento de relações de confiança mútua, troca intensa de experiências e elaboração de

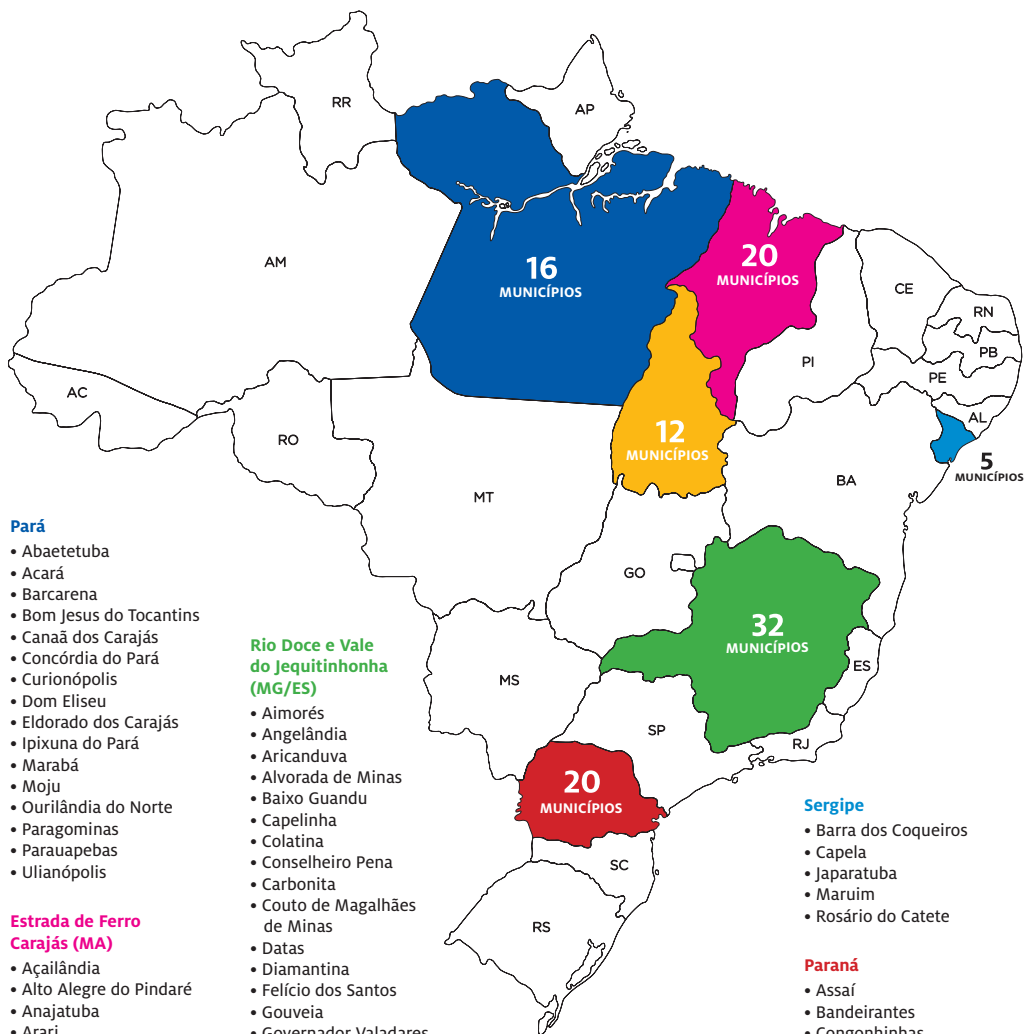
soluções conjuntas baseadas em boas práticas já disponíveis, além da criação de novas. >

<b>EXEMPLO DE QUESTÕES PROPOSTAS PARA DEBATE NO GRUPO DE MUNICÍPIOS</b>
Diante dos Idebs das escolas, como analisam o propósito de atender a todos os alunos?
Há articulação com prefeito, outras secretarias, técnicos, educadores, pais e comunidade?
As decisões tomadas para os gastos públicos têm relação com a necessidade de melhoria da qualidade da Educação?
A partir da elaboração do PAR, a secretaria estabeleceu metas, planejamento, definição de responsáveis e avaliação de resultados?
Quais são as condições necessárias para que as ações pedagógicas nas escolas possam se desenvolver?
Diante das questões abordadas, qual o significado de rede de Educação?

Na dinâmica de funcionamento do grupo fica estabelecido que, a cada encontro, os participantes se comprometem a apresentar uns para os outros o resultado de seus trabalhos. Essa estratégia se consolidou como meio de fortalecimento da cooperação, da responsabilidade perante o grupo e da disponibilidade no tocante à aprendizagem por parte dos participantes do ADE. À medida que as reuniões ocorrem, é notável a diferença na qualidade das propostas que chegam às escolas e aos alunos.

Os encontros com os técnicos das secretarias ocorrem bimestralmente e duram dois dias e meio, com um período exclusivo para o debate com os secretários de Educação. O mesmo ocorre com o grupo de gestores escolares. Na semana do encontro, aproveitamos uma das noites para exibir um filme do circuito comercial, com a intenção de ampliar o universo cultural e discutir as relações interpessoais que envolvem atitudes e valores em torno da trama da narrativa. Esse momento tem sido essencial para criar a cultura de grupo e possibilitar a análise das atitudes tomadas pelas personagens do filme e sua correlação com o tratamento dado aos alunos, ao espaço, à diversidade, à cultura e ao meio ambiente, entre tantos outros temas. Ao trazer uma história aparentemente externa, a intenção é ampliar o olhar para a realidade local. Trata-se de uma forma de analisar e de estar consciente do significado de muitas das nossas ações, sejam elas no âmbito profissional, sejam no pessoal. >

## ARRANJOS COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC



### Pará

- Abaetetuba
- Acará
- Barcarena
- Bom Jesus do Tocantins
- Canaã dos Carajás
- Concórdia do Pará
- Curionópolis
- Dom Eliseu
- Eldorado dos Carajás
- IPIXUNA DO PARÁ
- Marabá
- Moju
- Ourilândia do Norte
- Paragominas
- Parauapebas
- Ulianópolis

### Estrada de Ferro Carajás (MA)

- Açailândia
- Alto Alegre do Pindaré
- Anajatuba
- Arari
- Bacabeira
- Bom Jesus das Selvas
- Buriticupu
- Cidelândia
- Igarapé do Meio
- Itapecuru-Mirim
- Miranda do Norte
- Monção
- Pindaré-Mirim
- Santa Inês
- Santa Rita
- São Francisco do Brejão
- São Pedro da Água Branca
- Tufilândia
- Vila Nova dos Martírios
- Vitória do Mearim

### Rio Doce e Vale do Jequitinhonha (MG/ES)

- Aimorés
- Angelândia
- Aricanduva
- Alvorada de Minas
- Baixo Guandu
- Capelinha
- Colatina
- Conselheiro Pena
- Carbonita
- Couto de Magalhães de Minas
- Datas
- Diamantina
- Felício dos Santos
- Gouveia
- Governador Valadares
- Ibirajú
- Itamarandiba
- Itueta
- João Neiva
- Leme do Prado
- Minas Novas
- Presidente Kubitschek
- Resplendor
- Rio Vermelho
- Santo Antônio do Itambé
- São Gonçalo do Rio Preto
- Senador Modestino Gonçalves
- Serra Azul de Minas
- Serro
- Turmalina
- Tumiritinga
- Veredinha

### Rio Tocantins

- Aguiarnópolis
- Babaçulândia
- Barra do Ouro
- Carolina
- Darcinópolis
- Estreito
- Filadélfia
- Goiatins
- Itapiratins
- Palmeirante
- Palmeiras do Tocantins
- Tupiratsins

### Sergipe

- Barra dos Coqueiros
- Capela
- Japaratuba
- Maruim
- Rosário do Catete

### Paraná

- Assaí
- Bandeirantes
- Congonhinhas
- Cornélio Procopio
- Curiúva
- Itambaracá
- Leopólis
- Nova América da Colina
- Nova Fátima
- Nova Santa Bárbara
- Rancho Alegre
- Santa Amélia
- Santa Cecília do Pavão
- Santa Mariana
- Santo Antônio do Paraíso
- São Jerônimo da Serra
- São Sebastião da Amoreira
- Sapopema
- Sertaneja
- Uraí

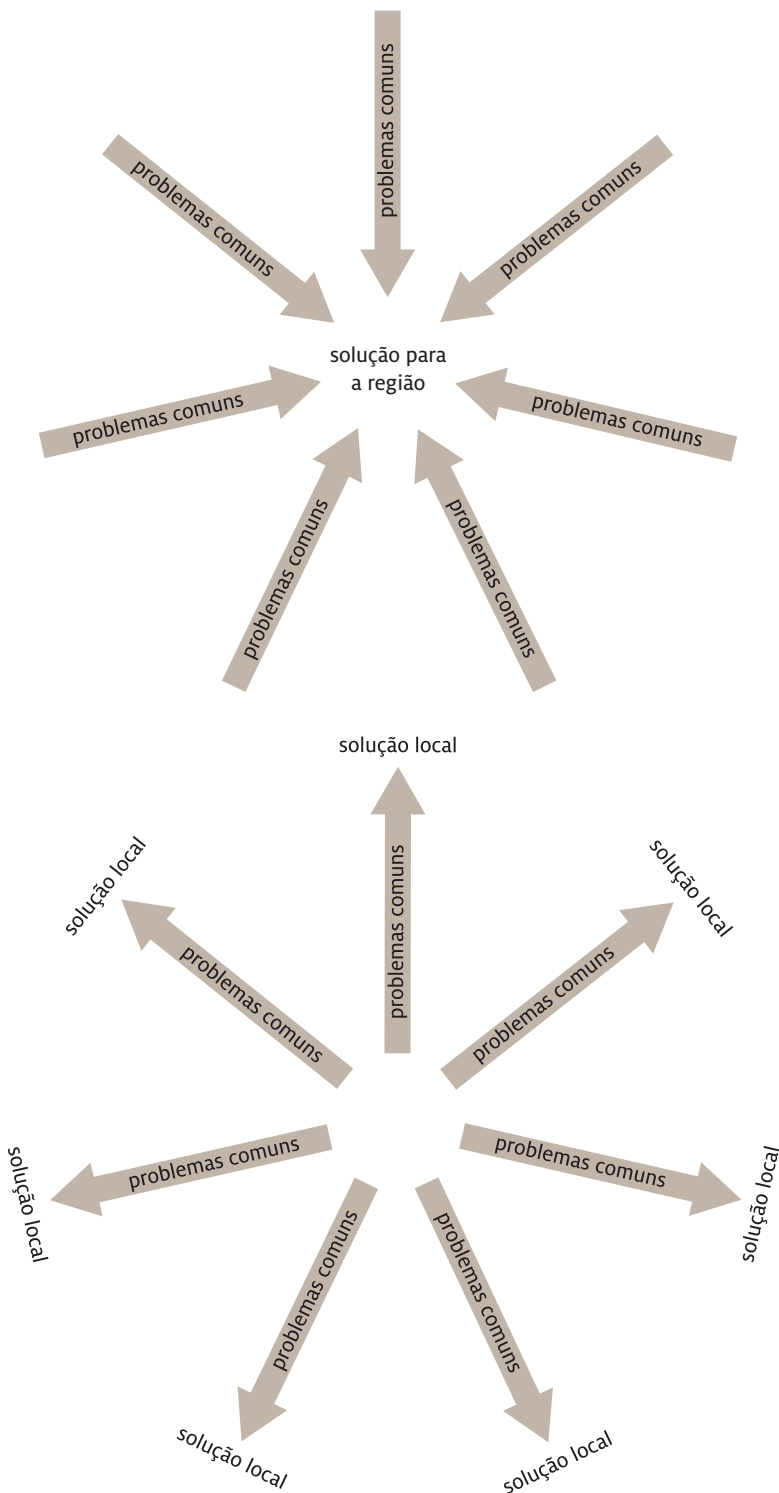
### 3. AMPLIAÇÃO DOS ADEs: NOVAS EXPERIÊNCIAS

Com a ampliação dos ADEs para outros territórios, conforme o mapa anterior, e a consolidação de dois anos de trabalho com formato semelhante ao ADE-Maranhão, iniciamos as ações de 2011 com modificações na metodologia de trabalho, integrando o PAR à discussão das metas previstas na Conferência Nacional de Educação (Conae) e nos documentos preliminares do Plano Nacional de Educação (PNE).

O exercício de comparar as necessidades dos municípios às metas do PNE possibilitou aos ADEs adequar as próprias metas sobre universalização do acesso, principalmente da Educação Infantil, permanência, aprendizagem em língua portuguesa e matemática, distorção idade/ano e formação de professores.

Buscando integrar as metas de cada ADE às ações do PAR e às discussões em torno do PNE, vimos a possibilidade de, respeitando as diversidades e necessidades locais, estabelecer um plano estratégico de atuação e de compromisso para todos os ADEs.

A ampliação no número de ADEs trouxe novas reflexões. Estávamos apoiando os municípios para dialogar e realizar suas ações, mas algumas delas não eram encaminhadas e finalizadas quando as condições locais não eram favoráveis, apesar de existir compreensão da necessidade e desejo de sua realização. Constatamos, então, que os municípios estavam agrupados, mas que o conceito de Arranjo precisava ser ampliado para além do diálogo, da troca de experiências e de sugestões. Embora essas competências fossem essenciais ao trabalho cooperativo, constituindo a base do ADE, faltava algo primordial: **o fazer conjunto de soluções coletivas envolvendo o estado, a União e outros setores da sociedade civil.** >





A cultura de trabalho em ADE demanda saber trabalhar coletivamente e buscar resolver problemas do território e para o território. O ADE tem potencial para tornar-se um catalisador do Regime de Colaboração em busca da melhoria da qualidade da Educação no território. Esse enfoque fica claro no Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), quando é apresentada a possibilidade de desenvolver um Plano Intermunicipal de Educação. Uma solução coletiva para um problema comum possibilita a construção de um repertório amplo, passível de adequação local.

Agir segundo esse direcionamento envolve conhecer as questões educacionais locais e relacioná-las às ocorrências socioeconômicas da região, bem como dialogar com os investidores no território, inserir questões ambientais no plano de trabalho e projetar o futuro. Buscar recursos para a realização das ações projetadas também passou a ser meta do nosso trabalho com os Arranjos.

Hoje temos mais clareza sobre a constituição de um ADE e sua sustentabilidade. É essencial, por exemplo, a criação de um grupo local que assuma a gestão do Arranjo e que esteja acima de interesses individuais e/ou político-partidários, e de um conselho gestor do ADE, além de um grupo que se responsabilize por dar continuidade às políticas educacionais e que vise garantir o direito a Educação de qualidade para todos. Nesse sentido, o papel do MEC, como coordenador das macropolíticas, pode ser decisivo para a sustentabilidade dos Arranjos.

Nosso objetivo como instituição que apoia o desenvolvimento dos ADEs é contribuir para a construção de alternativas de autonomia e de sustentabilidade dos ADEs, cooperando para que os participantes desenvolvam competências de autogestão.

#### **4. PRINCIPAIS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do ponto de vista de uma cultura de comprometimento com resultados, podemos citar:

- dados e fatos da Educação deixaram de ser vistos como imutáveis;

- passagem do discurso “não dá para fazer, depende de, se...” para “vamos trabalhar e fazer o que for possível”;
- socialização de problemas e dificuldades, antes tratados como se nada houvesse;
- compreensão das diferenças entre escolas e da relevância da constituição de uma rede escolar;
- forte cooperação entre os municípios para auxílio na resolução de problemas;
- a qualidade dos encontros estimula a realização do trabalho e provoca o sentimento de pertencimento;
- uso e atribuição de sentido aos bancos de dados e ferramentas de gestão disponibilizados pelo MEC.

Do ponto de vista da realização das ações do PAR, podemos citar como resultados mais relevantes:

- realização do Levantamento da Situação Escolar;
- criação de Conselhos de Escola;
- implementação de projetos de incentivo à leitura;
- envolvimento da comunidade de pais com as escolas;
- estabelecimento de programa de correção de fluxo em parte das escolas das redes;
- análise e debate sobre o Ideb;
- cumprimento de prazo para envio do PAR 2012;
- revisão do organograma das secretarias visando maior interlocução.

Outros resultados esperados para os ADEs:

- implementação e fortalecimento da cooperação intermunicipal na solução de problemas comuns;
- estruturação de uma cultura articulada de planejamento da Educação no âmbito do território;
- incremento no uso dos dados oficiais e dos resultados das avaliações, com ênfase na evolução das aprendizagens dos alunos;

- elaboração de instrumentos, projetos e convênios de interesse comum visando atender a questões de formação docente, logística e insumos básicos necessários à oferta de uma Educação de qualidade;
- maior comprometimento e responsabilização dos profissionais da Educação nos âmbitos local e territorial.

Para que tais resultados sejam alcançados, os municípios precisam identificar e qualificar os ganhos obtidos por trabalharem juntos, constituírem uma identidade a partir de um plano comum e coordenarem as ações por meio do Conselho Gestor do Arranjo, cuja importância já foi aqui sublinhada.

Acreditamos que a organização dos municípios em ADEs seja um passo significativo para a melhoria da Educação no País. Se os estados e o MEC dialogarem com os municípios por intermédio de ADEs, certamente haverá maior interlocução e compreensão das necessidades territoriais diante das diversidades culturais, sociais, econômicas, ambientais e educacionais.

# A experiência do ADE Noroeste Paulista

**ELIANE BALTAZAR GODOI**

*Secretária da Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga  
Coordenadora-geral do ADE Noroeste Paulista*

**ELIANA A. M. M. BREYER**

*Diretora do Departamento de Curso Superior e Profissionalizante da  
Secretaria de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga*

## 1. HISTÓRICO DE CRIAÇÃO

O primeiro passo para a implantação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) na região Noroeste de São Paulo foi dado a partir de uma reunião, realizada em agosto de 2009 na sede do movimento Todos Pela Educação, com o prefeito de Votuporanga, Nasser Marão Filho, e lideranças do município. Nesse encontro ficou claro que o ADE poderia ser um importante caminho para estabelecer mecanismos efetivos de colaboração envolvendo municípios dessa região do estado, o que levou o prefeito, com o apoio do Centro de Lideranças Públicas de São Paulo e do próprio movimento Todos Pela Educação, a reunir prefeitos de dezessete municípios para que tomassem conhecimento do empreendimento, visando fortalecer o Regime de Colaboração local na área educacional.

O passo seguinte foi dado em outubro de 2009, em reunião realizada no Centro Universitário de Votuporanga, quando gestores municipais da Educação e suas respectivas equipes técnicas realizaram uma oficina para elaborar, com base no Plano de Ações Articuladas (PAR), um mapa estratégico integrado da região com os indicadores educacionais prioritários. Essa metodologia permitiu identificar as dificuldades comuns aos municípios, a fim de promover o desenvolvimento da qualidade na Educação da região. Ficou



A razão de tal crescimento será mais bem compreendida ao longo deste texto, pois é resultado não só de um processo de gestão da rede efetiva com forte liderança local, mas também da participação ativa de todos os envolvidos.

## 2. CARACTERÍSTICAS EDUCACIONAIS DA REGIÃO

A tabela a seguir mostra o perfil do ADE Noroeste Paulista, indicando os municípios envolvidos, seus Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Idebs) relativos ao ano de 2009, e a população estimada, além do número de escolas e de alunos beneficiados.

Nessa tabela, o que chama a atenção imediatamente é que a larga maioria dos municípios constituintes desse ADE possui Idebs elevados. Muitos deles já atingiam, em 2009, o Ideb previsto para 2022, ou seja, de 6.0, o mesmo que se espera dos países da Comunidade Europeia.

Outro aspecto que chama a atenção refere-se ao tamanho desses municípios. Muitos são bem pequenos do ponto de vista populacional: dos 34 municípios listados, 22 têm população inferior a cinco mil pessoas, sendo Santa Salete o menor (1.453 pessoas), e Votuporanga, município-sede do ADE, o maior (85.387 pessoas). A população beneficiada soma 378.771 pessoas, e o número de alunos atendidos pelas redes municipais de Educação atinge a marca de 32.994 matriculados em 181 escolas. >

PERFIL DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO							
Nº	Município	IDEB 2009	População estimada – pessoas (Fonte: IBGE, 2011)	Escolas municipais (Fonte: secretarias municipais/2012)		Nº de Alunos (Fonte: secretarias municipais/2012)	
				EI	EF	EI	EF
1	Álvares Florence	6.5	3.901	3	2	123	275
2	Américo de Campos	6.0	5.715	1	2	146	518
3	Cardoso	5.9	11.821	5	3	353	770
4	Cosmorama	6.7	7.202	3	2	212	625
5	Fernandópolis	5.8	64.931	15	11	2.592	2.903
6	Floreal	6.4	2.987	1	1	40	140
7	Gastão Vidigal	5.4	4.240	2	1	177	64
8	Indiaporã	6.5	3.892	1	1	167	179
9	Jales	7.1	47.076	8	9	1.354	2.020
10	Macedônia	5.9	3.657	1	1	121	250
11	Magda	5.3	3.184	1	1	97	130
12	Meridiano	6.2	3.842	1	2	175	218
13	Mesópolis	5.4	1.883	1	1	51	86
14	Mira Estrela	5.1	2.838	2	1	132	181
15	Monções	4.9	2.138	1	1	78	22
16	Nhandeara	6.2	10.725	1	2	160	440
17	Nova Canaã Paulista	5.1	2.086	1	1	81	91
18	Parisi	5.6	2.032	1	1	155	75
19	Pedranópolis	6.1	2.545	1	1	85	155
20	Pontalinda	5.3	4.116	1	1	220	300
21	Pontes Gestal	4.9	2.517	1	1	108	158
22	Populina	6.1	4.206	1	1	244	258
23	Riolândia	4.6	10.730	2	1	385	610
24	Rubineia	7.5	2.881	1	1	162	153
25	Santa Clara d'Oeste	6.3	2.082	1	1	100	110
26	Santa Fé do Sul	6.0	29.449	10	8	1.236	2.847
27	Santa Salete	6.1	1.453	1	2	64	93
28	São Francisco	6.9	2.788	1	1	116	20
29	São João das Duas Pontes	5.9	2.559	1	1	73	164
30	Sebastianópolis do Sul	6.9	3.069	2	1	87	135
31	Tanabi	6.8	24.168	8	6	700	1565
32	Três Fronteiras	6.3	5.448	2	2	194	122
33	Valentim Gentil	6.2	11.223	1	1	366	726
34	Votuporanga	6.4	85.387	14	12	2.621	3.616
<b>TOTAL</b>			<b>378.771</b>	<b>97</b>	<b>84</b>	<b>12.975</b>	<b>20019</b>
Solicitação de novas adesões			Nova Castilho				
			Marinópolis				

### 3. INDICADORES PRIORIZADOS E OS FÓRUNS “EDUCAÇÃO PARA TODOS”

Considerando as características educacionais dessa região de Idebs elevados, mas com a consciência do desafio não só de mantê-los, mas também de buscar o crescimento no processo da equidade, os indicadores priorizados na matriz do PAR foram os seguintes, conforme suas quatro dimensões: gestão, formação, práticas e infraestrutura: >

<b>DIMENSÃO 1 – Gestão educacional</b>
Área: gestão democrática, articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino Indicador: plano de carreira para o magistério devidamente implantado e divulgado na comunidade.
Área: nível ótimo de desenvolvimento da Educação Básica Indicador: existência de atividades no contraturno.
Área: comunicação clara com a sociedade Indicador: recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, pelo poder público, para serem utilizados pela comunidade escolar.
Área: suficiência e estabilidade da equipe escolar Indicador: relação matrícula/professor adequada em todas as escolas da rede.
Área: excelência na gestão de finanças Indicador: aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb de acordo com os princípios legais.
<b>DIMENSÃO 2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar</b>
Área: formação inicial de professores da Educação Básica Indicador: professores de creches com habilitação adequada.
Área: formação continuada de professores da Educação Básica Indicador: política de formação continuada para professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental.
Área: formação de professores da Educação Básica para atuação em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas Indicador: qualificação de professores que atuam nas áreas de Educação Especial, escolas de campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
Área: formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei nº 10.639/03 Indicador: política de formação de professores em cumprimento da Lei nº 10.639/03.
Área: formação do profissional de serviços e apoio escolar Indicador: grau de participação de profissionais de serviços e apoio escolar em qualificações específicas.



<b>DIMENSÃO 3 – Práticas pedagógicas e avaliação</b>
<p>Área: elaboração e organização das práticas pedagógicas Indicador: existência de programas de incentivo à leitura para todas as etapas de ensino, envolvendo professores e alunos.</p>
<p>Área: avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem Indicador: assistência individual/coletiva para alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem.</p>
<b>DIMENSÃO 4 – Infraestrutura física e recursos pedagógicos</b>
<p>Área: instalações físicas gerais Indicador: laboratórios de ciências: instalações e equipamentos.</p>
<p>Área: integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação Indicador: existência de recursos audiovisuais.</p>
<p>Área: recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais Indicador: existência de equipamentos e materiais esportivos.</p>

#### 4. FORMA DE ATUAÇÃO

Após a construção do mapa estratégico, o passo seguinte do ADE foi definir a forma de atuação para alcançar os objetivos traçados em termos dos indicadores priorizados. A forma consensual encontrada foi a de fóruns permanentes intitulados “Educação para Todos”. O primeiro foi realizado em março de 2010, contou com a participação do movimento Todos Pela Educação e do Ministério da Educação (MEC), e teve como principal finalidade definir uma estratégia de planejamento das ações do ADE. O foco foi a gestão do ADE e a questão dos recursos para sua efetivação. As ações priorizadas nesses dois campos são mostradas na tabela a seguir: >

<b>Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definição de visão, missão e valores do Arranjo;</li> <li>• elaboração de carta de atuação e responsabilização do ADE;</li> <li>• disponibilização de um técnico por município;</li> <li>• formação de grupos de trabalho;</li> <li>• organização de pauta e de calendário ordinário anual de trabalho.</li> </ul>
<b>Recursos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• disponibilização de transporte e de alimentação;</li> <li>• criação de identidade visual;</li> <li>• criação de <i>site</i>/portal na Internet;</li> <li>• busca por parceiros.</li> </ul>

A partir disso, no II Fórum, realizado em junho de 2010, foi criado o *link* [www.votuporaga.sp.gov.br/smect](http://www.votuporaga.sp.gov.br/smect), a fim de melhorar a comunicação e a articulação do grupo, possibilitando o acesso de todos os municípios aos documentos produzidos pelo Arranjo. Nesse encontro foi constituída uma comissão para coordenar a elaboração do Planejamento Estratégico do Arranjo Local com foco na organização e gestão do grupo e nos indicadores priorizados pelos gestores municipais registrados no mapa estratégico. O suporte técnico para planejamento do ADE e apoio aos municípios para a elaboração do PAR ficou sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Santa Fé do Sul.

As agendas dos fóruns seguintes foram tratadas em conformidade com as quatro dimensões do PAR e em consonância com o mapa estratégico do ADE. Exemplificamos a seguir os temas abordados na área de gestão. >

<b>Temas</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Plano de carreira</b>	Esclarecimento para o poder público municipal da aplicabilidade correta das diretrizes para o plano de carreira.
<b>“Contraturno”</b>	Esclarecimento sobre outras formas de utilização de espaços de aprendizagem – Mais Educação. Esclarecimento sobre outras formas de utilização de recursos do Fundeb e PDDE.
<b>Gerenciamento do Fundeb</b>	Ampliação dos canais de informação e distribuição dos recursos do Fundeb. Conscientização das responsabilidades do Conselho do Fundeb (social, civil e jurídica).

Em geral, a realização dos fóruns permanentes “Educação para Todos” contou com a presença de especialistas. Nos de gestão, participaram Cesar Callegari, conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Fundeb, e Jaqueline Moll, diretora do MEC.

Um dos indicadores que mais recebeu atenção do ADE foi o do Contraturno/Escola de tempo integral nos estabelecimentos de ensino dos municípios participantes do Arranjo. Os objetivos, metas e estratégias são mostrados a seguir: >

Objetivos	Metas do Arranjo	Estratégias	Metas
<p><b>Geral:</b> Implantar Educação integral que atenda à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental e que compreenda a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educacionais, por meio da realização de atividades que possam favorecer a aprendizagem, visando à formação do educando.</p>	<p>Atender 100 % dos municípios do Arranjo.</p> <p>Implantar sistema de monitoramento por meio de relatórios municipais de acompanhamento das ações propostas e realizadas.</p> <p>Aumentar entre 0,1 a 1 ponto o Ideb de cada município integrante do Arranjo.</p>	<p>Formar grupos de trabalho em cada município.</p>	<p>Formar uma equipe de trabalho em cada município para elaborar e acompanhar as ações propostas no Arranjo.</p>
<p><b>Específico:</b> Promover e ampliar tempos e oportunidades educacionais, sociais, culturais, esportivas e de lazer.</p> <p>Contribuir para a elevação dos índices de aprendizagem das crianças que alcançaram nível de desempenho insuficiente em língua portuguesa e matemática.</p> <p>Articular ações intersetoriais dos diferentes órgãos governamentais. Articular parcerias locais, regionais, nacionais e internacionais.</p> <p>Promover e intensificar a integração entre escola e comunidade. Contribuir para a promoção da cultura da paz.</p>		<p>Buscar parceiros financiadores em sistema de cooperação mútua: Unesco, Unicef, Petrobrás, Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú Social, governo federal, para atender às necessidades de construção de centros de estudo, contratação de equipes (monitores e educadores), aquisição de laboratórios de ciências, material pedagógico voltado para a prática de esportes, lazer e artes, aquisição de livros para bibliotecas escolares e adequação de espaços para atividades de esportes, ciências, lazer e artes nas escolas municipais.</p> <p>Buscar parceiros capacitadores em sistema de cooperação mútua: Fundação Lemmam, Fundação Maria Cecília Vídgal, Fundação Educacional de Votuporanga/ Unifev, Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de São Paulo/IFSP, Universidade Camilo Castelo Branco/ Unicastelo, Fundação Educacional de Fernandópolis, Fundação Educacional de Santa Fé do Sul.</p>	<p>Número de parceiros.</p> <p>Adesão ao programa Mais Educação.</p> <p>Número de monitores e educadores contratados.</p> <p>Número de livros adquiridos.</p> <p>Número de cursos e capacitações realizados.</p>

O último fórum de 2011 contou com a presença dos conselheiros do CNE, Francisco Cordão (então presidente da Câmara de Educação Básica) e Mozart Neves Ramos, que relataram o Parecer e a Resolução dos ADEs aprovados pelo CNE e homologados pelo MEC. Na ocasião, os conselheiros também relataram o Parecer e a Resolução que se encontra em curso no CNE sobre a elaboração de planos intermunicipais de Educação. A proposta apresentada foi considerada estratégica para o ADE em função da inovação em termos do fortalecimento do Regime de Colaboração e da elaboração de metas para o território para os próximos dez anos.

## 5. PRINCIPAIS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resultado dessa primeira etapa do trabalho permitiu criar uma agenda anual e instituir uma equipe para a coordenação geral do ADE e de mobilização do trabalho em rede, configurada sob a liderança do município de Votuporanga. Além disso, foi possível estabelecer:

- a visão (trabalhar de forma integrada para promover o desenvolvimento da Educação pública para todos nos municípios do Noroeste paulista);
- a missão (Educação pública e gratuita de excelência para todos);
- os valores (ética, transparência, comprometimento, cooperação, solidariedade, cidadania, inovação e integração).

Foi possível, também, estabelecer um indicador prioritário e projetar ações de curto prazo (elaboração de plano municipal de Educação com base no território, e realização de um congresso internacional para a formação de professores), de médio prazo (implantar Educação de tempo Integral) e de longo prazo (implantar consórcio público intermunicipal da Educação como uma nova forma de implementar políticas de Educação). Ficou claro, porém, que para avançar na elaboração do planejamento estratégico e na realização das projeções de trabalho, será necessário buscar novos parceiros.

Quanto à organização dos trabalhos do ADE, ficou estabelecida a realização de quatro fóruns anuais para discussões e troca

de experiências educacionais, acompanhados da entrega de relatórios municipais individuais de acompanhamento do PAR, nos quais deverão ser apontados os indicadores em que ocorreram avanços das ações propostas. Os municípios que não avançaram em suas ações contarão com o apoio técnico de outros municípios para orientá-los sempre que for solicitado. Todas as atividades do ADE serão encaminhadas quatro vezes ao ano aos seus parceiros na forma de relatórios de atividades do ADE local.

Desde sua constituição e proposta de trabalho, o ADE Noroeste Paulista já realizou dez fóruns “Educação para Todos” para discutir temas como: sistema de avaliação do rendimento escolar municipal; contraturno escolar e educação de tempo integral; planejamento estratégico; Fundeb; ensino de nove anos; plano de carreira e remuneração do magistério; ensino de música na Educação Básica; e consórcios públicos municipais como mecanismo para implementar políticas de Educação. Um fato relevante do ADE Noroeste Paulista foi a entrega, ao ministro da Educação Fernando Haddad, de um modelo de infraestrutura mínima para promover a qualidade da escola de tempo integral, propondo sua implantação com o devido financiamento nos municípios integrantes do ADE.

Finalmente, os próximos passos estabelecidos foram os seguintes:

- realizar um encontro entre prefeitos e presidentes das câmaras municipais para sensibilização sobre a construção do plano intermunicipal de Educação e assinatura de um pacto territorial pela Educação;
- realizar um realinhamento com os novos prefeitos e os novos secretários eleitos, a fim de garantir a continuidade dos trabalhos do ADE;
- garantir parceria para a formação contínua de gestores municipais da Educação, gestores das escolas municipais e equipes técnicas das secretarias municipais de Educação para a execução das Diretrizes 2013/2016.

# Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina

**CYBELE AMADO DE OLIVEIRA**

*Diretora executiva do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa*

**CRISTINA MEIRELLES**

*Sócio-fundadora do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa e diretora executiva da CASA7 –  
Memórias e Aprendizagens da Prática Social*

A experiência do Projeto Chapada tem um início que traz um sentido ímpar à construção de uma rede colaborativa para a Educação. Por isso escolhemos introduzir em nossa narrativa parte desse memorial – uma síntese que contempla todas as atividades, caminhos e resultados que conquistamos ao longo de quinze anos.

A tarefa de publicar neste livro como constituímos um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) é, além de desafiadora, um tema inacabado para nós, pois muitos processos são revisitados todos os dias pelos gestores municipais e educacionais que elaboraram e mantêm o Projeto Chapada em funcionamento.

Iniciaremos o relato pelo contexto em que estamos inseridos e pelos dados da Educação nessa região, onde doze municípios da Chapada Diamantina iniciaram coletivamente a construção de um projeto de Educação. A seguir, apresentaremos uma linha do tempo que registra as etapas do processo e o nascimento do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep).

Por fim, destacaremos as ações de mobilização que se organizaram sob o guarda-chuva da Campanha Chapada e Semiárido pela Educação, tendo em vista que essa iniciativa orientou meto-

dologicamente todo o processo de redação do Projeto Chapada e segue dando suporte às políticas sustentáveis e continuadas para a Educação pública de qualidade.

### **CARACTERÍSTICAS REGIONAIS: HISTÓRICO E REFLEXO NA EDUCAÇÃO**

A Chapada Diamantina é uma cadeia montanhosa localizada no estado da Bahia. A partir de 1844, com a descoberta de importantes veios diamantíferos no rio Mucugê, a região passou a ser intensamente procurada por imigrantes e alcançou o apogeu político e econômico sob a dominação do coronel Horácio de Matos (1882-1931).

A morte desse líder marcou a derrocada da região, resultante também da diminuição da produção de diamantes, da concorrência da África do Sul e de outros polos produtores, e da erradicação dos cafezais (programa federal de regulamentação do preço do café que condenou à morte a agricultura extensiva local). A decadência econômica provocou a emigração em massa da população – na cidade de Mucugê, por exemplo, a população de 20 mil pessoas em 1931 era de apenas 736 habitantes menos de duas décadas depois. Sendo desservida pelos governos da Bahia e do Brasil mesmo em seus dias de glória, a região foi completamente esquecida pelos poderes públicos após a decadência.

Em consequência, das quinze regiões econômicas nas quais se divide o estado da Bahia, a Chapada Diamantina é a 13ª colocada no Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE), e a última no Índice de Desenvolvimento Social (IDS).<sup>1</sup>

Nesse território marcado pelo coronelismo autoritário e escravagista, a história revela que as únicas crianças “letradas” eram os filhos dos coronéis, que iam estudar nas grandes cidades. A manutenção da ignorância e do não letramento era interesse dos que ocupavam o poder, como atesta o dito popular: “Para os filhos dos pobres, somente aprender a escrever o nome e a fazer conta já está de bom tamanho”.

Tal passado ainda reverbera no ambiente onde vivem as crianças de hoje. Em 2004, por exemplo, a média de séries concluídas

---

1. Dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA, 2002).

entre a população de 15 anos ou mais, no conjunto dos doze municípios que participavam do Projeto Chapada, era de 3,6 – abaixo da média da Bahia e do Nordeste (4,88) e da média brasileira (6,23). Isso significa que 53,6% da população residente nesses municípios era formada por analfabetos funcionais. Esse índice era ainda maior na zona rural, onde residiam 71% dos alunos atendidos pelo Projeto.<sup>2</sup>

Antes da adesão ao Projeto Chapada, nenhum desses municípios contava com coordenadores pedagógicos em seus quadros, e as condições de estudo e de acompanhamento para análise e reflexão da docência inexistiam, gerando uma prática mecanicista que formava crianças copistas. Diretores escolares inexperientes e despreparados, e secretarias de Educação desestruturadas e sem autonomia nas suas decisões completavam o cenário.

Vale ressaltar que na Chapada Diamantina, como em outras Regiões do Brasil, prevalece a lógica do baixo investimento na Educação pública e na formação inicial capaz de garantir “o que” e “como” se ensina em cada etapa dos segmentos escolares. Esse quadro vem mudando nos últimos dez anos – sobretudo em nível nacional –, mas ainda estamos longe do volume de investimento necessário.

## URBANO X RURAL

Mais significativa ainda é a desigualdade entre escolas urbanas e rurais. A porcentagem de pessoas de 15 a 19 anos que estudaram por um período equivalente à Educação primária é de 90,9% nas zonas urbanas, em contraste com 70,4% nas áreas rurais.<sup>3</sup> Essa situação também se observa na infraestrutura dos estabelecimentos educacionais: em 2005, na zona rural, 28,9% das escolas não contavam com energia elétrica; 13,16% não dispunham de sanitários, e 4,4% não tinham água potável. Nas áreas urbanas, os percentuais correspondentes, em nenhum desses casos, superavam 0,4%.

Para entender tais diferenças, devemos lembrar do passado agrário, escravagista e centralizador do Brasil, o que constitui fator central na configuração de um sistema excludente. O modelo edu-

2. *Mapa do Analfabetismo no Brasil* (INEP, 2003).

3. *A conclusão universal da Educação primária na América Latina: estamos realmente tão perto?* (Unesco, 2004).



cativo brasileiro manteve excluída, durante muito tempo, a grande massa da população, constituída principalmente por camponeses e descendentes de escravos ou de populações indígenas. Ainda que essa situação venha sendo revertida aos poucos nas últimas décadas, continua tendo graves repercussões na configuração do sistema de ensino brasileiro atual.

As escolas rurais estão em condições ainda mais precárias, como nos quesitos infraestrutura e capacitação docente, o que afeta negativamente a qualidade da Educação e a capacidade de aprendizagem dos alunos. Ou seja, apesar dos avanços, ainda existem sérios problemas vinculados à reprodução das desigualdades.

Nesse sentido, a Chapada Diamantina não é exceção: embora em alguns lugares o recente crescimento econômico relacionado ao turismo e ao agronegócio traga esperanças de desenvolvimento, a situação atual ainda preocupa.

Mesmo municípios com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>4</sup> superior à média da região, não alcançam as médias nacionais. A diferença entre o IDH-M da região e o do estado, em 2000, foi de 0,06, e chega a 0,14 quando a comparação é feita com o IDH-M do País.

Cabe destacar que todos os municípios que em 1991 apresentavam um IDH-M considerado baixo (inferior a 0,50) já haviam superado essa barreira em 2000, atingindo níveis considerados médios. Porém, o País está a somente 0,03 de chegar a um nível considerado alto, enquanto os municípios da Chapada Diamantina estão a 0,18 desse ponto.

Como se pode observar no quadro a seguir,<sup>5</sup> a média simples do IDH-M de cada município da Chapada Diamantina é inferior à média do estado – que, por sua vez, é inferior à média do País. >

---

4. O IDH-M é um indicador que toma como unidade de análise o município, e se estabelece levando em conta a longevidade, a Educação e os ingressos. A longevidade se mede pela esperança de vida ao nascer. A Educação toma o número promédio de anos de estudo (número promédio de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais/total de pessoas com 25 anos ou mais) e a taxa de analfabetismo em pessoas de 15 anos ou mais. E o ingresso é calculado tomando o ingresso familiar *per capita* (soma dos ingressos percebidos por todas as pessoas do lar/número de pessoas no lar). O índice é considerado baixo quando é inferior a 0,50; médio, entre 0,50 e 0,80; e alto, se superior a 0,80.

5. *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* (PNUD, 1991-2000).

<b>ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M): 1991-2000</b> <b>MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA CHAPADA DIAMANTINA, ESTADO DA BAHIA E BRASIL</b>						
<b>Município</b>	<b>IDH-M, 1991</b>	<b>IDH-M, 2000</b>	<b>IDH-M Ingresso, 1991</b>	<b>IDH-M Ingresso, 2000</b>	<b>IDH-M Educação, 1991</b>	<b>IDH-M Educação, 2000</b>
Abaíra	0.591	0.681	0.482	0.545	0.655	0.768
Andaraí	0.47	0.569	0.465	0.509	0.46	0.685
Barra da Estiva	0.532	0.639	0.454	0.535	0.541	0.689
Boa Vista do Tupim	0.508	0.605	0.514	0.454	0.433	0.72
Boninal	0.55	0.656	0.448	0.497	0.556	0.75
Bonito	0.5	0.591	0.464	0.496	0.527	0.726
Ibicoara	0.508	0.632	0.416	0.572	0.541	0.704
Ibitiara	0.534	0.656	0.423	0.507	0.544	0.747
Iraquara	0.515	0.605	0.426	0.486	0.576	0.759
Itaetê	0.452	0.582	0.407	0.457	0.402	0.673
Ibitiara	0.534	0.656	0.423	0.507	0.544	0.747
Iraquara	0.515	0.605	0.426	0.486	0.576	0.759
Itaetê	0.452	0.582	0.407	0.457	0.402	0.673
Jacobina	0.541	0.652	0.551	0.606	0.616	0.782
Jussiape	0.592	0.66	0.499	0.539	0.64	0.784
Lençóis	0.51	0.614	0.502	0.572	0.561	0.75
Marcionílio Souza	0.453	0.6	0.413	0.508	0.448	0.714
Morro do Chapéu	0.503	0.605	0.48	0.552	0.556	0.719
Mucugê	0.51	0.621	0.48	0.504	0.442	0.665
Nova Redenção	0.493	0.587	0.425	0.493	0.509	0.664
Novo Horizonte	0.59	0.658	0.485	0.539	0.618	0.72
Palmeiras	0.566	0.679	0.5	0.562	0.61	0.782
Piatã	0.517	0.636	0.412	0.49	0.531	0.731
Rio de Contas	0.551	0.653	0.468	0.538	0.575	0.729
Seabra	0.552	0.661	0.482	0.559	0.584	0.785
Souto Soares	0.503	0.604	0.394	0.496	0.57	0.746
Utinga	0.484	0.596	0.485	0.504	0.488	0.723
Wagner	0.514	0.61	0.458	0.54	0.575	0.737
Média simples Chapada Diamantina	0.519	0.625	0.457	0.518	0.539	0.730
Estado da Bahia	0.59	0.688	0.572	0.62	0.615	0.785
BRASIL	0.696	0.766	0.681	0.723	0.745	0.849

Fonte: PNUD 1991-2000

Nesse contexto, as principais limitações detectadas e atendidas pelo Projeto Chapada foram a precária formação dos professores, a ausência de coordenadores pedagógicos capacitados para levar a cabo as avaliações pertinentes, e os critérios inadequados de seleção dos diretores. Quando começamos, a Educação não era valorizada como sendo prioridade pelas autoridades nem pela comunidade. O desafio diante do cenário descrito nos levou à questão-chave: como uma rede de municípios e educadores pode transformar para sempre a situação educacional em determinada região?

Para dinamizar a compreensão dos fatos e das experiências que foram construídas pela rede colaborativa da Chapada Diamantina, optamos por descrevê-las em uma narrativa cronológica.

## LINHA DO TEMPO

### 1997-1998: DO MICRO PARA O MACRO

Apoiada pelo Programa Crer para Ver da Natura, a Associação de Pais e Alunos do Colégio Estadual de Primeiro Grau de Caeté-Açu (distrito rural do município de Palmeiras, Bahia) realiza um Programa de Desenvolvimento e Auxílio ao Professor. Nesse período, observou-se a necessidade de reflexão sobre a prática dos professores e sobre as necessidades das aprendizagens ainda não garantidas aos estudantes.

Diante disso, o programa buscou formar os professores de primeira à quarta série (primeiro a quinto anos na nomenclatura atual) do Ensino Fundamental, proporcionando referenciais teóricos socioconstrutivistas, além de recursos e instrumentos capazes de subsidiar a prática.

Os resultados dessa iniciativa foram apresentados na I Feira de Educação de Palmeiras: alta redução no índice de evasão (80%); considerável redução no índice de repetência (20%); aumento de 80% na frequência escolar; melhoria da qualidade da expressão escrita e oral dos alunos; avanços no plano de cargos e salários; reestruturação física das escolas, entre outros. Esses resultados despertaram o interesse de outros municípios pelo projeto.

### 1999-2000: A CONSTRUÇÃO COLETIVA

Com apoio do comitê técnico do Crer para Ver, os gestores dos municípios da Chapada Diamantina pertencentes à Direc 27 (Diretoria Regional de Educação) iniciaram a construção de um projeto de melhoria da qualidade das escolas públicas. A partir daí, uma comissão constituída por professores, secretarias municipais de Educação de doze municípios<sup>6</sup> da Chapada Diamantina, além de associações locais, representantes da Secretaria Estadual de Educação e do Programa Crer para Ver deram início à elaboração do Projeto Chapada.

Durante encontros mensais realizados em cada um dos municípios, eram discutidos os diagnósticos locais, traçadas as metas para o projeto e definidas as ações principais, sempre com a preocupação de explicitar o caráter apartidário da iniciativa.

Tendo coincidido com o período eleitoral, uma vez elaborado o projeto, foram realizados debates nos municípios com a participação dos professores e da população em geral, nos quais as linhas de atuação foram debatidas até que tivessem sido plenamente compreendidas por todos. Tais debates configuraram-se como uma plataforma popular, de tal maneira que, mesmo nos municípios onde ocorreu alternância de grupo político no poder, a pressão dos eleitores evitou a defecção do projeto.

A permanente articulação com o poder público e as associações locais – assim como a contínua participação coletiva – foi um aprendizado importante no período e tornou-se característica fundamental do Projeto Chapada.

### 2000-2003: A CULTURA DA FORMAÇÃO PERMANENTE E A REDE DE MUNICÍPIOS

Em setembro de 2000 foi lançado o Projeto Chapada no município de Seabra. Na ocasião realizou-se também a assinatura pública do compromisso com a proposta pelos prefeitos eleitos.

---

6. Boa Vista do Tupim, Boninal, Ibitiara, Iraquara, Jacobina, Lençóis, Mucugê, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Seabra e Souto Soares.

O primeiro passo do projeto foi a realização de um diagnóstico de marco zero na rede escolar dos doze municípios sobre a construção do sistema de escrita. Os municípios realizaram e concretizaram as tabulações com a participação de 97% das crianças de primeira a quarta séries (atuais primeiro ao quinto ano), e de 98,5% dos professores.

A implementação do projeto fez emergir necessidades não previstas de início. Entre outras demandas, surgiram a necessidade de criação de espaços para os coordenadores pedagógicos debaterem aspectos relativos à organização do trabalho e à constituição de grupos, e de transporte, para que os coordenadores pudessem acompanhar as escolas, inclusive as mais remotas. Surpreendentemente, os diretores escolares reivindicam sua participação no projeto.

No final do primeiro ano de implantação, os responsáveis observaram:

- avanço de mais de 15% nos resultados referentes à construção do sistema de escrita das crianças no primeiro e segundo ciclos escolares (respectivamente, primeiro e segundo anos e terceiro e quarto anos na nomenclatura atual);
- redução de 10% no índice de evasão escolar;
- maior participação dos pais em reuniões organizadas pelas escolas;
- melhorias significativas na ambientação do espaço de sala de aula.

#### 2004: MOBILIZAÇÃO PELA CONTINUIDADE E PELA EXPANSÃO

Com a chegada das eleições de 2004, a rede do Projeto Chapada vivencia a disputa eleitoral como uma oportunidade de fortalecimento do debate democrático e do compromisso com a Educação. Assim, atravessa a segunda eleição sem interrupção das ações, com apoio crescente da população e com os candidatos comprometendo-se, através de assinaturas, com a Educação e com o projeto.

Descrevemos mais detalhadamente essa ação no item sobre mobilização pela Educação, quando trataremos dos Fóruns de

Educação, uma vez que as atividades desses encontros tornaram-se uma importante estratégia de acompanhamento e de regulação social para a efetivação e continuidade das políticas de Educação de qualidade.

#### 2005-2006: INSTITUCIONALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA REDE

Responsáveis pelo projeto e parceiros iniciam o debate sobre a necessidade de institucionalização do trabalho. Um grupo de voluntários (representantes das secretarias de Educação, associações e coordenadores) inicia a elaboração do estatuto, com o foco e os objetivos do que seria o Icep.

A nova fase do Projeto Chapada aperfeiçoou o foco na formação continuada e enfatizou a consolidação de espaços de formação permanente nas escolas por meio da construção de equipes colaborativas de trabalho. Além disso, procurou estimular a implantação de projetos institucionais articulados ao projeto político-pedagógico das escolas e redes municipais.

Nesse período, quinze novos municípios<sup>7</sup> ingressaram na rede do Projeto Chapada (inclusive dois municípios do semiárido baiano), e surgiram novas estratégias construídas e consolidadas pelo ADE Chapada e Semiárido:

- oficinas pedagógicas para supervisores e diretores pedagógicos alocados nas secretarias para formar equipe técnica qualificada (diretores pedagógicos e supervisores técnicos) e garantir a sustentabilidade da formação continuada em todos os municípios;
- oficinas pedagógicas para coordenadores pedagógicos do grupo 2005 de primeira a quarta séries (atuais primeiro ao quinto anos), e introdução à formação de coordenadores de quinta a oitava séries (atuais sexto ao nono anos) com foco na leitura e na escrita;

---

7. América Dourada, Andaraí, Bonito, Cafarnaum, Iaçú, Irará, Itaberaba, Itaetê, Miguel Calmon, Morro do Chapéu, Ouriçangas, Piritiba, Tapiramutá, Utinga, Wagner.

- ampliação da equipe de formadores com o objetivo de instruir formadores regionais;
- seminários internos (grupo de diretores pedagógicos e de supervisores técnicos) com o tema “Da sala de aula às políticas públicas”;
- grupos quinzenais de análise e reflexão da prática com professores, coordenadores e diretores pedagógicos e escolares;
- organização dos planos de ação pelos coordenadores e diretores e de projetos didáticos e institucionais;
- organização de Conselhos de Classe para acompanhamento e alimentação do processo de ensino e aprendizagem;
- jornadas pedagógicas ministradas pelos coordenadores pedagógicos municipais.

Outros encontros e reuniões deram continuidade ao debate sobre a estrutura de funcionamento do projeto:

- reuniões com formadores e encontros para assessoria pedagógica;
- seminários “Das práticas de sala de aula às políticas públicas” nos municípios;
- manutenção do acompanhamento sistemático das crianças por meio do desempenho escolar e de indicadores de permanência na escola;
- desenvolvimento contínuo de projetos didáticos e atividades permanentes de leitura e escrita;
- acompanhamento quinzenal do coordenador pedagógico junto aos professores;
- encontros avaliativos com a participação de todos os atores e parceiros.

#### Nascimento do Icep

O processo de criação do Icep priorizou um formato organizacional capaz de garantir a principal característica do Projeto Chapada: a participação coletiva. Com isso, foi definida como principal instância decisória a assembleia de sócios-fundadores (composta por

todos que participaram das deliberações sobre o instituto). Todas as secretarias municipais de Educação dos municípios parceiros passaram a compor o Comitê Estratégico do Icep, e cada município pôde indicar dois profissionais da Educação para participar da Comissão Permanente de Avaliação do Projeto Chapada.

Desse modo, 2006 finaliza seu ciclo anual com avanços, tais como:

- redução do índice de reprovação e abandono;
- aumento expressivo e significativo do número de crianças alfabetizadas;
- manutenção do índice de crianças alfabetizadas já na primeira série (atual segundo ano), apesar da mudança no quadro de coordenadores;
- diagnósticos sistemáticos subsidiando planos de ações;
- consolidação de espaços de acompanhamento e de análise e reflexão da prática;
- planejamentos coletivos de aulas;
- diretores escolares estudando e refletindo sua prática;
- pais identificando mudanças nas práticas dos professores;
- crianças demonstrando comportamentos leitores e escritores;
- gestão pública mais participativa.

#### 2007-2009: AVALIAÇÕES EXTERNAS E RESULTADOS NO ÂMBITO NACIONAL

Em 2007, a rede do Projeto Chapada define ciclos e fases de permanência, construindo uma matriz avaliativa dos processos. A essa altura, todos os municípios garantem 100% de desenvolvimento da formação permanente em suas redes.

Em 2008, realiza-se o 1º Seminário Internacional de Educação Rural em parceria com a Universidade Estadual da Bahia (Uneb), e a segunda edição da Campanha Chapada e Semiárido pela Educação, com alcance médio de 65% das propostas elencadas em 2004. Nesse período, dois novos municípios, Marcionílio Souza e Aramari, passam a integrar a rede.



Em 2009, municípios parceiros do Icep atingem os melhores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>8</sup> do estado da Bahia. As avaliações externas apontam uma média de 88% dos estudantes finalizando o segundo ano básico (atual terceiro ano), com a garantia do ciclo inicial da alfabetização.

#### 2010 A 2012: EXPANSÃO

A consolidação das ações realizadas promove a chegada de novos parceiros dos setores público e privado. Inicia-se a sistematização das práticas apregoadas e construídas nesse território com vistas à produção de material pedagógico – por exemplo, a publicação *Coordenador pedagógico: função, rotina e prática* – para auxiliar a formação continuada desses profissionais. Tal iniciativa conta com o apoio institucional do Ministério da Educação (MEC) para sua disseminação em todo o País.

#### Ação de engajamento: Campanha Chapada e Semiárido pela Educação

A Campanha Chapada e Semiárido pela Educação nasceu após a elaboração coletiva do Projeto Chapada, em 1999. Nesse período, discutiram-se as principais metas e propósitos que seriam o foco das ações da Educação. O grupo colocou em primeiro plano os seguintes indicadores:

- a dimensão da formação continuada dos educadores;
- a constituição de uma rede colaborativa pela Educação;
- a garantia de estudantes leitores e produtores de textos até os 8 anos de idade.

Portanto, o ADE Chapada e Semiárido elegeu como foco de investimento e centralidade a formação continuada, com o objetivo de garantir que:

- o aprendizado seja convertido na principal medida do êxito da Educação;

---

8. Boa Vista do Tupim (5,8), Piatã (5,3) e Ibitiara (5,0).

- as escolas se responsabilizem perante os cidadãos pelos sucessos dos objetivos educacionais.

A Campanha Chapada e Semiárido pela Educação colabora com uma pauta política e estratégica, visando ao desenvolvimento do País. A mobilização de uma rede que articula vários municípios, na perspectiva da resolução de problemas e na busca de alternativas próprias, extrapola a dimensão pedagógica para contribuir com a implementação de políticas públicas em geral. Boas propostas para a qualificação das políticas educacionais não são suficientes: é preciso também garantir que elas tenham continuidade.

A efetiva participação da comunidade no processo democrático é a melhor forma de anular os efeitos negativos da descontinuidade administrativa na Educação. Nesse sentido, a experiência do Projeto Chapada tem demonstrado que quando a população assume o poder e toma posse de uma ação política para reivindicar o direito a Educação de qualidade, a tendência dos governantes é assumir como suas as prioridades definidas no espaço público.

O direito assegurado aos cidadãos, de dizer aos candidatos à gestão municipal o que desejam para si e para seus filhos, configura-se em uma boa diretriz para as políticas educacionais futuras e, muitas vezes, na única manifestação possível dos anseios públicos da comunidade. Quando a população compreende a relevância de uma determinada atividade educativa – como, por exemplo, a formação continuada articulada ao contexto de trabalho –, esta tende a se tornar política de Estado, não apenas política deste ou daquele governo, independentemente dos momentos em que ocorrem as mudanças eleitorais próprias do processo democrático.

Realizados como parte da campanha e nos anos de eleição municipal, os Fóruns de Educação têm o objetivo de mobilizar a sociedade e instaurar um movimento em prol da qualidade na Educação pública. Em 2008, esses encontros foram realizados em vinte municípios da Chapada Diamantina, com uma média de 1.700 pessoas em cada um.

Para tanto, coordenadores pedagógicos, diretores escolares, professores, pais e comunidade em geral realizaram reuniões mensais para discutir as necessidades da Educação local. E orga-

nizaram em cada núcleo, além disso, grupos representativos para o Fórum. Os candidatos às eleições municipais foram convidados a participar como cidadãos e contribuir para a construção coletiva das propostas. Ao final de cada encontro, em plenário aberto, foi redigida a carta de intenções e compromissos com todas as propostas aprovadas. Uma vez eleitos, os prefeitos receberam um *banner* com as propostas e foram orientados a afixá-lo na Secretaria de Educação, mantendo-o em local visível ao público durante todo o mandato.

Com essa ação, a disputa eleitoral nos municípios vinculados ao Projeto Chapada/Icep representou uma oportunidade de fortalecimento democrático para as comunidades locais. A experiência se concretizou nas eleições de 2004 e 2008, sem interrupção das ações e com apoio crescente da população.

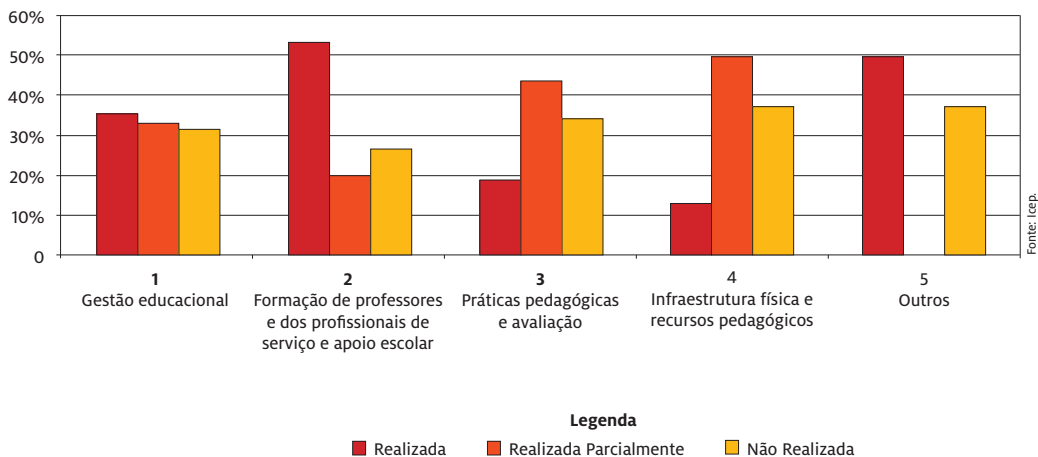
Após as eleições, o projeto organizou reuniões com os prefeitos eleitos, vereadores e secretários da gestão anterior, colocando em pauta seu compromisso com a Educação. Nessas reuniões, todos foram convocados a construir a transição política e a refletir sobre o caminho trilhado nos primeiros quatro anos do projeto. Em conjunto com parceiros, consultores, formadores, coordenadores e ONGs, responsabilizaram-se pela construção e elaboração das ações de continuidade.

Vejamos a seguir quadros demonstrativos do acompanhamento das propostas elencadas nos Fóruns de Educação e no Dia E<sup>9</sup> (ambas ações constituintes da campanha). Tais propostas foram organizadas acompanhando o padrão das dimensões sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) desenvolvido pelo MEC. Os quadros fazem um comparativo entre a primeira edição da campanha em 2004-2008, e a segunda, em 2008-2011. >

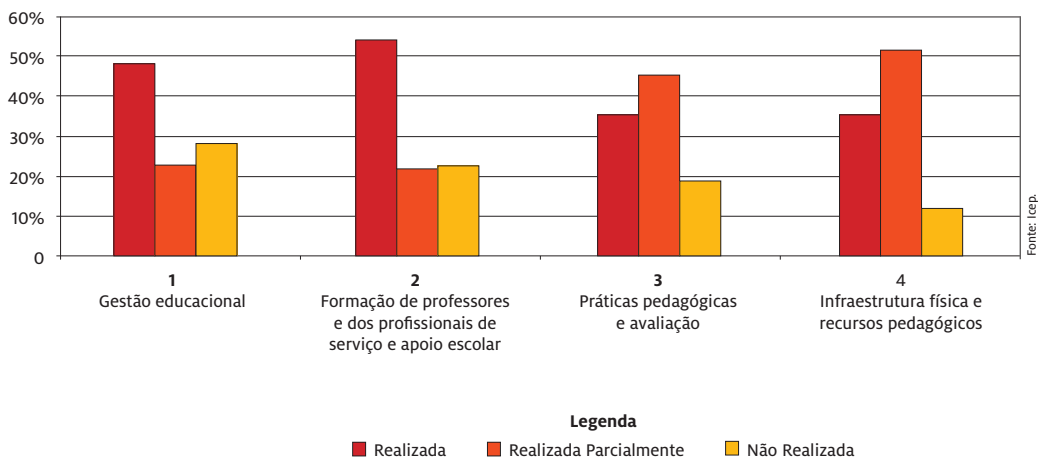
---

9. Dia E é um momento de mobilização da comunidade para recolher opiniões e sugestões sobre a Educação no Município (ver página 125).

### PROPOSTAS MUNICÍPIOS 2004-2008



### PROPOSTAS MUNICÍPIOS 2008-2011



Observa-se no ciclo dos anos um avanço significativo no percentual de propostas **realizadas** e **realizadas parcialmente**. No fim de 2012, intencionamos ter uma média percentual de 80% de propostas **realizadas**.

## METODOLOGIA E ATIVIDADES

Todas as atividades desenvolvidas pela Campanha Chapada e Semiárido pela Educação têm como pressupostos os itens elencados a seguir:

1. É preciso partir da mobilização e da convocação de vontades, o que pode ser feito pelo anúncio dos resultados concretos e pela busca de afinidades e intenções objetivas. Mas apenas isso não é suficiente: é preciso organizar fóruns, núcleos e campanhas que mantenham a mobilização viva – um trabalho contínuo de apresentação da ideia, bem como de seus processos e resultados, considerando todos os envolvidos com a Educação pública, desde a comunidade escolar até o prefeito e toda a sociedade local. Em suma, uma ação coletiva e permanente em direção à **construção da causa**.
2. A articulação horizontal entre municípios é a recomendação mais importante destacada pelos secretários de Educação: aporta soluções novas para velhos problemas; cria elo; amplia o profissionalismo; e ganha em força política. E mais: a organização de cada rede de ensino pela via da articulação interna (pais, professores, comunidade, coordenadores, diretores, secretários, prefeitos) garante a organicidade da proposta com a vida real das escolas, confere legitimidade ao projeto e constrói bases financeiras e técnicas para sua **sustentabilidade e enraizamento**.
3. É preciso diagnosticar, planejar e criar soluções em conjunto, prevendo estratégias capazes de incorporar os novos integrantes que, ao chegar, precisam atribuir um sentido próprio à proposta. É por esse caminho que as ações se articulam com as necessidades educativas reais, sempre considerando as características de cada região, município e escola. É também assim que o projeto se mantém vivo e capaz de criar raízes nos lugares onde se desenvolve, gerando uma **apropriação** dos processos derivada da percepção das comunidades escolares de que os resultados são produto de seus esforços, não impo-

sições de agentes externos. Além disso, ajuda a desenvolver a postura investigativa e propositiva indispensável à construção da prática educativa.

## COMPROMISSO E MONITORAMENTO

Todas as atividades da Campanha Chapada e Semiárido pela Educação são realizadas por meio de oficinas, rodas de conversa, fóruns e seminários de Educação, cumprindo basicamente o passo a passo reproduzido a seguir.

### 1. PLANEJAMENTO E ABERTURA

Na primeira reunião, as equipes técnicas das secretarias municipais de Educação recebem as primeiras informações e orientações para dar início ao planejamento da campanha em seu município.

A abertura acontece quando o Icep envia aos candidatos à Câmara de Vereadores e à Prefeitura convite oficial para adesão à campanha. Ao aderir, cada candidato se compromete a participar dos debates do Dia E, cumprindo as regras do contrato.

### 2. FÓRUNS DE EDUCAÇÃO E DIA E

A alma da campanha são os espaços coletivos, nos quais as propostas de Educação são elaboradas.

- Fóruns de Educação: realizados nas escolas com o objetivo de promover a elaboração coletiva de propostas para a Educação municipal a partir da seguinte pergunta norteadora: “O que nós, profissionais da escola, professores, diretores, coordenadores e pais, desejamos para ter uma Educação pública de qualidade para nossos estudantes?”.
- Dia E: momento em que a Campanha Chapada e Semiárido pela Educação chega ao espaço público e convoca toda a comunidade a revelar suas opiniões e sugestões para a Educação do município. Por isso mesmo deve ser preparado com a intenção de mobilizar corações, mentes e vontades para a causa

da Educação de qualidade, pública e gratuita. Todos podem e devem ser envolvidos na execução e nas discussões desse grande evento.

A pergunta norteadora do debate é a mesma utilizada nos Fóruns de Educação, e o início da conversa é marcado pelo estabelecimento das regras para participação, válidas para todos:

- é preciso estar inscrito para ter direito à palavra;
- quem está com a palavra tem um tempo definido para expor suas ideias e opiniões;
- não são permitidos discursos partidários, pois não se trata de um debate político;
- não são permitidas acusações, pois há lugares adequados para denúncias, como a Promotoria e outras organizações;
- não são permitidas agressões verbais a qualquer pessoa, esteja ela ausente ou presente no evento.

### 3. COMPROMISSO E MONITORAMENTO

Após a definição da proposta coletiva, o documento final é diagramado e impresso em formato adequado, para, em seguida, ser submetido à análise dos candidatos.

O compromisso de monitorar as ações voltadas para a melhoria da qualidade da Educação no município ao longo dos quatro anos seguintes cabe, principalmente, à Comissão de Avaliação das Ações dos Fóruns de Educação (CAAFE), cuja composição é escolhida ainda durante os Fóruns de Educação.

### 4. CAMPANHA DE TRANSIÇÃO SUPRAPARTIDÁRIA

Logo após o resultado das eleições, os gestores eleitos são convidados pelo Icep para participar de um seminário cujo objetivo é colaborar com a promoção de estratégias capazes de assegurar a continuidade da política educacional do município apesar da mudança no quadro de gestores.

O seminário ocorre mesmo em caso de reeleição do prefeito.

## CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

Qual a relação entre Educação de qualidade e democracia como lugar sociopolítico no qual todas as pessoas definem os caminhos da política e da sociedade? O que se ressalta na experiência do Projeto Chapada é o fato de que um caminho realmente efetivo de qualificação da Educação é a existência efetiva do ADE.

De uma forma que podemos considerar **intuitiva**, os protagonistas dessa história construíram um Arranjo em que foram sendo incluídos representantes de todos os segmentos sociais (professores, associações populares, poder público, pais, estudantes, empresários etc.) que se articularam com o fim político, conquanto apartidário, de contribuir para melhorar a Educação. O caminho criado por essa comunidade é uma trilha passível de ser percorrida por outras. A mensagem é esta: é possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FAJARDINI, Z. O.; DAVEL, E. Paixão e gestão social: o caso de um projeto educacional baiano. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, ENAPEGS, 3, 2009, Juazeiro (BA), Petrolina (PE). *Anais...* Juazeiro (BA), Petrolina (PE), 2009.
- FREIRE, P. *Uma bibliografia*. São Paulo: Cortez, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Educação e atualidade brasileira*. São Paulo: Cultrix/Instituto Paulo Freire, 2002.
- FOUCAULT, M. *A microfísica do poder*. 25.ed. São Paulo: Graal, 2008.
- LACERDA, P. *Relatório de avaliação do Projeto Chapada 2000-2004*. [s.l.]: Nova Assessoria, 2004.
- MATURANA, H. *Emoções e linguagem na Educação e na política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- MERLEAU-PONTY, M. *O visível e o invisível*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- MONTEIRO, E. R. da S. *Formação continuada de professores das séries iniciais: fluxos e refluxos de demandas no âmbito do processo formativo*. Canadá, 2003. Dissertação (Mestrado) – Université du Québec à Chicoutimi.
- NICOLINI, D.; GHERARDI, S.; YANOW, D. (Eds.). *Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach*. Armonk: M. E. Sharpe, 2003.



- NÓVOA, A. (Coord.). *Os professores e a sua formação*. 3.ed. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1997.
- PROJETO CHAPADA. *Relatório de avaliação externa (2000-2004)*. Avaliador – Nova Assessoria, Patrícia Monteiro Lacerda, abr.-ago. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Relatório mensal formadores*, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Relatório técnico número 1*, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relatórios técnicos 1, 2 e 3*, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Relatório parcial da sistematização do Projeto Chapada*, 2007b.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação de resultados parciais Projeto Chapada-Natura*. Avaliador – IDECA (Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e de Ação Comunitária), jul. 2007c.
- \_\_\_\_\_. *Relatório parcial do CIAGS*, 2009b.
- \_\_\_\_\_. *Relatório da CEPAL*. Prêmio em Inovação Social, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Relatórios das ações dos Fóruns de Educação*, 2004 e 2008.
- \_\_\_\_\_. *Vídeos dos Fóruns de Educação*, 2004 e 2008.
- SENGE, P. et al. *Presença: propósito humano e o campo do futuro*. São Paulo: Cultrix, 2007.
- SCHON, D. A. *Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- SHOMMER, P. C.; SANTOS, I. G. *Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes; a relação universidade e sociedade*. Salvador: CIAGS/UFBA/Fapesb/SECTI/CNPq, 2010.

# Como construir metas para um território organizado em ADEs

ERNESTO MARTINS FARIA

*Economista e coordenador de projetos da Fundação Lemann*

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a prática de avaliação e acompanhamento por meio de metas vem se intensificando no País. Na área da Educação, essa prática começou a aparecer de forma mais forte a partir de meados da última década, quando houve, por exemplo, a criação das metas do movimento Todos pela Educação e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Nesse pequeno período de tempo, em que localidades e redes começaram a conviver com esse novo cenário, pode-se perceber alguns avanços, mas ainda parece difícil apontar que tenha havido grande impacto nos indicadores educacionais do País.

Alguns aspectos podem ter contribuído para que a cultura de metas tenha pouco impacto até o momento:

- pouco diálogo entre o proponente da meta e os municípios ou redes que recebem as proposições: o Brasil é um País com 5.565 municípios e quase 200 mil escolas, o que torna fundamental um mecanismo de comunicação muito bom para o cumprimento das metas em Educação;
- a produção de dados em Educação é algo recente: embora a noção da importância de avaliar e estabelecer objetivos venha crescendo na área da Educação, ainda existe a questão da

qualidade dos números disponíveis. As avaliações externas de aprendizado surgiram com força apenas na década de 1990, e o primeiro exame nacional que permite analisar os municípios surgiu apenas em 2005. Em relação às taxas de atendimento, também passamos a obter informações mais ricas somente em 2007, quando a base do Censo Escolar começou a permitir que dados de alunos e professores fossem observados de forma desagregada (em microdados);

- as metas, muitas vezes, não consideram o contexto: estabelecer uma meta para o município sem que seja considerada legítima torna muito difícil o cumprimento do objetivo estabelecido. É importante que se trabalhe para que as metas sejam claras e factíveis, considerando a grande diversidade que existe no Brasil. O desafio de um município predominantemente rural, com alunos de baixo nível socioeconômico e com um investimento muito baixo por indivíduo, certamente é diferente do desafio de um município com outras características.

Essas observações apontam para o fato de que pensar indicadores e metas em Educação exige reflexões, entendimento da limitação dos números e atenção ao contexto que está sendo estudado. As metas precisam ser compreensíveis, adequadas e factíveis. A divulgação precisa ser transparente. Este capítulo traz uma metodologia que, considerando tais questões, procura apresentar uma forma de auxiliar, por meio de metas, o avanço de indicadores educacionais em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) municipais.

## **POR QUE AVALIAR E PROPOR METAS PARA ARRANJOS MUNICIPAIS?**

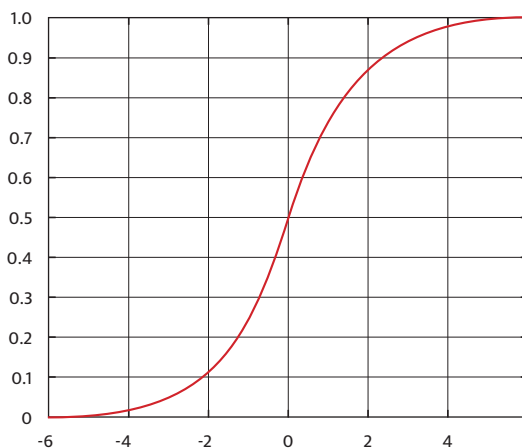
A avaliação de Arranjos pode ser muito efetiva para a obtenção de um diagnóstico que, seguido de um planejamento articulado a partir de esforços conjuntos, consiga promover avanços nos sistemas educacionais dos municípios, buscando uma maior equidade entre eles.

O Plano Nacional de Educação (PNE) que deve ser aprovado em 2012 traz muitos desafios às redes educacionais do País. Mui-

tas dessas redes são pequenas e, considerando a ambição de várias das metas propostas, precisarão do apoio do governo federal e até de outras organizações. Nesse contexto, um Arranjo educacional pode ser uma ótima solução para facilitar a comunicação entre o governo federal e essas redes, que, unidas a outras, poderão buscar articulações para resolver problemas comuns. >

## O INÍCIO DA CULTURA DE METAS

Exemplo de curva logística



A maioria das metas em relação ao atendimento escolar e às proficiências dos alunos se baseia em uma curva logística (curva em formato de “S”). Nessa curva, o estado inicial de crescimento é exponencial, até que em determinado momento a taxa de crescimento começa a cair até chegar à maturidade, local em que o crescimento se detém. A nota técnica do Todos pela Educação apresenta a lógica em utilizar curvas logísticas para indicadores de Educação:

À medida que o atendimento se aproxima da universalização, fica mais difícil atrair as crianças para as escolas. Inicialmente, políticas públicas têm efeitos positivos maiores sobre as taxas de atendimento. Entretanto, conforme aumentam essas taxas, os motivos pelos

quais as crianças continuam fora das escolas ficam cada vez mais difíceis de serem revertidos por meio de políticas públicas de Educação. (Nota técnica preliminar das metas do Todos pela Educação.)

Nesse documento se afirma, aliás, que as “metas parciais elaboradas pelo Todos pela Educação buscaram refletir dificuldades reais associadas ao aumento dos indicadores por meio da utilização da função logística”. Os principais motivos para utilizar uma curva em “S” para projeções de metas são:

- investimentos de infraestrutura demandam certo tempo para gerar resultados;
- a cultura de metas também precisa de um tempo para ser incorporada;
- quanto mais próximo da meta, mais difícil é aumentar o indicador (alunos que ainda não foram incluídos devem ser os mais difíceis de incorporar à escola, por exemplo).

Outro aspecto a ser considerado quando se cria metas intermediárias é a necessidade de convergência dos indicadores das redes ou localidades avaliadas. Se uma unidade da federação tiver 70% dos alunos com aprendizado adequado e em outra o percentual for de 60%, é importante que ambas evoluam, mas também é fundamental que a segunda consiga reduzir a diferença em relação à primeira, pois independentemente do local onde uma criança mora, ela deve ter as mesmas condições de obter um aprendizado adequado (ou a mesma chance de frequentar a escola, por exemplo). Essa visão também aparece nas metodologias de outras metas que avaliam indicadores educacionais no Brasil:

A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6.0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional. (Artigo do Inep sobre as metas do Ideb.)

A visão da necessidade de buscar a equidade com as metas é bastante importante. Porém, muitas vezes, as redes com os piores indicadores são as que recebem menos investimentos, e, por isso, podem estar entre as que terão mais dificuldades para evoluir. Atentar para esse ponto e buscar objetivos factíveis e, ao mesmo tempo, ambiciosos, talvez seja um dos maiores desafios na proposição de metas em Educação.

### **POR QUE METAS INTERMEDIÁRIAS SÃO IMPORTANTES?**

A criação de metas parciais ou intermediárias é importante para apontar se uma gestão poderá ou não alcançar a meta final estipulada. Esses indicadores são uma forma de gerar compromisso e permitir mudanças de rumo para que a meta final seja alcançada. Além disso, eles se caracterizam como uma forma de a sociedade acompanhar se os objetivos traçados estão evoluindo conforme o esperado.

Para que as metas intermediárias tenham um impacto positivo de mobilização, é necessário que as redes entendam como esses indicadores foram gerados – e para isso é importante que a metodologia utilizada seja simples e clara, e que as metas, sendo tangíveis, dialoguem com a realidade.

Neste capítulo, mostramos o processo de elaboração de metas para Arranjos municipais para atendimento em creches (parte da Meta 1 do PNE<sup>1</sup>), mas a metodologia também pode ser aplicada na criação de metas intermediárias para outros indicadores.

### **O ATENDIMENTO ESCOLAR DE CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NO BRASIL**

As taxas de atendimento em Educação Infantil no Brasil são consideravelmente baixas. A figura a seguir aponta que apenas qua-

---

1. Texto da Meta 1 do substitutivo de 24 de abril de 2012 do PNE: “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE”.



A Figura 1 mostra que a região Norte é a que tem as menores taxas de atendimento na Educação Infantil, sendo também a região que possui menos recursos financeiros para investir em Educação. Mesmo que permitamos, conforme a metodologia sugerida nas próximas páginas, avanços mais suaves em um primeiro momento (já que a região Norte tem uma população com nível socioeconômico baixo e boa parte da população reside em áreas rurais), é necessário, para que possamos promover a equidade em Educação, um aumento no investimento dos municípios e nos Arranjos que ficam nessas regiões.

### **METAS INTERMEDIÁRIAS PARA AS TAXAS DE ATENDIMENTO ESCOLAR DE 0 A 3 ANOS**

Imagine um município fictício A. Em 2010, esse município possuía 30% de suas crianças de 0 a 3 anos em alguma escola, e a meta desse município é ter, em 2020, 50% das crianças atendidas. É necessário, portanto, um avanço de 20 pontos percentuais. Se considerarmos que esse município deverá, a partir de 2010, aumentar seu indicador em 2 pontos até chegar aos 50% em 2020, teremos que dos 20 pontos percentuais que o município precisava alcançar ele cumpriu 10% a cada ano.

A metodologia a seguir traz esta ideia: quanto o município ou Arranjo deve obter em cada ano para atingir a meta final? Uma opção para o município A poderia ser esta: >

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,0%	10,0%	10,0%	15,0%	15,0%	15,0%	10,0%	10,0%	5,0%	5,0%

O exemplo mostra que o município deveria evoluir da seguinte forma até alcançar a meta de 50% em 2020 (já que o avanço de um ponto percentual representa 5% do crescimento necessário pelo município): >

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
30%	31%	33%	35%	38%	41%	44%	46%	48%	49%	50%



Esse modelo permite aos municípios que já estão mais estruturados criar metas mais ambiciosas para os primeiros períodos, ou até mesmo que o município busque alcançar uma meta final maior do que a previamente estabelecida. Essas taxas também podem ser discutidas pela gestão de um município, ou Arranjo, com base nas informações disponíveis e nas simulações que fizerem.

Escolheu-se essa metodologia na criação de metas intermediárias para que elas fossem facilmente interpretáveis por pessoas não especializadas em ciências exatas. A ideia é ter números críveis e defensáveis. Recentemente, após a divulgação dos resultados do Ideb, questionou-se se as metas desse indicador não seriam pouco ambiciosas. Talvez pelo fato de a metodologia aplicada na criação das metas não ser simples, o governo federal ficou em uma situação difícil para argumentar sobre a legitimidade de tais metas. O mesmo acontece com as metas do Todos pela Educação, que também são baseadas em uma curva logística difícil de ser explicada a um leigo. Por isso, optou-se aqui pela criação de metas intermediárias que sejam de fácil leitura. O exemplo a seguir ilustra o raciocínio:

Considere um balde de água que comporta dois litros. Digamos que hoje esse balde tenha um litro de água. Quanto de água posso colocar por dia, durante dez dias, para que o balde tenha dois litros de água? Posso colocar tanto 0,1 litro de água todos os dias como colocar menos nos primeiros dias e mais nos últimos e vice-versa. Há diversas possibilidades.

A ideia das metas intermediárias segue essa mesma linha: os municípios e os Arranjos estão em um patamar inicial e possuem uma meta final. Para atingir a meta, é possível percorrer diversos caminhos: o município pode evoluir mais nos primeiros anos ou nos últimos, por exemplo. Como foi apresentado no início deste texto, uma evolução em “formato de S” talvez seja factível, então, o que se propõe a seguir busca apenas apresentar essa curva de forma mais palpável e atentando às características dos Arranjos ou municípios.

## CHEGANDO A PROJEÇÕES DE METAS

No tocante às metas para Arranjos municipais relativas a indicadores de atendimento escolar, podemos listar alguns pontos que devem ser considerados na elaboração delas:

- o impacto da criação da meta para o Arranjo pode levar algum tempo, assim como a atuação em Arranjos necessita de um tempo de adaptação das redes;
- o impacto do incentivo de uma prática de uso de metas não ocorre em curto prazo;
- em relação ao orçamento das redes, deve-se considerar o impacto de acontecimentos que influenciam o montante de recursos disponíveis, como, por exemplo, o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para a Educação;
- em relação a investimentos na região, é importante avaliar se os municípios dos Arranjos recebem algum tipo de apoio financeiro de alguma organização;
- o impacto do Plano Nacional de Educação;
- a localização das escolas (rurais ou urbanas);
- o nível socioeconômico dos alunos.

Recomenda-se uma discussão pautada nesses aspectos para que se avance na definição de metas ambiciosas e factíveis que promovam a qualidade e a equidade da Educação no Brasil.

Embora a sugestão inicial fosse fazer projeções de acordo com graduações de nível socioeconômico e percentual da população em idade escolar na área rural, o que poderia estabelecer até oito formas distintas de aumentar a taxa de atendimento, optou-se por apenas três curvas de projeção diferentes. Isso simplifica o entendimento dos gestores em relação às metas intermediárias. A ideia é apenas ser mais flexível com municípios que hoje têm desafios maiores para aumentar a taxa de atendimento escolar.

Após algumas análises, chegou-se a três modelos:

1. percentual da evolução necessária que deve ser alcançada em cada ano nos Arranjos municipais padrão;

2. percentual da evolução necessária nos Arranjos com alto percentual de alunos com baixo nível socioeconômico ou alto percentual de crianças em áreas rurais;
3. percentual da evolução necessária nos Arranjos com altas taxas de alunos com baixo nível socioeconômico e de crianças em áreas rurais. >

#### Arranjos Padrão 1:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,0%	7,5%	10,0%	12,5%	15,0%	15,0%	12,5%	10,0%	7,5%	5,0%

#### Arranjos Padrão 2:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,0%	6,0%	8,0%	11,0%	12,0%	13,0%	13,0%	12,0%	11,0%	9,0%

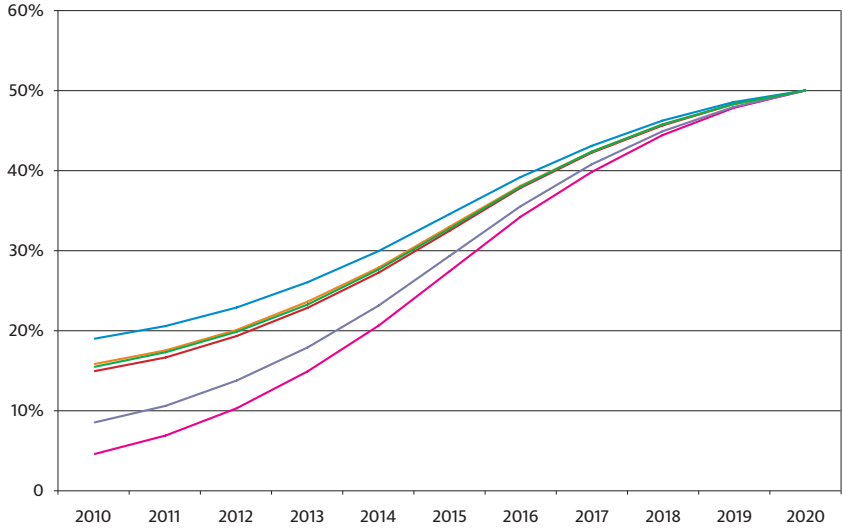
#### Arranjos Padrão 3:

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,0%	5,0%	7,0%	10%	12,0%	15,0%	15,0%	13,0%	10,0%	8,0%

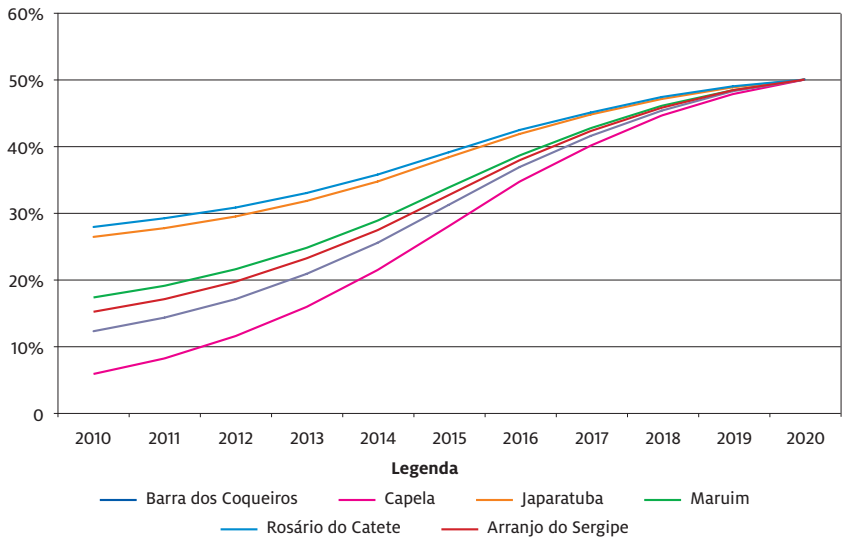
Para Arranjos Padrão 1, como o impacto da criação da meta e do Arranjo não ocorre em curtíssimo prazo, sugere-se evoluções mais modestas nos primeiros anos. O maior montante de recursos que se espera que os municípios recebam nos próximos anos favorece um aumento do crescimento ao longo desse tempo até as taxas sofrerem uma queda por ser mais difícil incluir as crianças que nos últimos anos ainda não o foram. A lógica é semelhante à proposta pela curva logística.

Para os Arranjos Padrão 2 e 3, sugere-se que avanços mais suaves sejam permitidos nesses locais em um primeiro momento, dadas as dificuldades existentes. Também se espera que ao longo do período haja investimentos nesses locais em prol da equidade. >

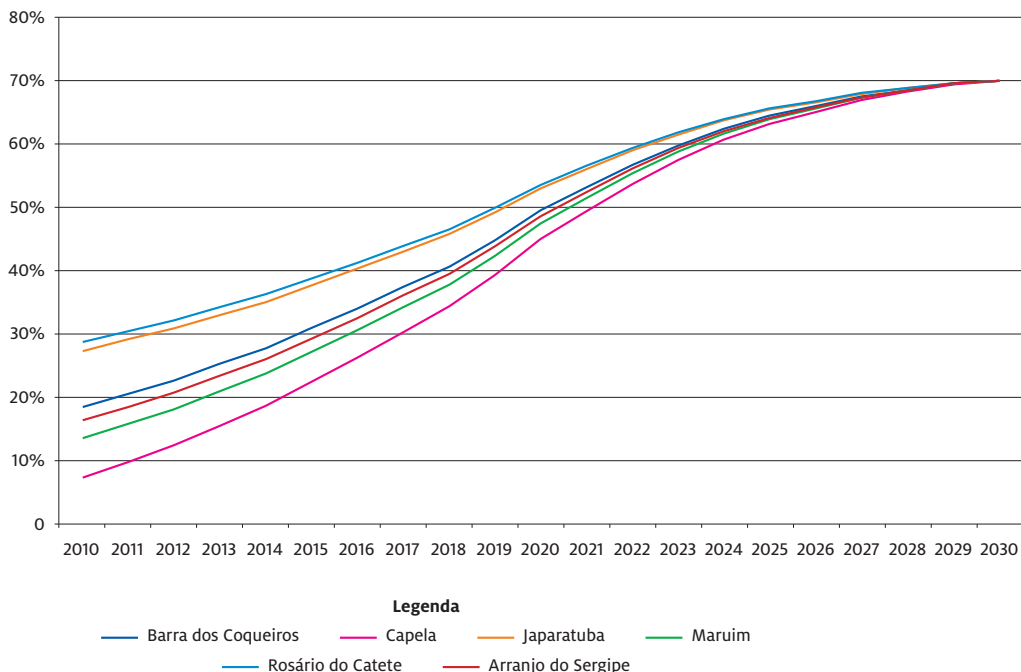
**FIGURA 2: EXEMPLO DE EVOLUÇÃO DE MUNICÍPIOS OU DE ARRANJOS QUE SE ENCAIXAM NO PADRÃO 1**



**FIGURA 3: PROJEÇÃO DAS METAS DE UM ARRANJO DE SERGIPE – CONVERGÊNCIA EM 2020**



**FIGURA 4: PROJEÇÃO DAS METAS DE UM ARRANJO DE SERGIPE – CONVERGÊNCIA EM 2030**



Uma discussão importante é se todos os Arranjos municipais possuem condições de atingir um patamar de 50% de atendimento escolar para crianças de 0 a 3 anos em 2020 ou no final da data de vigência do PNE. A discussão em relação a metas “finais” semelhantes não aparece nas notas técnicas de diversos documentos que trazem o conceito de metas para indicadores educacionais. Como o objetivo de 50% de crianças de 0 a 3 anos é nacional, as metas de alguns municípios poderiam ser menos ambiciosas, de modo a compensar municípios que obtivessem taxas inferiores a 50%. Anteriormente, foram apresentadas duas projeções: na Figura 3, todos os municípios devem obter em 2020 uma taxa de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos; na Figura 4, apenas o Arranjo precisa atingir 50% em 2020, sendo que em 2030 todos os municípios devem atingir o patamar de 70%.

## **SOBRE OS DADOS**

Para cada idade foi calculado o número de matriculados na Educação Básica, o número de residentes e o percentual estimado de alunos atendidos. Com esses percentuais, é possível saber qual é a situação dos municípios e dos Arranjos em relação à primeira meta do PNE.

O número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas é obtido por meio do Censo da Educação Básica, enquanto o número de residentes é obtido pelo Censo Demográfico ou por projeções populacionais intercensitárias. No cruzamento desses dados deve-se atentar para o fato de que a data de referência do Censo da Educação Básica é diferente da data de referência do Censo Demográfico e das projeções intercensitárias. Enquanto a data-base para o Censo da Educação Básica em 2010 foi o dia 26 de maio, para o Censo Demográfico foi 31 de julho. Não compatibilizar as datas de referência fará com que as taxas de atendimento fiquem distorcidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRÓXIMOS PASSOS**

Em um País que necessita urgentemente reduzir a desigualdade, não se apresenta como política equitativa propor metas finais mais modestas para os locais que tiverem menos recursos. Porém, a discussão precisa se pautar em recursos, pois estes são um meio fundamental para a obtenção das metas. Por isso recomenda-se que, caso um município tenha um nível de investimento muito inferior ao de outros, isso seja usado como um deflator.

Em relação à meta discutida neste texto, outro fator que deve ser considerado é a demanda por vagas em creche (etapa de ensino destinada a crianças de 0 a 3 anos). O atendimento a crianças dessa idade não é obrigatório, no entanto, existe uma meta nacional para o atendimento de 50% das crianças desse segmento até 2020 (PNE), e isso deve ser pensado nas políticas feitas pelos municípios.

O custo por aluno na Educação Infantil é muito superior ao das outras etapas da Educação Básica, já que o número adequado de alunos por turma para essa etapa é menor do que o adequado para outras etapas da Educação Básica. Logo, além dos fatores que foram considerados, é necessário atentar para a criação de metas

que sejam factíveis, além do fato de que o montante de recursos disponíveis no Arranjo é um ponto importantíssimo da discussão.

Outro aspecto fundamental é a estrutura física existente no Arranjo e as particularidades que podem não estar refletidas no indicador. O desafio de aumentar a taxa de atendimento difere de acordo com a circunstância, ou seja, é um se não tivermos vagas disponíveis e poucos terrenos em locais onde há grande demanda por vagas em creche, e outro se nos estabelecimentos de ensino disponíveis houver estrutura para aumentar a oferta de vagas. A discussão sobre o que é investimento fixo e o que seriam despesas operacionais é algo que pouco se considera, embora seja muito importante.

Como estamos considerando a criação de planos municipais, espera-se que gere um efeito positivo de mudanças nos municípios. No entanto, é necessário um período de adaptação para que isso aconteça, e caso o processo ocorra de forma mais lenta ou mais rápida do que o esperado, não se deve eliminar a possibilidade de revisão das metas.

Este texto elencou algumas ideias de como pensar metas se atendo mais ao contexto de informações qualitativas, de modo que a proposição seja mais clara para os agentes que deverão buscar o cumprimento delas. Espera-se que novas contribuições sejam apresentadas à discussão, auxiliando para que o conceito de metas possa efetivamente se transformar em um mecanismo de auxílio aos gestores, não apenas uma métrica para cobrança.

# Contribuição para o fortalecimento do Regime de Colaboração

**PRISCILA CRUZ**

*Diretora executiva do movimento Todos Pela Educação*

## 1. AVANÇOS E DESAFIOS

As mudanças estruturais mais recentes vividas pelo País, tais como a redemocratização, na década de 1980, com o movimento das Diretas Já, e o controle do processo inflacionário, na década de 1990, com a participação das donas de casa aliada ao sucesso do Plano Real, revelam a importância da mobilização da sociedade. O Brasil vive um momento histórico na sua economia, gerando inúmeras janelas de oportunidade para a juventude no mundo do trabalho. Todavia, observa-se claramente que boa parte dos jovens não está preparada para o mercado em função da baixa qualidade de sua formação educacional. Dessa forma, a sustentabilidade futura do Brasil passa necessariamente por maiores investimentos em infraestrutura e Educação.

No início dos anos 2000, as pesquisas de opinião mostravam que a Educação ocupava uma posição de pouco destaque, em termos de prioridade, para a população brasileira. Se um povo não prioriza sua Educação, como esperar mudanças estruturais importantes nessa área por parte dos governantes? Como tornar a Educação uma prioridade para o País?



Tal questão não era simples de ser respondida e enfrentada, uma vez que a dívida histórica do Brasil com sua população, na área educacional, é gigantesca. Foi com essa percepção que, em 2006, surgiu o movimento Todos pela Educação, com a missão de mobilizar o País para prover uma Educação de qualidade para todos. A iniciativa tinha a clareza de que o enfrentamento desse desafio passava necessariamente pela participação da sociedade, e isso se coadunava com um sábio provérbio africano: “Para educar uma criança é preciso toda uma aldeia”.

Não se pode dizer que a Educação brasileira não tenha melhorado. É bem verdade que a fotografia está longe da desejável, mas é bem melhor do que a de quinze anos atrás. O País ampliou de forma expressiva o acesso à escola: hoje são 51,5 milhões de estudantes matriculados na Educação Básica pública e privada – creche, pré-escola, Ensinos Fundamental e Médio, Educação Profissional, Especial e de Jovens e Adultos. Desses 51,5 milhões, 43,9 milhões estudam nas redes públicas (85,4%) e 7,5 milhões em escolas particulares (14,6%). Além disso, o País desenvolveu dois robustos sistemas de apoio à melhoria da Educação Básica: um de avaliação de desempenho escolar (Saeb<sup>1</sup>, Prova Brasil e Enem<sup>2</sup>) e outro de financiamento (Fundeb<sup>3</sup>). Ambos são dois belos exemplos de continuidade de políticas públicas.

Apesar disso, o Brasil ainda está longe de ter a Educação oferecida nos países que estão no topo da Educação Básica mundial, como podemos observar na Tabela 1, com base nos resultados do Pisa<sup>4</sup> em matemática e leitura. >

---

1. Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

2. Enem – Exame Nacional do Ensino Médio.

3. Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

4. PISA – Programme for International Student Assessment da OECD (Organization for Economic Co-operation and Development).

TABELA 1: DESEMPENHO EM MATEMÁTICA E LEITURA, EM 2006, DO BRASIL E DE OUTROS PAÍSES NO PISA*		
País	Matemática	Leitura
China (Taiwan)	549 (1º)	496 (16º)
Finlândia	548 (2º)	547 (2º)
Hong Kong	547 (3º)	536 (3º)
Coreia do Sul	547 (4º)	556 (1º)
Uruguai	427 (42º)	412 (42º)
Chile	411 (47º)	442 (38º)
México	406 (48º)	410 (43º)
Argentina	381 (52º)	378 (53º)
Brasil	369 (54º)	393 (49º)

Fonte: PISA

\* Entre parênteses a posição no ranking.

Resultados de avaliações baseadas nos instrumentos citados anteriormente também revelam que se o Brasil vem melhorando nos últimos anos nas séries iniciais do Ensino Fundamental, tanto em língua portuguesa como em matemática, o mesmo não acontece nas séries finais dessa etapa da Educação Básica, como no Ensino Médio. Isso pode ser visto na Tabela 2, que mostra o percentual de alunos com aprendizado adequado em matemática ao final de cada etapa da Educação Básica.

TABELA 2: PERCENTUAL DE ALUNOS QUE APRENDERAM O QUE SERIA ESPERADO EM MATEMÁTICA AO FINAL DE CADA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA						
Etapa da Educação Básica	1999	2001	2003	2005	2007	2009
5º ano do EF	14,4%	14,9%	15,1%	18,7%	23,7%	32,5%
9º ano do EF	13,2%	13,4%	14,7%	13,0%	14,3%	14,7%
3º ano do EM	11,9%	11,6%	12,8%	10,9%	9,8%	11,0%

Fonte: Relatório de Monitoramento das Metas do Todos Pela Educação, 2010.

Apesar da ampliação na taxa de escolarização e no acesso à escola, ainda se observa um panorama excludente. O atual quadro educacional revela que:

1. O Brasil tem ainda 3,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola.

2. Da população com 15 anos ou mais, cerca de 9,7% são analfabetos plenos, ou seja, nessa faixa etária, 14 milhões de brasileiros ainda não sabem ler ou escrever.
3. Muitos alunos ficam pelo caminho ao longo da Educação Básica, 79% concluem o 9º ano do Ensino Fundamental e apenas 58% concluem o 3º ano do Ensino Médio.

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), cabe ao Estado a garantia do direito à Educação de qualidade. A oferta de uma Educação de qualidade social para todos é, portanto, um desafio nacional a ser vencido. Isso significa acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica.

Mas, como visto anteriormente, o País está longe de alcançar esse desejável patamar educacional. Se a Educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado sua oferta com qualidade, é preciso que esse mesmo Estado se organize para garantir seu cumprimento. E isso passa pela implantação, de fato, de um Regime de Colaboração que defina com clareza o papel e a responsabilização de cada ente federado na oferta educacional. Notadamente, nesse desafio também se inclui a própria sociedade, pois sua mobilização promove a necessária “temperatura” para a mudança, que muitas vezes requer coragem e firmeza para se efetivar.

## **2. PROMOVENDO O REGIME DE COLABORAÇÃO**

O Regime de Colaboração previsto na Constituição e na legislação é visualizado e posto em prática, em geral, através das relações União-estados e União-municípios. A colaboração, ou mesmo a cooperação, do tipo município-município, ou seja, envolvendo entes federados do mesmo nível administrativo, é pouco observada no País. Os municípios, como se sabe, são os atores centrais do processo que visa assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade e a desenvolvê-la no espaço geográfico comum a eles, mas de forma articulada com os estados e a União.

Entretanto, a experiência vem mostrando que essas unidades da federação representam a fatia mais frágil da configuração geopolítica e administrativa brasileira, em função de limitações orçamentárias, ausência de quadros técnicos, graves problemas de descontinuidade política, entre outros fatores. Criar mecanismos que promovam a cooperação entre eles pode representar um passo decisivo para vencer essas limitações e estabelecer condições para assegurar a oferta de uma Educação de qualidade nas duas primeiras etapas da Educação Básica.

Assim, foi reconhecendo a fragilidade desse ente federativo e a necessidade de fortalecê-lo em função do papel estratégico que exerce na oferta educacional que institutos e fundações de empresas vêm promovendo, cada vez mais, um número maior de ações no campo da Educação em parceria com os municípios. Os investimentos hoje, segundo os últimos números do Grupo de Institutos e Fundações de Empresas (Gife), giram em torno de dois bilhões de reais.

Esse trabalho de corresponsabilidade social dos institutos e fundações com os municípios também vem promovendo e provocando um maior envolvimento da sociedade com o desafio da Educação de qualidade. Se hoje se reconhece com mais clareza os avanços no campo educacional, especialmente como um direito inalienável da população brasileira, também ficou claro que a velocidade não é a desejável. Nesse sentido, o movimento Todos pela Educação vem cumprindo um papel estratégico não só de mobilização pela causa, mas também de chamar a atenção para a necessidade de uma agenda urgente para a Educação.

Foi o próprio movimento Todos pela Educação que apoiou e incubou, em 2009, uma importante experiência de cooperação entre municípios do Recôncavo Baiano, em decorrência de um desafio colocado pelo Instituto Votorantim e que deu origem aos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). O Instituto, apesar dos esforços empreendidos na região, observava índices educacionais extremamente preocupantes e reconhecia, naquele momento, que um caminho mais sólido para o enfrentamento da questão passava por tratar o desafio educacional com um olhar sobre o território, ultrapassando as lindes de um só município.

Essa observação panorâmica sobre a região poderia não só evitar alguns dos problemas gerados pelas discontinuidades dos governos, como também contribuir para a promoção de um ambiente mais colaborativo. Os ADEs seriam, assim, instrumentos indutores de cooperação e colaboração entre municípios, articulados com os estados e a União, e contando, quando necessário, com a contribuição transversal dos institutos e fundações.

O caso da iniciativa no Recôncavo Baiano tornou-se um belo exemplo de como a sociedade pode contribuir para o fortalecimento e a implementação do Regime de Colaboração. O Arranjo iniciado na região inspirou os demais Arranjos implantados no País, como já foi visto em dois capítulos deste livro, que mostram tais experiências na prática: uma desenvolvida pela Comunidade Educativa Cedac com apoio da Fundação Vale, e outra organizada pelos municípios da região Noroeste de São Paulo, liderados por Votuporanga com o apoio do Todos pela Educação.

### **3. UMA EXPERIÊNCIA QUE CHEGA AGORA AO NOVO PNE (2011-2020)**

Como visto anteriormente, a oferta de uma Educação de qualidade social para todos ainda é um desafio nacional a ser vencido, e para enfrentá-lo torna-se imperioso que o Estado se organize, estabelecendo com clareza e de forma colaborativa a responsabilização de cada ente federado. Aqui, mais uma vez, movimentos da sociedade vinculados à área da Educação tiveram um papel central, junto ao Congresso Nacional, na promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que alterou o art. 214. Estabeleceu-se, assim, que o PNE, de duração decenal, terá como objetivo articular o Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

No Projeto de Lei nº 8.035/2010, relativo ao novo PNE e em tramitação no Congresso Nacional, foi incorporado o modelo de

ADE como mecanismo eficaz para o fortalecimento do Regime de Colaboração, conforme as Emendas ao Substitutivo descritas a seguir:

- Emenda ao Substitutivo nº 74: propõe acrescentar § 5º ao art. 6º do Substitutivo com a previsão de que o “fortalecimento do Regime de Colaboração horizontal entre municípios, articulado com o Regime de Colaboração vertical envolvendo estados e União, pode ser implementado mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação”. Aprovada, na forma do inciso XI do art. 2º por sua importância. Regime de Colaboração deve figurar como diretriz.
- Emenda ao Substitutivo nº 95: acrescenta dois parágrafos. No primeiro, prevê a criação de instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados; no segundo, prevê a possibilidade de organização das políticas por meio de ADEs, ou seja, de cooperação entre municípios. A emenda é acatada, nos termos da redação adotada no novo Substitutivo. É salutar prever a existência legal desse espaço interinstitucional. A institucionalização dos Arranjos merece ser incentivada.

Esse é mais um exemplo de como a sociedade pode contribuir para fazer avançar as mudanças na Educação.

#### 4. O DESAFIO EM CURSO

Os Arranjos promovem um novo olhar na gestão da Educação em termos de ação territorial, saindo de um modelo essencialmente verticalizado de gestão para um modelo mais horizontal. Isso representa uma mudança de cultura, que exige não apenas tempo para se consolidar, mas também disciplina e organização permanentes.

Isso, por sua vez, vai exigir dos institutos e fundações uma reorganização na forma de atuação, no sentido de uma maior articulação e cooperação, evitando as indesejáveis sobreposições. Assim, um dos desafios é a necessidade de criar uma estrutura, possivelmente um instituto específico ou conselho, capaz de arti-

cular institutos e fundações no processo de estruturação e implementação, quando requerido, dos ADEs locais.

O processo de articulação e de cooperação poderia ser implementado mediante o aval das várias instituições apoiadoras dos Arranjos, que, *a priori*, poderiam ser identificadas em três grupos distintos:

**Grupo 1:** Todos pela Educação, Comunidade Educativa Cedac, Instituto Chapada, Instituto Mind Group e Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, entre outras, cujo papel seria mais de mobilização, fomento de estudos, formação *in loco* e desenvolvimento do modelo.

**Grupo 2:** Fundação Vale, Instituto Natura, Fundação Lemann, Instituto Gerdau, Instituto Votorantim, Mindlab e Fundação Itaú Social, entre outras, cujo papel seria o da corresponsabilidade social na gestão e no financiamento.

**Grupo 3:** instituições internacionais, como a Unesco, que poderiam contribuir como observadores externos do processo de implantação e de funcionamento dos Arranjos.

Com esse perfil multi-institucional, esse instituto ou conselho teria como missão apoiar a estruturação e o desenvolvimento de ADEs visando ao fortalecimento do Regime de Colaboração entre municípios, em articulação com estados e União, e a consequente melhoria dos indicadores educacionais do território.

Naturalmente, todo esse trabalho deve ser conduzido com a estreita participação e colaboração da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Ministério da Educação (MEC).

No entanto, é preciso que o próprio MEC, como responsável direto pelas macropolíticas de Educação no País, se organize internamente em termos de uma Portaria, por exemplo, capaz de definir a responsabilidade de suas secretarias internas, mais precisamente a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de

Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), de forma que os ADEs sejam tratados, de fato, como uma política pública articulada de Estado, em consonância com a homologação do Parecer e Resolução do CNE feitos pelo próprio MEC.





















Este livro foi composto nas fontes Milo e Milo Serif  
e impresso em outubro de 2012.

Superar as desigualdades regionais e garantir uma Educação de qualidade às crianças e jovens do País passa pela implementação de um Sistema Nacional de Educação. Para isso, União, estados, Distrito Federal e municípios devem agir de forma transversal, cooperativa e não competitiva. Uma das maneiras de colocar em prática esse tão desejável e necessário Regime de Colaboração são os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Embora tenham forte vocação intermunicipal, os ADEs envolvem todos os entes federados e, eventualmente, instituições privadas e não governamentais. Este livro, publicado pela Fundação Santillana com apoio da Editora Moderna, reúne experiências bem-sucedidas dessa natureza e mostra que o fortalecimento e a disseminação do Regime de Colaboração e dos ADEs são caminhos viáveis e eficazes para aumentar a equidade entre os cidadãos, e, por consequência, o desenvolvimento do Brasil.

ISBN 978-85-63489-09-8



9 788563 489098