

Fernando Luiz Abrucio

# Cooperação Intermunicipal

experiências de  
Arranjos de Desenvolvimento  
da Educação no Brasil

Realização

colabora  
educação



INSTITUTO  
POSITIVO



---

## Texto de orelha da edição impressa

O sucesso dos resultados da educação brasileira nos próximos anos inegavelmente passará pelo sucesso do trabalho dos municípios. Mas a pergunta que se faz é: como ampliar o potencial de sucesso educacional dos municípios quando 70% deles são de pequeno porte e enfrentam inúmeras fragilidades financeiras, técnicas e administrativas?

Um trabalho sistemático e consistente que parta da união de Secretarias Municipais de Educação de uma mesma região pode ser um modelo interessante para congregar esforços e enfrentar adversidades que, quando confrontadas isoladamente, são difíceis e demoradas de superar.

O **Instituto Positivo** atua em favor da melhoria da qualidade da **Educação Pública**, por meio do incentivo ao Regime de Colaboração. Sua atuação consiste tanto no apoio à implantação de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)** quanto na produção e disseminação de conhecimento sobre o tema.

Esta publicação foi inteiramente dedicada ao estudo do **ADEs**, que consiste em um modelo de **colaboração territorial**, basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à **Educação** de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

Além do resgate da literatura sobre essa temática, esta obra traz uma análise profunda das experiências de sete **ADEs** do Brasil, considerando aspectos que passam pela governança, diagnóstico, metas, processos e os resultados.

Ao dar visibilidade sobre como esses municípios organizados em **Arranjos** conseguiram se unir e estão, coletivamente, superando as adversidades em prol da melhoria da qualidade da **Educação Pública**, espera-se incentivar o debate sobre esse modelo de articulação, bem como incentivar a criação de novos **ADEs** no Brasil, oferecendo informações detalhadas sobre o que deve ser considerado quando se pretende implementar o modelo de **Regime de Colaboração**.

**Instituto Positivo**

---

# Cooperação Intermunicipal

experiências de  
Arranjos de Desenvolvimento  
da Educação no Brasil

Alunos do ADE/Granfpolis  
Foto: Maira Weber

colabora  
educação



 **INSTITUTO  
POSITIVO**



Fernando Luiz Abrucio

# Cooperação Intermunicipal

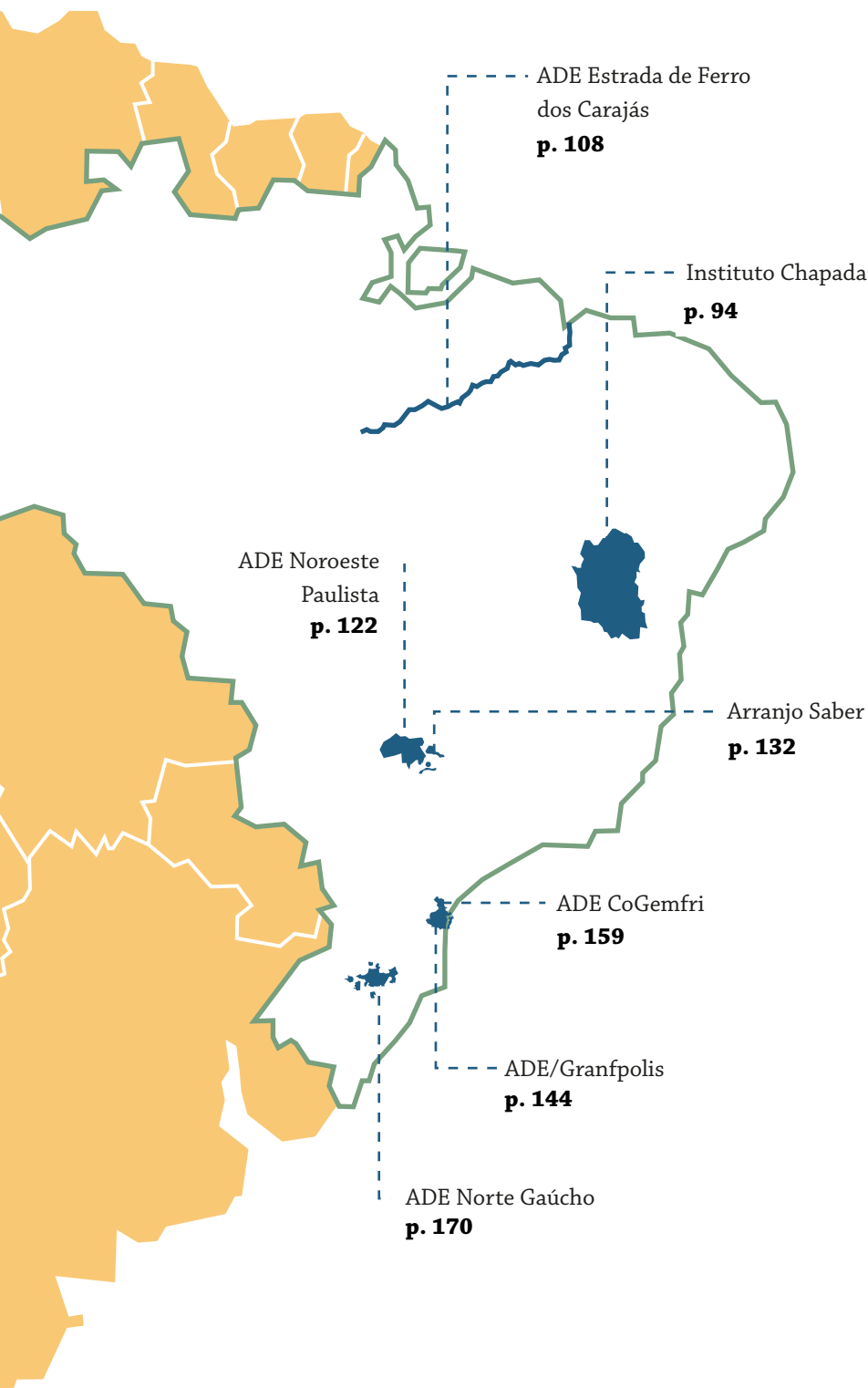
experiências de  
Arranjos de Desenvolvimento  
da Educação no Brasil

---

## Localização dos ADEs pesquisados







· ADE Estrada de Ferro dos Carajás  
**p. 108**

Instituto Chapada  
**p. 94**

ADE Noroeste Paulista  
**p. 122**

Arranjo Saber  
**p. 132**

ADE CoGemfri  
**p. 159**

ADE/Granfpolis  
**p. 144**

ADE Norte Gaúcho  
**p. 170**

---

# Sumário

*Prefácio*, 12

*Introdução*, 16

**Capítulo 1**, 29

A construção histórica do Regime de Colaboração: significado, dilemas e possibilidades

**Capítulo 2**, 55

Cooperação intermunicipal na Educação: o modelo dos ADEs

**Capítulo 3**, 91

Sete experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação: trajetórias e resultados

**Capítulo 4**, 183

As lições dos ADEs: o que deve ser levado em conta para a implementação de Arranjos

*Conclusão*, 232

*Anexos*, 238

*Referências*, 258

*Notas explicativas*, 268

# Prefácio

---



Movimento Colabora Educação foi lançado oficialmente em novembro de 2016, em Brasília, com amplo apoio dos profissionais da **Educação** que participavam do evento da RAE – Rede de Apoio à Educação. Ele nasce da vontade comum de uma série de instituições de fomentar e fortalecer ações cooperativas entre os entes federados no âmbito das Políticas Públicas de Educação, entendendo-as como uma condição necessária para melhoria dos resultados de aprendizagem de todos. Compõem o **Movimento** as seguintes organizações: Movimento Todos pela Educação, as Fundações Itaú Social e Lemann, os Institutos Positivo, Natura, Unibanco e Ayrton Senna e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que liderou a constituição do grupo no bojo da reformulação de sua estratégia de relacionamento com a sociedade civil no Brasil.

Em 2017, além da contratação de um secretário-executivo, foram validados a governança, as estratégias de atuação e o plano de trabalho. Foi implantado também o Comitê Técnico, órgão consultivo formado por pesquisadores e profissionais reconhecidos pela ampla experiência no campo da **Educação** e da gestão pública para colaborar e enriquecer a atuação do **Movimento**.

Um dos eixos estratégicos de atuação do Movimento é o de “Produção e Disseminação de Conhecimento”, pois entendemos que é essencial conhecer em profundidade os aspectos teóricos, legais, institucionais e também as experiências práticas de **Regime**

**de Colaboração na Educação.** E é com orgulho que lançamos esta publicação, que se configura como a primeira obra produzida pelo Colabora Educação e que tem como foco os **Arranjos de Desenvolvimento da Educação.**

Este é o segundo livro sobre associativismo territorial no Brasil que aborda especificamente os **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)**. O primeiro, organizado pelos professores Mozart Neves Ramos e Fernando Abrucio, em 2012, logo após a homologação pelo MEC do parecer do Conselho Nacional de Educação sobre os ADEs, trouxe ricas contribuições sobre o **Regime de Colaboração**, sua fundamentação, importância, desafios, além de apresentar dois casos concretos de **Arranjos**. O momento era marcado pela prosperidade econômica, com ampla discussão sobre a destinação dos *royalties* do pré-sal e em torno da elaboração e da aprovação do Plano Nacional de Educação.

Passados cinco anos, o cenário econômico e político brasileiro é bastante diferente. A crise econômica impõe à União e, principalmente, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios desafios ainda maiores para a implantação da Política Educacional. A coordenação de esforços torna-se ainda mais necessária para a eficiência e a efetividade da gestão administrativa e pedagógica.

No entanto, mesmo que o **Regime de Colaboração** esteja previsto na Constituição Federal, siga os princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) e seja amplamente referenciado no atual Plano Nacional de Educação – o

termo e seus correlatos aparecem em 14 das 20 metas e em 32 das suas 254 estratégias –, ainda existe uma grande dificuldade em colocá-lo em prática.

Assim, esta obra tem por objetivo dar continuidade aos estudos e às análises sobre os **ADEs** como um importante modelo de colaboração intermunicipal. Ao fazer o resgate histórico da Política Educacional Brasileira, ao aprofundar o tema da **Colaboração na Educação**, ao registrar em detalhes a trajetória e os resultados de sete diferentes **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** e ao sistematizar o que deve ser levado em conta para a sua implementação, esperamos contribuir para o aprofundamento do debate nacional em torno desse tema e impulsionar a criação de novos **ADEs** no Brasil com foco na criação das condições necessárias para melhoria dos resultados de aprendizagem de todos.

Movimento Colabora Educação

---



# Introdução



A pesquisa e a experiência prática sempre ressaltaram o papel da **cooperação**<sup>1</sup> na **Educação**. No entanto, essa discussão centrou foco, basicamente, na escola, com duas grandes linhas de pesquisa. Numa primeira, mostrando que o universo escolar depende da **colaboração** entre atores educacionais e comunidade para seu funcionamento e sucesso. Noutra perspectiva, analisando as escolas como instituições fundamentais para criar capacidades colaborativas entre os alunos, uma competência essencial a todos no mundo contemporâneo. Esses dois enfoques são muito importantes, porém existe outro menos abordado e com forte impacto sobre a política educacional, especialmente no Brasil: o tema do **Regime de Colaboração** e, em especial, da **cooperação intermunicipal**.

A organização do sistema escolar brasileiro depende muito das relações intergovernamentais e de sua conexão com os atores não-governamentais. O Brasil é um raro caso internacional, senão único, em que há uma duplicidade na provisão da **Educação Básica**, com dois níveis de governo atuando sob o mesmo universo de possíveis alunos – devido à existência das redes estaduais e municipais de ensino. Às vezes, em uma cidade, na mesma série escolar, há escolas geridas pelo estado e outras pelo município. A Constituição de 1988 referendou esse modelo, com duas

1 Ver notas explicativas.

consequências. A primeira foi a expansão da descentralização, o que levou à municipalização de boa parte do Ensino Fundamental.

Tal fenômeno ocorreu sem que houvesse, na maior parte do país, uma tradição local de provisionar esse serviço, como tampouco os governos municipais tinham todas as capacidades administrativas e financeiras para lidar com essa nova tarefa. Como agravante a esse processo, a imensa maioria dos governos estaduais não desenvolveu capacidades colaborativas junto às municipalidades, embora a nova carta constitucional tenha proposto um Regime de Colaboração (artigo 211).

Diante desses dois problemas, é possível dizer que Governo Federal adotou algumas políticas para melhorar o relacionamento intergovernamental no plano subnacional, como no exemplo da mudança no financiamento por meio da criação do Fundef/Fundeb, ou então na montagem de uma Secretaria específica no MEC para tratar dessa questão – a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE). Não obstante, ainda há poucos incentivos na política educacional nacional capazes de gerar **cooperação** entre estados e municípios, ou entre municipalidades. O fato é que a União, quer seja o Executivo quer seja o Congresso, não instituiu efetivamente um Sistema Nacional de Educação, que estabeleça as interligações e colaborações necessárias entre os entes federativos, tal qual há nas áreas de Saúde, Assistência Social e Recursos Hídricos (FRANZESE & ABRUCIO, 2013).

A **colaboração** intergovernamental tornou-se, assim, um tema essencial para a política educacional. Mesmo tendo uma série de problemas, algumas soluções importantes foram adotadas nos últimos anos com o objetivo de melhorar a interligação entre os governos subnacionais. Um caso paradigmático de sucesso foi o do Ceará, que conseguiu articular com êxito o governo estadual e os municípios por meio do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, o PAIC (PADILHA & BATISTA, 2013; VIERA & VIDAL, 2013; ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017). Por enquanto, contudo, trata-se de exemplo pouco seguido pelo restante dos estados.

A **cooperação** educacional entre governos municipais é baixa no Brasil (GRIN & ABRUCIO, 2017), mas surgiram experiências significativas nos últimos anos, com a criação de alguns importantes consórcios intermunicipais e, especialmente, de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**, os **ADEs**. Elas constituem uma inovação institucional cujas raízes advêm do final da década de 1990, com a experiência da Chapada Diamantina na Bahia, mas que ganhou maior força nos últimos dez anos, com a criação de parcerias entre governos municipais e atores não-governamentais em estados do Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. O potencial cooperativo desses **Arranjos** é enorme, porém sua amplitude, por ora, é pequena.

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação é um modelo de atuação em Regime de Colaboração extremamente

atraente, já que aumenta a intensidade e a qualidade das relações entre os municípios parceiros, amplia a possibilidade de equidade educacional, prioriza o foco no aluno e impacta na qualidade da Educação. Todos esses aspectos positivos se dão graças à colaboração presente em cada uma das instâncias e etapas do trabalho existente em Arranjos voltados para a cooperação intermunicipal.

Levando em conta os dilemas da **Educação** no federalismo brasileiro e dado que os municípios continuarão tendo enorme dificuldade de resolver sozinhos seus problemas de provisão educacional, é vital entender como e por quais razões se formaram nos últimos anos consórcios ou **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**, quais têm sido os resultados dessas experiências e como seria possível aprender com elas para disseminá-las consistentemente a todo o país. Esse é o desafio do presente livro.

Para tanto, o trabalho é dividido em cinco capítulos. No primeiro, analisa-se a questão do federalismo educacional brasileiro com foco no conceito de **Regime de Colaboração**, mostrando quais são as dificuldades e possibilidades cooperativas existentes no Brasil. Depois desse mapa geral, o foco é colocado nos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)**, tema por excelência do livro, definindo esse modelo, analisando sua trajetória de implementação e selecionando alguns casos para serem estudados

com mais profundidade. É exatamente esse o objeto do capítulo seguinte: um estudo mais detido sobre sete casos, reconstituídos por meio de pesquisa de campo, leitura de documentos oficiais e revisão de literatura.

Os dois últimos capítulos fazem a ponte entre o debate conceitual e a pesquisa de campo, com o intuito de apresentar respostas práticas à questão da **cooperação intermunicipal na Educação brasileira**. Assim, no penúltimo capítulo, as experiências de **ADEs** são descritas de forma pormenorizada e comparadas. A partir dos dados da investigação empírica, pretende-se apontar, no quarto capítulo, quais são os elementos que facilitaram a criação de **Arranjos** e garantiram maior ou menor sucesso em seu processo de institucionalização, bem como os desafios que ainda existem para multiplicar e tornar duráveis as experiências de cooperação intermunicipal no campo da política educacional.

Nas considerações finais, além de um balanço sintético dos argumentos do livro, é realçado o quanto os **Arranjos** são importantes para a agenda educacional do país.

Esta obra se propõe a atuar como um livro de consulta. Ao final de cada capítulo poderão ser registradas anotações e dúvidas a respeito da temática “**ADEs**”. Além disso, nos anexos da publicação, há um exemplo de termo de parceria, um modelo de mapa do diagnóstico e um documento sobre a criação de um observatório educacional – elementos que podem instigar, portanto, a implantação de novas experiências de **cooperação intermunicipal**.

---

## Linha do tempo sobre os ADEs

Esta linha do tempo foi produzida para dar continuidade à que foi publicada no livro “Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação”, de Fernando Luiz Abrucio e Mozart Neves Ramos, em 2012, a fim de manter atualizado o registro dos principais fatos históricos atrelados aos **ADEs** no Brasil.

### Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) Cronologia de implantação 2009 – 2017

- 2009 ● **Fevereiro 2009** – Demanda do Instituto Votorantim ao Todos Pela Educação
- **Agosto 2009** – Primeira experiência: 12 municípios do Recôncavo da Bahia. Entidades envolvidas: MEC<sup>2</sup> – SEE-BA<sup>3</sup> – Undime-BA<sup>4</sup>, CEE-BA<sup>5</sup>, Instituto Votorantim, Todos Pela Educação, secretarias municipais de Educação e Universidade Federal do Recôncavo Baiano
- **Setembro 2009** – 15 municípios ao longo da Linha Férrea de Carajás, no Maranhão. Entidades envolvidas:

2 Ministério da Educação

3 Secretaria de Educação do Estado da Bahia/SEE-BA

4 União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Bahia

5 Conselho Estadual de Educação da Bahia/CEE-BA

Comunidade Educativa CEDAC, 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>

● **Outubro 2009** – 14 municípios da região de Votuporanga, São Paulo. Entes envolvidos: os 14 municípios

2010 ● **Janeiro-junho 2010** – 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

● **Março 2010** – Balanço: ADEs de São Paulo e Pernambuco se consolidam; ADE da Bahia não prospera

● **Junho 2010** – Projeto de Lei de autoria do deputado Alex Canziani sobre os ADEs tramita no Congresso. Emenda do Substitutivo no PL<sup>7</sup> do PNE<sup>8</sup> art. 6º, § 5º Incorporação dos ADEs no Projeto de Lei do PNE

● **Setembro 2010** – ADEs são apresentados na CEB/CNE<sup>9</sup>, que aprova a indicação, por unanimidade, da criação da Comissão de Estudos para Parecer e Resolução

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

- 2011 ● **Março-junho 2011** – A CEB/CNE realiza três audiências públicas nos estados de São Paulo e Sergipe e no Distrito Federal com envolvimento de todos os atores locais trabalhando com Educação, com o objetivo de obter contribuições para legitimar a política de ADEs
- **Agosto 2011** – Instituto Natura adota a estratégia de ADEs
- **Setembro 2011** – Parecer e Resolução dos ADEs são aprovados na CEB/CNE
- **Novembro 2011** – Homologação dos ADEs pelo MEC<sup>10</sup>
- **Dezembro 2011** – O ADE de Votuporanga chega a 38 municípios. O trabalho dos Arranjos inspira a criação de uma comissão da CEB/CNE para elaborar Parecer e Resolução para Planos Regionais de Educação
- 2012 ● **Março 2012** – FGV-SP<sup>11</sup> e Unesco<sup>12</sup>, com apoio do MEC e do Instituto Natura, iniciam análise de sistematização dos Arranjos
- **Setembro 2012** – MEC realiza reunião de sistematização com as instituições envolvidas nos ADEs, com relato de experiências
- 2013 ● **Agosto de 2013** – 10 municípios se reúnem na região de São José do Rio Preto. Entidades envolvidas no

10 Ministério da Educação

11 Fundação Getúlio Vargas – São Paulo

12 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



Arranjo Saber: Comunidade Educativa CEDAC, Banco Santander e os 10 municípios participantes

2014 ● **Junho 2014** – Plano Nacional de Educação (2014-2024) é aprovado. O artigo 7º da nova lei prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em Regime de Colaboração em prol do atingimento das metas e da implementação das estratégias previstas no texto. Também prevê que o fortalecimento do Regime de Colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação

2015 ● **Julho de 2015** – MEC publica o relatório final do grupo de trabalho que se dedicou a coordenar e analisar os estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação

● **Dezembro de 2015** – 22 municípios da Grande Florianópolis, em Santa Catarina. Entidades envolvidas no ADE/Granfpolis: Instituto Positivo, Granfpolis<sup>13</sup> e os 22 municípios participantes

2016 ● **Abril de 2016** – 10 municípios da Foz do Rio Itajaí, em Santa Catarina. Entidades envolvidas no ADE CoGenfri: Instituto Positivo, AMFRI<sup>14</sup> e os 10 municípios participantes

13 Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis

14 Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí

- **Outubro de 2016** – O BID<sup>15</sup> promove uma reunião na sede do Movimento Todos pela Educação, a fim de identificar o interesse de algumas organizações em passar a integrar a mesa temática “Regime de colaboração federativa na educação”, no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) do Banco
- **Novembro de 2016** – Lançamento oficial do Movimento Colabora Educação, durante o evento da RAE<sup>16</sup>, em Brasília, uma iniciativa do BID e da Sociedade Civil para fomentar e fortalecer as ações cooperativas na educação
- 2017 ● **Janeiro de 2017** – Lançamento do PAES<sup>17</sup>, inspirado no modelo do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implantado pelo Estado do Ceará. O objetivo é implantar o Regime de Colaboração entre o Estado e os Municípios, a fim de melhorar os indicadores educacionais
- **Março de 2017** – 29 municípios do Norte do Rio Grande do Sul. Entidades envolvidas no ADE Norte Gaúcho: Faculdade Meridional IMED, AMPLA<sup>18</sup>, a Universidade de Passo Fundo os 29 municípios participantes

15 Banco Interamericano de Desenvolvimento

16 Rede de Apoio à Educação – Rede apoiada pelo Instituto Natura

17 Pacto pela Educação do Espírito Santo

18 Associação dos Municípios do Planalto

**Outubro de 2017** – Consed e Undime, com apoio do Movimento pela Base e inspirados pelo Movimento Colabora Educação, realizaram um seminário em São Paulo com o tema “Regime de Colaboração e Preparação para Implementação da BNCC”, considerando que o Regime de Colaboração é uma estratégia imprescindível para uma boa implementação do currículo no país

**Outubro de 2017** – O CODINORP<sup>19</sup>, formado por 10 municípios, criou a Aliança Regional pela Educação, bem como a primeira figura de Secretário(a) Regional de Educação do país, o qual, junto aos secretários locais, irá atuar para aprimorar a gestão e alcançar as metas de aprendizagem e atendimento da educação municipal dos consorciados

<sup>19</sup> Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná



## Capítulo 1

# A construção histórica do Regime de Colaboração: significado, dilemas e possibilidades



desempenho de uma política pública tem múltiplas explicações. Entre elas, uma das mais importantes no mundo contemporâneo diz respeito à configuração político **territorial** de um país. Desse modo, a forma de Estado adotada (Estado Unitário ou Federação), o relacionamento entre centralização e descentralização do poder, a distribuição de competências e papéis entre os níveis de governo, os incentivos à **cooperação** ou à competição intergovernamental, as capacidades governativas dos entes territoriais e as possibilidades de parceria entre a sociedade e o Poder Público no âmbito local são fatores estratégicos para entender o funcionamento e os resultados dos diversos setores governamentais.

A política educacional não escapa dessa regra. A estrutura territorial dos países define como se dá a provisão dos serviços (a quem cabe a gestão das escolas), o modelo de financiamento, as formas de *accountability*, o combate à desigualdade entre os entes governamentais, a criação de modelos pedagógicos que levem em conta as peculiaridades culturais locais e, com grande destaque, as relações de cooperação e competição entre os níveis de governo. Esse último ponto tem aparecido como decisivo para o funcionamento e desempenho da Educação, mais nitidamente em países federativos,

como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Austrália, Argentina, México e, para o que interessa aqui, o Brasil.

A **Educação** brasileira não pode ser compreendida sem uma análise de como ela se insere no desenho **territorial** que o país adotou ao longo do tempo. Com a Independência, em 1822, adotou-se inicialmente uma forma unitarista, a partir da qual os governos subnacionais – então formados pelas Províncias e instâncias locais – tinham pouco poder, todo ele derivado das decisões do Governo Central. Era um modelo com grande concentração de poder político, tributário e administrativo nas mãos da Corte sediada no Rio de Janeiro. Basta lembrar que, a partir do Segundo Reinado, os presidentes de Província eram escolhidos pelo Imperador, que geralmente indicava alguém que não era do próprio local que iria governar.

A legislação educacional do período espelha bem esse modelo **territorial**. A Lei sobre a Instrução Pública, de 1827, que inaugura a regulamentação nacional sobre o assunto, definiu que caberia às Províncias o ensino primário e o secundário, ao passo que caberia ao Governo Central o ensino superior. O Ato Adicional de 1834 confirma essa divisão e assim o será ao longo do Império. Foi desse modo que se inaugurou um padrão de duplicidade de redes, como bem notou Carlos Roberto Jamil Cury (2006: 118), que perpassou toda a história do país. O problema não estava na distribuição das competências, de certo modo natural numa nação continental, mas em outras duas consequências.

A primeira era que os governos provinciais ficaram com a parte inicial do sistema educacional, mas não tinham recursos para executar tal tarefa, uma vez que os tributos estavam extremamente concentrados no Poder Central. Resultado: praticamente não houve avanço educacional e o analfabetismo manteve-se gigantesco. Ressalte-se que o ensino superior ficou com o Governo Central, que não fez grandes esforços para expandi-lo, mas concentrou exatamente suas funções em algo que só poderia, nas condições da época, ser alcançado por quem tivesse custeado seus estudos, isto é, a reduzidíssima elite do país.

A outra consequência foi que esse dualismo do modelo imperial não supunha mecanismos de cooperação e parceria entre os entes territoriais, algo que poderia ter levado os recursos concentrados no Governo Central para as Províncias. Eis aqui um aspecto que gerou efeitos de longo prazo para as relações intergovernamentais no campo educacional.

O modelo **territorial** fortemente centralizado do Império escondia o fato de que o Brasil continha uma série de heterogeneidades territoriais, não só geográficas (grande extensão **territorial**, diversos biomas e distribuição bastante desigual da população), como também políticas, socioeconômicas e culturais. A crise final da Monarquia se deveu, em boa medida, à dificuldade crescente do unitarismo em lidar com tais diversidades. Daí nasceu um



sentimento autonomista das elites regionais, que fizeram da descentralização do poder a grande bandeira em prol da Proclamação da República. A proposta era fazer do país uma Federação, tal como os Estados Unidos, forma de Estado que foi instaurada pela Constituição de 1891.

A adoção do federalismo vai ter um enorme impacto na história brasileira e na forma de organização de suas políticas públicas, incluindo aí a **Educação**. Num sentido mais geral, a Federação se define pela existência de um modelo político **territorial** que precisa garantir, ao mesmo tempo, a autonomia dos níveis de governo e a interdependência entre eles (ELAZAR, 1987). Disto resulta que o poder se torna mais difuso, pois o Governo Federal convive com governos subnacionais autônomos, mas também se faz necessário ter instrumentos de interligação entre essas partes. É por essa razão que Michael Burgess (1993) definiu os países federativos como aqueles que se guiam pela “unidade na diversidade”.

Para além dessa caracterização geral, as Federações diferenciam-se entre si e mesmo ao longo de sua própria história. No caso brasileiro, a singularidade inicial estava na existência de um modelo estadualista, assimétrico e pouco cooperativo. A primeira característica se deveu à adoção de um modelo com grande descentralização de poder político, fiscal e administrativo (competência das políticas públicas) para os estados. Os municípios eram muito frágeis em termos institucionais e a União havia sido

enfraquecida, perdendo parcela importante de seu antigo poder centralizador.

Embora com forte autonomia, os governos estaduais eram muito desiguais, com alguns poucos com maior poder econômico, enquanto o restante era formado por territórios bastante pobres. Por fim, praticamente não havia instrumentos de articulação e interligação intergovernamentais, ou mesmo de combate às desigualdades territoriais.

Tal estrutura federativa teve impacto nas políticas educacionais da Primeira República. Manteve-se o modelo dualista construído nas origens do país e a **Educação Básica** ficou fundamentalmente nas mãos dos estados. Porém, mesmo com maior autonomia política e financeira, a maioria deles não expandiu o ensino de forma significativa. Isso se deve a dois fatores. De um lado, a política estadual era dominada por oligarquias que não estavam interessadas em ampliar o acesso à **educação**, pois seu domínio político e econômico sustentava-se, em boa medida, pela manutenção do atraso social e do analfabetismo. De outro lado, muitos dos governos estaduais tinham poucos recursos públicos, em razão da própria situação de subdesenvolvimento.

A assimetria de desenvolvimento entre os estados teve reflexos na **Educação** durante a Primeira República. Os estados com maior poderio econômico e maior capital social foram os

primeiros a fazer reformas educacionais, com vistas a ampliar a rede de escolas. Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, então capital do país e único lugar cuja política educacional era financiada pela União, iniciaram esse processo. Na década de 1920, outros estados fizeram reformulações importantes, como Bahia, Minas Gerais, Paraná e Ceará. O resultado líquido desse processo foi criar um fosso entre os governos estaduais que ampliaram o acesso educacional e a maioria que não fez isso.

Ressalte-se, ademais, que existia ainda uma grande disparidade entre as capitais e as áreas rurais, não só por conta de disparidades econômicas, mas porque os braços administrativos dos governos estaduais não chegavam em grande parcela do interior – e os municípios não tinham poder, recursos e autonomia para investir em escolas.

A falta de **cooperação** intergovernamental e a ausência de uma política nacional destinada a expandir a escolarização da população completavam o quadro do federalismo educacional desse período. Já na parte final da República Velha, a partir da década de 1920, crescera o nacionalismo como ideologia, com impacto sobre a forma como se via o funcionamento da Federação. Foi nesse contexto que a ascensão de Getúlio Vargas se deu, e a política educacional foi afetada por essa mudança. Tanto isso é verdade que um dos primeiros passos do varguismo foi a criação de algo

que não havia no país: o Ministério dos Negócios da **Educação** e Saúde Pública, um marco para se pensar uma política nacional para o setor. Começava uma nova etapa de centralização do poder.

O período varguista realmente fez transformações importantes na **Educação**, como a consolidação do conceito de universidade e a expansão das escolas técnicas, realizadas por meio do fortalecimento do Governo Federal. No entanto, essa época também foi marcada por promessas que não se realizaram, em particular aquelas contidas no **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. Lançado em 1932 por grandes intelectuais que apoiavam o novo regime, como Fernando Azevedo e Anísio Teixeira, seu conteúdo propunha basicamente duas coisas: um sentido para a **Educação** e uma **forma de organização** da política educacional.

No que se refere aos objetivos, o **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova** centrava-se na defesa da escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Mais do que isso, propugnava a universalização da **Educação** para os indivíduos entre 7 a 15 anos – período similar ao atual Ensino Fundamental –, meta que só ganhou efetivamente status constitucional em 1988, alcançando algo próximo desse resultado apenas na década passada. Portanto, essa promessa demorou décadas para ser efetivada e ainda não foi totalmente cumprida.

Além disso, um elemento fundamental do **Manifesto dos Pioneiros** não foi levado completamente adiante: a defesa de um modelo educacional que combinasse a descentralização

da execução com diretrizes nacionais, buscando romper com a dualidade construída desde a primeira legislação do país, de 1827. Propunha-se no **Manifesto**, ao mesmo tempo, unidade e multiplicidade, para dar conta das questões da autonomia e da interdependência do federalismo brasileiro. Mais do que isso, o documento apresenta a noção de que a política da **Educação** depende de “intercâmbio, solidariedade e **cooperação**” entre os níveis de governo.

Pela primeira vez em nossa história educacional, foi apresentada, mesmo que de maneira embrionária, uma visão de Regime de Colaboração. Infelizmente, contudo, essa ideia do Manifesto dos Pioneiros não vingou no período varguista e, de fato, demorou um pouco mais de cinquenta anos para ganhar sentido em termos institucionais, quando foi incorporada à Constituição de 1988.

Do varguismo ao final do regime militar, houve ações da União no plano daquilo que chamaríamos hoje de **Educação Básica**, por meio de convênios de **cooperação** técnica ou auxílio financeiro com estados e municípios, principalmente no Nordeste, e da ampliação da execução direta no Ensino Médio, por intermédio de escolas técnicas federais. Houve, ainda, uma ampla reforma na definição dos ciclos, com a criação do primeiro e segundo grau, na década de 1970, reforma esta que teve como intuito ampliar a oferta educacional.

A maior preocupação do Governo Federal com o ensino básico não reverteu o modelo dualista presente no federalismo educacional brasileiro. A heterogeneidade na provisão no território nacional é o principal ponto que confirma a manutenção desse fenômeno. Os indicadores de cobertura e sucesso escolar continuaram bastante díspares na Federação durante a ditadura. Um conjunto minoritário de estados assumiu mais fortemente a execução da política, sobretudo os estados do Sul e do Sudeste, nos quais havia maior cobertura escolar, ao passo que nas Regiões Norte e Nordeste, com equipamentos educacionais mais concentrados nas mãos dos municípios, havia, geralmente, baixo grau de universalização (OLIVEIRA & SOUZA, 2010).

Com a redemocratização do país, na década de 1980, a sociedade demandou uma transformação profunda do país e do modelo educacional. A Constituição de 1988 representou esse anseio, colocando como objetivos gerais a democratização das instituições, o combate às desigualdades regionais e entre os indivíduos, a descentralização, a criação de padrões nacionais para as políticas públicas e a construção de uma gestão pública mais profissional.

Todo esse ideário teve impacto na parte constitucional referente à **Educação**. Em primeiro lugar, dando prioridade à universalização do ensino, tornando-o obrigatório para a idade que vai de 7 a 14 anos – com a Emenda Constitucional 59, a obrigatoriedade

estendeu-se para a faixa de 4 a 17 anos. Defendia-se, na verdade, não só a ampliação do acesso, mas também a criação de garantias para a permanência das crianças e jovens nas escolas públicas (artigo 206 da Constituição Federal).

Juntamente com a universalização, foram elencados outros princípios com o objetivo de melhorar a qualidade da política educacional. A profissionalização docente e dos profissionais do ensino ganhou uma dimensão constitucional inédita, que foi importante para os avanços que vieram posteriormente, inclusive com novas legislações nas décadas seguintes, como os exemplos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e da Lei do Piso Nacional. Buscou-se, ademais, garantir um financiamento mais estável à **Educação**, por meio do artigo 212, que definiu a seguinte normatização:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

A proposta constitucional de aperfeiçoamento da **Educação** também abarcou a questão da gestão democrática (artigo 205 da Constituição Federal). Como em outras políticas públicas, a

educacional incluiu o aumento da *accountability*<sup>20</sup> como estratégia central para seu aperfeiçoamento. Na verdade, o modelo geral de Estado que estava sendo proposto, após duas décadas de autoritarismo e elevação da desigualdade social, era uma combinação de solidificação e ampliação do *Welfare State*<sup>21</sup> com a democratização do Poder Público.

Esse conjunto amplo e ousado de transformações da política educacional dependia necessariamente da questão federativa. Afinal, os atores que organizam a forma de provisão da **Educação** são a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. A Constituição de 1988 estruturou o federalismo educacional sob três bases. A primeira diz respeito ao fato de que os governos municipais ganharam um papel-chave na prestação dos serviços educacionais. Embora houvesse municípios que então tinham redes de ensino, mais fortemente na Região Nordeste, mas também em importantes capitais (como o Rio de Janeiro e São Paulo), nunca fora prioridade da legislação nacional repassar a gestão de ciclos de ensino prioritariamente às municipalidades.

Seguia-se aqui a tendência do novo texto constitucional, que transformara todos os municípios em entes federativos – algo *sui generis* na comparação com as demais Federações – e optara pela descentralização da execução de diversas políticas para o plano municipal. No caso da política educacional, a **Educação** Infantil

20 Ver notas explicativas.

21 Ver notas explicativas.



e o Ensino Fundamental ficaram sob a responsabilidade dos governos locais, embora não de forma exclusiva. A prioridade dada à municipalização permitiu, nos últimos trinta anos, a produção de experiências inovadoras, como a de Sobral, no Ceará, que teve enormes avanços educacionais numa área bastante pobre do país. Porém, o mesmo municipalismo escancarou fragilidades da maioria dos municípios em termos técnico-administrativos, financeiros e políticos, com impactos sobre os resultados educacionais.

Entretanto, a opção municipalista foi feita mantendo-se a duplicidade de redes no Ensino Fundamental. Ou seja, tanto governos municipais como estaduais podem realizar a provisão nesse nível de ensino. Numa proporção muito menor, isso pode igualmente ocorrer no Ensino Médio, pois, a despeito de ser majoritariamente coberto pelos estados, há uma pequena provisão de cunho municipal e, de forma mais relevante, pelas escolas técnicas federais, que se multiplicaram nos últimos anos. Mas a duplicidade é mais marcante no Ensino Fundamental, gerando uma característica única no conjunto de federalismos educacionais presentes no mundo: um mesmo universo de alunos pode ser atendido por dois níveis diferentes de governo.

A escolha dos constituintes pela duplicidade no Ensino Fundamental se deveu à razão de haver previamente redes de ambos os entes federativos. Mais precisamente, existia uma grande parcela da cobertura que era feita pelos estados, principalmente

nas unidades estaduais maiores, fruto da trajetória anterior, muito marcada por um federalismo assimétrico.

Transformar radicalmente essa realidade implantando uma municipalização maciça poderia trazer dois problemas. O primeiro seria o aumento da desigualdade, pois muitas municipalidades não tinham condições de assumir, de imediato, equipamentos em larga escala. E o segundo seria de natureza política e administrativa, porque repassar escolas, professores e outros cargos implica custos financeiros e resistências que dependem de ampla e longa negociação.

Mesmo com todas as dificuldades mencionadas, e passadas de mais três décadas da Constituição de 1988, a maior parte do primeiro ciclo do Ensino Fundamental foi assumida pelos governos municipais. Já o Fundamental II ficou praticamente dividido meio a meio com os estados, de modo que há ainda um peso grande dos governos estaduais na dinâmica de todo esse nível de ensino. Por isso, nos anos finais do Fundamental continua muito comum a existência de escolas dos dois níveis governamentais “disputando o mesmo aluno” em várias cidades do país. De forma mais relevante, existe outro fenômeno: alunos que estudam na esfera municipal e depois passam, a partir do sexto ano, para uma escola estadual. O problema dessa passagem é que ela é feita num contexto educacional em que existe pouca comunicação, articulação e coordenação entre estados e municípios.

Para evitar a descoordenação das políticas educacionais e combater as desigualdades entre os níveis de governo, a Constituição de 1988 estabeleceu o terceiro alicerce do federalismo educacional brasileiro: o **Regime de Colaboração**. Essa ideia está presente no artigo 211, que se inicia com o seguinte enunciado:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino.”

(Artigo 211 da Constituição de 1988)

O sentido geral do **Regime de Colaboração** é de que não há como implementar a **Educação** na Federação brasileira sem haver interdependência entre as partes. A complexidade **territorial** do país, as desigualdades regionais, o repasse de tarefas a municípios com fragilidades gerenciais e a duplicidade de redes, mais particularmente no Ensino Fundamental, levaram a essa proposição.

Inicialmente, duas ideias estavam vinculadas ao conceito de **Regime de Colaboração**. A primeira era a necessidade de dar instrumentos de coordenação federativa à União. Segundo o texto constitucional (com pequena revisão feita pela Emenda 14), o Governo Federal teria funções supletivas<sup>22</sup> e redistributivas “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” (artigo 211).

<sup>22</sup> Ver notas explicativas.

Ao longo das últimas décadas, várias medidas legais e ações federais buscaram fazer valer esse princípio constitucional. Neste sentido, poderiam ser citadas as seguintes medidas:

- a. Instrumentos para corrigir distorções no sistema de financiamento, como o Fundef e seu sucessor, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação);
- b. A transferência de recursos e apoio técnico aos governos subnacionais, basicamente aos municípios, por meio de programas federais, como o Programa de Alimentação Escolar, o Programa de Transporte Escolar, o Mais Educação, o ProInfância, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Gestão de Aprendizagem Escolar e o Plano de Ações Articuladas, entre outros;
- c. A criação de sistemas nacionais de avaliação, usando indicadores como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para mensurar o desempenho dos governos estaduais e municipais;
- d. E a aprovação de legislações que estabelecem parâmetros nacionais aos entes federativos.

É inegável que houve vários avanços no papel coordenador da União, sobretudo quando se compara o momento atual

com a trajetória histórica do federalismo educacional brasileiro. Contudo, o papel redistributivo e supletivo precisa ser aperfeiçoado. Basta lembrar que o Governo Federal não tem cumprido a sua parte financiadora no Fundeb, de modo que se mantém uma forte desigualdade interestadual em relação aos recursos disponíveis para gastar com **Educação** (VASQUEZ, 2012).

Mas o ponto mais problemático em relação ao **Regime de Colaboração**, do ponto de vista nacional, é a falta de um Sistema Nacional de Educação. Esse conceito foi proposto tanto pela Emenda 59, de 2009, como pelo Plano Nacional de Educação<sup>23</sup>, de 2014, mas ele ainda não foi posto em prática (ABRUCIO & SEGATTO, 2017). Das principais políticas públicas, a educacional é a única que não institucionalizou um modelo nacional e sistêmico de articulação federativa.

A base de um Sistema Nacional de Educação está na criação de fóruns federativos que possam servir como arenas de debate e deliberação, com participação da União, dos estados e dos municípios. Isso já ocorre em outras políticas públicas, como na Saúde, na Assistência Social e Recursos Hídricos.

É interessante notar que, mesmo não havendo um Sistema de Políticas Públicas institucionalizado, existe uma base prévia de **associativismo territorial na Educação**, presente tanto no plano municipal por meio das 26 unidades da Undime (União Nacional dos Dirigentes de Educação), que representam os 5.570

<sup>23</sup> Ver notas explicativas.

municípios, quanto no âmbito estadual por meio do Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação). Ambas as instituições são bem atuantes, com importantes contribuições para a política educacional nos últimos anos. Não obstante, como não há uma institucionalidade federativa que explicitamente dê autonomia aos entes subnacionais, o Governo Federal ainda define a agenda e o processo decisório das principais legislações e transferências de recursos da área.

O Regime de Colaboração, tal qual definido pela Constituição, vai além da sua dimensão nacional, representada por uma relação federativa tripartite. Ele também envolve a relação entre os estados e os municípios, aspecto nevrálgico do sistema educacional brasileiro por conta especialmente da existência da duplicidade de redes no Ensino Fundamental. Essa característica exige que haja mecanismos colaborativos para coordenar a ação de ambos. O Regime de colaboração é uma ação entre entes federados, de cunho vertical ou horizontal, que pode ter quatro formatos:

- a. Uma relação colaborativa da União com os demais entes federados;
- b. Uma relação colaborativa do estado com os municípios presentes em seu território;
- c. Uma relação colaborativa entre governos estaduais;

d. Uma relação colaborativa entre municípios, constituída como um mecanismo de cooperação intermunicipal. Neste último caso, a União e o governo estadual daquele território podem apoiar a parceria entre as municipalidades, o que mostra que o Regime de Colaboração pode combinar formas verticais e horizontais de parceria.

A necessidade de **colaboração** entre governos estaduais e municípios, no entanto, não tem sido contemplada na maior parte dos estados. Pesquisa com as 26 Secretarias estaduais de **Educação** realizada em 2013 revelou que a maioria dos seus gestores se declarava responsável apenas pela sua rede de ensino (a estadual), afirmando ainda que o funcionamento e o desempenho das escolas municipais não constituíam um problema dos estados (ABRUCIO, 2014). Esse comportamento institucional gera uma grave distorção no plano dos valores e objetivos da **Educação**, visto que os alunos, como portadores de direitos educacionais, não podem ser circunscritos a uma só rede.

Ressalte-se que o cenário não é de total falta de **colaboração** federativa entre os governos subnacionais. Em pesquisa sobre o período 2011-2014, Segatto (2015) mostrou que em dez estados havia programas conjuntos dos governos estaduais com os municípios, em questões como matrícula, formação profissional, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica,

programas de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos. Vale notar que nesses casos não ocorreu uma institucionalização de um modelo federativo colaborativo, pois não se criaram arenas mais permanentes de diálogo, decisão e implementação das políticas. Esse modelo menos institucionalizado não gera um efetivo **Regime de Colaboração**.

O cenário colaborativo, porém, era ainda pior, uma vez que na maioria dos casos, mais precisamente em quinze deles, existiam apenas ações mais pontuais, gerando pouco entrelaçamento entre o estado e as municipalidades. Predominava, assim, um quadro de pouca **colaboração** subnacional.

Na verdade, apenas um estado conseguiu institucionalizar nos últimos anos um padrão federativo de **colaboração**. Trata-se do Ceará. Desde a década de 1990 foram criados vários mecanismos de atuação conjunta entre o governo estadual e os municípios. Nesse primeiro período, que vai até o início da década passada, podem ser destacados como casos interessantes de parceria intergovernamental o concurso único de professores organizado pela SEDUC em parceria com 153 municípios, o Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras (PRASEM e PRASEMPRE, 1997), bem como o programa público de formação inicial docente em serviço – Magister Ceará e Proformação – para a rede pública estadual e municipal, em parceria com quatro universidades públicas do Ceará (NASPOLINI, 2001; VIEIRA, 2010). Mais importante ainda foi a transformação das 14 Delegacias Regionais



de Educação em 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação. Isso ocorreu em 1996 e teve como objetivo descentralizar a gestão e o acompanhamento educacional, fortalecendo essa função do governo estadual junto aos municípios.

Esse modelo de colaboração federativa foi aprofundado com a criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa, o PAIC, em 2007. Por meio dele, estabeleceu-se uma colaboração institucionalizada entre o estado e os municípios. Foi criada uma governança conjunta entre o governo estadual, os municípios (com a participação de todas as 184 municipalidades), entidades municipalistas e atores sociais. Além disso, foram montadas estruturas institucionais responsáveis pela implementação do Programa, particularmente a criação no âmbito da Secretaria estadual de Educação de um órgão responsável pela ajuda aos municípios (a Copem – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios) e o fortalecimento das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs).

**O fato é que o Ceará é o único estado em que, efetivamente, o aluno não é de uma rede de ensino.** A responsabilidade é conjunta em todo o Ensino Fundamental e há uma atuação colaborativa entre os níveis de governo, com o governo estadual respeitando os municípios e levando em conta a posição deles, ao

mesmo tempo em que há ações estaduais para induzir e auxiliar os governos locais na melhora da qualidade da **Educação**. Consegue-se, assim, realizar plenamente a combinação entre autonomia e interdependência que caracteriza idealmente as Federações.

O PAIC alcançou excelentes resultados na alfabetização e no aprendizado nos anos iniciais do Ensino Fundamental I, os melhores do Brasil para essa faixa em termos de IDEB. O avanço do desempenho dos alunos, ademais, foi alcançado garantindo a equidade entre os municípios e entre as crianças (HOOGERBRUGGE; MENDES, 2016).

Para se chegar a esse patamar, o modelo federativo de **colaboração** envolveu um conjunto de ações (ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017), com destaque para os seguintes:

- a. Governança federativa conjunta, com modelo simultaneamente descentralizado e compartilhado, que combina municipalização com ação estadual via Copem (Coordenadoria de Cooperação com os Municípios) e CREDEs (Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação);
- b. Apoio pedagógico do governo estadual às municipalidades, por meio de formação profissional, material didático e realização de avaliações com devolutiva;
- c. Metas e planos de ação claros, ancorados em avaliações de resultados de aprendizagem e numa visão de médio e longo prazo da Educação;

- d. Incentivo financeiro para as instâncias locais que alcançassem melhores resultados;
- e. As escolas mais bem-sucedidas devem apoiar aquelas que têm pior desempenho;
- f. Mecanismos de incentivo à colaboração e disseminação de boas experiências, como o Prêmio Escola Nota 10;
- g. Publicização dos resultados e diálogo constante com os atores educacionais e com a sociedade.

A experiência cearense pode trazer muitas lições ao federalismo educacional no Brasil. Várias já foram citadas aqui, e vale ressaltar uma delas: é preciso combater a cultura compartimentalizada que ainda vigora na Federação brasileira, aumentando a propensão à **colaboração** entre os governos e destes com a sociedade.

O **Regime de Colaboração** vai além das duas características colocadas pela Constituição de 1988 – ações de coordenação da União juntos aos governos subnacionais e dos estados em relação aos municípios. Também é preciso reforçar as pactuações, parcerias e mecanismos de **cooperação** entre os governos municipais na **Educação**, tal qual ocorre mais fortemente em outras políticas públicas.

Uma reconceituação do Regime de Colaboração, no fundo, deveria lidar com três fenômenos: relações verticais de coordenação entre os níveis de governo,

relações horizontais de cooperação entre os governos subnacionais (estados-estados e municípios-municípios) e relações dos governos (principalmente locais) com a sociedade, neste último caso constituindo aquilo que a literatura chama de *multi-level governance*<sup>24</sup> (STEIN & TURKEWITSCH, 2008).

Os dois últimos tipos são muito importantes porque eles têm um potencial enorme no campo educacional. Em relação ao primeiro, cabe lembrar que a maioria dos municípios tem dificuldades para, sozinhos, prover todas ações educacionais que lhes cabem. A **cooperação** entre os governos locais, especialmente entre aqueles que estão próximos territorialmente, seria então um mecanismo muito importante para melhorar a **Educação** brasileira, principalmente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Além disso, a articulação colaborativa com a sociedade poderia trazer mais recursos e apoio às políticas locais, facilitando também a disseminação de boas práticas. Essas duas vias começaram a ser exploradas mais recentemente, sobretudo (mas não só) por meio dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)**. Trata-se de um tema ainda pouco explorado pelos estudos e, mais ainda, pela prática da política educacional. Entender seu significado, sua lógica de funcionamento e potencialidades constituem o objeto do próximo capítulo.

<sup>24</sup> Ver notas explicativas.



---

## Anotações

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



A series of horizontal lines spanning the width of the page, providing a template for writing. There are 20 evenly spaced lines.

## Capítulo 2

# Cooperação intermunicipal na Educação: o modelo dos ADEs



Regime de Colaboração é peça-chave na política educacional porque permite a interdependência e a parceria entre os níveis de governo. Para sua efetivação, tão importante quanto melhorar a coordenação federativa realizada pela União e pelos estados, encontra-se a questão da **cooperação intermunicipal**, pois ela é capaz de criar soluções locais regionalizadas que reduzem as fragilidades dos governos locais e potencializam sua ação conjunta.

O potencial da **cooperação intermunicipal** é, entretanto, pouco desenvolvido na área de Educação, seja na comparação com outras formas de **colaboração** intergovernamental, seja na comparação com outras políticas públicas do mesmo grau de importância. Para entender as razões desse fenômeno, é fundamental compreender, primeiramente, o papel do **associativismo territorial** local, seu desenvolvimento e as razões que levam à sua expansão.

A cooperação intermunicipal no Brasil tem como ponto de partida o surgimento do movimento municipalista, impulsionado pela Constituição de 1946, a primeira Carta Constitucional do país a garantir um raio de ação autônomo aos governos municipais. Antes disso, não era possível pensar em associativismo local porque o modelo político-territorial brasileiro dava quase nenhuma



autonomia às municipalidades. A partir dessa transformação legal, floresceram ideias e organizações vinculadas ao ideário municipalista (MELO, 1993).

A visão mais favorável à descentralização municipalista gerou o contexto que permitiu o surgimento, na década de 1960, de organizações de associações municipais nos três estados do Sul do país e os primórdios de parcerias intermunicipais no país. Esse movimento começava a ganhar força quando o regime militar foi instaurado e, em pouco tempo, houve uma reversão centralizadora no federalismo brasileiro. Porém, mesmo com todo o controle que o Governo Federal tinha sobre os governos subnacionais durante a ditadura, houve experiências associativas, como a criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), no Estado de São Paulo. Só que esse modelo de **cooperação intermunicipal** foi exceção no período.

O **associativismo** municipal retornou com a redemocratização. Primeiro porque alguns governos estaduais eleitos diretamente em 1982 abraçaram essa causa. Exemplo disso foi a gestão do governador Franco Montoro, em São Paulo, que incentivou a criação e implementação de consórcios de desenvolvimento microrregional e também os vinculados à produção de alimentos (CRUZ, 2001).

Além disso, entidades municipalistas ganharam força e ajudaram a criar novos consórcios, bem como foram

essenciais na batalha pela criação de Comitês de Bacia em todo o país. Mas as forças que lutavam pela descentralização tinham divergências quanto à sua forma.

O desenho da Constituição de 1988 expressava bem isso. De um lado, a estrutura constitucional apontava para um federalismo mais compartimentalizado, definindo competências e funções governamentais de forma isolada, o que gerou um modelo mais autárquico de municipalização (DANIEL, 2001). Assim, cada município seria “dono” das suas políticas públicas e, dentro do seu raio de autonomia, teria de resolver os problemas das políticas públicas.

Esse comportamento mais individualista também gerou competição entre os governos locais, em questões como a guerra fiscal do ISS, ou relações não cooperativas e predatórias, como na famosa “política das ambulâncias”, a partir da qual as municipalidades preferem mandar seus pacientes para as cidades que têm hospital, sem se responsabilizar pelo financiamento desse equipamento social. Acrescente-se que o modelo mais autárquico gerou ainda uma multiplicação enorme do número de municípios entre 1988 e 1996, quando foi aprovada uma Emenda Constitucional (n. 15) que estancou esse processo.

Alguns artigos da Constituição apontavam para outra linha, menos autárquica e mais voltada à lógica da **cooperação territorial**. Um paradigma mais cooperativo e entrelaçado de Federação aparece, por exemplo, no artigo 23<sup>25</sup> e na proposta de **Regime de**

25 Ver notas explicativas.

**Colaboração** presente na área educacional. Não obstante esses incentivos à coordenação e **cooperação** federativas, os primeiros anos pós-Constituição foram marcados, na maioria das áreas, por uma descentralização centrífuga e pouco cooperativa.

Duas soluções foram construídas nas últimas décadas para aumentar a colaboração federativa. A primeira forma foi a criação de Sistemas de Políticas Públicas (FRANZESE & ABRUCIO, 2013), tendo como grande inspiração o Sistema Único de Saúde, o SUS, instaurado por meio da Lei Orgânica de 1990. Esse modelo permitiu, em primeiro lugar, a montagem de fóruns federativos, tanto tripartites (União-estados-municípios) como bipartites (estado-municípios) em todas as unidades estaduais.

Por meio desse arranjo intergovernamental, todos os entes podem participar da produção da política pública. Ademais, o SUS foi estruturado por níveis de complexidade, de modo a organizar melhor a provisão de cada um dos níveis de governo, promovendo a autonomia e a hierarquia (o que faz cada um) entre eles. Por fim, os principais atores da coalizão sanitária defenderam a criação de consórcios intermunicipais como forma de organizar melhor uma provisão que deve contar uma combinação de descentralização com **cooperação**.

O modelo do SUS foi disseminado para outras áreas governamentais, funcionando como um paradigma. Nessa linha de

disseminação, os melhores casos estão nos Recursos Hídricos, cujo Sistema nacional foi constituído em 1997 (ABRUCIO & OLIVEIRA, 2017), e na Assistência Social, com o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS (SOARES & CUNHA, 2016). Também houve avanços na legislação de Resíduos Sólidos, segundo a qual a União só pode transferir recursos aos governos locais se estes montarem consórcios.

A articulação federativa pela via das políticas públicas ainda não abarca a maior parte dos setores governamentais. E mesmo nos que adotam o modelo de Sistema, há dificuldades no plano intergovernamental. Isso pode ser exemplificado pela questão da regionalização dos serviços de Saúde, tema que o SUS não tem conseguido resolver a contento (RIBEIRO et alii, 2017).

De todo modo, a situação na Educação, por ora, é pior do que nas outras áreas que criaram de Sistemas de Políticas Públicas. A arquitetura da política educacional tem quase nenhum incentivo à coordenação e cooperação entre os níveis de governo. A exceção está no financiamento por meio do Fundeb, cujo funcionamento equilibra a distribuição de recursos entre os governos subnacionais, embora a União não venha cumprindo sua função supletiva para diminuir a desigualdade entre os estados.

Além da lógica dos Sistemas de Políticas Pública, **a segunda forma de colaboração federativa é o associativismo**

**territorial**, que envolve a pactuação e a **cooperação** entre níveis de governo. Há várias formas de expressão desse fenômeno. Serão destacadas a seguir aquelas nas quais os governos locais têm centralidade.

As Regiões Metropolitanas (RMs) congregam municípios de áreas com forte adensamento urbano, podendo ter a participação do governo estadual, numa parceria intergovernamental tanto horizontal como vertical. Desde 1988 sua criação é de prerrogativa dos estados, sendo que atualmente há 69 RMs em todo o país. Sua importância vincula-se sobretudo ao fato de agruparem, geralmente, áreas com grande população, misturando riqueza e desigualdade. Os estudos mostram que sua governança ainda tem uma série de problemas, dificultando a maior **colaboração** entre seus componentes (MACHADO, 2009; ABRUCIO, SANO & SYDOW, 2011).

As Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) constituem outra forma de **associativismo territorial**, organizadas a partir da **cooperação** institucionalizada entre municípios de estados diferentes. Existem atualmente três RIDEs no Brasil e, apesar de constituírem um fenômeno associativo de difícil disseminação, são importantes instrumentos nessas áreas fronteiriças entre os estados.

Num plano maior do que as RIDEs existem as Associações regionais, estaduais e Nacionais de Municípios – neste último caso, representadas pela Confederação Nacional de Municípios

(CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Tais associações são importantes para duas coisas: para fazer a *advocacy*<sup>26</sup> dos governos locais junto aos demais atores intergovernamentais e, além disso, para juntar os governos locais em torno de políticas públicas realizadas num território contíguo. Esse segundo modelo de atuação das associações municipalistas aparece em alguns estados do país, mas é mais comum no Paraná e em Santa Catarina (ABRUCIO, FILIPPIM & DIEGUEZ, 2013). Ao centrar-se no apoio da associação municipalista à provisão de serviços públicos, esse tipo de **cooperação intermunicipal** pode ser uma forma importante de melhorar a área de Educação, como veremos mais adiante.

O modelo associativo envolvendo municípios também pode ter uma dimensão internacional, como é caso o da Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional, que pode ser construída a partir de associações intermunicipais entre dois países. O Brasil tem articulações nesse sentido com a Argentina e com o Uruguai (FILIPPIM et alii, 2014; GRIN, SEGATTO & ABRUCIO, 2016).

A forma mais comum de associativismo territorial entre municípios são os consórcios intermunicipais. Conceitualmente, esse consorciamento tem dois pilares: a igualdade dos participantes e o entrelaçamento

<sup>26</sup> Ver notas explicativas.

entre eles. O primeiro aspecto significa que todos os pactuantes são iguais nos seus direitos, o que garante a autonomia de todos e evita a subordinação hierárquica. Mas a equidade entre as municipalidades é base para que sejam criados mecanismos de trabalho conjunto e auxílio mútuo, o que envolve, muitas vezes, o apoio técnico e a redistribuição de recursos entre as municipalidades.

Portanto, ao optarem pelo consórcio intermunicipal, os governos locais procuram obter benefícios com a **cooperação** entrelaçada, que podem ser de várias naturezas, como o ganho de escala na produção de um serviço, o ataque a um problema comum (como o lixo urbano), a criação de capacidades administrativas de forma conjunta, a maior facilidade em atrair parceiros sociais (como universidades, empresas, ONGs etc.) e a possibilidade de alguns municípios com mais recursos ou capacidades gerenciais ajudarem outros, com um ganho mútuo porque haverá algum grau de vantagem a todos que moram naquela região geográfica.

O consorciamento supõe, no fundo, que a contiguidade territorial gere soluções regionalizadas, algo que pode, ao longo do tempo, produzir identidades e governanças para além de cada município. Isto é ainda mais relevante numa Federação predominantemente constituída por pequenos municípios – 73% deles têm até 20 mil habitantes –, exatamente aqueles com maior fragilidade financeira e

gerencial e, ao mesmo tempo, os que têm mais necessidade de utilizar a cooperação intermunicipal (STRELEC, 2017).

Os consórcios intermunicipais cresceram em importância na década de 1990 e se desenvolveram por meio de dois tipos. O primeiro é organizado para uma política específica e o segundo tem perfil multifinalitário, envolvendo a ação em vários setores. O modelo de atuação única foi constituído em várias áreas, com grande destaque para a Saúde, mas também tem sido relevante na área ambiental e no tratamento de lixo urbano. Destaca-se que tem havido, nos anos mais recentes, um aumento considerável de consorciamento em obras públicas e saneamento.

O outro tipo é o do consorciamento multisetorial, que tem crescido nos últimos anos, embora ainda não tenha o mesmo contingente que os consórcios de tipo único. Seu principal paradigma é a experiência do Consórcio do Grande ABC. Criado em 1990, ele envolve sete municípios numa área fortemente metropolitana, exatamente onde tem sido mais difícil a cooperação intermunicipal na Federação brasileira.

O caráter *sui generis* do Consórcio do Grande ABC não passa apenas pelo fato de ter sido criado numa Região Metropolitana, ambiente heterogêneo e geralmente adverso à cooperação. Sua força está, ainda, em conter vários elementos que deram um potencial disseminador a essa experiência. Em primeiro lugar, conseguiu articular o conjunto dos setores envolvidos em torno de



um projeto de desenvolvimento local. Além disso, constituiu uma governança bastante ampla e sofisticada, incluindo articulações com a sociedade e com o governo estadual. O modelo, ademais, caracterizou-se pela pretensão de construir uma identidade regional, a partir da ação de suas lideranças, principalmente o prefeito de Santo André, Celso Daniel (ABRUCIO & SOARES, 2001).

O crescimento dos consórcios intermunicipais se deu, num primeiro momento, como consorciamento administrativo, regido pelo Direito Privado. Esse formato dava a vantagem de o arranjo ser mais flexível, com menos obrigações aos pactuantes e dependendo de um processo político mais simples, sem precisar passar pelos legislativos locais. Porém, tinha a desvantagem da baixa institucionalização: os órgãos de controle – particularmente os Tribunais de Contas – colocam vários empecilhos ao seu funcionamento e os municípios podem sair facilmente do pacto de cooperação, especialmente com a mudança eleitoral.

Essa maior instabilidade na governança dos consórcios administrativos levou à criação da figura do Consórcio Público. Sua previsão constitucional advém da Emenda 19, referente à reforma administrativa, aprovada em 1998 e que também tratou do tema da cooperação federativa. Ela deu nova redação ao artigo 241, que ficou do seguinte modo:

“Artigo 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios

públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

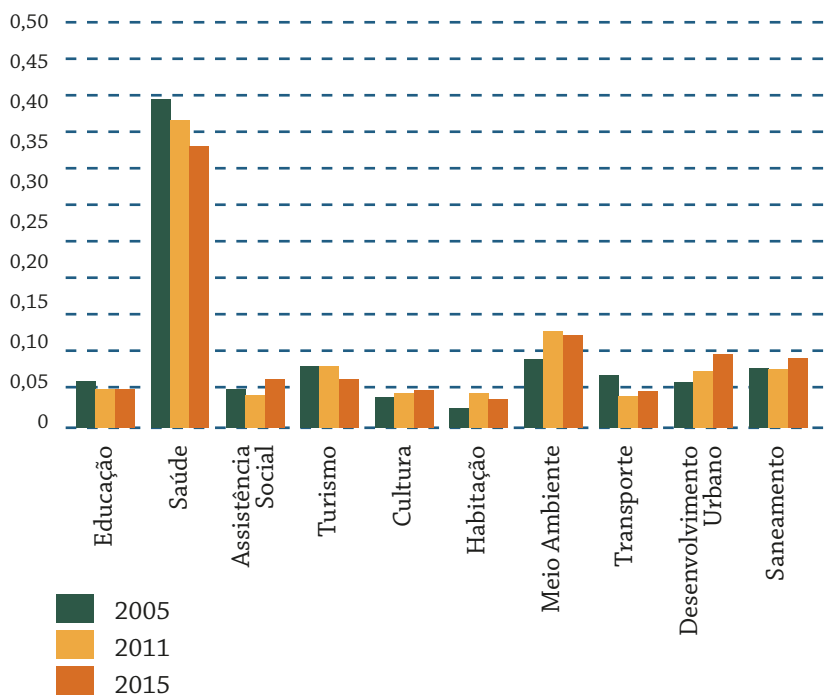
Para que pudesse valer esse princípio, seria preciso aprovar uma regulamentação específica, o que ocorreu em 2005. A nova legislação garante maior segurança jurídica frente aos órgãos de controle, dado que o consorciamento segue as regras da administração pública em aspectos como licitação e celebração de contratos. Também estabelece uma institucionalização maior do pacto cooperativo firmado entre as municipalidades. A essas vantagens, contudo, é preciso contrapor os aspectos que tornam essa cooperação mais complexa do ponto de vista institucional. Isso ocorre porque se perde parte da flexibilidade que havia nos consórcios administrativos, além de o processo de aprovação do Consórcio Público envolver um processo político mais amplo, com a aprovação feita pela Câmara de vereadores de todos os municípios participantes.

Houve um crescimento expressivo dos Consórcios Públicos desde a sua criação legal. Segundo Paula Losada (2013), havia cerca de quarenta (40) consorciamentos públicos em 2005, contingente esse que já era quatro vezes maior em 2013. Mesmo assim,

ainda há um número grande de consórcios administrativos, de modo que as duas formas coexistem institucionalmente.

Em meio a esses modelos de consorciamento intermunicipal, como se situa a política educacional? O primeiro ponto a destacar é que **a Educação é um dos setores com menor número de consórcios no país**, tomando como base a evolução de 2005 a 2015, conforme o gráfico abaixo:

### Evolução recente dos consórcios no Brasil (2005-2015)<sup>27</sup>



27 GRIN & ABRUCIO, 2017a.

Já era esperado que os dados mostrassem que a Saúde e o Meio ambiente tivessem mais consórcios do que a Educação, dada a tradição de **associativismo** nessas áreas, que remonta à década de 1980. O que chama mais a atenção é que outras políticas com quase nenhum legado associativista estejam à frente da política educacional, como Turismo ou Desenvolvimento Urbano.

Além da quantidade menor de consorciamentos, a área educacional tem outra singularidade. A pesquisa de Thamara Strelec (2017) identificou a existência, hoje, de doze (12) consórcios públicos intermunicipais ativos em Educação, sendo que todos eles são de tipo multifinalitário, isto é, atuam sobre vários setores e não exclusivamente na política educacional. Embora esses casos não abarquem os consórcios administrativos, tais dados revelam uma dificuldade do federalismo educacional brasileiro em se encaixar no modelo de consórcios intermunicipais. A principal hipótese explicativa para esse fenômeno está na falta de incentivos dentro da dinâmica da política pública em prol da cooperação intergovernamental.

Um último comentário sobre os consórcios e o **associativismo territorial** pode ajudar a pensar a cooperação intermunicipal na Educação. Trata-se de elencar os elementos que, segundo as pesquisas sobre **associativismo territorial**, mais favorecem o surgimento e a institucionalização bem-sucedida das diversas formas de parceria federativa entre os municípios<sup>28</sup>. Entre os

<sup>28</sup> Ver notas explicativas.

principais, destacam-se dez fatores, que podem atuar sozinhos ou em conjunto:

- a. Uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada. Normalmente esse fenômeno é construído ao longo do tempo e/ou por um fato muito marcante que crie laços comuns, e tal identidade regional pode ser mais realçada caso haja forte capital social inscrito nas instituições locais. Além disso, a existência de associações municipais ativas pode ajudar nesse processo;
- b. A existência de empreendedores de políticas regionais<sup>29</sup>, na forma de indivíduos e/ou organizações, guiando municípios-líderes, que sejam capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais. Foi o caso do trabalho do prefeito Celso Daniel, de Santo André, na criação do Consórcio do Grande ABC, e de Cybele Amado, na experiência de ADE da Chapada, na Bahia, como veremos mais a fundo no próximo capítulo;
- c. Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para

<sup>29</sup> Ver notas explicativas.

que ninguém seja prejudicado. A área de Recursos Hídricos encaixa-se mais nesta definição, mas áreas que tiverem grandes obras com forte impacto sobre a população podem representar esse fenômeno igualmente;

- d. A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido, como tem acontecido na área de Resíduos Sólidos, na qual a legislação definiu que o governo federal só repassa recursos a municípios que atuem sob regime de Consórcio Público. Na área de Saúde, embora não exista um incentivo institucional explícito, os valores da comunidade epistêmica – a coalizão sanitarista – em prol do consorciamento tem um grande impacto, uma vez que muitos secretários estaduais e municipais (muitos deles médicos) apostam nesta via cooperativa, resultando na criação de consórcios. Inversamente, quando o setor não tem estímulos federativos à cooperação, isso pode dificultar arranjos territoriais;
- e. O apoio e indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios e afins, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;

- f. A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscarem formas de consorciamento. É o que Abrucio & Sano (2013) chamaram de cardápio legislativo prévio pró-associativismo territorial. A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos teve, em certa medida, este efeito em vários casos no país, e sempre que possível a legislação tem de favorecer a construção, estabilidade e o bom desempenho das articulações federativas, em particular entre os municípios;
- g. Organizações de *advocacy* intergovernamental, como as Associações de Municípios ou Conselhos de secretários de políticas públicas – como a Undime na Educação –, podem atuar em prol da cooperação intermunicipal. Tais organizações têm a vantagem prévia de poderem ser vistas como um representante confiável, pois podem defender os governos locais frente aos outros entes e, ainda, atuar como árbitro na relação dos municípios entre si.
- h. Formas de cooperação federativa provocadas ou mesmo lideradas por atores não governamentais. Este fenômeno tem crescido no país, uma vez que ONGs, Fundações Empresariais, movimentos sociais, universidades, organismos internacionais e empresas têm atuado cada vez mais em políticas públicas. Tais

iniciativas visam melhorar a capacidade de gestão e implementação de programas pelos governos locais, bem como podem aumentar a legitimidade de suas ações perante a população.

- i. O associativismo territorial também pode ser impulsionado pela variável gestão, isto é, o consorciamento pode ser uma forma de ampliar as capacidades gerenciais dos participantes. Assim, elementos novos de gestão e/ou a capacitação dos gestores se transformam em ímãs para atrair e manter os municípios, que percebem nesses instrumentos um ganho advindo da cooperação. Em outras palavras, é necessário ter um modelo administrativo bem organizado para montar e institucionalizar formas de cooperação territorial;
- j. Por fim, as formas de consorciamento tendem a ser mais atrativas quanto mais conseguirem se orientar por uma lógica de redes, baseada na construção conjunta de diagnóstico num instrumento central da cooperação. A confiança mútua pode advir da percepção de que a junção de esforços favorece entender melhor os problemas e atuar mais precisamente sobre eles. Cabe frisar que a lógica de rede que alimenta o diagnóstico faz com que ele seja constantemente discutido e renovado, não só por conta dos resultados, mas em razão da necessidade de reforçar a participação de todos.



Finalizando o debate sobre as razões do sucesso das formas de **associativismo territorial**, ressalta-se que não há um modelo único que deva ser adotado para todas as políticas e regiões do país, dado que há muitas heterogeneidades setoriais e territoriais. Diante disso, a melhor solução passa pela ideia de **cardápio flexível de soluções**, que devem se adaptar aos contextos e saber aproveitar os aprendizados de outras experiências.

A experiência de **cooperação intermunicipal** na Educação tem se desenvolvido nos últimos anos por meio dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)**. A criação dessa forma associativa para a política educacional tem a ver, primeiramente, com as dificuldades do **Regime de Colaboração**, mais especificamente a fragilidade de grande parte dos municípios em resolver, sozinhos, seus problemas relacionados à Educação Básica, especialmente o Ensino Fundamental. Esse pacto permite que as municipalidades mantenham sua autonomia e, ao mesmo tempo, constituam uma atuação regionalizada.

Essa ação conjunta dos **ADEs** traz cinco ganhos à política local. Primeiro, a política educacional, como mostrado anteriormente, privilegiou mais a coordenação federativa feita pela União e modos verticalizados de **colaboração**, e os consórcios, principalmente os públicos, não têm conseguido se firmar na Educação. Logo, os **ADEs** preenchem a necessidade de se montar **Arranjos** de articulação intermunicipal, principalmente num país marcado por um contingente enorme de municípios de pequeno porte, com baixa capacidade gerencial e muito desiguais entre si, mas que precisam implementar

uma ação muito complexa, que é a provisão da Educação Infantil e do Ensino fundamental com qualidade e equidade.

Em segundo lugar, os **ADEs** dão aos governos locais uma maior capacidade de fazer diagnósticos e definir suas estratégias de atuação. As fragilidades de gestão na maioria dos municípios dificultam, por vezes, fazer isso de maneira solitária. Assim, a parceria agrega a todos uma nova capacidade, construída em rede.

O terceiro ganho relaciona-se com a possibilidade de as Prefeituras atacarem problemas comuns aos envolvidos no **Arranjo de Desenvolvimento da Educação**, como a formação de professores, que por vezes dão aula em mais de uma rede municipal. Nessa mesma linha, os governos municipais podem ter ganhos de escala, em ações como a produção do material didático ou a criação de mecanismos de avaliação do desempenho escolar.

A **cooperação** trazida pelos **ADEs** pode, em quarto lugar, fazer com que se reduza a desigualdade entre os participantes, por meio do auxílio que os municípios mais capacitados ou maiores podem oferecer aos que têm fragilidades gerenciais ou financeiras. Uma das formas mais importantes desse processo é a disseminação de práticas educacionais bem-sucedidas, intercâmbio favorecido pela parceria intermunicipal.

Finalmente, os **ADEs** permitem trazer apoios de outros níveis de governo e da sociedade aos governos municipais. Por enquanto, a maior parte deles tem se beneficiado mais de apoio social do que da União ou dos estados, o que revela um problema do funcionamento atual do **Regime de Colaboração**.

Desse apoio externo aos governos, o destaque maior tem sido, por ora, a atuação de Fundações Empresariais, ONGs no campo educacional e Universidades, que têm fornecido recursos financeiros, técnicos e de gestão para ajudar os governos municipais que participam desse modelo cooperativo, além de garantir um efeito multiplicador a esse processo, espalhando as práticas exitosas. Outros atores sociais podem ter maior atuação e isso dependerá da capacidade de os Arranjos buscarem mais apoios, ampliando o espectro daqueles que participam da governança dos ADEs.

Apesar de existirem algumas poucas experiências de associações municipalistas atuando de forma cooperada na Educação no Paraná e em Santa Catarina, desde a década de 1970, com maior destaque para a atuação da Associação Municipalista do Oeste do Paraná (AMOP), o embrião dos **ADEs** foi o Instituto Chapada, criado na Bahia no final da década de 1990 – e que será analisado mais profundamente no próximo capítulo. Seu sucesso em termos de resultados educacionais numa área marcada por forte desigualdade, acoplado à capacidade de gerar parcerias e **cooperação** entre a sociedade e prefeitos, com engajamento forte dos profissionais da Educação, teve um impacto na agenda de discussões da política, em particular a partir da segunda metade dos anos 2000.

A experiência da Chapada chamava a atenção não só pelos seus resultados educacionais positivos, mas pelo formato de

**cooperação** criado, bastante flexível, ancorando a governança em três atores: o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), uma OSCIP constituída por educadores; o apoio financeiro e técnico, inicialmente, da fundação Abrinq, e posteriormente feito por outras Fundações Empresariais, como o Instituto Natura e o Instituto C&A; e as doze prefeituras da região. Esse desenho institucional mostrou que era possível construir uma forma de **cooperação intermunicipal** articulando a sociedade e o Poder público, com amplo envolvimento dos atores educacionais.

Juntamente com a inspiração do modelo de associativismo produzido na Chapada, outro elemento que levou à criação dos ADEs foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo então ministro da Educação, Fernando Haddad. Entre outras coisas, esse Plano procurava aumentar a capacidade de gestão dos governos locais e, com isso, reduzir as desigualdades em termos de oportunidades educacionais ao longo do território brasileiro. Para tanto, propugnava, ainda que de forma muito vaga, a proposta de Arranjo educativo entre os municípios. A primeira tentativa de levar adiante essa proposta ocorreu em 2008, quando uma equipe do Instituto Votorantim procurou o movimento Todos Pela Educação, então presidido por Mozart Neves Ramos para produzir ações colaborativas entre os municípios. Buscava, com isso, aumentar a efetividade de sua ação junto às Prefeituras e, sobretudo, combater

a descontinuidade das políticas no plano local – algo que conseguiu depois na atuação junto ao município de Votuporanga e às municipalidades ao seu redor.

A partir disso, Mozart Ramos levou este tema para o Conselho Nacional de Educação, de onde era conselheiro. Cabe lembrar que aquele momento era igualmente impactado pela aprovação da Emenda 59, que definia a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, e estava se procurando construir instrumentos para melhorar a institucionalidade do **Regime de Colaboração**.

Antes mesmo de se ter uma normatização clara sobre essa forma de **cooperação** federativa, o MEC já havia ajudado a criar o **Arranjo de Desenvolvimento da Educação** do Recôncavo da Bahia em 2009, envolvendo ainda a Secretaria Estadual de Educação da Bahia, a seccional da UNDIME na Bahia, o Conselho Estadual de Educação do Estado, o Instituto Votorantim, o Todos Pela Educação, as Secretarias Municipais de Educação e a Universidade do Recôncavo Baiano (CRUZ, 2014), num modelo de **cooperação** da Bahia e societal. Apesar de ter sido a experiência pioneira com esta nomenclatura, Cruz (2014) aponta que o **Arranjo** não teve continuidade.

Nos meses seguintes de 2009, foram criados três outros **Arranjos**, como aponta Cruz (2014): da Linha Férrea de Carajás (Maranhão), da Região de Votuporanga (São Paulo) e do Agreste Meridional de Pernambuco. Esses **Arranjos** começaram com 15, 17 e 23 municípios, respectivamente, mas dois deles incorporaram depois outros municípios – o primeiro, 20 municípios e o segundo, 50. Assim como

o primeiro **Arranjo**, esses também envolveram a participação de instituições privadas e organizações da sociedade civil, como Comunidade Educativa CEDAC, Fundação Vale e Todos Pela Educação. Segundo Cruz (2014), as experiências se disseminaram e, até o início de 2012, havia 11 **Arranjos** “envolvendo mais de 100 municípios em 9 Estados” (CRUZ, 2014: 43).

Um deles era o **ADE do Xingu**, nascido em 2012 a partir de uma iniciativa do governo federal, tendo o apoio do MEC, da UNESCO e do governo estadual do Pará e englobando 11 municípios, todos com grande extensão territorial, incluindo reservas florestais e indígenas e comunidades de difícil acesso na área rural (SEGATTO, 2014).

Foi neste contexto de busca por maior articulação e **colaboração** federativa que em 2011 foi criada a Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino (SASE), e o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou Parecer nº. 9 de 30 de agosto de 2011, tratando da Análise de proposta de fortalecimento e implementação do **Regime de Colaboração** mediante **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)**, transformado em Resolução em 2012 (ARAÚJO, 2013).

O documento do Conselho Nacional de Educação sobre os **ADEs** afirmava que os **Arranjos** são uma forma de **cooperação** horizontal e se constituem numa gestão em rede. Os municípios com proximidade geográfica e semelhanças sociais e econômicas cooperam para superar problemas e dificuldades comuns a eles.

A formação dos **Arranjos**, segundo o Conselho, permite o fortalecimento do **Regime de Colaboração** entre municípios e entre Governo Federal, estados e municípios e reduz as desigualdades regionais na educação. Citando explicitamente a resolução, ela diz o seguinte:

“Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a 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 ultrapassa os limites de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012)

O parecer elaborado por Mozart do Santos Neves deixou claro qual seria o objetivo central de um **ADE**: 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** (ABRUCIO, 2012). O diagnóstico que ancorava essa proposta apontava claramente para os desafios do federalismo educacional brasileiro:

“O Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) 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.” (RAMOS, 2011)



A decisão do CNE propôs um modelo flexível e em rede para o federalismo educacional brasileiro, mais especificamente para a **cooperação intermunicipal**. Também colocou que o modelo institucional dos **ADEs** deveria ser orientado pelo PAR (Plano de Ações Articuladas), de modo a organizar a **cooperação** em torno do planejamento da política educacional, criando parâmetros de gestão e resultados a todos os municípios envolvidos (SEGATTO, 2014). Ademais, ao adotar o PAR como referência, o modelo do **ADE** buscava envolver mais o Governo Federal nesse processo, dada sua centralidade na difusão dos PARs, inclusive envolvendo a indução por meio da disponibilização de recursos.

O projeto original de implementação dos **ADEs** demonstrou ser muito mais amplo do que de fato ocorreu em sua implementação e na sua organização atual. Decerto que a agenda educacional assimilou a preocupação com a criação de mecanismos de articulação **territorial** na esfera local. Porém, é possível dizer que o Governo Federal, os estados e o próprio sistema educacional ainda não têm um papel definido nesse processo e, no momento, não há nenhuma proposta de interligar o modelo geral do **Regime de Colaboração** – coordenações federativas de caráter vertical – com o instrumento de **cooperação intermunicipal** presente nos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**.

O Plano Nacional de Educação foi um forte impulsor dos Arranjos. A resolução nº 1, de 23 de janeiro

de 2012, “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”, assim como a Emenda Constitucional nº 59/2009, que alterou a redação do art. 204 da Constituição Federal estabelecendo que “o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem 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” (BRASIL, MEC, 2012).

Tais referências na legislação endossam a importância de haver mais investimento em **Arranjos** e ressalta a eficácia desse trabalho de colaboração como forma de impactar positivamente a educação nos territórios.

De todo modo, mesmo que haja fragilidades no desenho federativo e na política pública educacional em prol do **associativismo** local, os **ADEs** avançaram mais que os consórcios. Alguns fatores explicam essa vantagem. Primeiro, os **Arranjos** são mais flexíveis que o Consórcio Público, e isso tem estimulado os governos municipais a utilizá-los, sem grandes custos de barganha

entre os participantes para a montagem e institucionalização dos **ADEs** (STRELEC, 2017).

Além disso, sua governança apresenta os Secretários de Educação e as equipes técnicas das secretarias como atores diretos, dando maior flexibilidade e agilidade nas tomadas de decisão conjuntas. Tal modelo de governança também garante foco e continuidade dos trabalhos e é mais aberta à participação de atores externos (*multi-level governance*), que se tornaram importantes impulsionadores da cooperação entre os municípios.

Outra razão diz respeito aos **Arranjos** possuírem modelos e finalidades distintas entre si, o que oferece autonomia, individualidade e flexibilidade a cada formação. Ainda podemos citar a ausência de um caráter jurídico aos **ADEs** (por não possuírem CNPJ), o que por vezes facilita a criação e a manutenção da colaboração entre os entes.

Nos últimos anos até o presente, foram montados quinze **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** (sendo que alguns seguem ativos e outros não). Os dois mais recentes são o **ADE CoGemfri** (Vale do Itajaí), em Santa Catarina, e o **ADE Norte Gaúcho**, no Rio Grande do Sul. O quadro a seguir apresenta esse histórico:

## Arranjos de Desenvolvimento da Educação e municípios participantes na primeira formação

ADE	Estado	Municípios integrantes	Total de municípios
ADE Estrada de Ferro de Carajás – ADE EFC	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.	20
ADE Pará Sudeste	PA	Bom Jesus do Tocantins, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Ourilândia do Norte, Parauapebas.	07
ADE Pará Nordeste		Abaetetuba, Acará, Barcarena, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Ipixuna do Pará, Moju, Paragominas, Ulianópolis.	09
ADE Rio Tocantins	TO/ MA	Aguiarnópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Carolina, Darcinópolis, Estreito, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins, Tupiratins.	12

<b>ADE</b>	<b>Estado</b>	<b>Municípios integrantes</b>	<b>Total de municípios</b>
ADE Paraná	PR	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.	20
ADE Sergipe	SE	Barra dos Coqueiros, Capela, Japaratuba, Maruim, Rosário do Catete.	05
ADE Rio Doce	MG/ ES	Aimorés, Conselheiro Pena, Itueta, Governador Valadares, Resplendor, Tumiritinga, Baixo Guandu, Colatina, Ibiraçu, João Neiva.	10
ADE Vale do Jequitinhonha	MG	Angelândia, Aricanduva, Alvorada de Minas, Capelinha, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitscheck, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina, Veredinha.	24

<b>ADE</b>	<b>Estado</b>	<b>Municípios integrantes</b>	<b>Total de municípios</b>
ADE Recôncavo da Bahia		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.	12
ADE Chapada Diamantina – Instituto Chapada	BA	Núcleo 1 (Seabra): Boquira, Ibitiara, Iraquara, Lençóis, Novo Horizonte, Seabra, Souto Soares. Núcleo 2 (Andaraí): Andaraí, Itaeté, Marciolínio Souza e Wagner. Núcleo 3 (Tapiramutá): Bonito, Piritiba, Pindobaçu e Tapiramutá.	15
ADE Agreste Meridional de Pernambuco	PE	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Caçado, Canhotinho, Capoeiras, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Uma, São João e Terezinha.	22
ADE Xingu	AM	Vitória do Xingu, Altamira, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Anapu, Gurupá, Pacajá, Medicilândia, Placas, Uruará e Porto de Moz.	11

ADE	Estado	Municípios integrantes	Total de municípios
ADE Noroeste de São Paulo (microrregião de Votuporanga) – ADE Noroeste Paulista	SP	Álvares Florence, Américo de Campos, Aspasia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Indiaporã, Jales, Macedônia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Parisi, Pedranópolis, Portalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubineia, Santa Albertina, Santa Clara d'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, São João de Iracema, Sebastianópolis do Sul, Três Fronteiras, Tanabi, Turiúba, Urânia, Vitória Brasil, Votuporanga.	46
ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto – Arranjo Saber	SP	Tanabi, Monte Aprazível, Guaraci, Icém, Orindiúva, Palestina, Bady Bassit, José Bonifácio, Uchoa e São José do Rio Preto.	10

<b>ADE</b>	<b>Estado</b>	<b>Municípios integrantes</b>	<b>Total de municípios</b>
ADE Leste de Santa Catarina – ADE/Granfpolis	SC	Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas.	22
ADE Vale do Itajaí em Santa Catarina – ADE CoGemfri	SC	Balneário Piçarras, Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.	11
ADE do Norte do Rio Grande do Sul – ADE Norte Gaúcho	RS	Santa Cecília, Sananduva, Camargo, Ernestina, Carazinho, Nova Alvorada, Vila Maria, Ibirapuitã, Victor Graeff, Marau, Casca, Gentil, Ciríaco, Santo Antônio do Palma, Tio Hugo, Muliterno, Passo Fundo, Getúlio Vargas, São Domingos do Sul, David Canabarro, Lagoa Vermelha, Santo Antônio do Planalto, Tapera, Coxilha, Vila Lângaro, Fontoura Xavier, Ibirubá, Tapejara e Espumoso	29

Fonte: STRELEC, 2017: 125-126; e ABRUCIO, 2017.



Destes casos, o presente livro vai se debruçar, no capítulo seguinte, na descrição e análise de sete importantes experiências de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. Os **Arranjos** escolhidos para estarem nesta obra são aqueles que se mantêm ativos ou que se encerraram entre 2016 e 2017 (anos que circundaram a pesquisa). Alguns retratam experiências bastante consolidadas e longevas – casos do **Instituto Chapada**, do **ADE Estrada de Ferro de Carajás** e do **ADE Noroeste Paulista** – e outros são cases mais recentes, como o **ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto/Arranjo Saber** (ainda que tenha sido um projeto constituído para durar um tempo específico e já tenha se encerrado), o **ADE/Granfpolis**, o **ADE CoGemfri** e o **ADE Norte Gaúcho**.



# Anotações

Two horizontal lines followed by 20 more horizontal lines for writing.

## Capítulo 3

# Sete experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação: trajetórias e resultados

Aluno do ADE/Granópolis

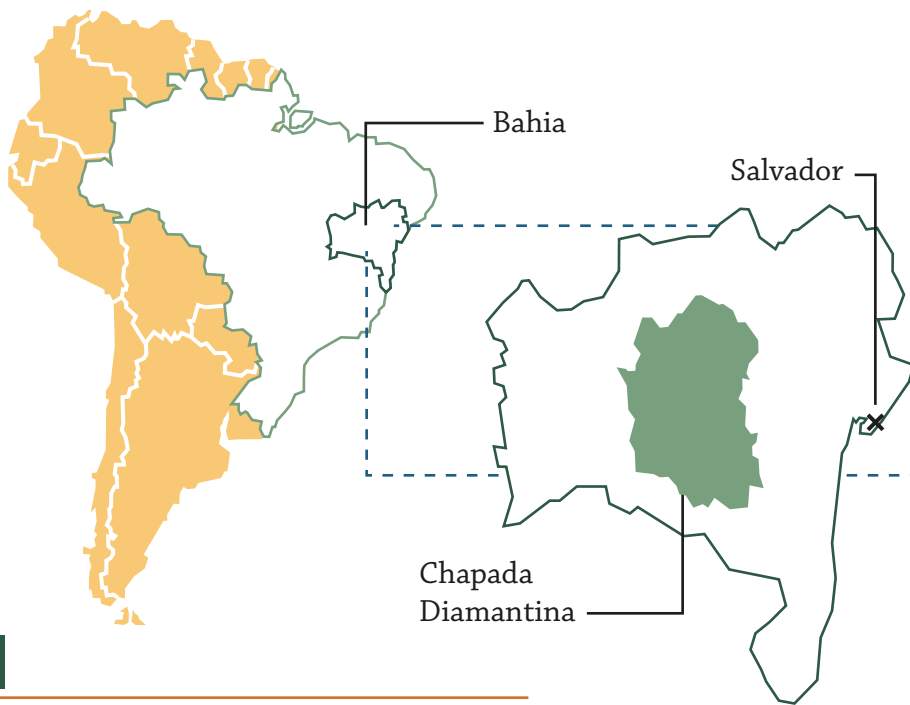
**E**ste capítulo se propõe a analisar a trajetória de implantação e consolidação de sete **ADEs** brasileiros. Seis desses **Arranjos** encontravam-se plenamente ativos durante a produção deste livro, exceto o **ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto/Arranjo Saber**, que finalizou suas atividades em dezembro de 2016. No entanto, em função do pouco tempo de encerramento, as informações ainda se mantinham bastante atuais para seus integrantes, fator fundamental para a escolha dos casos abordados nesse livro.

A coleta de informações foi realizada por meio de uma pesquisa de campo com o intuito de conhecer com mais profundidade as experiências de leitura de diversos documentos oficiais, além da revisão bibliográfica da literatura existente sobre os **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**.

Para a pesquisa de campo, realizada entre os meses de maio e agosto de 2017, um questionário elaborado previamente (com perguntas sobre o contexto do **ADE**, sua finalidade e sua operacionalização) foi aplicado igualmente a todos os líderes/gestores dos sete **Arranjos**. Durante as visitas, algumas das escolas dos municípios participantes do **ADE** também foram visitadas. Posteriormente, os documentos foram analisados gerando o registro de cada um dos casos, que são apresentados neste capítulo.

Sendo assim, a seguir, serão apresentadas as experiências dos seguintes **ADEs** brasileiros – em ordem cronológica de fundação –, na sequência:

- O **Instituto Chapada** (localizado na Bahia);
- O **ADE Estrada de Ferro de Carajás** (localizado no Maranhão);
- O **ADE Noroeste Paulista** (localizado na região de Votuporanga, em São Paulo);
- O **ADE Mesorregião de São José do Rio Preto/Arranjo Saber** (localizado na região de São José do Rio Preto, em São Paulo);
- O **ADE/Granfpolis** (localizado na região da grande Florianópolis, em Santa Catarina);
- O **ADE CoGemfri** (localizado na região da foz do Rio Itajaí, em Santa Catarina);
- O **ADE Norte Gaúcho** (localizado na região de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul).



## Instituto Chapada

Em 1995, a Chapada Diamantina (cadeia montanhosa localizada no centro do estado da Bahia) estava imersa em um cenário em que a **Educação** não era prioridade e, com isso, um ensino que oferecesse o mínimo de qualidade não chegava para as crianças. Esse panorama certamente tinha como um dos fatores a existência de um território que era bastante “marcado pelo coronelismo autoritário e escravagista”, segundo Oliveira e Meirelles (in ABRUCIO & RAMOS, 2012, p. 110).

De acordo com o questionário realizado na pesquisa de campo, os índices de analfabetismo eram muito altos (e maiores ainda na zona rural da região). Não havia coordenadores pedagógicos nos

municípios do território e os diretores das escolas e as Secretarias de Educação tinham preparo e estrutura inadequados para realizar bons trabalhos. Em meio a esse cenário, uma professora (e então funcionária do estado) da Chapada, Cybele Amado de Oliveira, teve uma ideia e se perguntou:

“E se eu conseguisse juntar empresas, organizações sociais e municípios para montar um regime, um processo colaborativo em rede, com o propósito de tentar melhorar a Educação do território?”

(Cybele Amado de Oliveira, Presidente e Diretora Executiva do Icep)



## Mobilização

Foi assim que foi colocada em prática, de maneira muito genuína, o que a professora imaginou. A primeira experiência, que aconteceu como um projeto piloto, ocorreu no município de Palmeiras. O projeto atrelou estado e município e viabilizou a junção deles ao segundo setor (por meio do suporte técnico e financeiro da Natura Cosméticos, com o Programa *crer para ver* – PCPV – e a Fundação Abring) e a uma ONG (Associação de Pais e Alunos do Colégio Estadual de Primeiro Grau de Caeté-Açu – distrito rural de Palmeiras).

Após a experiência de Palmeiras, em 1996, Cybele Amado se uniu a vários educadores, e juntos tomaram a decisão de se

reunirem todos os meses para escrever uma proposta **territorial** e idealizarem uma proposta de um projeto inovador.

Para dar início ao projeto, 12 municípios foram mobilizados para o trabalho em **colaboração**: Boa Vista do Tupim, Boninal, Ibitiara, Iraquara, Jacobina, Lençóis, Mucugê, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Seabra e Souto Soares.

Inicialmente, o trabalho em **colaboração** era chamado de “Territórios Colaborativos” e já continha, em sua formação, características do que hoje é chamado de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Mais tarde, o ADE passou a ser chamado de Instituto Chapada.**

Assim, em 1997 (ano considerado como o de fundação do **Arranjo**), uma rede de Regime Colaborativo teve início, integrando professores dos municípios, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas, Secretários de Educação e prefeitos. **Junto ao Arranjo, ainda em 1997, nasceu o Icep – Instituto Chapada de Educação e Pesquisa –, parceiro técnico do ADE.**

O Icep é uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) que tem como missão contribuir para a melhoria da aprendizagem dos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental com base na formação continuada e na mobilização política, em territórios colaborativos; na disseminação de conhecimentos; e na participação no debate político da Educação.

(INOUE & OLIVEIRA, 2016)





## Diagnóstico

O grupo participante do projeto fez um diagnóstico das condições educacionais em que se encontrava o território e chegou à conclusão que, para tentar uma melhora significativa na **Educação** local, deveria se concentrar nos seguintes objetivos:

- Erradicação do analfabetismo;
- Diminuição da evasão e da reprovação escolar;
- Melhoria dos indicadores de aprendizado;
- Promoção de escolas colaborativas;
- Construção de formações continuadas articuladas ao contexto de trabalho;
- Constituição da função de coordenadores pedagógicos e de diretores de escola.

“Naquela época, não existia equipe nem trabalho de equipe. Sendo assim, houve uma luta pelo direito da existência do coordenador pedagógico e do diretor de escola.”

(Cybele Amado de Oliveira, Presidente e Diretora Executiva do Icep)



## Termo de Parceria

No início do projeto, os participantes já tinham um contrato (um termo de parceria) entre os municípios.

Depois, foi assinado um termo de parceria técnica. Além disso, a partir do ano 2000, os prefeitos dos municípios participantes realizaram uma assinatura pública do compromisso com a proposta.

Desde o começo e até os dias de hoje eles mantêm um comitê estratégico em todos os municípios participantes, do qual fazem parte: o Icep, professores, Secretários e representantes de empresas parceiras. Além do comitê, há uma comissão de avaliação com representantes do Icep e das Secretarias de Educação.

Atualmente, o **Instituto Chapada** tem parceria assinada com os municípios, com o Icep, com a C&A (que auxilia na metodologia), com o Instituto Natura (que atua nas comunidades de aprendizagem), com a Fundação Lemann (que é parceira no ensino da Matemática), com o Instituto Península (que oferece apoio à formação continuada), com a Fundação Itaú Social (que também é parceiro no ensino da Matemática), com o Banco Itaú-BBA (que faz guias e sistematizações) e acordos técnicos com a UFBA (Universidade Federal da Bahia), com a UFRB (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia), além de parceria com o Movimento Obrigado Paulo Freire.

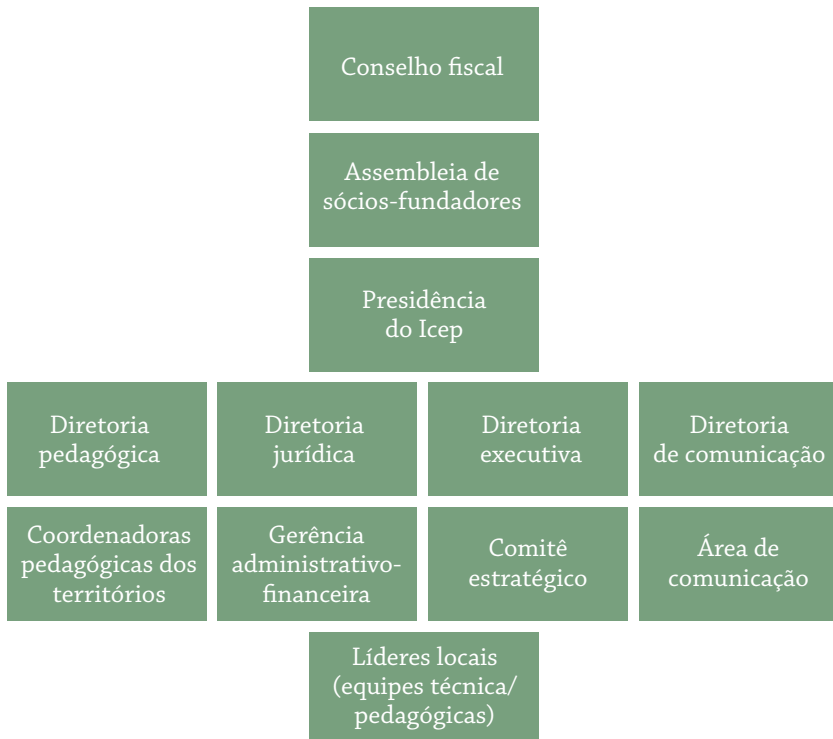


Governança, lideranças e recursos do Arranjo

O **Arranjo** estabeleceu novas institucionalidades, trazendo um modelo de governança que oferece a possibilidade de tomada de decisão, de **cooperação** e de participação, com foco na melhoria da qualidade ofertada na **Educação**.

“Do ponto de vista formal, trata-se de um arranjo intersetorial entre uma OSCIP, empresas e prefeituras. É baseado nos termos de parceria que as secretarias municipais de Educação estabelecem com o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), bem como nos contratos assinados com a iniciativa privada. Porém, do ponto de vista organizacional e operacional, o arranjo é muito mais próximo de uma estrutura associativa em que a liderança é da OSCIP – grande inovação entre os arranjos territoriais brasileiros.”

(ABRUCIO & HIRONOBU, 2011)



Na governança do **Instituto Chapada** há o conselho fiscal, que se reúne uma vez ao ano para discutir estratégias, e um conselho consultivo; há também uma assembleia de sócios-fundadores (que se reúne três vezes ao ano) e a Presidência do Icep, que encabeça as diretorias pedagógica, jurídica, executiva e de comunicação (que se reúnem toda semana). Cybele Amado acumula duas funções: é Diretora Executiva e Presidente do Icep.

Há ainda as coordenadoras pedagógicas dos territórios, que gerenciam o trabalho com os líderes locais denominadas de equipes técnica/pedagógicas. Os profissionais que integram essas equipes começam exercendo o papel de formadores, avançam e se tornam coordenadores pedagógicos nos territórios – mas com um diferencial: **o trabalho é feito com professores concursados para que eles não deixem o Arranjo e sigam com a essência do projeto**. Há ainda a área de comunicação e a gerência administrativa-financeira. Mensalmente o Icep tem uma reunião de monitoramento, com todas as coordenadoras pedagógicas dos territórios. Com isso, o **Arranjo** construiu uma cadeia técnica (que une a área de comunicação e a gerência administrativa-financeira) permanente nos municípios. Além disso, o **Instituto Chapada** contou com a constituição de um comitê estratégico, do qual participam os Secretários de Educação e membros de equipe técnica das Secretarias.

No início do **Arranjo**, as fontes de financiamento vinham do poder público (por meio do aporte de políticas públicas a partir do

apoio de prefeitos e Secretários de Educação) e da iniciativa privada. Os recursos técnicos vieram de uma experiência construída pelos educadores participantes, já que os municípios custeavam o transporte das pessoas e o material utilizado nas aulas (entre outros custos).

Hoje, cada território arca com seus custos (de formação, de transporte, entre outros) e fornece um montante para a administração do Icep, que atua também na captação de recursos. A prestação de contas tem auditoria externa e cada município apresenta seus resultados em seminários.

Em relação à questão jurídica do **Instituto Chapada**, Cybele Amado acredita que:

“Os ADEs precisam se tornar uma entidade jurídica, precisam se constituir com um CNPJ, precisam existir juridicamente para poderem ter uma única conta. Os Arranjos englobam entes federados, empresas e ONGs e precisam ser uma entidade jurídica que considere essa formação. Assim não precisaremos nos transformar em um consórcio. O governo federal poderia transformar em políticas públicas aquilo que já são respostas bem dadas para os problemas.”

(Cybele Amado de Oliveira, Presidente e Diretora Executiva do Icep)



## Metas

A discussão das metas e ações do **Arranjo** são totalmente vinculadas à Base Nacional Comum e ao Plano Nacional de Educação, e a escolha delas vem da construção coletiva, a partir da reunião dos municípios. Todos os envolvidos participam do acordo de metas e do plano de trabalho, construindo projetos para cada município e para o território inteiro do qual ele faz parte.

“Nós não levamos o projeto pronto. Os projetos são construídos coletivamente pelos participantes em cada município, sem perder a ideia do território. O Arranjo é um bem comum, que só funciona na coletividade.”

(Cybele Amado de Oliveira, Presidente e Diretora Executiva do Icep)



## Diferenciais metodológicos

O Icep tem um papel permanente enquanto organização social que viabiliza uma tecnologia educacional aos municípios, ao lado dos Secretários de Educação e dos membros da equipe técnica. Os secretários fazem a articulação municipal dos projetos construídos coletivamente e os agentes técnicos têm o papel de implantar, implementar e fazer tudo acontecer na ponta.

Os pilares do **ADE** são centrados na metodologia:

- Mobilização sociopolítica

- Formação continuada
- Produção do conhecimento (gestão da aprendizagem).

Esses três fatores caminham juntos, focando na tríade: avaliar, planejar e executar.

“A metodologia de trabalho do ADE Chapada engloba a escuta sensível, a formação continuada de professores e a construção real de tomada de decisões. A chance do outro de participar das tomadas de decisões, ao lado de uma equipe de trabalho experiente e qualificada no contexto da Educação Pública, junto à formação continuada, faz a diferença para que o projeto dê certo e a colaboração de fato exista. Os parceiros do Arranjo não podem ser observadores externos. A partir do Arranjo, a escola passou a se compreender como organismo colaborativo e coletivo.”

(Cybele Amado de Oliveira, Presidente e Diretora Executiva do Icep)

O **Instituto Chapada** faz um trabalho intra e interescolar e municipal. Vai do ascendente para o descendente e vice-versa, contemplando a individualidade e a coletividade.

Um dos diferenciais metodológicos deste **Arranjo** é como engaja as futuras lideranças políticas dos municípios. Na etapa de mobilização, os futuros prefeitos e vereadores participam de uma

assembleia na qual a população dos municípios faz perguntas e questiona o que precisa ser modificado na região – chamada de **dia “E”**. A partir disso, os políticos assinam um termo de compromisso no qual, se eleitos, comprometem-se a cumprir com o que a população está demandando.

O “Dia E” é “uma estratégia que busca o comprometimento dos candidatos a prefeito com as prioridades para a Educação definidas em um evento público. O processo de definição das prioridades – os mini-fóruns e fóruns de educação – também promovem maior participação e engajamento da sociedade.”

(ABRUCIO & HIRONOBU, 2011)



## Resultados

O principal impacto do **Instituto Chapada** foi a melhoria da aprendizagem das crianças, especialmente voltadas para as disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática. Um segundo impacto foi fortalecer a atuação dos educadores enquanto uma rede de produção de conhecimento. Esse processo teve como peça-chave a transformação da escola numa organização colaborativa e coletiva.

De acordo com o Instituto Chapada, seguem os principais resultados obtidos a partir da metodologia Icep:



- Articulação intermunicipal em torno da política educacional;
- Flexibilidade organizacional – gestão do Arranjo por meio de uma Oscip;
- Parceria com diversos atores sociais, incluindo Fundações empresariais, atores educacionais e suas associações e, posteriormente, universidades;
- Pacto territorial baseado na participação contínua dos atores no processo de produção da política pública, dando legitimidade ampla ao Arranjo;
- Adoção da gestão por resultados, tendo como base diagnósticos que definem metas claras e focadas;
- Forte atuação na formação dos profissionais da Educação, peça-chave para melhorar o processo de aprendizado dos alunos;
- Redução expressiva dos índices de reprovação e abandono;
- Aumento do número de crianças plenamente alfabetizadas aos 8 anos;
- Criação de espaços de acompanhamento, análise e reflexão da prática pedagógica nas redes municipais parceiras;
- Identificação, pelos pais de alunos, dos avanços nas práticas dos professores e dos resultados da aprendizagem dos estudantes;

- Comprometimento da gestão pública com o avanço dos resultados da aprendizagem dos estudantes e com a articulação dentro de cada município e entre municípios;
- Superação da meta do Ideb projetada para 2011 por 90% dos municípios parceiros.

### **Tabela que demonstra o crescimento do IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

<b>Município</b>	<b>IDEB</b>					
	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Boa Vista do Tupim	2,2	4,8	5,8	4	4,5	5
Boninal	2,8	3,6	3,5	4,4	3,6	4,9
Ibitiara	3,9	4,2	5	4,9	4	6,5
Iraquara	2,9	3,5	4	4,5	4,8	5
Jacobina	2,8	3,6	3,6	3,9	3,9	4,4
Lençóis		2,7	4,1	3,7	4,1	4,5
Mucugê	3,6	4,1	4	4	5,1	5
Novo Horizonte	3,4	4	4,7	4,8	5,7	6,3
Palmeiras			4,5	4	4,2	4,7
Piatã	3,2	3,8	5,3	5,3	5,5	6,1
Seabra	3,2	3,3	4	3,9	4,9	5,6
Souto Soares	2,8	3,7	4,4	4,6	4,8	5,3

Fonte: INEP

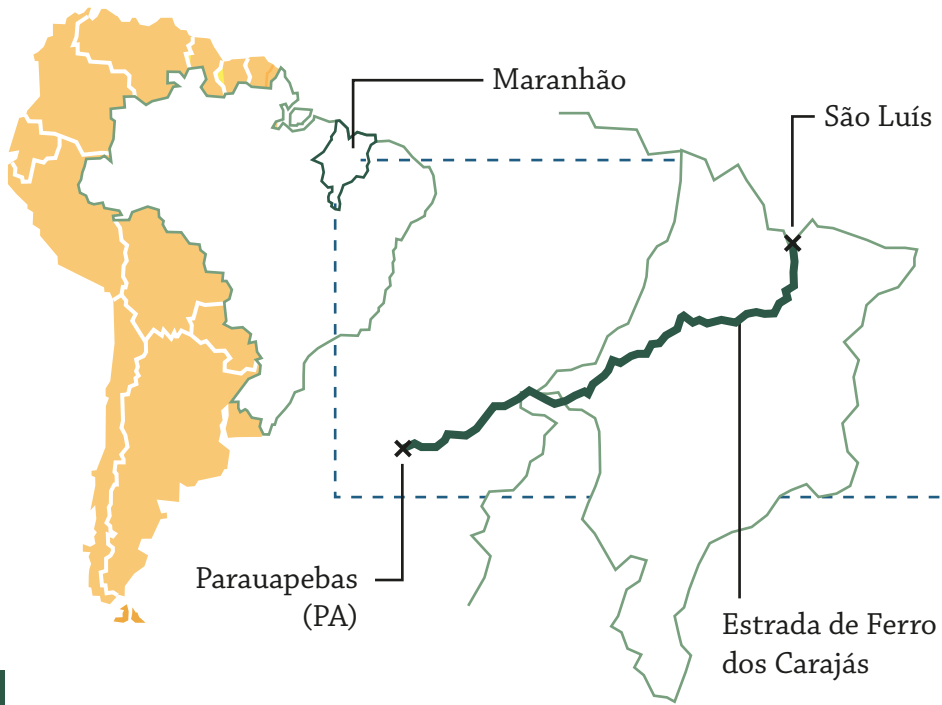
Os campos em branco representam dados sem coleta.

Os municípios da Chapada Diamantina têm hoje o melhor Ideb do estado da Bahia. Como forma de avaliação, o **Instituto**

**Chapada** se norteia por uma avaliação interna e pela Prova Brasil, como avaliação externa.

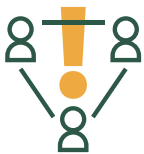
Atualmente, há vários territórios compondo diferentes **Arranjos** que recebem a Tecnologia Educacional Icep, já que o **Instituto Chapada** passou a ser replicado em outras localidades: o inicial, que compõe a região da Chapada Diamantina, com 12 municípios, o território de Alagoas (que compreende o município de São Miguel dos Campos), o território de Pernambuco (que abrange os municípios de Jaboatão e Cabo de Santo Agostinho), o território Pratigi Sul da Bahia (com os municípios Ituberá e Ibirapitanga), o território Agreste/Litoral da Bahia (que compreende os municípios Aramari, Olindina, Inhambupe, Cardeal da Silva, Entre Rios e Itanagra) e o território Salvador (que abrange a capital do estado), totalizando quase 30 municípios.

Hoje, passados 20 anos do início do ADE, Cybele Amado acredita que o **Instituto Chapada** é a gênese dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**, sendo o precursor do modelo de **ADEs** no Brasil, pois continha, desde o início, as características que são, até hoje, fontes necessárias ao trabalho em **colaboração** – mesmo em cidades grandes e com um contexto local desfavorável.



## ADE Estrada de Ferro dos Carajás (EFC)

O território da Estrada de Ferro dos Carajás, que tinha apoio e aporte financeiro da Fundação Vale, foi constituído em setembro de 2009, junto ao apoio do Todos pela Educação e do Ministério da Educação (MEC), além da parceria técnica da Comunidade Educativa CEDAC.



### Mobilização

A Comunidade Educativa CEDAC, fundada em 1997, atuava implantando sua metodologia, chamada de “Comunidade de Gestores” (na qual era feita uma formação de diretores dos municípios e coordenadores pedagógicos), em algumas localidades brasileiras.

A comunidade participava de um projeto grande em parceria com a Fundação Vale, que se chamava “Escola que Vale”. Esse projeto trabalhava com formação de educadores em Arte e Língua Portuguesa, Gestão de escolas e de Secretarias. Em 2008, em função de mudanças que houve na Fundação Vale, os projetos de formação de professores foram descontinuados.

Ao mesmo tempo, houve uma demanda da Vale de se trabalhar com foco na gestão de Secretarias para um grupo grande de municípios e Tereza Perez, Diretora-presidente da Comunidade Educativa CEDAC, procurou o Todos pela Educação, pois o Professor Mozart Neves Ramos, na época presidente-executivo do Movimento, estava propondo um trabalho com grupos de municípios denominados de Arranjo de Desenvolvimento Educacional. Esse trabalho era estruturado a partir dos indicadores do PAR – Planos de Ações Articuladas do MEC – de cada localidade.

A partir disso, em 2009, foi possível implantar um novo projeto e 15 municípios da Estrada de Ferro integraram o **ADE**, constituindo o **Arranjo da Estrada de Ferro dos Carajás (EFC)**, no Maranhão.



## Diagnóstico

Em 2010 já eram 20 municípios envolvidos: 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.

Os municípios foram divididos em dois grupos e foi construído um mapa estratégico, inicialmente focado no trabalho do PAR, fazendo com que a estratégia do **Arranjo** atuasse atrelada a esse programa federal. Esse mapa foi elaborado a partir de uma oficina de priorização, com o intuito de conhecer o contexto e as demandas do território.

O trabalho foi feito a partir da pontuação dada pelos municípios em cada indicador do PAR e a média de cada dimensão. Uma das prioridades identificadas, por exemplo, foi a correção de fluxo, na qual todos os municípios apresentaram uma pontuação muito baixa. Todo o trabalho foi feito na perspectiva das Secretarias e das escolas.

Para construir o diagnóstico, foi montada uma Comunidade de Gestores Educacionais, formada pelas equipes que atuavam nas Secretarias, e outra, que formava a Comunidade de Formadores de Diretores (que levaria as transformações até a escola).

Uma das questões do PAR que eles precisaram endereçar no **ADE EFC** era o LSE – levantamento da situação escolar. E esse levantamento era bastante complexo, com análises de todas as escolas do município, considerando aspectos como o espaço físico, questões pedagógicas, entre outros.

Quem entregasse o LSE poderia ter verbas liberadas, mas os municípios não conseguiam realizar tal levantamento porque não tinham profissionais disponíveis para essa função. Eles teriam que contratar um especialista para fazer as análises, o que era inviável. Foi então que perceberam uma excelente oportunidade:

a Fundação Vale acionou seus funcionários e seus terceirizados para fazerem uma ação voluntária e, assim, verificar todos os requisitos do levantamento, o que gerou muitas informações sobre a situação das escolas dos municípios do **ADE**.

Além disso, foram criados grupos de formação de professores, de formação de diretores e de coordenadores pedagógicos. Também foi formado um plano de atuação conjunta tendo o PAR como eixo norteador das ações.



### Termo de Parceria

Os municípios participantes do **Arranjo** assinaram um Termo de Parceria. A partir disso, o **Arranjo** existiu de 2009 a 2013, e mais tarde, em 2016, foi reativado. O termo formalizou as responsabilidades de cada parceiro e compactuou o **Regime de Colaboração** no **ADE EFC**.



### Governança, lideranças e recursos do Arranjo

No início, a Fundação Vale foi a financiadora do **Arranjo**, e, mais tarde, a Fundação Itaú Social passou a ser parceira de alguns municípios do **ADE EFC**, atuando em um programa de gestores chamado “Avaliação e Aprendizagem”, com a metodologia do trabalho em colaboração entre os municípios. A liderança técnica foi exercida pela Comunidade Educativa CEDAC, que almejava constituir um modelo de governança que não fosse centralizador e que preconizasse o diálogo com as Secretarias.

Fundação  
Vale

Municípios da EFC –  
líderes locais

Comunidade  
Educativa CEDAC

“Quando a cultura de colaboração é clara e já estabelecida tudo flui no Arranjo.”

(Tereza Perez, Diretora Presidente da Comunidade Educativa CEDAC)

Os integrantes do **Arranjo** se reuniam quatro vezes ao ano junto à Comunidade Educativa CEDAC. Em outras oportunidades, os integrantes do **Arranjo** se reuniam sozinhos, com a estratégia de se tornarem cada vez mais autônomos e colaborativos. Com isso, os municípios conseguiam se ajudar mutuamente em diversas ações.



## Metas

As metas acordadas com os municípios do **ADE EFC** foram:

- Realizar as ações previstas no PAR;
- Otimizar o uso de recursos públicos a partir 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 a comunidade;
- Fortalecer uma cultura de **colaboração** para a realização de projetos.



Para o alcance dessas metas, foram estimuladas algumas ações nas Secretarias de Educação, juntamente aos parceiros do

**ADE EFC:**

- Criação, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação;
- Implantação de atividades no contraturno;
- Estabelecimento 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 contínua dos professores que atuam na Educação Infantil;
- Formulação e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil;
- Qualificação contínua dos professores que atuam em Educação Especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas;
- Criação 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;
- Aumento do grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos;

- Formulação e fortalecimento de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno;
- Elaboração de política específica de correção de fluxo;
- Melhoria da infraestrutura das salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário;
- Garantia da existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas;
- Busca pela criação e permanência de diversos materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários e brinquedos).

## Diferenciais metodológicos



Na época da formação do **Arranjo** foi desenvolvido um diagrama de nexos, concebido e chamado pela Comunidade Educativa CEDAC de “Cebola”. A “Cebola” explica a metodologia da atuação sistêmica dos profissionais para se chegar na aprendizagem dos alunos. Outro diferencial é a formação de formadores de diretores para as discussões das políticas públicas de Educação chegarem nas práticas da escola, onde de fato se efetivam as políticas. O núcleo da cebola é o aluno.

“O aprendizado dos alunos é fonte do sentido de toda ação educativa.”

(Tereza Perez, Diretora Presidente da Comunidade Educativa CEDAC)

O diagrama preconiza que, para se chegar ao aluno é imprescindível passar pelas Secretarias de Educação e pelos diretores. Caso contrário, o aprendizado não acontece, não chega até o núcleo (foco), e as ações ficam só nas camadas externas. Esse diagrama traz um conceito de atuação colaborativa e é empregado respeitando as especificidades de cada local. O diagrama contempla também a atuação do MEC, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Municipal e Estadual de Educação, da Secretaria Municipal e Estadual de Educação, dos Diretores de escolas, dos Professores, dos Coordenadores Pedagógicos, dos pais e dos funcionários para se chegar aos alunos com vistas à melhoria do aprendizado.

No **ADE EFC** existia o cuidado muito claro com essas camadas da “Cebola”. Não era suficiente discutir os programas via PAR somente com as Secretarias. A intenção era que as ações chegassem até o centro, ou seja, no aprendizado dos alunos. Isso porque era preciso se pensar prioridades para os municípios construírem suas políticas a partir dos programas federais, e não o contrário, dos programas federais serem indutores de prioridades às localidades.

Nesse sentido, a gestão é fundamental, pois parte do diagnóstico para executar ações realmente pertinentes à região.

“Temos que garantir, de fato, que os municípios façam o melhor uso possível das políticas que existem, dos recursos disponíveis que existem.”

(Tereza Perez, Diretora Presidente da Comunidade Educativa CEDAC)

A Comunidade Educativa CEDAC, então, constituiu comunidades de professores de Artes assim como comunidades de Leitura – metodologia bem-sucedida já empregada anteriormente por eles. Uma das estratégias era a socialização das ações realizadas pelos gestores educacionais (Secretaria) do **ADE EFC**.

“A partir da implantação de uma nova cultura de trabalho, com planejamento, análise, reflexão, diagnóstico, planos de ação e formação, a cultura de uma localidade pode mudar.”

(Tereza Perez, Diretora Presidente da Comunidade Educativa CEDAC)



## Resultados

Como principais resultados do trabalho de formação desenvolvidos no **ADE EFC**, destacam-se:

- Avanço na organização dos municípios para implementação das políticas públicas de **Educação**;
- Trabalho articulado entre os diferentes grupos que participam da gestão da **Educação** (equipe técnica da Secretaria, gestores escolares, supervisores e professores);
- Realização de leitura diária pelos professores para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental;
- Rotina de formação/reunião local instituída na maioria dos municípios;

- Todos os municípios implantaram um projeto institucional de incentivo à leitura;
- Todos os municípios definiram metas de gestão e de aprendizagem a partir dos índices das avaliações externas oficiais;
- Ações de correção de fluxo e de atendimento a alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem desenvolvidas em diversos municípios;
- Avanço na implantação de Conselhos Escolares em diversos municípios;
- Avanço na revisão e implantação dos Projetos Político-Pedagógicos;
- 16 municípios finalizaram o Levantamento da Situação Escolar (LSE);
- Potencialização da apropriação de conhecimentos técnicos e operacionais, especialmente dos municípios com menos recursos;
- Melhoria do Ideb nos municípios participantes do **ADE**.

**Tabela que demonstra o crescimento do IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

<b>Município</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Açailândia	3,7	4,1	4,4	4,5	4,9
Alto Alegre do Pindaré	3,6	3,7	4,6	3,7	3,9

<b>Município</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Anajatuba	3,1	3,8	3	4,2	4,8
Arari	3,2	3,8	4,4	4,3	4,9
Bacabeira	3,5	3,8	4,1	4,8	4,5
Bom Jesus das Selvas	3,5	3,2	3,8	3,7	3,8
Buriticupu	3,5	3,4	3,9	3,8	4,2
Cidelândia	3,1	3,3	4	4,4	4,3
Igarapé do Meio	3,9	3,6	3,8	3,3	3,8
Itapecuru-Mirim	3,4	3,7	3,9	3,4	4,3
Miranda do Norte	3,8	3,5		4,3	4,8
Monção	4	3,4	3,6		3,8
Pindaré-Mirim	3,7	4	4	3,5	3,9
Santa Inês	3,3	3,8	4,2	3,9	4,1
Santa Rita	4,3	5	4,3	4,2	4,3
São Francisco do Brejão	4,3	3,9	4,1	4,6	4
São Pedro da Água Branca	4,6	4,1	3,9	4	4,3
Tufilândia	3,9	3,8		3,6	3,7
Vila Nova dos Martírios	3,3	3	3,8	3,5	4,2
Vitória da Mearim	3	3	3,9	3,8	4,4

Fonte: INEP

Os campos em branco representam dados sem coleta.

Além disso, anteriormente ao **ADE**, durante o programa “Escola que Vale”, da Fundação Vale, houve a criação do projeto “A casa do professor” – espaços criados nos municípios, que depois vieram a participar do **Arranjo**, para formação dos educadores e convívio da

comunidade. O espaço conta com biblioteca, internet, auditório e sala de reunião. Essa “Casa” tem como objetivo oferecer identidade profissional aos professores e continuou atuante no **ADE**.

“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.”

(Perez, Panico e Gongra (in ABUCIO & RAMOS, 2012, p. 91))

Após todos esses avanços, houve a tentativa do **ADE EFC** de criar uma gestão própria e permanente, mas não foi bem-sucedida. Um estudo aprofundado foi feito e levado ao MEC, pedindo recursos para tentar viabilizar a manutenção sustentável do **ADE**, mas não surtiu efeito. Em 2013 o **Arranjo** foi encerrado, apesar de em 2010 o MEC ter homologado o parecer do CNE. Nesse meio tempo, o MEC homologou os **ADEs** como uma política pública.

Em 2014 uma nova movimentação começou no Maranhão, com 6 municípios, e teve duração de dois anos. O projeto uniu gestores escolares, Secretarias de Educação, trazendo novamente a metodologia utilizada no **Arranjo**.

E, depois desses dois anos, esses mesmos municípios que trabalhavam com formações perceberam que, quando eles paravam de agir como um território, as ações perdiam foco, ou se fragilizavam e encerravam. Então, naturalmente eles criaram um movimento de se unir para replicar e multiplicar as formações. Assim, poderiam continuar aprendendo uns com os outros.

Depois de um intervalo de três anos, o **ADE** voltou a existir em 2016 e a Comunidade Educativa CEDAC voltou a apoiá-lo tecnicamente. Atualmente, o **Arranjo** conta com 6 municípios, que têm dividido os custos. Foram definidas algumas metas e a questão da correção de fluxo ainda é um dos grandes desafios no território, por isso eles mantêm esse foco, além da formação continuada de gestores.

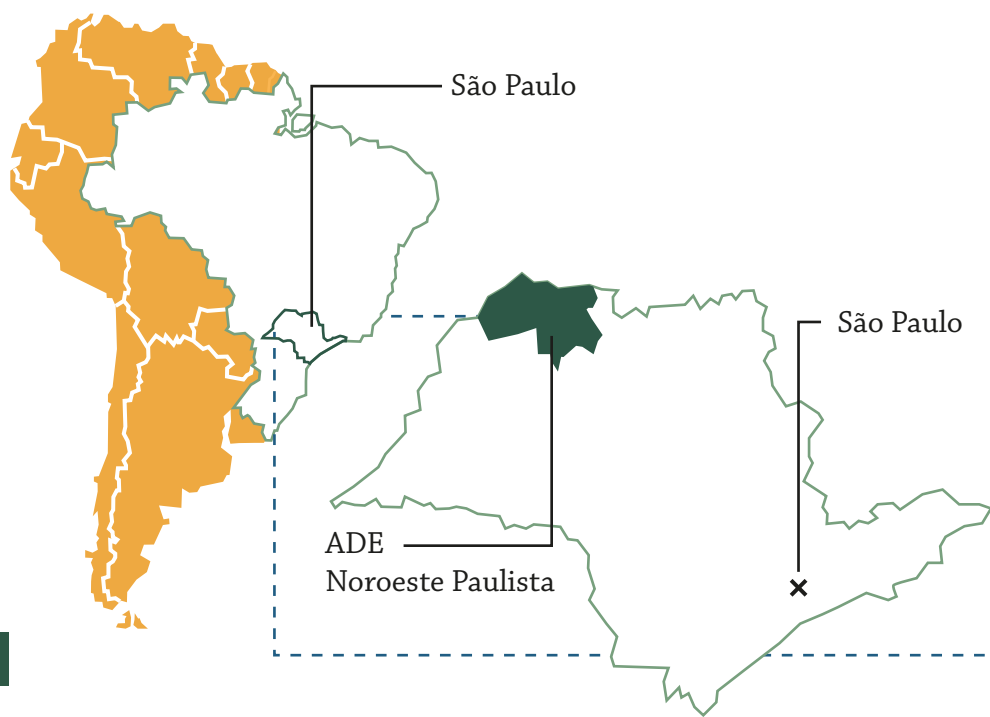
“Alguma coisa permanente tem que existir para que um ADE siga existindo, seja na forma de um instituto ou de um membro da equipe técnica que seja concursado. Isso irá dar o alinhavo, a cultura de continuidade ao Arranjo, uma sustentabilidade ao grupo. Quando não há agente externo fica muito difícil porque depende do desejo político de quem está na prefeitura, na Secretaria. Se os governos mudam, tudo pode se perder, não há o que fazer. Por isso, é preciso haver uma âncora para viabilizar as ações do ADE. O que falta mesmo são financiadores externos ou um apoio do governo estadual



e/ou federal, ainda mais nos municípios que tem pouquíssimos recursos.”

(Tereza Perez, Diretora Presidente da Comunidade Educativa CEDAC)

---



## ADE Noroeste Paulista

As conversas iniciais a respeito do **ADE Noroeste Paulista** começaram no ano de 2009, a partir de um encontro entre o Professor Mozart Neves Ramos, que representava o Todos pela Educação, lideranças da região e o Prefeito de Votuporanga da época, Nasser Marão Filho.

A partir disso, o Prefeito e a Secretária de Educação de Votuporanga, Eliane Godoi, convidaram diversos municípios do entorno para uma reunião e lançaram a proposta do **Arranjo** no território do noroeste paulista.



## Mobilização

Em um segundo momento, houve uma outra reunião (com 17 municípios) para confirmar a adesão e constituir o grupo, ao lado de outro parceiro – o Centro de Liderança Pública (CLP). **Assim, em 2009, o ADE Noroeste Paulista foi fundado, já nascendo como um Arranjo intermunicipal em que a base do trabalho estava alicerçado na colaboração.**

Os municípios participantes foram: Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Riolândia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga.



## Diagnóstico

Na fase do diagnóstico, o Professor Mozart Neves Ramos conduziu uma oficina com o intuito de mapear (utilizando o PAR) quais eram as necessidades comuns dos municípios. A partir dos levantamentos feitos, as prioridades a serem trabalhadas no **Arranjo** foram acordadas.

“O ADE nasceu para fortalecer a Educação da região. Municípios de pequeno porte nunca tinham tido suporte. Então o trabalho colaborativo, de sanar questões comuns, foi muito efetivo para todos, mais especificamente para esses municípios, sempre com o foco no aluno.”  
(Eliana Breyer, Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista)

A partir da constituição do **ADE Noroeste Paulista**, as decisões passaram a ser coletivas e democráticas e os encaminhamentos passaram a ser decididos pelo grupo. Todos os municípios, independentemente do tamanho, passaram a ter poder igual de voto. Cada município que integra o **Arranjo** oferece ao grupo um diagnóstico (um perfil) contendo a população, o Ideb, a quantidade de escolas, de professores, de alunos, entre outros. A partir disso é possível ter sempre em dia o perfil do **ADE**. Um novo diagnóstico é feito a cada gestão, de quatro em quatro anos.



## Termo de Parceria

O grupo líder do **Arranjo**, formado pelos Secretários de Educação, fez uma carta de princípios de atuação e passou a se encontrar com frequência para estruturar as ações.

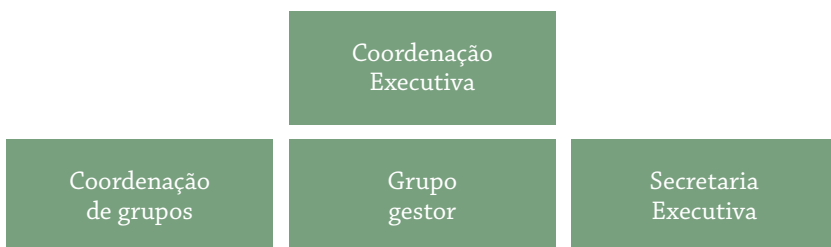
Atualmente, 53 municípios participam do **ADE Noroeste Paulista** e todos assinaram a carta de princípios de atuação. O **Arranjo** expandiu seus parceiros e mantém uma parceria formalizada com a Associação de Municípios Araraquarense (AMA). O Instituto Federal também atua como um apoiador e algumas parcerias (sem custos) são firmadas especialmente na ocasião de eventos, como com a UNIFEV – Centro Universitário de Votuporanga –, que cede o espaço físico para todos os encontros de formação continuada.



## Governança, lideranças e recursos do Arranjo

A Coordenação Executiva, que é ocupada sempre pelo Secretário de Educação vigente, está à frente do **ADE**

**Noroeste Paulista** e muda a cada quatro anos devido às eleições dos Prefeitos. Com isso, pode ocorrer a chegada de novos Secretários de Educação. Assim, o **Arranjo** conta atualmente com a terceira geração de coordenadores.



O papel da Coordenação Executiva é zelar pelo engajamento do Grupo Gestor; abaixo há o Grupo Gestor, composto pela equipe técnica das secretarias, formado a partir de eleições democráticas, sendo ele o responsável por fomentar no coletivo as questões que têm que ser discutidas e as tomadas de decisões. Na governança há também a figura da Secretaria Executiva, que operacionaliza o **ADE**. Este cargo é ocupado desde o início do **ADE** pela Eliana Breyer – funcionária concursada da Secretaria de Educação e devido a sua estabilidade profissional consegue dar continuidade às iniciativas do **ADE** mesmo com a chegada dos novos gestores. Além disso, há uma Coordenação de Grupos, posição nova surgida na última gestão do **Arranjo** – que traz a

Secretária de Educação de Votuporanga, Encarnação Manzano, como a atual Coordenadora Executiva do **ADE**.

O **ADE Noroeste Paulista** nunca contou com nenhum financiamento externo e atua só com parcerias. Quando necessário, os municípios dividem os custos de operacionalização do **Arranjo**.

“Não há ninguém da equipe que se dedique exclusivamente ao Arranjo e todos participam porque querem, não recebendo salário ou algo em troca. A colaboração guia o desejo das pessoas continuarem.”

(Eliana Breyer, Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista)

Nos dias em que há reunião ou formação, cada município se responsabiliza pelo transporte e pela alimentação de seus professores e dos demais membros da equipe. Além disso, o custo de material de divulgação, de alimentação e de transporte, por exemplo, é dividido entre os municípios. A cidade de Votuporanga geralmente é escolhida para sediar os encontros de formação de professores. É interessante observar que a cidade inteira se mobiliza em favor do **Arranjo**. Os restaurantes e hotéis, por exemplo, fazem preços acessíveis para viabilizar as ações, fruto das parcerias conquistadas.

No grande evento de formação de professores que o **Arranjo** promove – o Congresso Internacional de Educação, que acontece uma vez ao ano –, o **ADE Noroeste Paulista** obtém os recursos

para viabilizar o evento das inscrições dos participantes. E o Instituto Federal certifica os participantes nos cursos oferecidos.

Alguns parceiros contribuem com o **ADE** oferecendo profissionais (professores) para dar formações e a AMA (Associação de Municípios Araraquarense) elabora e gere contratos (em eventos ou situações que envolvam custos). Há também muito apoio técnico, como o do Movimento Todos pela Educação.

“Quando há união e cooperação entre todos, mais força a Educação tem, mais conquistas, mais resultados.”

(Encarnação Manzano, Secretária de Educação de Votuporanga e Coordenadora Executiva do ADE Noroeste Paulista)



## Metas

As metas do **ADE Noroeste Paulista** são sempre discutidas em conjunto e podem sofrer alterações a cada gestão. As principais estão relacionadas a:

- Fortalecer a **colaboração** horizontal entre os municípios;
- Viabilizar escolas em tempo integral;
- Viabilizar congressos;
- Oferecer formações de professores;
- Integrar os professores e as Secretarias da região.



## Diferenciais metodológicos

O **ADE Noroeste Paulista** desenvolveu uma proposta de trabalho que viabiliza fóruns e congressos, geralmente realizados na cidade de Votuporanga porque os municípios participantes optaram por centralizar os encontros na cidade, devido à sua infraestrutura (salas de aula equipadas, auditórios etc).

“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.”

(Godoi e Breyer (in ABUCIO & RAMOS, 2012, p. 108))



## Resultado

Houve vários avanços no território desde a implantação do **ADE Noroeste Paulista**:

- O Ideb do território aumentou;
- Foi percebido, por meio de depoimentos dos secretários, que os gestores e professores estão mais engajados;



- Os líderes do **Arranjo** acreditam que as formações contribuíram para impactar os alunos, assim como as parcerias;
- Houve a criação de uma agenda anual de trabalho;
- Instituição do trabalho de forma integrada para promover o desenvolvimento da **Educação Pública** para todos os municípios do Noroeste paulista;
- Maior articulação regional se utilizando de uma estrutura associativa municipalista – a Associação de Municípios Araraquarense (AMA) –, algo que dá maior estabilidade institucional e flexibilidade organizacional, por um lado, e identidade regional, por outro;
- O **ADE do Noroeste Paulista** construiu uma rede de produção de conhecimento e disseminação de informações, algo que deveria existir de forma regionalizada interligando os municípios do país.

**Tabela que demonstra o crescimento do IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

<b>Município</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Álvares Florence	5	6,5	7,5	6,1	6,2
Américo de Campos	6,6	6	6,1	5,7	5,6
Cardoso	5,5	5,9	6,2	6,6	6,4
Cosmorama	7,5	6,7	6,7	6,6	5,8
Fernandópolis	5,7	6,1	6,3	6,1	6,5
Floreal	5,8	6,4	5,8	6,8	6,6

<b>Município</b>					
	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Magda			5,8	5,2	6,7
Meridiano	*	*	6,9	7,2	7
Mira Estrela	*	*	5,6	6,2	6,8
Monções	*	*	*	*	*
Nhandeara	5,4	6,2	5,7	5,9	7,7
Parisi	4,4	5,6	6,1	5,4	6,1
Pontes Gestal	4,8	5,7	5	4,9	6
Riolândia		4,6	4,6	4,9	6,2
Santa Fé do Sul	7,6	6	6	6,4	6,6
Valentim Gentil	6,9	5,7	6,2	5,6	6,8
Votuporanga	6,2	6,4	6,4	6,4	6,6

Fonte: INEP

Os campos em branco representam dados sem coleta.

\* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

Todas as metas de curto e médio prazo têm sido cumpridas e são demonstradas em um relatório anual, que é enviado aos Secretários, aos parceiros envolvidos e aos apoiadores.

“Se podemos falar do sucesso do Arranjo, temos que falar da instituição de um grupo gestor que dá dinâmica ao grupo todo, da conquista de parcerias importantes, da construção de uma gestão democrática que planeja e executa ações para cada quatro anos, do fato de todos da rede terem oportunidade de ter voz e escuta, da garantia da participação de todos, do respeito aos limites de cada

município. Não é um que educa. É o todo que educa. É o conjunto social que educa.”

(Eliana Breyer, Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista)

As habilidades dos líderes que passaram pelo **ADE Noroeste Paulista**, tais como cativar bons relacionamentos, ter um amplo olhar educacional e não estar preso às questões político-partidárias auxiliaram na conquista desses resultados.

“Se há uma crítica a ser feita para que haja melhoria, um maior envolvimento dos prefeitos poderia ajudar na manutenção do Arranjo. Alguns poucos até desconhecem a existência do ADE. O governo estadual e o federal também poderiam participar mais. Além disso, a elaboração de um plano coletivo de formação, com suporte das universidades, também seria bem-vindo, inclusive com a oportunidade de ter mestrados e doutorados para nossos professores, pois precisamos que a formação esteja próxima dos municípios.”

(Eliana Breyer, Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista)



## ADE Mesorregião de São José do Rio Preto/ Arranjo Saber

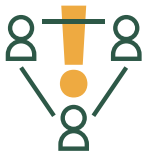
A iniciativa da formação do **ADE** da mesorregião de São José do Rio Preto, chamado de **Arranjo Saber**, foi ocasionada por um estímulo externo e teve como parceiros o Banco Santander e a Comunidade Educativa CEDAC. O Santander proporcionou o investimento e a Comunidade Educativa CEDAC foi a responsável pela parceria técnica na implantação do **ADE**.

O território de São José do Rio Preto se apresentou como um território fértil, na visão do financiador, por conta do envolvimento prévio dos funcionários em ações sociais naquela localidade. Assim, o programa “Saber” – metodologia da Comunidade Educativa CEDAC que constituiu o **Arranjo** – nasceu dentro de um programa de voluntariado.

“A região tinha uma vocação maior para fins de transformação e de trazer mais resultados do que o programa de voluntariado, então a proposta que surgiu foi uma boa alternativa para as escolas parceiras em que os voluntários atuavam. Tudo nasceu em um momento de reformulação estratégica.”

(Angela Luiz Lopes, Coordenadora Pedagógica da Comunidade Educativa CEDAC)

Sendo assim, o Banco Santander considerou a mesorregião de São José do Rio Preto como um território fértil para realizar novos investimentos.



### Mobilização

O Banco Santander tinha uma preocupação, desde o início, de construir uma matriz que pudesse nortear as ações da Comunidade Educativa CEDAC a fim de potencializar os bons resultados. O Banco tinha interesse em compreender em que medida o programa “Saber” poderia agregar bons resultados aos beneficiários. Desde o início da iniciativa, a MOVE, empresa de consultoria responsável pela avaliação externa e imparcial do programa de investimento social do Banco, apoiou esse processo.

A MOVE avaliava não só o programa “Saber”, mas também outros programas da área de investimento social do Banco. A consultoria construiu uma matriz de avaliação com cada parceiro

técnico, em encontros que eram muito colaborativos e produtivos. O conjunto de parceiros técnicos contribuía para viabilizar uma área bastante valorizada pelo Banco, os investimentos em **Educação**.

Assim, o Programa Saber uniu dez municípios da mesorregião de São José do Rio Preto, atuando com mais de 130 educadores e beneficiando indiretamente cerca de 27 mil alunos da rede pública dos municípios de Tanabi, Monte Aprazível, Guaraci, Icém, Orindiúva, Palestina, Bady Bassitt, José Bonifácio, Uchoa e São José do Rio Preto, entre agosto de 2013 e maio de 2016.

Na época de constituição do **ADE**, já havia uma carta assinada por oito municípios pensando nessa articulação mútua entre eles (além de uma conversa na UNDIME regional sobre isso). Ou seja, já existia um ambiente muito favorável para viabilizar a **colaboração** entre os municípios.



## Diagnóstico

A Secretária de Educação de São José do Rio Preto já tinha algum interesse no tema “**Arranjos**” (por conhecer o **ADE Noroeste Paulista**, que fica situado próximo a São José do Rio Preto).

Foi então que, em 2013, a Comunidade Educativa CEDAC trouxe aos municípios alguns indicadores de qualidade, além de um quadro comparativo da Prova Brasil, considerando aqueles que tinham a etapa do Fundamental II já municipalizada. A

partir disso, listaram os municípios que tinham bons resultados no Ensino Fundamental I e os que tinham fragilidades no Ensino Fundamental II. Na sequência, eles foram a campo para visitar os municípios e fazer uma proposta.

Assim, de dez municípios, nove entraram no **Arranjo Saber** por adesão e permaneceram no trabalho até o final do projeto. A estratégia de partir do diagnóstico deu a coerência ao início do **ADE**.

Desde o início da parceria entre o Banco Santander, a Comunidade Educativa CEDAC e os municípios, foi acordado que o projeto tinha um tempo determinado para existir: três anos.

Como maneira de registrar os dados do território, segue tabela que mostra os últimos índices do Ideb e que auxiliaram a compor o diagnóstico:

### **Tabela que demonstra o IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

<b>Município</b>	<b>IDEB</b>		
	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Tanabi	5,6	5,5	**
Monte Aprazível	5,5	5	5,1
Guaraci	4,2	4,4	4,8
Icém	4,2	4,4	4,4
Orindiúva	5,6	5,5	5,7
Palestina	4,2	4,5	4,8
Bady Bassit	5,6	4,7	5,2
José Bonifácio	4	3,8	4,8

Município	IDEB		
	2011	2013	2015
Uchoa	5,1	5,3	5,4
São José do Rio Preto	4	4	4,8

Fonte: INEP

\*\* Sem média na Prova Brasil: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.



## Termo de Parceria

O **Arranjo Saber** tem um ato constitutivo que não tem força jurídica, mas que consolidou a parceria financeira e técnica com cada um dos municípios. O compromisso foi firmado por cada um dos prefeitos e seus respectivos Secretários de Educação. Inicialmente, houve a pactuação local (visita em campo) – momento em que foi feita a adesão –, depois, a pactuação regional e, finalmente, o termo foi assinado. Na pactuação, foi identificado que os municípios apresentavam fragilidades do ponto de vista da gestão educacional, com equipes muito pequenas, escolas com problemas de infraestrutura, entre outras questões.

No momento da assinatura do ato, foram apresentados os resultados do 6º ao 9º ano e o que poderia ser melhorado naquele segmento se o território passasse a atuar em **colaboração**. A partir disso, o trabalho em conjunto foi acontecendo de forma bastante fluida. Com a saída de Guapiaçu, devido a dificuldades de participação nos encontros, houve a adesão do município de Uchôa ao **ADE**.





## Governança, lideranças e recursos do Arranjo

O Banco Santander se constituiu como o parceiro financiador do **Arranjo** e a Comunidade Educativa CEDAC atuou como a liderança técnica. Os líderes eram representados pelos Secretários de Educação. A Professora Telma Marques Vieira, de São José do Rio Preto, foi uma grande incentivadora para a adesão dos outros Secretários dos outros municípios, que foram muito presentes e participativos.

Santander

Lideranças do  
território

Comunidade  
Educativa  
CEDAC

A Comunidade Educativa CEDAC enviava bimestralmente ao financiador do **Arranjo Saber** relatórios pedagógicos. O **ADE** foi dividido em quatro redes de municípios para facilitar as formações, devido à proximidade geográfica entre eles.



## Metas

Foi acordado entre os parceiros e os municípios que as metas seriam voltadas para o segmento do 6º ao 9º ano, por apresentar maior fragilidade e já existirem outras iniciativas para os anos iniciais realizadas no estado de SP.

Assim, o **Arranjo** nasceu com a pretensão de investir nos municípios da mesorregião de São José do Rio Preto e com o objetivo definido de proporcionar formação de coordenadores, de diretores, da equipe técnica e de professores para o ensino Fundamental II.

Os principais propósitos do **Arranjo** eram:

- Fortalecer as políticas de **colaboração territorial**;
- Fortalecer as ações de formação no Ensino Fundamental II;
- Qualificar a gestão educacional;
- Qualificar a gestão escolar;
- Ofertar formação continuada para os professores;
- Acompanhar a aprendizagem dos alunos;
- Possibilitar o protagonismo juvenil.

“Ao fortalecer as estruturas de formação internas às Secretarias e às escolas a qualidade de atuação dos professores seria ampliada, assim como a gestão de sala de aula.”  
(Angela Luiz Lopes, Coordenadora Pedagógica da Comunidade Educativa CEDAC)

No **Arranjo Saber**, o diagnóstico também foi elaborado a partir das análises do PAR e do PNE, priorizando a formação continuada de professores do 6º ao 9º anos. Durante os três anos do programa, essas metas se mantiveram as mesmas e o mapa estratégico guiou os objetivos do **Arranjo**.



### Diferenciais metodológicos

A metodologia previu a construção conjunta, entre os municípios, de um mapa estratégico de atuação. Na época, o foco concentrava-se no PAR, pois era a política principal.

Mas, com a chegada do PNE, eles passaram a usar as metas e estratégias do plano para pactuar quais seriam as prioridades do **Arranjo**. Eles lançavam mão de todos os indicadores e, a partir das metas que estavam no PNE, optavam por quais seriam as prioridades.

As reuniões geravam planos de ação que eram levados para cada rede de ensino para desenvolver e fortalecer os objetivos. Posteriormente, os municípios construía compromissos de ações e enviavam relatórios para a Comunidade Educativa CEDAC, que ajudava cada município a estruturar as iniciativas a serem feitas para o alcance de melhorias, tais como: reuniões com diretores e dos diretores com suas equipes, de coordenadores com professores etc. Ficava a cargo dos municípios arcar com os custos de transporte, alimentação e liberação dos professores para irem aos encontros – sem dispensar os alunos, pois sempre conseguiam professores substitutos.

O **Arranjo Saber** tinha uma comunidade de gestores educacionais que era formada pelo Secretário de Educação e um técnico dos secretários. Essa comunidade discutia questões relativas ao **Arranjo**, do território, das políticas públicas, dos conteúdos da gestão educacional. Também existia outra comunidade que era voltada à formação de diretores.

Os diretores de escola que participavam da formação tinham o papel de multiplicar os conteúdos para aqueles que haviam permanecido no município, assim como os coordenadores pedagógicos do Fundamental II, juntamente com os professores de Língua Portuguesa dessa etapa.

As formações sempre foram regionais e não individuais, para cada um dos municípios. Existiam alguns municípios pequenos com 10 professores e 2 coordenadores, que, a partir dessa forma de organização, tinham a oportunidade de ouvir e trocar experiências com professores de outras regiões maiores, como São José do Rio Preto, por exemplo, que sempre contribuiu muito com municípios menores. Esse efeito de irradiação do apoio é um dos pontos mais importantes da dinâmica deste **Arranjo**.

As formações aconteciam em encontros bimestrais, com quatro encontros ao longo do ano. Durante os dois anos e meio iniciais, as iniciativas foram centralizadas no parceiro técnico, além da coordenação.

Houve três períodos de avaliação, feitos pela consultoria da MOVE. Existiu um marco inicial e depois eles mantiveram um acompanhamento contínuo. A avaliação também era feita colaborativamente, pois foi constituída uma comissão de avaliação, por meio da qual um município podia analisar o outro.

“Houve um grande fortalecimento da gestão escolar, além do fortalecimento internamente as equipes, do organograma, da estrutura para pensar nas formações, além da qualificação da equipe, da própria gestão. O engajamento se dava pela própria ação, objeto de discussão e a clareza de resultados.”

(Angela Luiz Lopes, Coordenadora Pedagógica da Comunidade Educativa CEDAC)

Foram promovidos seminários nos quais os professores faziam relatos de experiências sobre suas didáticas e sobre mudanças promovidas na escola, na prática pedagógica e no contexto escolar. Também foram percebidas mudanças em relação à atuação do coordenador pedagógico, que passou a apoiar mais os professores, assumindo seu papel-chave para a transformação da escola e seus resultados.



## Resultados

Em 2016, a Comunidade Educativa CEDAC começou um processo de desligamento do **Arranjo Saber**, em função do já previsto encerramento da parceria. No último seminário, feito em maio de 2016, o comitê apresentou suas aprendizagens e a perspectiva de continuar. Foi trazido um especialista no tema “consórcio” para falar com os municípios, mas o assunto não se fortaleceu.

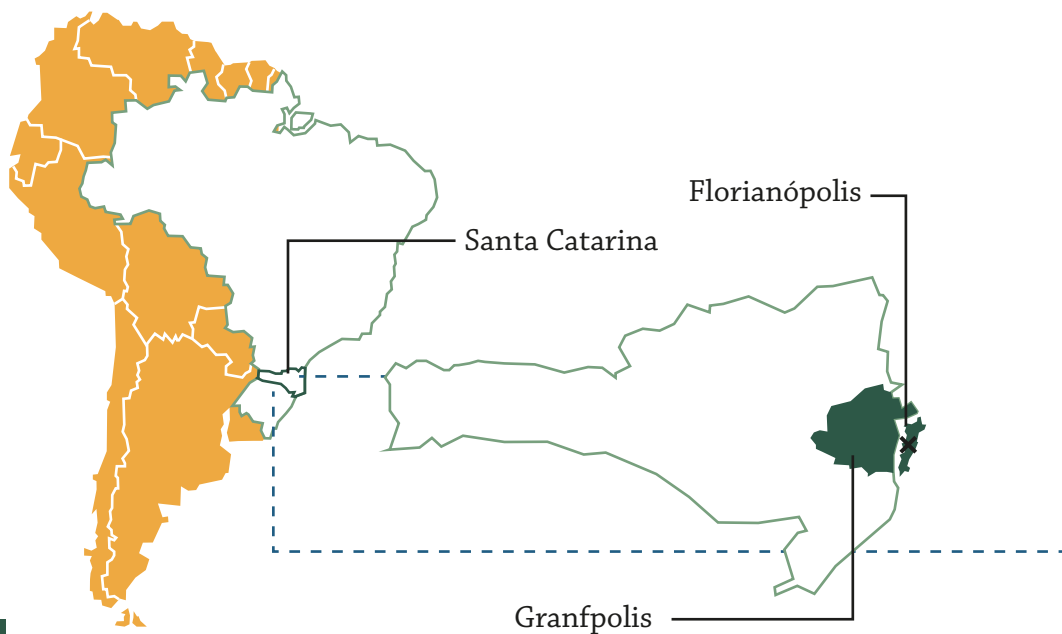
No final do 2º ano do **ADE** foi iniciado um processo de constituir entre os municípios um comitê gestor, que daria continuidade às discussões – dos dez municípios havia cinco, eleitos por eles, que estavam representados nesse comitê. A intenção era de que, com a finalização da parceria, eles pudessem ter sustentabilidade para administrar sozinhos o **Arranjo**. Mas eles relataram não ter condições para tal.

“Os municípios acabaram descobrindo que era tudo muito frágil. Eles não conseguiram alcançar a perenidade

de ter nas Secretarias um técnico que ficasse responsável pelo Arranjo. Talvez se, na pactuação, houvesse um diagnóstico mais aprofundado das questões da gestão dos municípios e se desde o início tivessem feito um mapeamento maior, uma maior comunicação na região (para angariar parceiros como, por exemplo, as Universidades), um pequeno comitê gestor (para a coordenação não ser totalmente externa) e ter alguém concursado (nos municípios) – para dar continuidade ao Arranjo –, talvez o movimento tivesse continuado.” (Angela Luiz Lopes, Coordenadora Pedagógica da Comunidade Educativa CEDAC)

Ainda assim, durante a existência do **Arranjo**, existiu um grande trabalho de **colaboração**, trocas e aprendizado em relação à **Educação**. Houve crescimento em torno de temas e saberes comuns, consolidação de um vínculo entre os participantes, amadurecimento do papel dos gestores (da Secretaria, das escolas, de sala de aula), fortalecimento da relação do coordenador pedagógico e do professor, ampliação dos conhecimentos nas formações continuadas, reconhecimento da carência de se olhar para o Ensino Fundamental II, acompanhamento das aprendizagens dos alunos, articulação política frente ao próprio município e em relação às outras esferas de governo.

Além disso, foi criado um ambiente virtual para troca de ideias entre os participantes – coordenadores e professores. Os alunos do Ensino Fundamental II relataram ganhar mais autoestima e aprendizado em Língua Portuguesa. Todos os municípios passaram a ter políticas institucionais de leitura, do 6º ao 9º ano, com evidente melhora neste âmbito. Houve ainda adequação do espaço físico para os alunos desse segmento.



## ADE/Granfpolis

Em 2014, o Instituto Positivo (IP), motivado a atuar em prol da melhoria da qualidade da **Educação Pública**, recebeu a sugestão do Professor Mozart Neves Ramos, integrante do conselho de Governança do IP, para conhecer experiências de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**.

Alguns meses mais tarde, baseado em um amplo estudo de campo e bibliográfico da equipe, o Conselho de governança do instituto orientou direcionar os investimentos do IP para apoiar ações voltadas ao estímulo do **Regime de Colaboração**, mais especificamente, de **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**.



O Instituto Positivo passou, então, a se preparar para operacionalizar a implantação de um **ADE**, pois assim poderia compreender na prática os desafios do trabalho colaborativo. O primeiro passo foi identificar uma região que atendesse aos critérios indicados pelo instituto. Entre eles estava o desejo expresso dos beneficiários em construir juntamente e colaborativamente com o IP o **Arranjo**. O encontro com a Associação de Municípios da Grande Florianópolis (Granfpolis), composta por 22 municípios, foi o primeiro passo para que a proposta se viabilizasse, já que a associação buscava um parceiro que os apoiasse para ampliar o impacto de atuação dos municípios em prol da **Educação** da região.



### Mobilização

A partir disso, o Instituto Positivo desenhou um método que engloba quatro fases consecutivas: a fase de mobilização, o diagnóstico, a elaboração do plano de ação e a fase da execução e de acompanhamento das metas.

A fase da mobilização se deu por meio de encontros e diálogos com os Secretários de Educação dos 22 municípios do território da região da grande Florianópolis, com as equipes pedagógicas da região e com os Prefeitos. O objetivo foi informá-los sobre o que consistia um **ADE** e quais os possíveis ganhos dessa atuação em **Regime de Colaboração**.

“Já existia na região da grande Florianópolis a cultura da colaboração e uma pré-disposição à colaboração

no campo da Educação. Tanto que em Santa Catarina, a maioria dos municípios se organiza em associações. Em uma reunião de prefeitos, por exemplo, muitos Secretários de Educação foram em conjunto para estimular a adesão dos municípios no ADE/Granfpolis.” (Cristiane Fonseca, Coordenadora de Implantação do Instituto Positivo do ADE/Granfpolis)

Após a proposta da efetivação do **ADE** ter sido aceita pelos Secretários de Educação, Prefeitos e pela liderança da Associação Granfpolis, foi estabelecido o modelo de governança. Assim, o Secretário de Educação do município de Antônio Carlos, Altamiro Kretzer, foi aclamado pela maioria como o primeiro líder do **ADE/Granfpolis**.



## Diagnóstico

Nesta fase foi conduzido pela equipe do Instituto um profundo estudo populacional, social, econômico e educacional da região. Além disso, foram analisadas prioridades relativas às metas do Plano Nacional de Educação. Os dados eram trazidos para ser analisados e qualificados pelos Secretários de Educação dos 22 municípios e suas equipes técnicas, em reuniões coletivas. Durante quatro meses os dados do diagnóstico foram analisados e a partir dele é que as fragilidades e as potencialidades do território começaram a ser compreendidas por todos.

“Fizemos um profundo diagnóstico nos 22 municípios, o que nos despertou para perspectivas e grandes desafios e vem direcionando o nosso trabalho territorial. São muitas as dificuldades a serem enfrentadas. No entanto, nossa consciência nos anima e motiva para que as transformemos em expectativas para um futuro de melhor qualidade de vida para nossas crianças.”

(Antão Antônio David, assessor de assuntos educacionais da Granfpolis e líder do ADE/Granfpolis)

Para que todos os municípios entrassem em acordo e pudessem escolher prioridades do trabalho colaborativo, houve muito espaço para reflexão e análises. Com todos os dados em mãos, os Secretários de Educação e suas equipes se dedicaram, então, a buscar o consenso. Foi preparada uma dinâmica partindo dos temas (indicadores mais críticos levantados durante os quatro meses) e todos os Secretários de Educação e suas equipes puderam ler, refletir e escolher os assuntos que eram mais importantes para o território. Eleitas as prioridades, o próximo passo foi eleger as metas para a região. Novamente, o processo contemplou a participação democrática de todos.

Como maneira de registrar os dados do território, segue tabela que mostra os últimos índices do Ideb e que auxiliaram a compor o diagnóstico:

**Tabela que demonstra o IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

Município	IDEB	
	2013	2015
Águas Mornas	6,1	6,8
Alfredo Wagner	5,9	6,1
Angelina		**
Anitápolis	5,4	5,8
Antônio Carlos	6,5	6,7
Biguaçu	4,6	5,7
Canelinha	6,2	6,8
Florianópolis	6,1	6,1
Garopaba	6,6	6,9
Governador Celso Ramos	5,5	6,3
Leoberto Leal	*	**
Major Gercino	*	6,3
Nova Trento	5,4	6,1
Palhoça	5,4	5,3
Paulo Lopes	*	5,6
Rancho Queimado	*	*
Santo Amaro da Imperatriz	6,1	6
São Bonifácio	*	*
São João Batista	6,3	6,2
São José	5,3	6,2
São Pedro de Alcântara	6,3	7,3
Tijucas	5,7	5,8

Fonte: INEP

Os campos em branco representam dados sem coleta.

\* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

\*\* Sem média na Prova Brasil: não participou ou não atendeu aos requisitos necessários para ter o desempenho calculado.



## Termo de Parceria

O **ADE/Granfpolis** foi consolidado com a assinatura de um termo de parceria entre o Instituto Positivo e a Associação Granfpolis com a anuência dos prefeitos e secretários dos 22 municípios Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas. Assim, o **Arranjo** teve início em julho de 2015 e foi oficialmente lançado em dezembro do mesmo ano, já com as metas acordadas.

“Antes da criação do ADE, os 22 municípios já se reuniam na Granfpolis em encontros mensais de colegiados. Mas não trabalhavam em Regime de Colaboração. Um dos maiores ganhos foi o aprendizado dos secretários sobre como trabalhar em Regime de Colaboração. Hoje o grupo se enxerga como um território e conhece os dados, tem acesso ao levantamento do Ideb, número de alunos, dados das redes. Os secretários pensam: ‘eu acho bom que meu município esteja bem, mas eu acharia melhor e ideal que a região estivesse bem.’”

(Mário Fernandes, Secretário de Educação de Águas Mornas e líder do ADE/Granfpolis)



## Governança, lideranças e recursos do Arranjo

O Instituto Positivo atua como o facilitador e o mentor técnico do **ADE/Granfpolis**, pois traz ideias, facilita

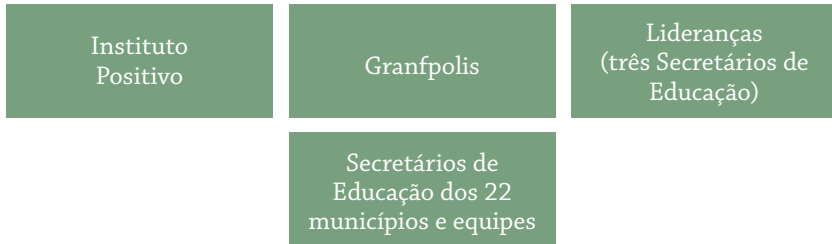
recursos e parcerias, articula, planeja e administra ações ao lado das lideranças dos municípios do **Arranjo**. Nessa parceria, o IP oferta profissionais que atuam junto à Granfpolis e às lideranças do **ADE** na formulação e no apoio à operacionalização das metas.

Outra liderança do **ADE** é o assessor de assuntos educacionais da Associação Granfpolis, Antão Antônio David. Essa assessoria tem o importante papel de articular as iniciativas, apoiar o **Arranjo**, viabilizar metas e aproximar parceiros.

Além disso, há sempre um Secretário de Educação, que é líder do **ADE** e representa todos os municípios. Seu papel é o de liderar os encontros, dialogar com os parceiros e ser o guardião das metas. No início, durante o primeiro ano do **Arranjo**, havia apenas um Secretário de Educação que atuava como líder, mas, em 2017, o **Arranjo** optou por eleger três líderes: Méri Hang, Secretária de Educação de São José, Maria Nadir Araújo, de Garopaba, e Mário Fernandes, de Águas Mornas. Essa escolha se deu em função do aumento do trabalho colaborativo gerado a partir do plano de ação das metas. Além disso, deu mais força e consistência aos trabalhos porque os líderes exercem um papel muito forte na mobilização, distribuem responsabilidades e buscam contribuir para o aumento do nível de engajamento. As deliberações feitas entre este grupo de líderes são levadas ao grande grupo para que

todos os demais secretários de educação possam opinar e decidir, sempre com muita transparência.

Os executores do projeto são os Secretários de Educação e as suas equipes. Eles se encontram, no mínimo, uma vez por mês para debater e dar andamento à execução dos planos de ação.



Em 2017, os Secretários de Educação decidiram formalizar uma associação de Secretários exclusiva para gerir as demandas do **ADE**. Na prática, os rumos do **Arranjo** e a governança não mudaram com a criação dessa associação. No entanto, sua constituição passou a auxiliar na gestão dos recursos advindos das parcerias que começaram a se efetivar. Com isso, passou a haver mais agilidade e transparência na gestão das parcerias.

Os municípios do **ADE/Granfpolis** não dispõem de recursos extras para gerir as ações do **Arranjo**. Entretanto, assim que o trabalho começou a sair do papel, os parceiros técnicos e financeiros começaram a se integrar ao **ADE**.

“Depois da implantação do ADE, paramos de apagar incêndios. Passamos a focar em ações pedagógicas, a privilegiar diretamente a criança. Agora há muitas trocas

de experiências e união no grupo. Agora existe um movimento diferenciado também nos municípios. O Arranjo ajudou a organizar nosso trabalho.”

(Antão Antônio David, assessor de assuntos educacionais da Granfpolis e líder do ADE/Granfpolis)



## Metas

A partir do diagnóstico, foram eleitas quatro metas, cujos planos de ação tiveram início em janeiro de 2016. As metas 1 e 2 possuem enfoque pedagógico. Já as metas 3 e 4 têm perfil voltado à gestão administrativa e gestão técnica.

Cada meta do **ADE** contou com a liderança de uma equipe formada por um grupo de municípios que liderou o respectivo plano de ação.

A meta 1 diz respeito à instituição, implementação e consolidação, em larga escala, de uma avaliação externa territorial de aprendizagem escolar abrangendo 100% dos municípios participantes, a fim de compreender o fenômeno da não aprendizagem e da consequente retenção escolar. No território, com base no diagnóstico (feito em 2015), apenas 26% dos alunos aprendem o esperado em Língua Portuguesa ao final ensino Fundamental, e 14% o esperado em Matemática.

A partir das parcerias firmadas, foi aplicada uma avaliação externa no território e, posteriormente, foram realizados encontros



de formação continuada para os professores na região, voltados para o aperfeiçoamento da atuação a partir da matriz de habilidades e competências da Prova Brasil.

A meta 2 tem por objetivo reduzir a taxa atual média geral de distorção idade/ano de 12,3% para 8%, de modo a eliminar as dificuldades de aprendizagem dos estudantes. O diagnóstico de causa demonstrou uma das prioridades do território. Para implantar essa meta, foi construído um plano estratégico para atuar tanto na prevenção quanto na correção de fluxo e, após uma série de estudos do grupo de trabalho, o **ADE/Granfpolis** se aprofundou no trabalho que o Instituto Ayrton Senna (IAS) realiza nessa área e buscou efetivar uma parceria. Atualmente, o IAS se tornou um importante parceiro dos municípios da região.

A meta 3 tem como foco a criação de opções de implementação de 1/3 de hora atividade junto a 100% dos professores que atuam nos níveis, etapas e modalidades de ensino do **ADE**, atendendo à Lei Federal 11.494/07, criando opções de implantação do 1/3 de hora-atividade sem prejuízo a qualidade educacional.

Nessa meta foi focada a orientação jurídica, financeira e pedagógica às prefeituras. Atualmente, 70% dos municípios possuem 1/3 de hora-atividade implantado.

Os trabalhos na área de alfabetização, vindos com a meta 2, trouxeram um crescimento muito importante para a região. É um ganho que a região teve, na área pedagógica,

que vai ficar. Estamos dando vida nova às crianças do nosso município e do território. A chegada do ADE foi um ganho muito grande. E, olhando para a meta 3, da hora-atividade, aprendi muito com a experiência negativa que outra Secretária de Educação teve.”

(Maria Nadir Araújo, Secretária de Educação de Garopaba e líder do ADE/Granfpolis)

A meta 4, que começará a ser implantada no final de 2017, diz respeito ao desenvolvimento de um Programa de Avaliação Institucional que diagnostique e oriente o funcionamento dos Sistemas Municipais de Ensino, independente do seu porte. Por meio da meta será orientado quais os principais procedimentos de gestão, de recursos e de infraestrutura são necessários para o bom funcionamento dos Sistemas de Ensino. Essa é uma meta que tem a intenção de promover uma análise sobre eficiência e efetividade das Secretarias de Educação para que os secretários tenham maiores condições de realizar os planejamentos e as ações em prol do melhor funcionamento do sistema de ensino.



### Diferenciais metodológicos

O principal diferencial metodológico do **ADE/Granfpolis** é o uso da Associação municipalista como base para a construção do **Arranjo**. O segundo diferencial é, sem dúvida, aproveitar a parceria com o Instituto Positivo para buscar outros

apoios técnicos e financeiros. Desse modo, multiplica-se o número possível de apoiadores e o modelo *multi-level governance* torna-se mais aberto e amplo.

Além disso, o modelo do **ADE/Granfpolis** é claramente marcado pelo uso da chamada gestão por resultados, a metodologia das quatro fases, que produziu uma nova governança e metas bem focadas e capazes de serem monitoradas. Com isso, permite-se verificar os resultados de curto, médio e longo prazo.

O monitoramento mensal das metas coletivas e a constância das reuniões ordinárias têm permitido que o engajamento e as ações sejam contínuas e amplamente debatidos pelo grupo do **Arranjo**. Outro fator que merece destaque é a forma de realização do diagnóstico, que, além de oferecer uma visão mais ampla do cenário local, permitiu criar uma visão inter-relacionada das potencialidades e das fragilidades do território.

Durante as reuniões com o grande grupo há sempre a presença da equipe técnica junto aos Secretários de Educação – especialmente coordenadores pedagógicos e alguns diretores, permitindo que esses membros planejem e opinem quanto às decisões. Essa participação traz inúmeros benefícios, entre eles a maior sustentação a longo prazo do **Arranjo**, além dos professores e dos alunos ficarem sabendo mais rapidamente das resoluções do **Arranjo**.

Essa característica da governança, ademais, auxiliou na permanência das metas e das ações planejadas mesmo com a mudança de 72% dos prefeitos que assumiram o mandato em

2017, já que as equipes técnicas permaneceram e deram continuidade ao movimento.



## Resultados

Os resultados de melhoria da qualidade da **Educação**, ainda que já possam ser notados a partir da satisfação de professores e dos alunos, virão a médio e longo prazo. Já a **colaboração** pode ser percebida com o nível de participação e engajamento.

Os resultados quantitativos ainda não puderam ser mensurados devido ao pouco tempo de implantação do **ADE**, mas já é possível perceber que as várias ações realizadas têm grande potencial para impactar a melhoria da **Educação** nos municípios. Entre as ações realizadas, com enfoque em cada meta, estão:

- **Meta 1:** houve a realização de um seminário territorial sobre avaliação externa de aprendizagem; foi aplicada uma avaliação externa para 18 mil alunos em 20 municípios participantes; foi realizado um estudo aprofundado sobre o nível de cada município e a média do território, quanto às habilidades e competências observadas historicamente na Prova Brasil; foram promovidos cursos de formação continuada para aproximadamente 300 professores de 19 municípios (em Língua Portuguesa e Matemática), com enfoque nas estratégias para o aumento do domínio das habilidades da Prova Brasil pelos alunos.

- **Meta 2:** foi elaborado e aplicado um diagnóstico de identificação da causa para a distorção idade/ano nos municípios; foi firmada uma parceria com o Instituto Ayrton Senna voltada à correção de fluxo e melhoria do processo de alfabetização e foram implantados os programas “Se liga”, “Acelera”, “Fórmula da vitória” e “Gestão para a alfabetização” – metodologias que têm foco nos alunos; estão sendo realizadas diversas formações continuadas de professores e gestores pedagógicos.
- **Meta 3:** foram promovidas reuniões técnicas e um seminário com especialista voltado aos profissionais das prefeituras das áreas jurídica, pedagógica e financeira; as equipes técnicas foram assessoradas e elaboraram um guia com orientações legais e operacionais sobre a implantação de 1/3 de hora-atividade.

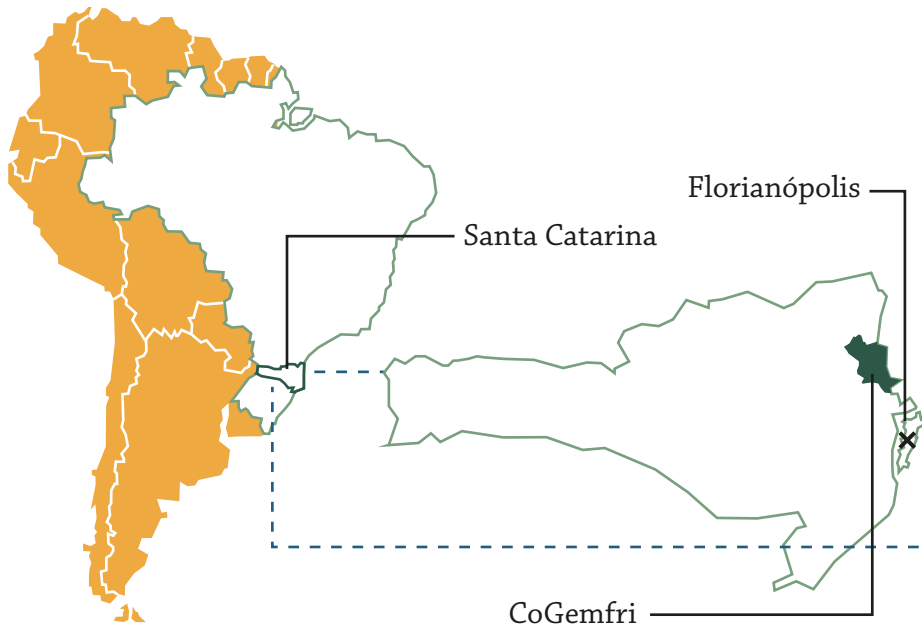
Quando o **ADE/Granfpolis** completou um ano, foi aplicada uma pesquisa para avaliar a percepção dos participantes do programa. O trabalho realizado até o momento apresenta bons índices de aceitação e satisfação com o programa.

- 100% dos participantes do programa apontam que as metas eleitas contribuirão para a melhoria da educação do território;
- 100% afirmam que o diagnóstico atendeu ou superou as expectativas;

- 100% dos participantes do programa apontam que o método utilizado pelo **ADE** contribui diretamente para o fortalecimento da cooperação intermunicipal;
- 97% dos participantes do programa apontam que o método utilizado pelo **ADE** contribui para o fortalecimento das Secretarias Municipais de Educação;
- 98% apontam que a metodologia adotada para a eleição das metas atendeu ou superou as expectativas;
- 100% dos participantes do programa recomendariam a metodologia adotada pelo **ADE** para outros territórios do seu estado.

“Para garantir a continuidade do Arranjo é preciso fortalecer a colaboração. A finalidade pode mudar a qualquer momento, mas a confiança mútua não. É preciso enfatizar o entendimento da importância do Regime de Colaboração, motivar o apoio, incentivar as lideranças locais e criar meios para o Arranjo ser sustentável. Tudo isso sem perder o foco nas metas e no poder de decisão.”

(Eliziane Gorniak, Diretora do Instituto Positivo)



## ADE CoGemfri

A AMFRI (Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí) congrega 11 municípios. Antes mesmo de pensar em ter um **Arranjo**, a AMFRI já mantinha reuniões frequentes entre os municípios em um colegiado específico para tratar do tema da **Educação**.

Em um dos encontros desse colegiado, no ano de 2016, os participantes discutiram a viabilidade de instaurar um **Arranjo** na região a fim de ampliar ainda mais as ações colaborativas entre as secretarias, potencializando o trabalho entre eles.

Na mesma época, estava sendo colocado em prática um projeto ousado de planejamento na região juntamente a essa associação

de municípios: o “Projeto InovAmfri”. Por meio de uma parceria com Singapura, o projeto se propõe a planejar o futuro da Região da Foz do Rio Itajaí, integrando os municípios e propondo soluções inovadoras para os desafios do desenvolvimento econômico, da gestão pública e da mobilidade urbana, tudo isso para torná-la um modelo de região inteligente do Brasil.

Para viabilizar as iniciativas, a coordenação do projeto contou com o apoio de um conselho consultivo formado por dez entidades locais, estaduais e nacionais que acompanharão a evolução das ações.

Em meio a este contexto de organização territorial, a metodologia dos **Arranjos** pareceu aos Secretários de Educação ser mais uma oportunidade para incrementar as ações da região no campo educacional.



## Mobilização

A AMFRI possui uma coordenação técnica de educação que assessora os municípios. Essa coordenação, ao lado dos secretários, recebeu a visita da equipe técnica do Instituto Positivo, que foi até a região apresentar o conceito dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. Após um período de amadurecimento da proposta, a decisão foi pela criação do **Arranjo**, que foi lançado em 25 de abril de 2016.

Assim, o **Arranjo ADE CoGemfri, Colegiado em Gestão da Educação**, passou a contar com os municípios: Balneário



Piçarras, Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.

Os Prefeitos, ao lado dos Secretários de Educação e da Associação de Municípios, mobilizaram-se e fizeram um evento de lançamento que contou com a presença de autoridades locais, representantes da academia e imprensa, parceiros e professores vindos de todos os municípios participantes.

O CoGemfri iniciou suas atividades focando o trabalho na disseminação das boas práticas no campo da gestão administrativa e/ou pedagógica da **Educação**, para que assim que fossem validadas por todos, a fim de serem replicadas para todos os demais.



## Diagnóstico

No diagnóstico, foram identificados os campos de maior desafio para a **Educação** da região: a Educação Infantil, a Educação de tempo Integral, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial e a valorização do profissional de magistério. Dentro da Educação Infantil, os principais pontos de atenção são a infraestrutura, o currículo e a organização da Educação infantil.

Além disso, o **ADE CoGemfri** elegeu as seguintes estratégias de ação:

- Implementar o Colegiado de Gestão em Educação, junto aos municípios da região do litoral norte de Santa Catarina, para fortalecer a cultura de cooperação intermunicipal

visando à qualidade do acesso, permanência e sucesso da educação pública ofertada no território, por meio de políticas, planejamentos e ações compartilhadas;

- Instituir, fomentar e fortalecer a cultura de cooperação intermunicipal do território compreendido no Colegiado de Gestão em Educação, por meio de análise situacional, avaliação de práticas pedagógicas, planejamento e ações colaborativas;
- Contribuir para a instituição de políticas públicas e ações cooperadas visando à eliminação das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à educação básica;
- Reconhecer a situação educacional do território e elaborar planos intermunicipais, visando ao atendimento das necessidades indicadas no âmbito regional ou a disseminação de práticas pedagógicas de sucesso que possam ser replicadas;
- Permitir uma estrutura organizacional em rede que viabilize a execução de ações coletivas voltadas à qualidade da educação, que incluam atores/instituições de variados segmentos da sociedade, sejam eles públicos, de caráter privado ou do terceiro setor;
- Constituir-se como um espaço de articulação social de entidades governamentais e não governamentais, públicas ou privadas e sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da **Educação Pública**;
- Contribuir para replicar políticas/ações bem-sucedidas e/

ou buscar a solução de situações adversas à proposição da Educação Pública de qualidade, no âmbito dos municípios integrantes do CoGemfri, promovendo a articulação entre as instituições e a busca coletiva de soluções.

“A cultura de trabalhar de forma associada e de se pensar nos outros é bem presente na região da AMFRI. Essa característica ajudou na formação do Arranjo.”

(Gilmara da Silva, Consultora Educacional da AMFRI)

Como maneira de registrar os dados do território, segue tabela que mostra os últimos índices do Ideb e que auxiliaram a compor o diagnóstico:

### **Tabela que demonstra o IBED dos municípios participantes desde o início do projeto**

<b>Município</b>	<b>IDEB</b>	
	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Balneário Piçarras	5,7	6,1
Balneário Camboriú	6	6,4
Bombinhas	6,3	6,3
Camboriú	5,4	5,1
Ilhota	5,8	5,7
Itajaí	6	6,4
Itapema	5,7	6,4
Luiz Alves	*	6,8
Navegantes	5,4	6,2

Município	IDEB	
	2013	2015
Penha	5,8	6
Porto Belo	5,8	6,1

Fonte: INEP

\* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.



## Termo de Parceria

Os prefeitos pediram que fossem garantidos os instrumentos jurídicos para viabilizar o **Arranjo**. Para tanto, foram feitos o acordo de cooperação, que inclui vários parceiros – inicialmente o Instituto Positivo e AMFRI e depois a Federação da Indústria de Santa Catarina (FIESC) – bem como o protocolo de intenções que define as ações do **CoGemfri**. Nele consta como serão conduzidas as reuniões, quem as organizará, os processos de sucessão da governança, como podem ser captados os recursos etc. Os governos locais, ademais, pensaram em um modelo que considerasse o trabalho tripartite entre os parceiros e que fosse estruturada uma equipe técnica de apoio ao **ADE** para além das nomeações políticas.

Entre os papéis da AMFRI estão: possibilitar as ações de integração dos participantes, oferecer o espaço físico para os encontros e fazer a contabilidade prevista no Protocolo de Intenções e Ações do CoGemfri. O papel do IP é de conselheiro técnico, orientando o **ADE** na metodologia da cooperação intermunicipal e nas ações que viabilizem a captação de recursos.

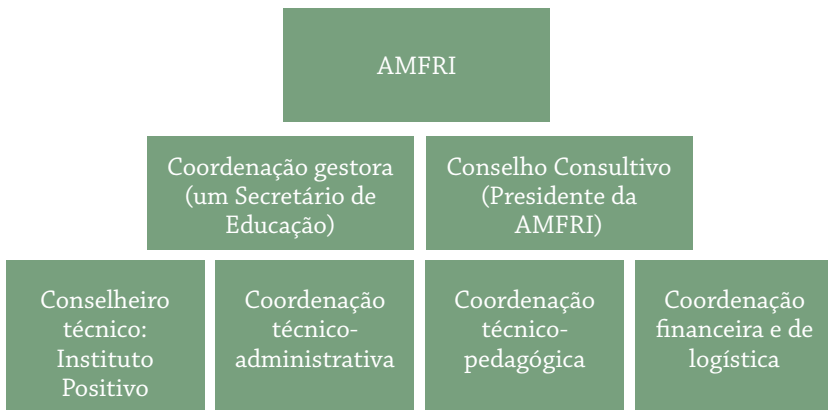
O colegiado de Secretários de Educação discute e define as principais ações vinculadas à política educacional de cada um dos municípios envolvidos. Já o CoGemfri é o colegiado de gestão em Educação dos municípios da Foz do rio Itajaí e prioriza as ações que são realizadas em conjunto, em que todos serão beneficiados. Dentre os indicados para fazer parte das coordenações foi determinado que pelos menos dois dos três representantes fossem concursados, servidores de carreira – para garantir maior estabilidade aos trabalhos conduzidos pelo **Arranjo**.



### Governança, lideranças e recursos do Arranjo

A partir do protocolo de intenções firmado no ato de constituição do **ADE CoGemfri**, foi definido que haveria grupos de trabalho definidos. Neste **Arranjo** os Secretários de Educação são os membros natos e ainda há três instâncias de discussão: a plenária, as coordenações e o conselho consultivo.

A coordenação gestora, atualmente, é realizada pela Secretária de Educação do Município de Bombinhas. Existem



ainda as coordenações técnico-administrativa, técnico-pedagógica, a financeira e a de logística (ver desenho do organograma). Há também um conselho consultivo formado pelo presidente da AMFRI (que é ocupado sempre por um prefeito), o Secretário Executivo da AMFRI e os Secretários de Educação. A AMFRI ainda conta com uma consultora educacional que também atua no contexto do **ADE**.

Devido à transição política das eleições de 2016 e à mudança de diversos Secretários de Educação, foi realizado um trabalho de transição, no qual os que ficaram repassaram as experiências e conceitos aos novos integrantes do **Arranjo**.

“Tudo é muito discutido, fundamentado e estudado no ADE.”

(Gilmara da Silva, Consultora Educacional da AMFRI)

O programa InovAmfri também é um parceiro, ajudando a viabilizar recursos para o **Arranjo**, além de existirem pequenas parcerias realizadas com empresários da região.



## Metas

A primeira meta do **ADE CoGemfri** foi a aquisição e implantação de lousas digitais em 100% das Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino. Esse propósito foi elencado porque houve uma experiência de sucesso do município de Navegantes, o qual, segundo uma avaliação realizada, contribuiu para qualificar o processo de ensino e, conseqüentemente, melhorar a aprendizagens dos estudantes.

Além dessa meta, foram mapeados outros desafios para a **Educação** da região:

- Qualificação da atuação da Educação Infantil;
- Ampliação do contraturno para efetivar escolas em período integral;
- Investimento em melhoria da infraestrutura;
- Qualificação do currículo;
- A Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial – em relação ao material e o currículo;
- Valorização do profissional de magistério.



### Diferenciais metodológicos

A base metodológica da colaboração priorizada foi a de identificar e disseminar boas práticas encontradas na região.

O **Arranjo** está fundamentado em um referencial teórico: Paulo Freire, especialmente por causa do pilar “diálogo”. Foi construído um diagrama que mostra o passo a passo do trabalho em cinco etapas. O trabalho determina uma ação (meta) e todo o foco do **Arranjo** fica voltado para viabilizá-la. Eles chamam essa primeira fase de “Tema gerador”.

Definido o tema gerador, eles vão para a segunda fase, chamada de “Fazer dialógico”. É estruturado um diagnóstico do território para decidir se aquele tema gerador é realmente relevante para as demandas de todo o território.

A terceira fase é chamada de “Ato limite”, momento em que eles decidem se aquela ação é adequada ou não para o território. A quarta fase é denominada de ação coletiva, momento de estruturar o projeto, buscar parcerias, captar recursos que vão colaborar com o desenvolvimento do trabalho. A quinta e última fase do trabalho é chamada de “Fazer pedagógico”, momento de implantar as ações.

O primeiro tema gerador eleito no grupo foi a implantação de lousas digitais em 100% das salas de aula de Ensino Fundamental do território. A partir dessa escolha, eles partiram para o Fazer dialógico. Inicialmente, foram a campo conversar com os profissionais da Secretaria de Educação de Navegantes, pois este município havia instalado as lousas em suas escolas e trouxe a sugestão da iniciativa para o grupo. Na sequência, foi desenvolvido um questionário com o objetivo de aprofundar a análise sobre tal iniciativa. O mesmo foi aplicado com a equipe da Secretaria de Educação de Navegantes, com os diretores, com os coordenadores pedagógicos, com os professores, alunos e seus familiares.

Após a análise de todos os dados já tabulados, o grupo considerou que essa opção realmente contribuiu para o aumento da performance pedagógica dos alunos. A expansão desta boa prática para os demais municípios foi aprovada pelo grupo. Eles pretendem iniciar o projeto criando 11 polos, um em cada município, os quais funcionarão como centros de formação profissional e tecnológica. Mas, em função da troca de gestores municipais em



2017, o projeto foi temporariamente interrompido e aguarda a validação dos novos Secretários de Educação.

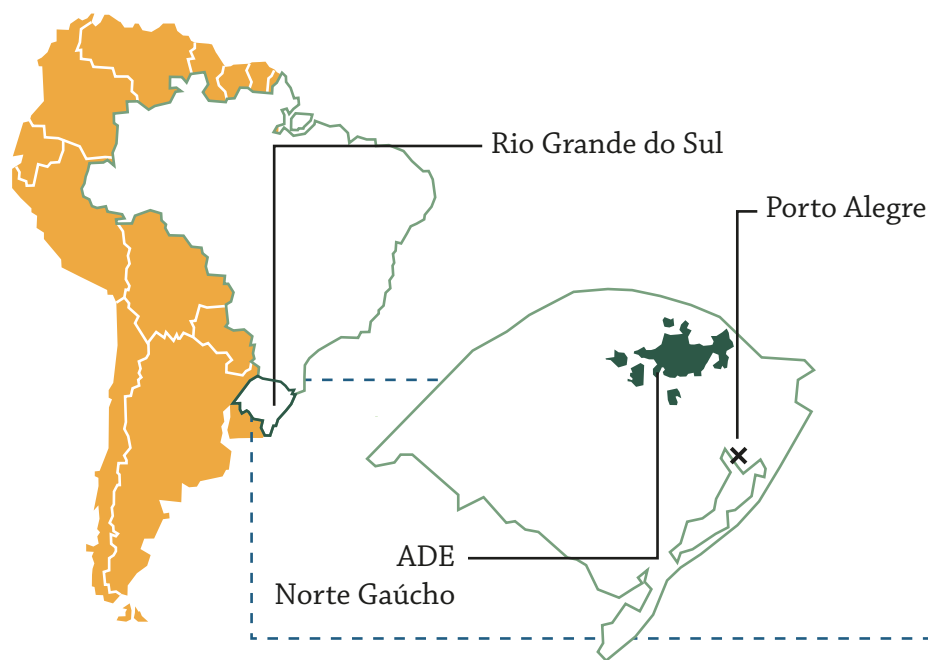


## Resultados

O principal avanço do **Arranjo** foi dar visibilidade ao trabalho das equipes de **Educação**. Os secretários e as equipes técnicas das Secretarias entendem que as discussões educacionais se tornaram mais técnicas, alicerçadas em análises de viabilidade local e territorial. Por fim, mais um benefício tem sido a possibilidade de se trabalhar com parceiros e aprender com eles. Quando é promovido algum encontro, as discussões são sempre muito ricas.

“O que faríamos diferente é começar o Arranjo antes. A união é grande e tem sido um grande aprendizado trabalhar em colaboração. Há muita motivação e já se percebe o trabalho em colaboração.”

(Gilmara da Silva, Consultora Educacional da AMFRI)



## Entrevista ADE Norte Gaúcho

O ADE Norte Gaúcho é um **Arranjo** ainda muito recente. Foi formado em março de 2017, inspirado pelo **ADE** do Noroeste Paulista. Assim como no interior de São Paulo, a proposta do **Arranjo** foi fazer uma aproximação entre os municípios do Norte Gaúcho para, juntos, impactarem positivamente a **Educação do território**.

“O que motivou a criação do Arranjo foi o desejo de estruturar ações impactantes na Educação de um jeito maior e mais rápido, com mais pessoas, gerando valor à sociedade. E para que isso acontecesse, a parceria ensino/poder público foi imprescindível.”

(Amilton Martins, Articulador do ADE Norte Gaúcho)



## Mobilização

Passo Fundo é uma cidade que historicamente mobiliza a região toda. Ao redor do município existem aproximadamente outros 80. A principal característica de Passo Fundo é a capacidade de mobilizar as pessoas, o capital humano, pois se configura como uma cidade educadora, que atrai muitas pessoas para ali estudarem. Ou seja, na região, habitualmente, as pessoas se mobilizam em torno do tema da **Educação**.

A proposta de iniciar o **Arranjo** surgiu na IMED (Faculdade Meridional), por meio dos professores Eduardo Capellari – Diretor Geral da IMED – e Amilton Martins, Coordenador do InovaEdu – Laboratório de Ciência e Inovação para Educação da IMED –, que entendiam que eles tinham como missão impactar mais a **Educação**. Ambos foram instigados pelo Professor Mozart Neves Ramos a fazer algo mais audacioso pela Região Sul. Há alguns anos, alguns educadores da faculdade tiveram contato com a equipe do Instituto Ayrton Senna em função do curso de Letramento em Programação que ministravam em parceria na região. Em seguida, convidaram a participar os demais municípios do entorno, instituições de ensino e entidades.

Assim, o movimento começou como uma forte mobilização em prol da **colaboração** e, em fevereiro de 2017, foi formado o **ADE Norte Gaúcho**. Compõem o **Arranjo** 29 municípios: Santa Cecília, Sananduva, Camargo, Ernestina, Carazinho, Nova Alvorada, Vila Maria, Ibirapuitã, Victor Graeff, Marau, Casca,

Gentil, Ciríaco, Santo Antônio do Palma, Tio Hugo, Muliterno, Passo Fundo, Getúlio Vargas, São Domingos do Sul, David Canabarro, Lagoa Vermelha, Santo Antônio do Planalto, Tapera, Coxilha, Vila Lângaro, Fontoura Xavier, Ibirubá, Tapejara e Espumoso.



## Diagnóstico

A IMED criou um Observatório de Educação, inspirado no Observatório do ABC Paulista. Esse observatório trabalha junto ao **Arranjo** a partir de dados oficiais, como do Censo, do SAEB, da Prova Brasil etc. Os dados disponíveis/abertos, além do diagnóstico construído, mostram o dia a dia das prefeituras.

Esse observatório desenvolveu o que é chamado por eles de “Painel de Indicadores”, contendo 34 indicadores, a fim de analisar e acompanhar todos os municípios participantes do **Arranjo**. O painel foi dividido nos seguintes eixos temáticos: espaço social (identidade do território), condições de oferta, gestão e organização da escola, formação pedagógica (com foco no professor) e índice de aprendizado. A ideia é que o painel passe a ser o medidor de impacto do **Arranjo**, tendo como marco zero a criação do **ADE**.

“Com o Observatório de Educação, poderemos responder perguntas fundamentais: daqui a 10 anos, os municípios que estão no Arranjo tiveram o nível da Educação melhorado? Aumentou o nível da alfabetização? Diminuiu

a violência? Aumentou a acessibilidade? Melhorou a infraestrutura?”

(Amilton Martins, Articulador do ADE Norte Gaúcho)

Como maneira de registrar os dados do território, segue tabela que mostra os últimos índices do Ideb e que auxiliaram a compor o diagnóstico:

**Tabela que demonstra o IDEB nos municípios participantes desde o início do projeto**

Município	IDEB	
	2013	2015
Santa Cecília do Sul	*	**
Sananduva	6,4	6
Camargo	*	*
Ernestina	*	**
Carazinho	5,4	5,4
Nova Alvorada	*	**
Vila Maria	5,8	6,2
Ibirapuitã	4,9	5,2
Victor Graeff	*	**
Marau	5,4	5,9
Casca	6,3	6,5
Gentil	*	**
Ciríaco	*	**
Santo Antônio do Palma	*	*
Tio Hugo	*	6,3
Muliterno	*	*
Passo Fundo	5,2	5,3

Município	IDEB	
	2013	2015
Getúlio Vargas	5,4	6,1
São Domingos do Sul	*	*
David Canabarro	*	*
Lagoa Vermelha	4,8	5,1
Santo Antônio do Planalto		6,4
Tapera	5,4	6,4
Coxilha	5,2	6,1
Vila Lângaro	*	*
Fontoura Xavier	*	**
Ibirubá	5,9	5,9
Tapejara	6	5,5
Espumoso	5,4	5,2

Fonte: INEP

Os campos em branco representam dados sem coleta.

\* Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

\*\* Sem média na Prova Brasil: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.



## Termo de Parceria

No lançamento do **ADE Norte Gaúcho**, foi assinado um Termo de Parceria entre os 29 municípios participantes e um conselho gestor de articulação foi eleito. Ele conta com os representantes das cidades de Passo Fundo, Marau, Carazinho e Casca, além de integrantes da Faculdade IMED, da Universidade de Passo Fundo e da Associação dos Municípios do Planalto (AMPLA).

A Faculdade IMED, a Universidade de Passo Fundo, o Instituto

Ayrton Senna e a Associação dos Municípios do Planalto (AMPLA) são parceiros formalizados no termo do **ADE**.

O termo de compromisso entre as prefeituras rege os direitos e os deveres dos participantes. Os prefeitos assinaram o termo e os Secretários de Educação representam os associados.

Todas as ações estratégicas e possíveis entradas de novos parceiros são decididas pelo conselho de articulação e referendadas na assembleia geral.

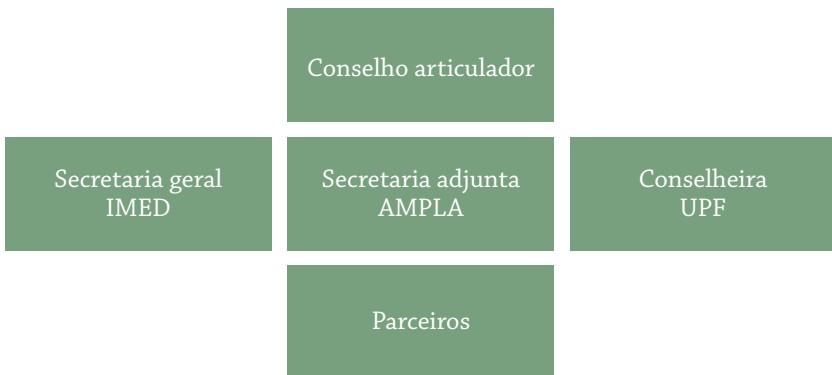


### Governança, lideranças e recursos do Arranjo

O Presidente do Conselho de articulação do **ADE Norte**

**Gaúcho**, eleito pela maioria, é o Secretário de Educação de

Passo Fundo, Prof. Edmilson Brandão. Foi acordado que somente prefeitos ou Secretários de Educação podem ser presidentes. A Vice-Presidente é a Secretária de Educação da cidade de Marau, Prof. Fernanda Brandoli; a Faculdade IMED ficou responsável pela Secretaria Geral na pessoa da Prof. Claudia Furlanetto; a AMPLA



ficou responsável pela Secretaria adjunta e a UPF – Universidade de Passo Fundo, a Prefeitura de Casca e de Carazinho tornaram-se conselheiros.

A Governança é composta pelo Conselho Articulador – composto por duas prefeituras (Presidente e Vice) e por mais dois conselheiros formados por outras duas prefeituras. Assim, são quatro prefeituras no conselho, somadas a três entidades que fazem parte da estrutura técnica:

- Secretaria geral: IMED
- Secretaria adjunta: AMPLA
- Conselheira: UPF

Ao todo, sete entidades estão envolvidas no **ADE**. O Presidente e o Vice-presidente mobilizam todas as prefeituras; a Secretaria geral articula as ações e constrói planos de trabalho (faz a organização lógica) e o trabalho de articulação política é feito pelas prefeituras que integram o **ADE**.

As lideranças do **ADE Norte Gaúcho** se reúnem mensalmente e são substituídos por eleição. Como os líderes também exercem outras funções, a dedicação ao **ADE** não é exclusiva.

Cada participante, seja associado ou parceiro, disponibiliza a sua equipe técnica para contribuir com o funcionamento do **ADE Norte Gaúcho**. Quando uma ação acontece, como uma formação de professores voltada para alavancar o processo de alfabetização, por exemplo, busca-se algum ente que possa fazer a formação e os municípios arcam com suas próprias despesas.



A proposta é que, se houver a identificação de uma oportunidade de captar recursos via algum edital, o corpo técnico inscreverá o projeto vinculado ao **ADE**, captará os recursos e os compartilhará com os demais. O investimento do **Arranjo** tem sido, em sua maioria, relacionado à disponibilização de pessoas, pois nenhum dos participantes realiza aportes mensais. Todos os parceiros arcam com as despesas de remuneração de pessoas envolvidas e com a sua participação no **Arranjo**. Foi acordado entre os parceiros de que não haverá contribuição fixa de recursos para não haver mistura entre recursos públicos e recursos do **ADE**.

Por enquanto, o **ADE** ainda não conta com nenhum profissional dedicado exclusivamente para atrair recursos financeiros, mas já faz parte do horizonte futuro de intenções delegar essa atividade à equipe técnica.



## Metas

As metas do **Arranjo** são discutidas, planejadas e delas derivam o plano de ação. As metas visam articular a região para enfrentar as fragilidades e trazer soluções para a **Educação do território**, tendo como objeto impactar a sala de aula. As metas foram concebidas privilegiando a lógica do PNE, com Planos Regionais de Educação voltados à realidade local. Para alcançar esses propósitos, foram desenhadas as seguintes metas:

- Garantir a alfabetização nos três primeiros anos;
- Implantar do turno integral nas escolas do **ADE**;

- Viabilizar planos de carreira dos Professores;
- Divulgar Programas Federais e Municipais.

Os municípios trabalham com um calendário anual de atividades, com acordos de entregas a serem feitas a cada encontro/ação. A comunicação exerce um forte papel no engajamento e a Secretária geral mantém todos os municípios em comunicação direta.

“O ADE é uma iniciativa muito importante na medida em que concebe a educação regionalmente, debatendo e buscando atender às necessidades e aos problemas que as Secretarias Municipais de Educação enfrentam de forma coletiva. Esta resposta coletiva às questões e demandas gerais que os municípios apresentam, dentro do território regional, é o objetivo mais importante do Arranjo.”

(Nathan Pastre, Secretário de Educação e Cultura de Casca)



## Diferenciais metodológicos

O diferencial da metodologia do **ADE Norte Gaúcho** é saber aprender com quem já fez. Eles identificaram o problema, buscaram quem já resolveu – em um lugar com características semelhantes –, trouxeram essa pessoa até a região e criaram planos de trabalho para encaminhar potenciais soluções, a exemplo da experiência do **ADE Noroeste Paulista**.

Além disso, ter parceria com um Observatório da Educação, que vem monitorando os indicadores e fornecendo um boletim trimestral (impresso e digital), é outro ponto que chama a atenção neste **Arranjo**. Com essa possibilidade contínua de ter diagnósticos do território, os líderes do **Arranjo** podem ter acesso a dados quantitativos e qualitativos e determinar ações específicas para cada fragilidade, sempre com a participação e apoio dos demais municípios.

“Nossa intenção é que daqui a 10 anos nós tenhamos melhorado indicadores. O que vai ajudar a dar continuidade no Arranjo é ter entregas, mobilização, participação e resultado efetivo. Isso vai garantir o funcionamento do Arranjo, sair da teoria e ter uma prática, pois temos que transformar a escola. Daí, o ADE estará cumprindo o seu papel.”

(Amilton Martins, Articulador do ADE Norte Gaúcho)



## Resultados

O **ADE Norte Gaúcho** ainda é muito jovem e mudanças quantitativas, de aumento de indicadores formais, ainda não puderam ser aferidas. Mas alguns impactos positivos já podem ser vistos no território, como o aumento de diálogo entre os municípios sobre problemas e soluções, o incremento da

união, da articulação e da sinergia entre os envolvidos, além dos ganhos de visibilidade.

“ADE Norte Gaúcho é uma formação conjunta de várias parcerias com uma importância estratégica de desenvolvimento regional pela Educação, objetivamente discutindo, propondo e traçando metas para que, na prática, ocorram as mudanças necessárias para os municípios que compõem o ADE, fortalecendo e respaldando as ações.”

(Sandra Citolin, Secretária de Educação e Cultura de Carazinho)

A mobilização das prefeituras foi de grande importância para auxiliar no lançamento e dar continuidade ao **Arranjo**. Entretanto, o **ADE Norte Gaúcho**, que é muito recente, percebe algumas resistências (dos que ainda não conhecem o que é e como funciona um **Arranjo**). Para vencer isso, seria importante “ter apoio do governo estadual e federal para ações organizadas a longo prazo e receber investimento em formação e pesquisa”, como sugere Amilton Martins.



# Anotações

Two horizontal lines for the title, followed by 20 horizontal lines for the notes.



## Capítulo 4

# As lições dos ADEs: o que deve ser levado em conta para a implementação de Arranjos

**E**ste capítulo deriva de uma análise geral de modelos de **Arranjos** já implantados no Brasil. O estudo bibliográfico e, em especial, os estudos de campo sobre os sete **ADEs** trouxe elementos importantes para o entendimento de suas potencialidades e dificuldades de implantação e de execução. O presente capítulo apresentará, de forma sintética, os aprendizados e os possíveis caminhos que podem vir a ser adotados pelos governos municipais que desejarem construir formas de **cooperação intermunicipal** com o intuito de incrementar suas políticas educacionais.

Nos itens a seguir, as sete experiências de **Arranjos** expostas no capítulo anterior são apresentadas, destacando-se os principais elementos de operacionalização.

---

## Resumo das sete experiências de ADEs

### Instituto Chapada

---

#### **Governança**

---

- Icep, conselho fiscal, assembleia de sócios-fundadores, coordenadoras pedagógicas dos territórios, comitê estratégico (Secretários de Educação e equipes técnicas) e líderes locais (equipe técnica/pedagógica).

#### **Focos de atuação**

---

- Viabilizar o atingimento de metas construídas coletivamente e que estão articuladas à Base Nacional Comum e ao Plano Nacional de Educação;
- Mobilização sócio-política;
- Formação contínua das equipes;



- Produzir conhecimento (gestão da aprendizagem).

---

### **Diferenciais metodológicos**

---

- Escuta ativa e participação dos municípios no planejamento e ações;
- Assembleia com futuros gestores públicos;
- Equipe técnica formada por professores concursados para que eles não deixem o Arranjo e sigam com a essência do projeto;
- Forte participação dos atores educacionais;
- Flexibilidade organizacional;
- Parceria com diversos atores sociais, gerando um *multi-level governance*;
- Gestão por resultados combinada com soluções pedagógicas.

---

### **Dificuldades**

---

- Características do contexto local, principalmente a falta de apoio do governo estadual; Falta de uma política ativa do Governo Federal também diminui a potencialidade do Arranjo.

---

### **Resultados**

---

- Redução expressiva dos índices de reprovação e abandono;
  - Aumento do número de crianças plenamente alfabetizadas aos 8 anos;
  - Melhoria do Ideb.
- 

## **ADE Estrada de Ferro dos Carajás (EFC)**

---

### **Governança**

---

- Fundação Vale (que atuou como um parceiro financiador), Comunidade Educativa CEDAC (parceiro técnico) e líderes dos municípios da EFC.

---

### **Focos de atuação**

---

- 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.

---

### **Diferenciais metodológicos**

---

- A metodologia da Comunidade Educativa CEDAC, que privilegia o aluno em todas as ações;
- A Comunidade Educativa CEDAC atuava de maneira abrangente, englobando tanto as equipes das Secretarias de Educação quanto das escolas;
- Projetos de Leitura e de Arte;
- Continuidade de “Casas dos Professores”.

---

### **Dificuldades**

---

- Falta de um novo parceiro ou de novos parceiros financiadores após a finalização do investimento pelo principal mantenedor.

---

### **Avanços**

---

- Avanço na organização dos municípios para implementação das políticas públicas de educação;
  - Trabalho articulado entre os diferentes grupos que participam da gestão da educação;
  - Realização de leitura diária pelos professores para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental;
  - Rotina de formação/reunião local instituída na maioria dos municípios;
  - Ações de correção de fluxo e de atendimento a alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem desenvolvidas em diversos municípios;
  - Melhoria do Ideb.
-

## ADE Noroeste Paulista

---

### **Governança**

---

- Coordenação Executiva (Secretário de Educação em exercício), Grupo gestor (membros da secretaria e técnicos eleitos), secretária executiva (cargo permanente de funcionária concursada), Coordenação de Grupos.

### **Focos de atuação**

---

- Viabilizar o atingimento de metas construídas coletivamente e que estão articuladas ao PAR;
- Fortalecer a colaboração horizontal entre os municípios;
- Viabilizar escolas em tempo integral;
- Realizar Congressos;
- Oferecer formações de professores;
- Integrar os professores e as secretarias da região.

### **Diferenciais metodológicos**

---

- Uma pessoa responsável pelo ADE que faz parte permanentemente da equipe, por ser concursada;
- Metodologia de trabalho que prioriza fóruns e congressos e evento de formação de professores;
- Realização do Congresso Internacional de Educação;
- Engajamento com empresas locais que ajudam a viabilizar o congresso internacional.

### **Dificuldades**

---

- Ainda não contam com o apoio dos governos estadual e federal.

### **Resultados**

---

- Professores mais engajados;
- Criação de uma agenda anual de trabalho;

- Instituição do trabalho de forma integrada;
  - Melhoria do Ideb.
- 

## Arranjo Saber

---

### **Governança**

---

- Banco Santander, que atuou como um parceiro financiador, Comunidade Educativa CEDAC (parceiro técnico) e líderes dos municípios da Mesorregião de São José do Rio Preto.
- 

### **Focos de atuação**

---

- Viabilizar o atingimento das metas articuladas ao Plano Nacional de Educação para o Ensino Fundamental II;
  - Fortalecer as políticas de colaboração territorial;
  - Fortalecer as ações de formação no Ensino Fundamental II;
  - Qualificar a gestão educacional;
  - Formação de professores.
- 

### **Diferenciais metodológicos**

---

- A metodologia da Comunidade Educativa CEDAC, que privilegia o aluno em todas as ações;
  - A Comunidade Educativa CEDAC atuava de maneira abrangente, englobando tanto as equipes das Secretarias de Educação quanto das escolas;
  - Projetos com foco voltado à área de Língua Portuguesa;
  - Implantação de uma comunidade de gestão educacional formada pelo Secretário de Educação e um técnico da Secretaria de Educação.
- 

### **Dificuldades**

---

- Finalização do projeto com o parceiro financiador, pois foi proposta uma parceria com tempo determinado.

---

## **Resultados**

---

- Criação de um ambiente virtual para troca de ideias entre os participantes – coordenadores e professores;
  - Melhoria de autoestima dos alunos do Ensino Fundamental II;
  - Criação, em todos os municípios, de políticas institucionais de leitura;
  - Melhoria da competência leitora;
  - Adequação do espaço físico para os alunos desse segmento;
  - Fortalecimento da relação do coordenador pedagógico e do professor;
  - Diagnóstico das carências do Ensino Fundamental II.
- 

## **ADE/Granfpolis**

---

### **Governança**

---

- Instituto Positivo (parceiro técnico), Associação Granfpolis, Líderes (três Secretários de Educação) e grande grupo (demais secretários e suas equipes técnicas).
- 

### **Focos de atuação**

---

- Aplicar metas desenvolvidas a partir de um diagnóstico territorial e associada aos Planos Municipais de Educação. Meta 1: melhoria do aprendizado; Meta 2: correção do fluxo escolar; Meta 3: implantação de 1/3 da hora atividade; Meta 4: avaliação institucional.
- 

### **Diferenciais metodológicos**

---

- Participação ativa das lideranças;
- Escolha de três Secretários de Educação que lideram as ações do ADE;
- Construção de um diagnóstico territorial para decidir as metas;
- Presença maciça da equipe técnica (coordenadores pedagógicos e

diretores) junto aos Secretários de Educação nas reuniões para decisão de ações;

- Monitoramento mensal das metas coletivas;
- Parcerias atraídas para apoiar a viabilização das metas.

---

### **Dificuldades**

---

- Criar meios (financeiros e de equipe fixa) para o Arranjo ser sustentável;
- Aumentar o compromisso da sociedade com o ADE (*multi-level governance*).

---

### **Resultados**

---

- Aprendizado sobre como se conduzem planos de ação em Regime de Colaboração;
  - Aumento do número de horas de formação de professores;
  - Aumento de troca de experiências entre os municípios do território;
  - Melhoria do aprendizado dos alunos (diagnosticado a partir de entrevistas com secretários e professores, além de avaliações internas).
- 

## **ADE CoGemfri**

---

### **Governança**

---

- Associação AMFRI, CoGemfri, Secretários de Educação e equipes técnicas e Instituto Positivo (parceiro técnico).

---

### **Focos de atuação**

---

- Adquirir e implantar lousas digitais em 100% das Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino;
- Melhorar a qualidade da Educação Infantil;
- Ampliar o contraturno para efetivar escolas em tempo integral;
- Melhorar a infraestrutura das escolas.

---

### **Diferenciais metodológicos**

---

- A discussão de potencialidades entre os municípios e a busca pela disseminação das boas práticas;
- O Arranjo está fundamentado em um referencial teórico baseado na Pedagogia de Paulo Freire.

---

### **Dificuldades**

---

- Criar meios (financeiros e técnicos) para o Arranjo ser sustentável.

---

### **Resultados**

---

- Aumento da visibilidade dos trabalhos da área da Educação;
  - O tema “Educação” passou a ser discutido publicamente na região;
  - Possibilidade de se trabalhar com mais parceiros;
  - Aprendizado sobre como trabalhar em Regime de Colaboração.
- 

## **ADE Norte Gaúcho**

---

### **Governança**

---

- Conselho articulador (composto por quatro prefeituras), Secretaria geral (Faculdade Meridional IMED), Secretaria adjunta, Associação dos Municípios do Planalto (AMPLA), Conselheira (UPF) e parceiros.

---

### **Focos de atuação**

---

- Aplicar metas articuladas ao Plano Nacional de Educação e Planos Municipais de Educação;
- Investir na formação gestores – secretários e diretores de escola;
- Formar elaboradores de projetos;
- Viabilizar Educação em tempo Integral;
- Focar na plena alfabetização dos alunos.

---

### Diferenciais metodológicos

---

- Constituição do Observatório de Educação próprio ao ADE, que vem construindo indicadores e fornecendo boletins trimestrais com dados atualizados da educação no território;
- Diagnóstico claro dos desafios do território, a fim de viabilizar planos de trabalho mais efetivos.

---

### Dificuldades

---

- Ainda não contam com o apoio dos governos estadual e federal.

---

### Resultados

---

- Aumento de diálogo entre os municípios sobre problemas e soluções;
  - Incremento da união, articulação e sinergia ao território;
  - Ganho de visibilidade do território;
  - Criação de uma associação de secretários de educação para gerir o ADE.
- 

A partir do resumo das experiências, a seguir serão expostos os principais elementos que podem gerar sucesso institucional dos **ADEs**, bem como os principais obstáculos para a expansão e institucionalização desse modelo de **cooperação intermunicipal** em **Educação**.

---

## Características e Instrumentos que favorecem o sucesso dos ADEs

A análise dos casos revela que há alguns fatores que favorecem o surgimento e a institucionalização bem-sucedida dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São listados a seguir os dez elementos mais importantes para o sucesso dos **ADEs**.



---

1) Aspecto central das experiências mais exitosas de **ADEs** é a **construção de um pacto de governança múltipla, que envolve um conjunto diverso de atores que se somam à esfera governamental**. Os mais destacados são ONGs da área educacional, Fundações Empresariais, Associações Municipalistas e universidades.

A agregação dessa multiplicidade de apoiadores gera três efeitos positivos. O primeiro diz respeito à ampliação da legitimidade do **Arranjo**. Esse suporte social favorece a conquista dos governos para o modelo de **cooperação**. Ademais, em momentos de crise ou mudança de gestão, o apoio de tais atores pode ser um elemento capaz de manter a experiência de **ADE**.

O segundo é a governança multinível, que também pode trazer recursos financeiros e/ou uma rede de contatos que permite aos governos municipais conseguir mais fontes de recursos, sejam eles técnicos ou financeiros. O apoio mais relevante deriva da ajuda técnica e institucional que os atores sociais podem trazer aos **Arranjos**.

O terceiro é que a baixa capacidade gerencial de boa parte dos municípios brasileiros e a falta de informação sobre práticas intermunicipais bem-sucedidas são problemas que podem ser reduzidos por meio de parcerias com a sociedade, como se constatou em muitos dos casos relatados no livro, como Instituto Chapada, no ADE Noroeste

Paulista e na experiência da Grande Florianópolis (ADE/Granfpolis).

Por fim, é importante marcar que três tipos de instituição já têm um grande papel nos **ADEs** e podem potencializar o espraiamento dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** pelo país. A primeira são as Associações Municipalistas, que existem, com maior ou menor força, em todos os estados, e podem fazer o papel de catalizador dos interesses municipais, exatamente em razão de serem constituídas pelas próprias municipalidades. A segunda são as Fundações Empresariais e ONGs da área de **Educação**, que estão construindo uma articulação ampla – como o **Movimento Colabora** – que está voltado a estudar e dar visibilidade às experiências em todo o território nacional, graças à capacidade de disseminar práticas e trazer apoio à gestão local. Também deve ser mais explorada a atuação das universidades, com destaque para as de perfil regional. Elas podem levar seu capital humano e conhecimento (pedagógico, de gestão de políticas públicas e de avaliação) para os municípios, ajudando-os a trabalhar em conjunto, como tem ocorrido no **Arranjo do Norte Gaúcho** e no do **Noroeste Paulista**.

---

2) Um segundo elemento que torna o **ADE** atrativo aos municípios é a **montagem de um diagnóstico educacional** para cada município e, também, um regionalizado, como forma de mostrar a importância do trabalho coletivo. Há maiores chances

de se estabelecer um pacto intermunicipal e mantê-lo se as municipalidades envolvidas compreenderem as adversidades e potencialidades do campo da Educação do território e, na sequência, definirem, a partir do quadro conjunto de problemas, as metas e as ações. As entrevistas com as lideranças dos **Arranjos** ressaltaram esse aspecto. E tanto mais sólida fica a **cooperação** quanto mais claro e preciso for o foco de atuação do **ADE**. Nesse sentido, o sucesso do **Arranjo** passa pela definição de um número mais restrito de metas, que possam efetivamente ser perseguidas e monitoradas.

Tal escolha mais minimalista de metas permite que três fatos ocorram: primeiro, ter menos objetivos favorece atacar as prioridades máximas, evitando a dispersão; segundo, a focalização faz a gestão ser mais eficiente e efetiva; e, terceiro, se os poucos pontos elencados como prioritários tiverem bons resultados, isso dá mais confiança para a **cooperação**, retroalimentando-a.

Portanto, a **lógica do diagnóstico focado** tem sido um importante instrumento de construção e solidificação dos **ADEs**.

---

**3)** O sucesso do **Arranjo** depende muito da capacidade de se constituir um modelo de pacto intermunicipal e de governança que envolva todos os municípios nas decisões.

Só há continuidade da cooperação se todos se sentem partícipes do processo.

Uma forma importante de conciliar os interesses locais é realçar, tanto na forma de governança quanto nos objetivos do **ADE**, que todos terão ganhos com a parceria.

Por vezes, isso significa que os municípios maiores ou mais capacitados estarão dispostos a ajudar os que mais precisam de auxílio, e que isso trará benefícios mútuos, seja em termos de escala de ação (a confecção de um material didático para todos pode reduzir os custos, inclusive para os governos com mais recursos financeiros ou na atração de parceiros pelo volume de alunos e pessoas a serem impactados), seja reduzindo efeitos negativos de regionalidade. Um exemplo disso é quando há professores que dão aula em mais de uma localidade, e a ação conjunta pode planejar melhor a mobilidade, a distribuição e as possibilidades de carreira do capital humano.

Ao observar as experiências de ADEs aqui estudadas, conclui-se que o sucesso do Arranjo tanto é maior quanto mais se estabelecer uma institucionalidade de cooperação com participação e ganhos para todos, pois não se pode esquecer que as relações sempre são pessoais e o reforço constante da confiança mútua é tão importante quanto o estabelecimento de metas e planos de ação.

---

**4)** Os desafios de implementação de **ADEs** vão além de sua criação e multiplicação pelo país. É muito importante que sejam **montadas estruturas mais duradouras de decisão que não fiquem à mercê das mudanças políticas**. Criar mecanismos

colegiados que ultrapassem gestões, garantir que os critérios técnicos informem e deem base às decisões dos secretários ou prefeitos, além de se valer de organizações autônomas para lidar com questões do **Arranjo** (como o Observatório de Educação do **ADE do Norte Gaúcho**), são algumas das soluções que podem dar mais estabilidade institucional à **cooperação intermunicipal na Educação**.

Nesta mesma linha, a criação de uma OSCIP, como no caso do **Instituto Chapada**, ou a parceria com uma Associação municipalista, como nos casos da **CoGenfri** ou da **Granfpolis**, são formas importantes de institucionalização dos **Arranjos**. Também é preciso ressaltar que ter estruturas técnicas mais duradouras ajuda a obter melhores resultados com o **ADE**, porque a política educacional tem uma temporalidade que vai além do tamanho dos mandatos dos prefeitos.

Em poucas palavras, ter estruturas institucionais e corpos técnicos que garantam a institucionalização dos Arranjos constitui-se peça-chave para dar um fôlego de longo prazo às parcerias locais na política educacional.

---

5) A força do **ADE** depende muito da **adoção da gestão por resultados** como referência para sua atuação institucional. Para tanto, é preciso estabelecer missões, metas e indicadores claros, que possam ser acompanhados e servir de subsídio às decisões do **Arranjo**.

Por meio dessa lógica de gestão, a avaliação sobre o desempenho do **ADE** torna-se menos politizável. Isso aumenta a confiança entre os pactuantes da **cooperação intermunicipal**. E, se os resultados forem exitosos, a manutenção do **Arranjo**, mesmo com mudanças partidárias nas Prefeituras, torna-se mais provável.

Ao utilizar a gestão por resultados, o **ADE** gera, ainda, uma externalidade positiva: ele pode influenciar cada administração municipal, melhorando a forma de funcionamento das Secretarias. Esse processo é fundamental porque o sucesso do **Arranjo** depende também da melhoria contínua de cada governo local. Num país em que mais de 70% das municipalidades têm cerca de 20 mil habitantes, em que há grande fragilidade de instrumentos administrativos e de capital humano na maioria das cidades, e no qual existe uma enorme desigualdade entre os municípios, é muito importante adotar um modelo de gestão mais eficiente e efetivo, e os **ADEs** podem contribuir para espalhar essa lógica pela Federação brasileira.

---

### **6) Há muito mais chances de sucesso dos ADEs quando há envolvimento e engajamento dos atores educacionais.**

O modelo de **cooperação intermunicipal** tem de colocar a escola no centro de suas preocupações e ações, uma vez que são professores, diretores e coordenadores pedagógicos que, ao fim e ao cabo, implementarão a política educacional, cujo objetivo é chegar aos alunos.

Os casos de **Arranjos** apoiados pela Comunidade Educativa CEDAC foram organizados dessa forma, tal qual a experiência mais bem-sucedida de **Regime de Colaboração** no Brasil, que é a articulação do governo estadual cearense com os municípios, onde a parceria intergovernamental só deu certo porque o modelo de gestão chegou à sala de aula (ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017).

No fundo, os Arranjos se constituem, potencialmente, como um conjunto de parcerias: com atores sociais, entre os municípios, se possível com outros níveis de governo, das Secretarias com os profissionais da Educação e, por fim, das escolas entre si. Tanto maior êxito terá o ADE se ela for capaz de ativar toda essa rede, criando um circuito positivo de retroalimentação de ações e de relacionamentos que gerem soluções para as políticas educacionais.

É essencial ressaltar que o engajamento dos atores escolares é fundamental para criar uma maior articulação entre as Secretarias e as escolas, estabelecendo formas mais colaborativas de relacionamento, algo que é fundamental para que um sistema de gestão baseado em resultados tenha êxito. Esse aspecto é importante porque os estudos educacionais mostram que as dificuldades de diálogo e **cooperação** entre a rede e as unidades escolares constituem um dos maiores obstáculos ao bom funcionamento das políticas educacionais.

Entre os instrumentos que podem ser usados para engajar as escolas nos **Arranjos** estão processos de formação continuada para todos os atores escolares, seminários sobre temas educacionais, programas de trocas de experiências entre escolas, além do envolvimento de diretores, coordenadores pedagógicos e professores no processo de discussão sobre as metas do **ADE** e na análise dos seus resultados.

---

7) Além de um bom diagnóstico e uma governança bem estruturada, **a cooperação intermunicipal em Educação tem como peça-chave a adoção de soluções pedagógicas adequadas**. Instrumentos de gestão por resultados são fundamentais, como dito anteriormente, mas o desempenho educacional depende fortemente da qualidade pedagógica dos profissionais e do material didático.

Ao se associarem, os municípios melhoram sua capacidade de produzir soluções pedagógicas em três sentidos: primeiro, juntos podem mais facilmente construir e qualificar diagnósticos específicos à sua realidade; segundo, podem ganhar escala nas ações pedagógicas, aumentando a eficiência de seus gastos; e, terceiro, há maior possibilidade de troca e disseminação de boas práticas pedagógicas.

---

8) Não seria possível construir as experiências dos **ADEs** aqui analisados sem que existissem lideranças políticas e técnicas atuando nesse processo. Nos termos da literatura sobre



**associativismo territorial** (ABRUCIO & SANO, 2013), **os empreendedores públicos regionais**, como nos casos da Chapada e de Votuporanga, são essenciais para o sucesso da **cooperação intermunicipal**.

A importância desses líderes ganha maior relevância por três razões. A primeira é que não há incentivos à **cooperação** federativa na política educacional como existe na Saúde ou na área de Resíduos Sólidos. Desse modo, a criação de parcerias intergovernamentais depende muito da capacidade de lideranças locais convencerem políticos e Secretários de Educação da importância do trabalho conjunto dos municípios e da pactuação regional. Detalhe: os empreendedores políticos regionais têm atualmente de liderar esse processo de convencimento dos governos locais sem que haja recursos advindos da política educacional ou mesmo apoio do governo estadual e da União para o **ADE**.

Em segundo lugar, a dificuldade da **cooperação intermunicipal** passa pela construção de confiança regional num cenário em que muitas vezes há competição político-partidária dentro de uma região, ou incertezas quanto à sucessão entre os governos. O empreendedor público regional é aquele tipo de liderança que consegue construir uma parceria intermunicipal duradoura, convencendo os atores locais a apoiarem um padrão cooperativo e de longo prazo de relacionamento, lutando contra um cenário muito forte na Federação brasileira, que é o do comportamento individualista das Prefeituras.

Os empreendedores políticos regionais têm outro papel de destaque na estruturação dos Arranjos: a busca de apoio externo aos governos, junto a vários atores sociais, para criar uma governança multinível que possa oferecer suporte de legitimidade, recursos e aprendizado institucional à formação de ADEs.

A importância maior da liderança regional é que ela se constitui como um fator decisivo para a construção e institucionalização de **ADEs**, como apareceu em vários dos casos aqui estudados, e conforme já haviam reportado GRIN & ABRUCIO (2017). Sendo isso verdadeiro, a proliferação de **Arranjos** pelo país passa, em boa medida, pela formação e valorização de empreendedores regionais, sejam políticos, técnicos governamentais ou atores da sociedade civil. Nesse sentido, o Governo Federal ou os estaduais, ONGs, Fundações Empresariais, universidades e Organismos Internacionais poderiam ter programas de atração, capacitação e premiação de empreendedores públicos regionais.

---

9) A consolidação dos **Arranjos** depende muito da construção de uma **cultura de colaboração regional**. Obviamente que fatores como o desenho institucional da Governança, a existência de empreendedores públicos regionais, o apoio de organizações da sociedade, a criação de um modelo de gestão por resultados, o engajamento dos profissionais da **Educação**, entre as razões principais, afetam a constituição de um **ADE**. Mas ele só se torna

uma realidade duradoura se os atores locais, mormente políticos e técnicos governamentais, conseguirem enxergar para além dos seus próprios municípios.

A existência prévia de uma cultura de colaboração regional favorece a criação de pactos de cooperação intermunicipal, mas o sucesso do ADE pode, em si, impulsionar a mudança de visão sobre a importância de parcerias e ações conjuntas entre as municipalidades.

O importante é que o **Arranjo** não se restrinja a uma concepção instrumental da política educacional, pois sua sobrevivência depende não só da implementação de instrumentos de gestão, mas também, e fortemente, da transformação de visão de mundo dos atores locais.

Neste sentido, o diálogo com Associações Municipalistas ou organizações correlatas, bem como com modelos de **cooperação** federativa em outras políticas públicas locais (como Consórcios de Saúde ou Comitês de Bacia), podem ser aliados das lideranças dos **ADEs**, que devem procurar essas organizações e seus líderes para atuar conjuntamente no reforço da cultura de **colaboração** regional.

---

**10)** Para finalizar a discussão acerca dos instrumentos que favorecem a construção institucional de **ADEs**, **um ponto central da atratividade do Arranjo é seu formato jurídico-organizacional**. O modelo de **ADE** fornece, em primeiro lugar, uma maior

flexibilidade se comparada ao formato do Consórcio Público. Tal aspecto favorece a ampliação da governança, facilitando a assimilação de atores sociais como partícipes da **cooperação inter-municipal**. Além disso, o **Arranjo** não precisa aprovar todas as suas propostas e pactuações por todos os Poderes locais, gerando menor custo político para o seu funcionamento. Os secretários e as equipes técnicas têm um papel ativo tanto na concepção quanto na gestão das ações elencadas pelo **Arranjo**, dando mais dinamismo às atividades colaborativas.

A vinculação específica com a política educacional é outra vantagem do modelo de **ADE**. Ao se colocar de forma singular para a **Educação**, permite uma maior atratividade junto aos atores sociais e pode, ainda, com o tempo, tematizar mais os dilemas específicos do federalismo educacional brasileiro. Cabe recordar o dado revelado anteriormente: a maior parte dos Consórcios que trabalham com a **Educação** é multifinalitário, e isso pode gerar, em alguma medida, menor atenção para as peculiaridades da área.

Há, evidentemente, um potencial ainda não explorado do formato de **ADE**, principalmente porque ele não está incluído no desenho da política educacional, dentro do que seria um Sistema Nacional de Educação, conforme preveem a Emenda 59 e o Plano Nacional de Educação, embora esta norma não tenha sido até agora regulamentada. Essa falta de articulação maior com ações do Governo Federal e também com os estados, tal qual será analisado

adiante, gera uma limitação para expansão e consolidação dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**.

Nem todas as demandas de articulação intermunicipal na **Educação** podem ser cobertas pelos **Arranjos**, todavia. Algumas ações que envolvam, por exemplo, compras públicas feitas de forma integrada precisam de um modelo institucional que se adeque mais às regras do Direito Administrativo e aos órgãos de controle, nos moldes daquilo que é permitido ao Consórcio Público. Mas é importante esclarecer que esses dois formatos de **cooperação federativa** podem conviver e não há uma contradição entre eles. Ou seja, um conjunto de municípios de uma mesma região pode construir os dois tipos de institucionalidade para resolver diferentes problemas da área educacional.

O modelo de Arranjo, na verdade, é capaz de conviver com múltiplas institucionalidades, e isso está no seu DNA, marcado pela ideia de uma governança multinível. Como passos futuros ao seu aperfeiçoamento, com vistas a expandi-lo pelo país, o ADE precisa conjugar essa maleabilidade e pluralidade institucional com sua inserção formal num desenho maior, o Sistema Nacional de Educação. Assim, será possível ter um Regime de Colaboração capaz de responder melhor aos dilemas educacionais de cooperação federativa entre os municípios.

---

## Principais obstáculos à formação e consolidação dos ADEs

A análise das perspectivas dos **Arranjos de Desenvolvimento da Educação** passa não só por mostrar os elementos que favorecem a sua constituição, como também pelos **obstáculos que dificultam sua construção e manutenção**. São elencados a seguir dez pontos que atrapalham a formação e consolidação de **ADEs**.

1) **A ausência de uma lógica sistêmica na política educacional, capaz de articular melhor os níveis de governo e favorecer uma dinâmica mais cooperativa entre eles**, é um dos grandes obstáculos à disseminação de **ADEs** pelo país afora. A criação de um Sistema Nacional de Educação, com incentivos à **colaboração** e que tivesse fóruns federativos nos quais a União, os estados e os municípios pudessem dialogar e produzir consensos sobre os principais rumos da área, aumentaria as chances da multiplicação de **cooperação intermunicipal** no campo educacional.

Obviamente, o Sistema Nacional de Educação e seus possíveis incentivos à **cooperação** não precisam funcionar do mesmo modo que em outros setores.

A especificidade da política educacional, seus principais objetivos e desafios, tudo isso geraria uma dinâmica diferente, levando a se constituir um modelo singular de relações intergovernamentais. Não obstante, a experiência

mais cooperativa em outras áreas revela que a Educação precisa trilhar esse caminho. E os Arranjos poderiam ser um dos instrumentos dessa lógica mais geral de colaboração, elevando a capacidade local de produzir políticas públicas de qualidade e com menos desigualdade entre os municípios.

---

**2) Como indutora de Arranjos, a União pode cumprir um papel fundamental.** Nos últimos anos, por intermédio da SASE, o Governo Federal tentou ajudar a potencializar alguns **ADEs**. No entanto, esse processo é muito incipiente e faltariam pelo menos três elementos para que a União cumprisse com mais efetividade sua função de coordenação federativa junto às articulações intermunicipais.

O primeiro deles é a necessidade de se institucionalizar fóruns federativos com participação equilibrada de todos os níveis de governo. Na verdade, o sucesso da **cooperação** de cunho mais intermunicipal vincula-se bastante à própria institucionalização do Sistema Nacional de Educação, como argumentado acima. Essa tarefa depende de um esforço maior do Executivo federal para aprovar esse projeto, algo que nenhum dos últimos três governos conseguiu realizar. Por isso, as entidades de *advocacy* educacional devem colocar esse aspecto no centro de sua agenda.

Se a União conseguir viabilizar fóruns federativos, tais quais há, por exemplo, na Saúde, o debate entre os níveis de governo

seria mais transparente, equilibrado e institucionalizado. Isso aumentaria o poder de pressão das municipalidades, que poderiam mostrar a importância da indução intergovernamental numa Federação assimétrica.

Ainda como forma de aumentar a efetividade da coordenação federativa exercida pela União, seria importante mudar, em segundo lugar, a lógica da produção de políticas do MEC para o plano local. O fato é que o Governo Federal tem uma miríade enorme de programas adotados pelos governos municipais, mas tais ações são muito fragmentadas entre si, de modo que não se tem clareza quanto ao modelo sistêmico de indução federativa que está sendo implementado. A esta desarticulação, ademais, soma-se a dificuldade em ajudar os municípios a ganharem, ao longo do tempo, uma autonomia político-administrativa efetiva. Em poucas palavras, a questão-chave é como a União pode montar uma estratégia na Educação capaz de garantir tanto a interdependência como a autonomia dos entes federativos.

Esse objetivo ficaria mais facilitado se o Governo Federal construísse sua atuação federativa gerando um **maior incentivo ao associativismo intermunicipal e a uma visão regionalizada da política educacional**, de modo a fortalecer os municípios sem que eles sejam vistos como governos autárquicos, capazes



de resolver sozinhos os seus problemas – algo que é impossível, dadas as características das cidades brasileiras.

Além disso, como terceiro elemento, seria fundamental que a política federal de incentivo à **cooperação territorial**, em particular no plano intermunicipal, baseasse-se em critérios claros. Três tipos poderiam nortear essa ação: um mapa das assimetrias socioeconômicas e institucionais dos municípios e das regiões que eles compõem em cada estado; os resultados das experiências de **ADEs** ou consórcios existentes; e, ainda, a opinião dos atores educacionais, como secretários municipais, prefeitos, especialistas e profissionais da **Educação** que atuam na ponta do sistema.

A análise da experiência recente do país revela, em suma, que será mais difícil dar estabilidade à expansão de ADEs ou a qualquer outro modelo de cooperação intermunicipal sem algum apoio do MEC, preferencialmente a partir da construção de um Sistema Nacional de Educação.

---

**3) Os estados atualmente têm um pequeno papel na articulação federativa com os municípios.** Há exceções no Brasil, como o caso do **Regime de Colaboração** no Ceará, descrito anteriormente no livro. Entretanto, na maior parte das vezes, os governos estaduais ficam entre a omissão e a competição com os governos locais.

A quase ausência dos estados na coordenação federativa diminui a probabilidade de sucesso das formas de **cooperação**

**territorial**, sobretudo porque a grande desigualdade de situações municipais e a concorrência entre as redes no Ensino Fundamental colocam a **Colaboração** como uma condição *sine qua non* para o bom funcionamento do federalismo educacional brasileiro.

O apoio a formas como os **Arranjos** depende de os governos estaduais assumirem o fato de que o aluno não é de uma rede. Ele é cearense, paulista, mineiro, paranaense, catarinense e de mais outras vinte e duas possíveis regionalidades. **A responsabilidade pelo desempenho do alunado** é de todas as redes que atuam no estado onde **ele vive**. E se os entes federativos subnacionais atuarem em conjunto, maiores serão as chances de melhorar a **Educação Básica** em todo o país.

Os governos estaduais, desse modo, teriam muito a ganhar com o apoio às ADEs e formas consorciadas de atuação intermunicipal. O desempenho do conjunto dos alunos do estado poderia melhorar e, ademais, a comunicação e interligação entre as redes municipais e estaduais poderia ser potencializada. Os estados poderiam desenhar o seu território de modo a ter regiões onde os municípios se organizariam institucionalmente de maneira cooperativa para lidar com dilemas locais. Poderiam fazê-lo em parceria com as Associações Municipalistas e a Undime, buscando ainda apoio de atores sociais e das universidades. Seria criada, assim, uma governança

educacional colaborativa capaz de produzir um grande salto na Educação brasileira.

4) As experiências de **ADEs** mostram que, em geral, **as estruturas de articulação intergovernamental dos municípios e estados – respectivamente, Undime e Consed – estão muito pouco envolvidas com processo de cooperação intermunicipal**. Embora não haja um Sistema Nacional de Educação e arenas institucionalizadas de diálogo e negociação federativa, Undime e Consed têm tido um papel fundamental para melhorar a articulação horizontal dos governos municipais e dos governos estaduais, ampliando o conhecimento sobre suas realidades, disseminando boas práticas, defendendo os interesses dos entes subnacionais junto à União e participando da construção da agenda nacional da política educacional, inclusive em parceria com a sociedade e com os profissionais da **Educação**.

Portanto, a centralidade da Undime e do Consed é inegável, com enormes contribuições positivas à **Educação brasileira**. Por essa razão e pelo lugar estratégico que têm no federalismo educacional, é essencial que ambas participem da disseminação, construção e consolidação dos **Arranjos**.

O Consed poderia ajudar na profusão desse modelo entre os estados, tendo também a função de refletir de que maneira os governos estaduais poderiam participar dos ADEs. A Undime poderia difundir essa proposta

de cooperação intermunicipal entre os municípios e, ademais, ser parceiro e mesmo partícipe da governança de Arranjos. É importante frisar que, junto com as Associações Municipalistas, a Undime é a instituição que teria, em tese, maior capacidade de se colocar como ator neutro e representativo junto às municipalidades, ajudando a aglutiná-las para que formem instituições cooperativas.

Os **ADEs** podem ser uma forma importante de interligar Consed e Undime numa tarefa comum de melhoria do **Regime de Colaboração** brasileiro. O sucesso de uma empreitada como essa daria mais força na luta pela construção de um Sistema Nacional de Educação, sendo um embrião de fóruns federativos tripartites (União-estados-municípios) e bipartites (estado-municípios).

---

**5) Um dos maiores obstáculos à criação e manutenção de Arranjos é que há poucos estados no Brasil onde existem culturas ou instituições regionais baseadas na colaboração.**

Isso atrapalha a formação de **ADEs**, de modo que é preciso, além de buscar construir essas organizações em si, com seus objetivos educacionais específicos, difundir uma concepção de regionalidade na produção de políticas públicas.

Neste sentido, os Arranjos podem ter uma finalidade maior, que é contribuir para transformar a forma de governança dos municípios, convencendo-os das

vantagens da cooperação intermunicipal e da construção de identidade regional para resolver os problemas de cada Prefeitura e das que estão em seu entorno.

Claro que a competição política e a desigualdade entre os municípios podem gerar dificuldades na construção de uma cultura regional de **colaboração**. Porém, é possível superar isso por meio das ações de empreendedores públicos regionais, da criação de modelos bem-sucedidos de gestão, da busca de apoios externos e do próprio resultado bem-sucedido do **Arranjo**, que tem o potencial de reduzir as resistências à **cooperação intermunicipal**.

De acordo com as experiências estudadas, aquelas localidades que instituíram uma unidade de gestão do **ADE**, capaz de organizar o diagnóstico, manter o registro histórico das deliberações, ser guardiã das metas e orientar a realização dos planos de ação, obtiveram maior sucesso. Os casos do **ADE Noroeste Paulista**, do **Instituto Chapada** e do **ADE/Granópolis** demonstram que investir em uma estrutura (seja um profissional ou uma equipe de profissionais) dedicada à gestão do **ADE** é um dos fatores primordiais para o sucesso e a sustentabilidade da atuação colaborativa no território.

---

**6) As fragilidades das estruturas político-administrativas dos governos municipais podem ser mais um empecilho à formação e consolidação de Arranjos no Brasil.**

Desse aspecto resultam a dificuldade de montar diagnósticos, a

descontinuidade de políticas públicas e problemas na implementação das políticas públicas.

Essa dificuldade atrapalha a formação de **Arranjos**, mas, por outro lado, a criação dos **ADEs** tem como objetivo superar essa realidade, dando uma maior capacidade de articular parceiros para colaborar com a montagem de diagnósticos, estabelecer um modelo de gestão por resultados e buscar evitar a descontinuidade das políticas educacionais por meio de um pacto territorial intertemporal, que mire em objetivos permanentes da **Educação**.

O aprendizado mútuo entre os municípios também favorece a redução da desigualdade de condições de gestão entre eles, bem como permite disseminar práticas bem-sucedidas. A ação conjunta pode ser efetivamente um mecanismo poderoso de aumentar as capacidades estatais de provisão da política educacional, considerando, inclusive, que, em um cenário de recursos escassos, a troca constante de expertise pode ser uma maneira bastante interessante para potencializar os recursos já existentes no território.

De todo modo, se a União e o governo estadual tivessem políticas mais efetivas e articuladas para melhorar as estruturas político-administrativas dos municípios, inclusive utilizando o modelo de Arranjos para tal tarefa, isso aumentaria o potencial de crescimento e disseminação do modelo de ADE.

Ainda no campo das relações intergovernamentais, a

construção de Arranjos será mais fácil de ser feita caso haja uma rediscussão dos mecanismos de financiamento da Educação brasileira. Neste momento em que a reformulação do Fundeb está em pauta no Congresso Nacional, uma medida capaz de incentivar a cooperação intermunicipal seria dar mais recursos aos governos municipais que constituírem ADEs ou fizerem algum tipo de consorciamento regional. Tal mudança induziria fortemente as parcerias locais e a otimização dos recursos públicos das municipalidades.

---

### **7) O sucesso dos Arranjos tem forte vinculação com ampliação de sua governança para atores não-governamentais.**

Por isso, quanto mais atores puderem ser atraídos para participar desse modelo, melhor.

Entre os principais, o que está tendo menor participação são as universidades. Vale um esforço para levar os dados e análises sobre os **ADEs** à comunidade epistêmica de estudiosos da **Educação**, além de procurar institucionalmente o comando das Instituições de Ensino Superior para atraí-las aos **Arranjos**.

Organizações vinculadas aos profissionais da **Educação** também precisam ser mais contatadas e atraídas para auxiliar na construção de formas de **cooperação intermunicipal**. Além do benefício da possível melhora da política educacional, haveria ganhos importantes em razão da existência, por exemplo, de

muitos professores que dão aula em mais de uma cidade em áreas contíguas, ou então, para exemplificar novamente, poderiam ter ganhos de formação continuada feita em parceria entre os municípios, pois muitas municipalidades, sozinhas, não têm condições de oferecer tais programas. A gama de possibilidades de ganhos aos atores escolares é ampla, contudo, por ora, há uma baixa participação de suas associações na luta pela adoção de modelos de **associativismo territorial na Educação**.

Ainda há um potencial grande para atrair ONGs educacionais e Fundações Empresariais para ajudar na expansão desse modelo de cooperação intermunicipal na Educação. Ações no Regime de Colaboração têm um papel fulcral na melhoria da política educacional, de modo que existe um potencial não explorado de apoio na sociedade civil.

---

**8) Uma das dificuldades das ADEs, como de todas as formas de cooperação intermunicipal, é preparar os políticos para atuarem de uma forma diferente da atual, baseada numa lógica localista de atuação.** Hoje, a maioria deles não consegue ver os benefícios de uma ação regionalizada, para além da órbita de sua cidade. A resposta padrão é que quem os elege são os municípios, e não os cidadãos dos governos locais contíguos.

É possível, e altamente necessário, mostrar aos políticos que



há ganhos na atuação regionalizada entre os municípios. Para tanto, deve-se frisar principalmente que a **cooperação intermunicipal** tende a melhorar os resultados de todas as municipalidades participantes, e com isso os vereadores e prefeitos de cada cidade podem capitalizar esse benefício como obra da atuação política.

---

9) Os **Arranjos têm a qualidade organizacional de ser mais flexíveis**, como dito anteriormente. Porém, é preciso aumentar a segurança jurídica desse modelo, sem retirar sua flexibilidade nem a possibilidade de os municípios usarem um cardápio de soluções de associativismo territorial.

Nesse sentido, valeria a pena tanto dar aos **ADEs** um status legal mais claro e definitivo, como também inseri-lo na lógica mais geral da política pública, casando esse modelo com programas federais e com a política dos estados. Na situação mais ideal, os **Arranjos** deveriam fazer parte do Sistema Nacional de Educação, aprimorando o **Regime de Colaboração**, que teria instrumentos verticais e horizontais de coordenação e **cooperação** entre os entes federativos.

---

10) Por fim, como último obstáculo à expansão e consolidação dos **ADEs**, está o tema da **informação**. Há poucos dados públicos consolidados sobre o assunto, de fácil acesso aos diversos atores sociais. Além disso, são diminutos os estudos e trabalhos

de pesquisa sobre os **Arranjos**, o que dificulta saber melhor o que permite e o que dificulta o sucesso desse modelo de **cooperação intermunicipal na Educação**.

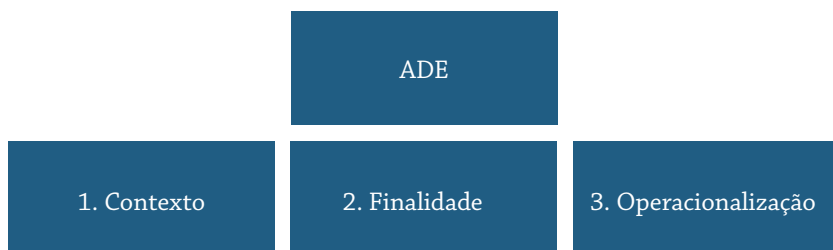
Este livro é uma tentativa de alterar, em alguma medida, o grau de conhecimento sobre o assunto, mas é importante continuar na tarefa de catalogar e investigar os ADEs pelo país afora.

---

## Como implementar um Arranjo: um ponto de partida

Baseado na pesquisa de campo e nos estudos bibliográficos, apresenta-se, a seguir, uma sugestão sintética de fases de implementação de **Arranjos**. É importante que cada território que pretenda vir a criar um **Arranjo** saiba que não há um modelo único e ideal, mas, sim, alguns princípios, que devem ser adaptados ao contexto de cada região do país, considerando a história, cultura e as possibilidades.

Seguem, portanto, alguns pontos importantes que devem ser considerados no momento da concepção de um **Arranjo** de Desenvolvimento da Educação. Sugere-se aqui uma diretriz que se divide em três etapas: **contexto local, finalidade e operacionalização**.



## Contexto

A primeira etapa de **CONTEXTO** refere-se à **mobilização**, a qual consiste no esforço conjunto de um grupo a se unir em prol de uma causa comum. Provavelmente, poucos profissionais da educação e lideranças político-partidárias conhecem os **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. Assim, será preciso unir as pessoas que poderão vir a apoiar a implantação, para apresentar o conceito dos **ADEs** e demonstrar os resultados já alcançados pelas regiões que já se utilizam desse modelo, além de redimir as dúvidas.

Talvez sejam necessárias não apenas uma reunião, mas algumas reuniões. O principal público a ser envolvido, em um primeiro momento, são os Secretários de Educação e suas equipes técnicas. São eles os agentes mais sensíveis à adesão devido às dificuldades diárias que enfrentam para a implantação das políticas educacionais. Tendo um grupo interessado em ir adiante com a proposta, é importante buscar o apoio dos prefeitos. E, na sequência, é imprescindível conquistar os demais potenciais apoiadores locais,

como, universidades, organizações da sociedade civil, consultorias técnicas, entre outros.

A fase da mobilização deve ser finalizada com a previsão da criação de um acordo territorial entre os municípios e os parceiros, cujo objeto de atuação será definido, em detalhes, a partir da próxima fase: o diagnóstico territorial.

A segunda etapa do **CONTEXTO** consiste na realização do **diagnóstico territorial**. Ele será essencial para que os municípios que pretendem atuar em **Regime de Colaboração** conheçam o contexto territorial de onde vivem, em relação à cultura, à história, à situação econômica, à educação e as tendências futuras. Pode-se dizer que o **diagnóstico** dará o sentido de finalidade para o **Arranjo**, ajudando a identificar e a priorizar as metas que serão perseguidas. Portanto, é essencial que se construa um modelo de diagnóstico que considere não apenas os dados educacionais, mas, também, os dados socioeconômicos da região, pois, dessa forma, será possível ter uma leitura mais profunda de contexto, que poderá ajudar a compreender as razões que levam ou levaram os municípios a estarem no patamar atual. Podem ser exemplos de análise, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), a análise da principal atividade econômica do território, a taxa de natalidade, número de Instituições de Ensino Superior no território e cursos de licenciatura ofertados, além de outros tipos de indicadores de desenvolvimento econômico e social.

Essa análise tornar-se-á ainda mais consistente se a construção do diagnóstico considerar os dados por um período de tempo, permitindo uma análise longitudinal.

O **diagnóstico** também possui um efeito integrador, pois é comum que os participantes de um **ADE** conheçam bem a realidade do seu município de origem e, mais superficialmente, a realidade dos demais que o circundam. Sendo assim, esta etapa tem um papel essencial, pois dará visibilidade sobre onde estão as maiores potencialidades e fragilidades, não só individuais, mas do grupo de municípios existentes no território, bem como as inter-relações existentes entre eles.

Já o diagnóstico dos indicadores educacionais pode ser iniciado considerando o Plano de Ações Articuladas, os Planos Municipais de Educação, da análise da infraestrutura dos sistemas de ensino, os dados do Censo Escolar, os resultados das avaliações municipais, estaduais (quando existirem) ou nacionais. Assim, será possível identificar quais áreas são fundamentais para reduzir a inequidade educacional do território.

A etapa do diagnóstico deve ser finalizada indicando quais são as prioridades desse ADE, ou seja, quais serão as metas que justificarão a mobilização coletiva do grupo de municípios. Para ajudar na priorização, sugerimos que os integrantes façam a seguinte pergunta: Quais são as temáticas mais relevantes para

esse ADE e por meio das quais teremos maiores chances de conseguir melhores resultados se atuarmos em conjunto?

## Finalidade

Na etapa da **FINALIDADE**, é preciso identificar onde o território está, onde querem chegar e como farão para chegar lá. Basicamente, é preciso compreender o que será priorizado por esse ADE, por quais razões, de que maneira, por quanto tempo e como o modelo de gestão vai organizar a implementação, avaliação e as potenciais correções de rota. Sugere-se a priorização de poucas metas, pois ter menos objetivos favorece atacar as prioridades máximas. Nesta etapa também é preciso prever a construção de **plano de ação** consistente, detalhado por meta, mantendo, por escrito, o registro dos dados e do contexto pelo qual cada meta foi eleita. Deve-se considerar que, em função do modelo da gestão da política municipal, algumas das pessoas que participarem da fase de mobilização poderão não estar mais no **ADE** nos próximos anos. Dessa forma, é importante que o plano de ação mantenha o registro histórico do contexto e dos dados que justificaram a escolha de tais metas.

Vale ressaltar que, quanto mais claras estiverem as fragilidades do território e mais relevantes forem as metas para o conjunto dos municípios, maior será o engajamento no **ADE**.

São listados, a seguir, alguns pontos de atenção para a execução desta etapa:

- Priorizar conjuntamente as ações, pois assim haverá a certeza de que todos os pontos de vista e realidades foram considerados;
- Planejar e validar a implementação, com ampla participação daqueles que serão responsáveis pela execução das atividades;
- Considerar, em cada meta, como poderão ser viabilizados os recursos financeiros e/ou técnicos;
- Prever as formas de monitoramento e avaliação;
- Tornar públicos e transparentes as ações e os resultados;
- Discutir continuamente com os participantes da governança os resultados obtidos, os avanços e dificuldades;
- Definir as formas de correção de rota, bem como manter as práticas bem-sucedidas;
- Estabelecer os mecanismos que permitem a legitimação contínua do **ADE** e o aprendizado coletivo em torno dele para todos os municípios.

Para exemplificar a finalidade de um **Arranjo**, lista-se a seguir um conjunto de ações que podem ser realizadas por meio dele:

- Capacitação de docentes ou gestores;
- Encontros entre gestores de escola e/ou de redes;
- Preparação e/ou aprofundamento de diagnósticos educacionais, municipais ou regionais;

- Elaboração de currículos comuns;
- Troca de informações ou apoio dos municípios com melhores condições para com aqueles mais frágeis, tanto no campo da gestão administrativa como na pedagógica;
- Criação de instrumentos comuns de gestão;
- Busca por parceiros técnicos ou financiadores para colaborar com a execução dos planos de ação e para o fortalecimento do **ADE** no território;
- Realização de reestruturação administrativa das secretarias dos municípios parceiros;
- Produção e fornecimento de material pedagógico comum aos municípios;
- Prêmios e disseminação de experiências bem-sucedidas entre os participantes;
- Discussão e/ou apoio na avaliação ou na elaboração de Planos Municipais ou Regionais de Educação;
- Estruturação e proposição de plano de cargos, carreira e salários para os municípios;
- Ações para melhorar a articulação das Secretarias Municipais com as escolas da rede;
- Redução da assimetria informacional entre os municípios participantes;
- Acompanhamento de indicadores educacionais locais e/ou nacionais;
- Implantação e discussão de gestão democrática das escolas;



- Criação de fóruns de discussão, negociação e deliberação de ações regionais e/ou de *advocacy* junto às entidades de classe, ao governo estadual e à União;
- Introdução de mecanismos de transparência e *accountability*, tanto das redes, como, em menor medida, das escolas;
- Mobilização da sociedade para maior engajamento com o tema da **Educação**.

## Operacionalização

Sendo o **Arranjo** um movimento de forças colaborativas, ele deverá ocorrer por meio de mecanismos de colaboração.

Por esta razão, a **OPERACIONALIZAÇÃO** deve ser planejada de forma a dar condições plenas de alcance dos objetivos do **ADE** (finalidade). A seguir são destacados os principais fatores de operacionalização que se apresentaram, na prática, os mais decisivos para que o **Arranjo** tenha o sucesso esperado.

1. Governança: o modelo de governança deve definir o processo de participação e de decisão, além de formas de tornar mais duradouras e institucionalizadas as ações do **Arranjo**, com uma perspectiva de médio e longo prazo. As **lideranças** precisam ser escolhidas seja por voto democrático, por autoproclamação ou por escolha direta ou indireta, bem como o prazo que permanecerão na posição de liderança. É importante considerar que, quanto mais

profissionais de carreira participarem ativamente da governança do **ADE**, menos suscetíveis estarão às mudanças resultantes do processo de sucessão eleitoral. A instituição de um modelo de governança de multinível também oferece suporte de legitimidade, de recursos e de aprendizado institucional à formação de **ADEs**. E, por fim, a criação de um núcleo de gestão do **Arranjo**, formado por um profissional ou por uma equipe de profissionais, é essencial para dar consistência e evolução contínua para as ações do **ADE**. Vale ainda ressaltar que é importante considerar como se dará a participação do Estado e da União.

2. Regimento interno ou um protocolo de intenções: providenciar um regimento interno, a partir do consenso coletivo, que delibere temas como as responsabilidades da liderança, da coordenação, dos integrantes; confidencialidade; representação institucional do **Arranjo**; dos direitos e deveres; formas de captação de recursos técnicos e financeiros; instituição de parcerias, entre outros.
3. Formalização das reuniões: a criação de um calendário de reuniões ordinárias facilita a organização e a participação dos integrantes. Manter o registro das reuniões em atas e a lista de presença é fundamental para garantir o registro histórico do **Arranjo**, o aprendizado contínuo, bem como para gerar maior transparência entre todos os integrantes. Esse é um fator fundamental

para construir e/ou fortalecer a confiança mútua entre os entes do território.

4. Comunicação: a comunicação é mais um dos fatores fundamentais para manter coeso o movimento de forças colaborativas. Por isso, é importante deliberar qual o melhor e mais efetivo meio de comunicação entre os integrantes. Além disso, definir como as informações do **ADE** podem alcançar da melhor forma os professores, alunos, pais e demais membros da comunidade escolar. A comunicação constante tanto das demandas operacionais como dos resultados alcançados ajudará a manter ativa a confiança e a articulação territorial.
5. Mapeamento de parceiros: mapear quem são os principais parceiros internos (poder público legislativo, executivo e judiciário), nos diferentes níveis da federação que podem vir a contribuir com o fortalecimento da atuação do **ADE**. Mapear também os potenciais parceiros externos presentes no território. Esse levantamento poderá facilitar a identificação e a construção de relacionamentos que venham contribuir para o alcance das metas prioritizadas no **ADE**.
6. Monitoramento e avaliação: os planos de ação constituídos a partir da finalidade definida para o **ADE** deve prever o formato do monitoramento e avaliação dos resultados. O acompanhamento constante do plano de ação, as

conquistas e os desafios devem ser continuamente discutidos nas reuniões do **ADE** como forma de constituir aprendizados e provocar avanços. Dependendo das metas priorizadas, parceiros externos podem colaborar com tal avaliação, assim como podem ser criados observatórios de indicadores. Ressaltamos que é fundamental que o **ADE** promova ganhos de curto prazo, ou seja, assim que os planos de ação forem colocados em prática, é importante perseguir resultados de curto prazo, pois o grupo se manterá mais animado ao perceber que os esforços estão rendendo frutos.

7. Celebrações de conquistas: Não deixar de prever um momento em que os integrantes celebrem os resultados, mesmo que estes sejam de processo. As vitórias também retroalimentam o desejo de manter-se em um trabalho coletivo e **colaborativo**. A celebração pode ser um momento especial, inclusive, para reforçar os laços com as lideranças políticas que são essenciais para o trabalho colaborativo, com os parceiros, com os diretores das escolas, com os professores, alunos e com a comunidade escolar.

Por fim, vale ressaltar que o trabalho colaborativo deve ser apoiado em processos e em métricas, mas, sem perder de vista que o seu sucesso está centrado nas pessoas. Quanto mais o **ADE** for capaz de fortalecer as lideranças locais, mais elas estarão

preparadas para liderar as mudanças futuras. O processo de colaboração, então, deve ser capaz de provocar interações sociais em que as responsabilidades são divididas para o alcance dos objetivos. Deve-se estreitar os relacionamentos não apenas para provocar aproximações pessoais, mas, sim, para provocar a intencionalidade e o comprometimento com as mudanças necessárias.







# Conclusão



A argumentação ao longo do livro pretendeu mostrar a centralidade do **Regime de Colaboração** e, de forma mais aprofundada, dos **Arranjos** para o sucesso da política educacional brasileira. O estudo empírico, combinado com o uso da (ainda reduzida) literatura sobre o assunto, analisou as experiências de sete **Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)** pelo país, realçando os fatores que facilitam ou atrapalham a criação e consolidação dessas estruturas de **cooperação intermunicipal**.

Vale realçar, rapidamente, os fatores que favorecem a formação e institucionalização dos **Arranjos**. São eles: o pacto de governança múltipla, incluindo atores não-governamentais; o papel do diagnóstico focado como meio para construir identidade do **Arranjo**; a importância de um modelo de participação igualitária e benéfica a todos os municípios; a existência de estruturas institucionais e corpos técnicos permanentes para garantir a maior perenidade do **ADE**, para além dos governos de plantão; a adoção da gestão por resultados, trabalhando com metas claras e com o aprendizado em torno do desempenho; o envolvimento e o engajamento dos atores escolares; a relevância das escolhas pedagógicas adequadas; o papel central das lideranças (os chamados empreendedores públicos regionais), para a criação e a estruturação da **cooperação intermunicipal**; a necessidade de se constituir uma cultura de **colaboração** regional; e o formato

jurídico-organizacional dos **ADEs**, que permite flexibilidade e ações específicas no campo da **Educação**.

Tais características não aparecem na mesma medida em todos os casos, mesmo porque alguns se consolidaram mais do que os outros. Inegavelmente, o exemplo mais bem-sucedido de **ADE** é o **Instituto Chapada**, uma experiência que completa 20 anos em 2017 de **cooperação intermunicipal**, a qual engajou a sociedade e os profissionais da **Educação** num modelo de gestão por resultados capaz de mudar substancialmente o desempenho educacional nos municípios da região. **E esse deve ser o objetivo central de qualquer Arranjo: produzir um modelo organizacional capaz de chegar à sala de aula e melhorar o aprendizado dos alunos.**

Quando se analisa o conjunto de obstáculos que atrapalham a criação e continuidade dos **ADEs**, a maior parte dos fatores diz respeito a questões federativas. São temas vinculados aos papéis de coordenação federativa da União e, principalmente, dos estados; à pouca mobilização, até o momento, da Undime e do Consed na constituição de **Arranjos**; à baixa capacidade gerencial da maioria dos governos municipais e à desigualdade de condições entre eles; à falta de uma cultura regional mais forte na grande parte dos estados; e, com maior destaque, à ausência de um Sistema Nacional de **Educação**.

No balanço das experiências de **ADEs** no país, é preciso ressaltar que se trata, ainda, de um fenômeno tímido para o universo

de municipalidades existentes no país (são 5.570) e que ainda não se consolidou como uma prática em larga escala e com capacidade de resistir às intempéries políticas. **Isso é bastante preocupante porque a agenda educacional do país vai depender muito do sucesso dos governos subnacionais, e os municípios terão aí um destaque especial.**

Tomando como base um diagnóstico que aponte medidas para melhorar a **Educação Básica** nos próximos anos, poderiam ser elencadas, entre as principais, os temas da implementação de mudança curricular, a formação de professores e a reestruturação de suas carreiras, a melhoria da gestão escolar, a adoção de métodos pedagógicos mais efetivos e a mobilização maior da sociedade e, sobretudo, da comunidade ao redor da escola – família e alunos. Obviamente que outras questões poderiam ser selecionadas, mas, de todo modo, se o Brasil der conta dessas, haverá grandes chances de melhorar significativamente a situação e o desempenho educacionais do país.

Os municípios e, mais especialmente, as formas de **cooperação** entre eles, preferencialmente de um modo em que haja articulação com outros níveis de governo e com a sociedade, serão essenciais para atingir a todos esses objetivos da agenda educacional. No caso da implementação da Base Nacional Comum Curricular<sup>30</sup> (BNCC), os governos locais serão essenciais, mas a maioria deles terá enormes dificuldades de construir material pedagógico ou capacitar professores se tiverem que fazê-lo isoladamente. Um

<sup>30</sup> Ver notas explicativas.

modelo como o **ADEs** permitiria realizar tal tarefa com ganho de escala e para aquelas cidades que têm baixa capacidade financeira e/ou administrativa. Assim, os **Arranjos**, além de ajudarem na implementação da BNCC, reduziriam as desigualdades entre os municípios nesse processo.

O mesmo raciocínio vale para a preparação do professorado que vai lecionar na Educação Infantil e no Ensino Fundamental nas próximas décadas. Sabe-se que haverá um grande número de aposentadorias de professores daqui para diante e, ademais, estudos revelam que há muitas fragilidades na formação inicial no país (ABRUCIO, 2016).

Diante disso, caberá aos municípios uma enorme tarefa de construção desse novo corpo docente, incluindo aí os temas da formação continuada e do desenvolvimento profissional na carreira. Ora, será mais fácil enfrentar esse desafio se os governos locais atuarem conjuntamente, e ainda mais se tiverem o apoio da União e dos estados. **Os ADEs podem ser o mecanismo que garanta a compatibilização entre o novo currículo e a nova qualificação profissional.**

A disseminação de práticas pedagógicas bem-sucedidas também será mais crível de ser feita caso os municípios atuem cooperativamente pela via dos **Arranjos**. Eles teriam o papel de reduzir os custos de transação no processo de transmissão de informação e assimilação de novos modelos educacionais. Os **ADEs**, além disso, permitem uma grande conexão com atores sociais da área de **Educação**, dada sua flexibilidade para assumir uma governança

multinível, algo que agregaria mais legitimidade e conhecimento para as amplas transformações educacionais de que o país precisa.

Em resumo, as principais reformas na **Educação**, que terão de ser feitas nos próximos anos, passam pelo plano local e **os ADEs constituem, junto com a parceria da União e estados com as municipalidades, o modelo mais adequado para juntar esforços locais numa situação em que, sozinhas, as cidades não darão conta de tão imensa tarefa**. Dessa maneira, o sucesso dos **Arranjos** está fortemente atrelado à capacidade de o país implementar um conjunto necessário e ousado de reformas educacionais.

Após um conjunto de dados e análises, esta obra se propõe a apresentar alguns modelos e caminhos para construir e consolidar os **ADEs** em todo o Brasil. Disseminar essas propostas e continuar acompanhando as experiências de **cooperação intermunicipal** são as tarefas que derivam do trabalho atual.

Entretanto, o sucesso dos **Arranjos** também está intimamente ligado à melhoria de outros aspectos do **Regime de Colaboração**. No fundo, a conclusão analítica mais importante do livro é que é **preciso criar urgentemente um Sistema Nacional de Educação que incentive a coordenação e a cooperação federativa**. Os **ADEs** são uma peça importante desse processo, mas, sozinhos, não resolvem todos os problemas intergovernamentais. É preciso começar por um ponto estratégico e, nesse sentido, apostar nos **Arranjos** é dar um passo decisivo em prol da melhoria da política educacional brasileira.



Foto: acervo do Arranjo

# Anexos

---

## Anexo 1 – Carta de compromisso do ADE Noroeste Paulista

Carta de compromisso e princípios de atuação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

O **Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADE Noroeste Paulista** é um agrupamento de Municípios do Noroeste Paulista com características sociais e econômicas semelhantes, com interesse de abordar soluções em grupo, trabalhar em rede e trocar experiências sobre questões educacionais, sem personalidade jurídica, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, sem fins lucrativos, cuja duração é por tempo indeterminado.

No texto desta carta, a expressão **ADE Noroeste Paulista** equivale à denominada entidade.

O **ADE Noroeste Paulista** é constituído por Municípios de Noroeste do Estado de São Paulo, representados por Prefeitos, Gestores Municipais da Educação e respectivos servidores municipais indicados por cada município.

Representantes de outras instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada, que tenham interesse no desenvolvimento da Educação poderão participar do **ADE Noroeste Paulista** como parceiros ou entidade apoiadora.

O **ADE Noroeste Paulista** tem sede e foro na cidade de

Votuporanga, Estado de São Paulo, funcionando junto à Secretaria Municipal de Educação, situada na Rua Santa Catarina, 3747, Centro, Votuporanga, Estado de São Paulo.

**Para ostentar a condição de membro, o município deve pertencer à região do noroeste do Estado de São Paulo, ter aderido ao PAR e assinado essa carta de princípios e responsabilização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADE Noroeste Paulista.**

Constituem finalidades do **ADE Noroeste Paulista**, entre outras, as seguintes:

- Aglutinar esforços permanentes de pensar e realizar a Educação no âmbito do território regional;
- Constituir-se como um espaço de articulação social de entidades governamentais e não governamentais, públicas ou privadas e sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da Educação;
- Auxiliar a elaboração, acompanhamento e execução do PAR;
- Garantir o direito à Educação, por meio da oferta de uma Educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- Fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado, que possa incluir ações como transporte escolar, formação continuada de professores



e gestores, e organização de um Sistema Integrado de Avaliação;

- Promover a eficiente aplicação dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos de forma solidária, para fins idênticos ou equivalentes;
- Incentivar mecanismos de atuação na busca por novos recursos para a prestação associada de serviços educacionais e sociais;
- Estruturar Plano Regional de Educação, visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso da Região Noroeste do Estado de São Paulo e à redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os Municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses Planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;
- Considerar tais Planos, solidariamente, como referência para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos de suas escolas;
- Contribuir para a solução de problemas coletivos inerentes à Educação, no âmbito dos municípios integrantes do **ADE Noroeste Paulista**, promovendo a articulação entre as instituições;
- Organizar reuniões de estudos, fóruns, seminários, congressos, cursos e outros eventos visando à formação contínua de gestores municipais, gestores da educação

- municipal, gestores das escolas públicas municipais, de professores e profissionais da educação, bem como proporcionar oportunidades para o aprofundamento de temas educacionais de interesse dos membros da ADENESP;
- Estimular a cooperação e o Regime de Colaboração horizontal entre os municípios integrantes do **ADE Noroeste Paulista** e vertical entre os entes federados, na oferta da Educação Pública;
  - Subsidiar a elaboração das políticas públicas municipais de Educação no âmbito do território regional.

Fica acordado que o **ADE Noroeste Paulista** compõe-se das seguintes instâncias:

- Plenária;
- Coordenação Executiva;
- Comissões de Trabalho.

A Plenária é a instância máxima de decisão do **ADE Noroeste Paulista** e constitui-se pela totalidade dos membros.

Compete à Plenária:

- Aprovar e reformular suas ações;
- Aprovar a inclusão de novos Municípios;
- Eleger a Coordenação Executiva do **ADE Noroeste Paulista**;
- Deliberar sobre o plano de trabalho anual do **ADE Noroeste Paulista**;

- Decidir sobre propostas ou matérias que lhe forem submetidas pelo **ADE Noroeste Paulista**.

A Plenária do **ADE Noroeste Paulista** reunir-se-á ordinariamente quatro vezes ao ano, na forma de Fóruns “Educação para Todos”, para cumprimento de suas finalidades, e extraordinariamente, sempre que matéria de urgência o exigir.

A Plenária poderá acontecer em qualquer município membro do **ADE Noroeste Paulista**.

As deliberações afetas aos objetivos do **ADE Noroeste Paulista** serão tomadas em sessão plenária, de acordo com a vontade da maioria dos membros presentes.

As plenárias do **ADE Noroeste Paulista** serão para os membros da **ADE Noroeste Paulista** e delas também poderão participar pessoas ou entidades convidadas pela Coordenação Executiva, parceiros e apoiadores.

Apenas os membros do **ADE Noroeste Paulista** terão direito a voto, sendo dois representantes por município.

A Plenária será convocada pelo Coordenador Executivo ou por qualquer de seus membros e, neste caso, mediante a manifestação de 50% mais um dos membros, com no mínimo 15 dias e no máximo 30 dias de antecedência.

O *quorum* mínimo para a realização das reuniões da Assembleia Geral (Fórum) é de comparecimento de 50% mais um dos membros em primeira chamada, no horário determinado,

e com a participação de qualquer número de participantes, em segunda chamada após 30 minutos do horário estabelecido para iniciar a reunião.

As reuniões plenárias, realizadas no formato de Fóruns, serão registradas em relatórios, na qual será relatada a presença dos participantes.

Compete à Coordenação Executiva:

- Aprovar o relatório das atividades, os projetos e estudos desenvolvidos pelo **ADE Noroeste Paulista**;
- Solicitar aos membros do **ADE Noroeste Paulista** dados e relatórios para traçar o diagnóstico e o perfil dos municípios integrantes desse **ADE**;
- Proceder a exclusão de integrantes por faltar com cumprimento as determinações contidas nesta carta de princípios e responsabilização;
- Constituir-se como uma rede de mobilização e articulação cuja finalidade é fortalecer e ampliar a oferta e o desenvolvimento da educação pública e gratuita de excelência para todos, no âmbito dos municípios do Noroeste do Estado de São Paulo;
- Desenvolver ações coletivas aprovadas pela plenária que possam resultar na melhoria do rendimento escolar de cada aluno em sala de aula, no âmbito dos municípios do Noroeste do Estado de São Paulo;

- Constituir e dissolver comissões para o desenvolvimento dos projetos afetos aos objetivos do **Arranjo**, suas respectivas atribuições, composição e prazo de duração;
- Decidir sobre o posicionamento do **Arranjo** em questões relacionadas a Educação;
- Decidir sobre quaisquer outros assuntos afetos aos seus objetivos que sejam encaminhados pelas comissões ou pelos seus membros;
- Deliberar sobre a realização de eventos.

A Coordenação Executiva constitui-se de 4 membros efetivos eleitos pela Plenária por quatro anos, sendo 1 Coordenador Executivo, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Geral e 1 Secretário Adjunto.

Cabe ao Coordenador Executivo:

- Presidir as reuniões plenárias;
- Representar oficialmente o **Arranjo** onde se fizer necessário;
- Convocar e coordenar as reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias;
- Definir diretrizes, articular e monitorar o trabalho do **Arranjo**;
- Articular apoios e estabelecer parcerias visando viabilizar tecnicamente o **ADE Noroeste Paulista**.

Cabe ao Coordenador Adjunto:

- Substituir o Coordenador Executivo;

- Auxiliar o Coordenador Executivo.

Cabe ao Secretário Executivo:

- Acompanhar o Coordenador Executivo em eventos e em articulação cuja finalidade é fortalecer o desenvolvimento da educação pública e gratuita de excelência para todos;
- Agendar as reuniões e avisar antecipadamente aos integrantes do **ADE Noroeste** Paulista as datas;
- Elaborar e divulgar a programação e os relatórios de acompanhamento do **ADE Noroeste Paulista**;
- Registrar as informações advindas das reuniões;
- Estabelecer relatórios de acompanhamento;
- Acompanhar os planos de trabalhos das comissões e os seus respectivos cronogramas.

Cabe ao Secretário Adjunto:

- Substituir e auxiliar o Secretário Executivo;
- Auxiliar o Coordenador Executivo.

As comissões de trabalho serão integradas por quantos membros forem necessários para dinamizar os trabalhos do **ADE Noroeste Paulista** e observarão os seguintes princípios de ação:

- Articular a rede de Municípios, buscando a cooperação entre estes para o aperfeiçoamento das ações do **ADE Noroeste Paulista**;
- Fortalecer a capacidade de atuação do **Arranjo** no desenvolvimento de seus projetos e ações;

- Estabelecer planos e cronogramas de trabalho.

A eleição da Equipe de Coordenação Executiva, composto por 1 Coordenador Executivo, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Executivo e 1 Secretário Adjunto, dar-se-á em reunião plenária, sendo atribuição da coordenação em final de mandato a convocação, bem como a publicidade do processo eleitoral em reunião ordinária, atendidos os seguintes requisitos:

- São elegíveis todas os representantes de Municípios regularmente vinculadas ao **ADE Noroeste Paulista**, respeitando-se para fins de candidatura e posse o que consta nesta carta de princípios e responsabilização;
- Convocação específica para fins de eleição, por escrito, dos membros efetivos regularmente vinculados;
- As candidaturas por função deverão ser apresentadas em reunião convocada para a eleição;
- A votação será realizada na reunião da apresentação das candidaturas ou na reunião subsequente, conforme deliberação da plenária;
- A votação será através de voto por aclamação;
- Serão eleitos os candidatos que obtiverem 50% mais um dos votos válidos;
- Nos casos de empate haverá nova votação.

Cada Município membro do **ADE Noroeste Paulista** terá direito a um voto, sendo vedado o voto por procuração.

Os eleitos para a compor a Equipe de Coordenação Executiva serão automaticamente empossados tão logo sejam proclamados os resultados da respectiva votação.

A vigência do mandato da Equipe de Coordenação Executiva será de 04 (quatro) anos e todos poderão se candidatar em novas eleições.

Na desistência de um membro da Coordenação, por faltas consecutivas injustificadas ou solicitação de desligamento da função a qual representa, assumirá o seu suplente Adjunto.

São direitos dos membros do **ADE Noroeste Paulista**:

- Candidatar-se como membro da Coordenação Executiva em qualquer de suas funções;
- Se eleito, participar da Equipe de Coordenação Executiva;
- Participar das Plenárias com direito a voz e voto;
- Apresentar matérias que considere relevantes para apreciação da Plenária;
- Compor grupos de trabalho, independentemente de sua indicação pela Equipe de Coordenação;
- Fazer uso das informações e conhecimentos articulados ou produzidos pela Plenária.

São deveres dos membros do **ADE Noroeste Paulista**:

- Comparecer às Plenárias e participar das atividades delas decorrentes;
- Subsidiar o **ADE Noroeste Paulista** com informações,



conhecimentos, dados e outras contribuições pertinentes ao desenvolvimento do seu trabalho dentro dos prazos solicitados;

- Divulgar, articular, cooperar e participar de suas ações;
- Votar na eleição de constituição da Equipe de Coordenação;
- Votar as matérias apreciadas na Plenária;
- Cumprir os dispositivos desse termo de compromisso e responsabilização e demais deliberações oriundas das Plenárias;
- Zelar pela ética nos assuntos ou matérias discutidas na Assembleia Geral;
- Dividir custo, ofertar produtos e serviços para a realização de suas ações sempre que aprovados em plenária;
- Assumir os compromissos deliberados nas plenárias.

O **ADE Noroeste Paulista** não possui patrimônio e seu trabalho ocorrerá em locais cedidos por seus membros e permitidos pela legislação vigente.

Os membros do **ADE Noroeste Paulista**, inclusive aqueles em exercício na Coordenação Executiva, não serão, sob nenhum pretexto, remunerados.

Não haverá taxas ou mensalidades para adesão dos Municípios ao **ADE Noroeste Paulista**.

O **ADE Noroeste Paulista** não se responsabiliza pelas obrigações contraídas pelos seus membros e coordenadores.

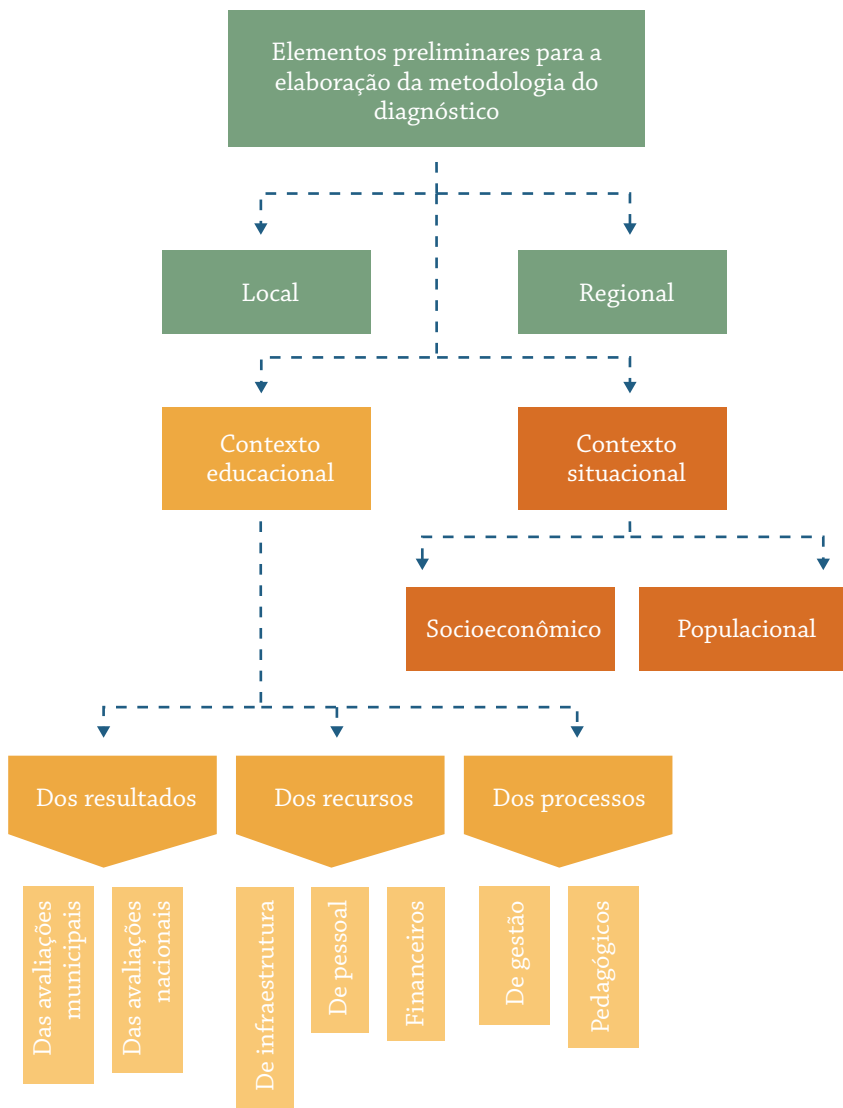
Assim, todos os Municípios que integram ao **Arranjo Educacional de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADE Noroeste Paulista** são convocados a se comprometerem com a continuidade e valorização desta importante e inovadora iniciativa de constituição deste solidário **Arranjo Educacional de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista** e também são informados de que, para cada ação ou conjunto de ações específicas que forem determinadas, quando necessário, poderá ser firmado convênio específico, com plano de trabalho definindo as atividades a serem executadas e as mútuas obrigações e as de cada entidade participante. O compromisso ora assumido objetiva tão somente garantir a continuidade desse trabalho educacional iniciado pelo conjunto dos Municípios envolvidos, valorizando esse trabalho solidário e almejando os melhores resultados educacionais de excelência para todos e cada um dos Municípios detentores de direitos aos serviços de qualidade na Educação Básica.

Manifestando a concordância com os termos desta Carta Compromisso e de Princípios de Atuação, firma a presente

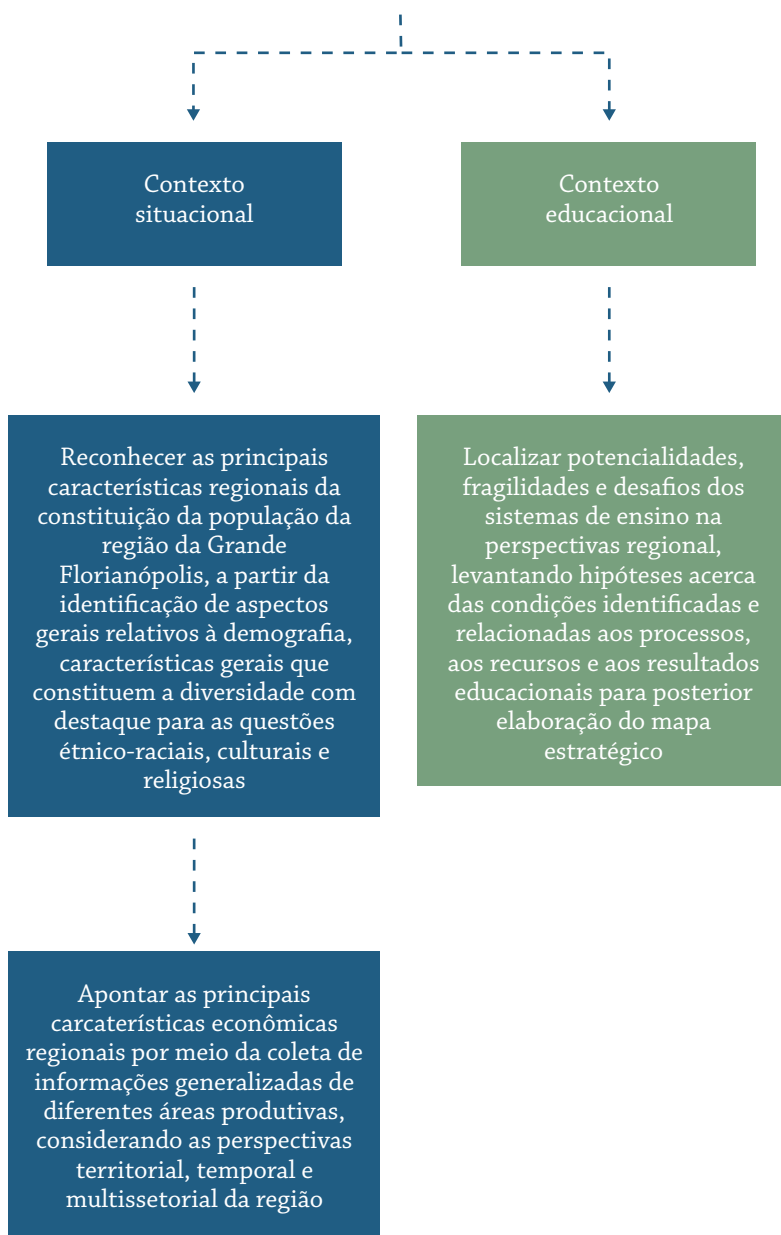
---

PREFEITO

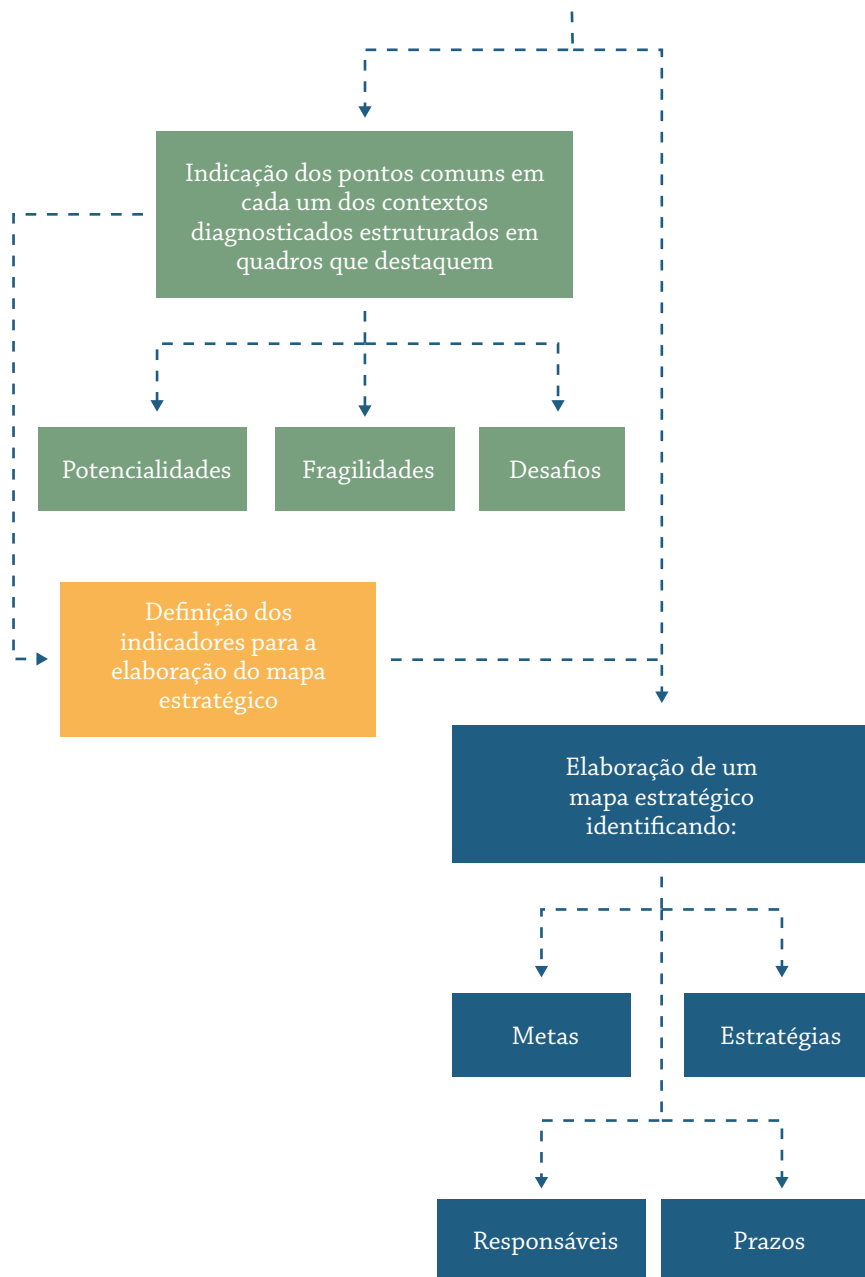
## Anexo 2 – Mapa do diagnóstico – ADE/Granfpolis



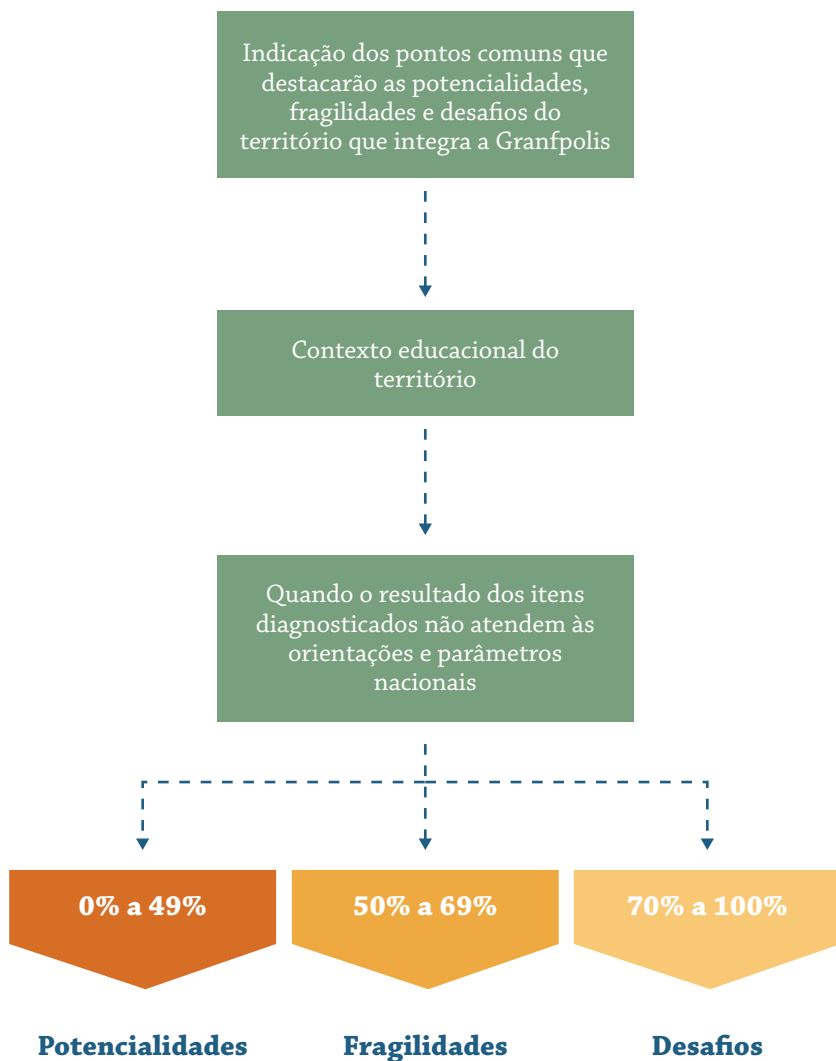
## Objetivos da orientação do diagnóstico, a partir dos contextos indicados



## Elementos para a elaboração da metodologia do plano de ação intermunicipal



## Metodologia de priorização das metas



---

## Anexo 3 – Observatório de Educação do ADE Norte Gaúcho

### Observatório de Educação

Em 2006, pelo Decreto Presidencial nº 5.803, foi instituído o Programa Observatório da Educação, parceria entre a Capes, INEP e SECADI, objetivando a aproximação da pesquisa com as escolas de educação básica. Entre as áreas temáticas, podemos citar:

- Avaliação institucional e da aprendizagem;
- Indicadores de qualidade do ensino-aprendizagem;
- Indicadores de desempenho dos sistemas de ensino;
- Financiamento da educação;
- Análise do fluxo escolar, entre outros.

Baseado no conceito do Observatório do Grande ABC Paulista, estamos propondo a criação do Observatório de Educação do Norte Gaúcho, que colocará à disposição do **ADE Norte Gaúcho**:

- Dados oficiais compilados anualmente, organizados em um painel de indicadores de fácil acesso e visualização;
- Boletim trimestral com análises dos indicadores e entrevistas com gestores, educadores, pais e estudantes, ressaltando soluções aos problemas mais comuns.

#### **Dimensões do Painel de Indicadores**

1. Espaço social: Socioeconômico e Cultural  
Ex.: IDHM Educação

2. Sistema: condições de oferta  
Ex.: Investimento por habitante, Infraestrutura
3. Escola: Gestão e organização  
Ex.: Experiência da Direção, Presença Conselho Escolar
4. Professor: Formação e ação pedagógica  
Ex.: Docentes com nível superior e pós-graduação
5. Aluno: Acesso, permanência e aprendizado  
Ex.: Ideb, Alfabetização Leitura, Escrita, Matemática

Após reunião de validação do **Observatório de Educação do Norte Gaúcho**, chegamos à seguinte composição de Indicadores estratégicos que serão medidos anualmente:

- IDHM
- NSE
- Investimento por estudante
- Infraestrutura
- IETGE
- Conselho escolar
- Formação Docente metodologias
- Adequação formação Docente EF
- Educação tempo integral
- Taxa de Abandono
- Ideb Anos Iniciais
- Ideb Anos Finais
- Alfabetização Leitura



- Alfabetização Escrita
- Alfabetização Matemática

Além disso, será criado um painel tático de 35 indicadores desdobrados nas 5 dimensões já apresentadas.

Secretaria de Educação de Passo Fundo, Prof. Edmilson  
Brandão, PRESIDENTE;

Secretaria de Educação de Marau, Prof.<sup>a</sup> Fernanda  
Brandoli, VICE-PRESIDENTE;

Faculdade IMED, Prof.<sup>a</sup> Claudia Furlanetto, SECRETÁRIA  
GERAL;

Associação dos Municípios do Planalto – AMPLA, Giseli  
Conte, SECRETÁRIA ADJUNTA e,

Universidade de Passo Fundo – UPF, Prof.<sup>a</sup> Eliara Z.  
Levinski; Secretaria de Educação de Casca, Prof. Nathan Pastre  
e Secretaria de Educação de Carazinho, Sandra Citolin como  
CONSELHEIROS.

# Referências

ABICALIL, C. A. Sistema nacional de educação básica: nó da avaliação? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 255-276, set. 2002.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. **Pesquisas**, São Paulo, n. 24, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles**. São Paulo: Annablume, 2011.

\_\_\_\_\_. Associativismo territorial para a coordenação nacional. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 85-98.

\_\_\_\_\_; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

\_\_\_\_\_; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Editora IABS, 2013.

\_\_\_\_\_ ; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1543-1592, 2013.

\_\_\_\_\_. **Governança das secretarias estaduais de educação**: relatório final. São Paulo: Instituto Natura/FGV, 2014.

\_\_\_\_\_ ; OLIVEIRA, V. Governança do sistema nacional de recursos hídricos: a visão dos atores. In: LIMA, L.; RODRIGUES, M. I. **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

\_\_\_\_\_ ; SEGATTO, C. I. A construção do sistema nacional de educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: **Campo de públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

\_\_\_\_\_ ; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

AGRANOF, R. Managing within the Matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?. **Publius**, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.

ARAÚJO, G. C. **Políticas educacionais e estado federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013. v. 1.

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 91-110.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/constituicao\\_federal/cf205a214.htm](http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf205a214.htm)>. Acesso em: maio 2014.
- BURGESS, M. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Orgs.). **Comparative federalism and federation** London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012 Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192)> Acesso em: novembro 2017.
- CRUZ, M. do C. **Consórcios intermunicipais**: uma alternativa de integração nacional ascendente. Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP e Fundação Ford. São Paulo, 2001.
- CRUZ, L. G. **Educação e arquiteturas territoriais**: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública Municipal Brasileira.

- 248 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2014.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, 2004.
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.
- DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- FILIPPIN, E.; CETOLIN, S. F.; ISERN, P.; CASTRO, S. D. Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, p. 5-40, 2014.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 363-388.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

- GRIN, E.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: CRAVACUORE, D.; CHACÓN, A. **El asociativismo intermunicipal en America Latina**. Santiago: Grafhika, 2016. v. 1. p. 66-104.
- \_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 22, p. 39-64, 2017.
- \_\_\_\_\_. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Estudio de Políticas Públicas**, Santiago, 2017. No prelo.
- GODOI, Eliane; BREYER, Eliana. A experiência do ADE Noroeste Paulista. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 99-108.
- HOOGERBRUGGE, L. F.; MENDES, R. V. Qualidade e equidade nas séries iniciais do Ceará. **Jornal O Povo online**, 12/09/2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2016/09/12/noticiasjornalopiniao,3658163/qualidade-e-equidade-nas-series-iniciais-do-ceara.shtml>>. Acesso em: set. 2016.
- INOUE, Ana; OLIVEIRA, Cybele. **Guia da mobilização – engajamento e participação na formação de territórios**

- colaborativos.** Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, 2016.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** New York: Harper Collins, 1995.
- LOSADA, P. R. **Agenda nacional de apoio à gestão municipal.** XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct.-1 nov. 2013.
- \_\_\_\_\_. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro.** Brasília, DF: Secretaria de Relações Interinstitucionais, 2013.
- MACHADO, G. G. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- MELO, M. A. Municipalismo, nation-building e a modernização do estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 6, n. 23, p. 85-99, 1993.
- MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia; LAMBERTUCCI, Antônio Roberto; GROSSI JR, Geraldo. **O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos.** MEC, 2014.
- NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 169-186, 2001.
- NICOLETI, J. E. **Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação.** 132 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Unesp/Araraquara, 2014.



- OLIVEIRA, Cybele; MEIRELLES, Cristina. Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina. In: ABRUCIO, F L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 109-128.
- OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013.
- OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-38.
- PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal Institutions and the development of social policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p. 449-78, mar. 1995.
- RAMOS, M. N. Arranjos de desenvolvimento da educação. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M. R. **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 67-84.
- RIBEIRO, J. M et alii. Políticas de saúde e lacunas federativas no Brasil: uma análise da capacidade regional de provisão de serviços. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1031-1044, 2017.

- SAVIANI, D. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380110, mai.-ago. 2010.
- SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV, 2015.
- \_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. Cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 411-429, 2016.
- SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Política de assistência social e ordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 85-108, 2016.
- STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. **The concept of multilevel governance in studies of federalism**. International Political Science Association – International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”. Montreal, 2008.
- STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro**: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em Educação. 371 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). – Unicamp. Campinas, 2017.
- TREVAS, V. C. P. Consórcios públicos e o federalismo Brasileiro In: TREVAS, V.; CHERUBINE, M. (Eds.). **Consórcios** públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- VAZQUEZ, D. A. A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde. 36.o Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Caxambu. **Anais**. Caxambu: ANPOCS, 2012. p. 1-28.
- VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.
- VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.

—Notas explicativas

1. **Cooperação e Regime de Colaboração:** De acordo com Magna França, “A diferença entre Regime de Colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º, elegeu o Regime de Colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado (BRASIL, 2013).” (2014, p. 4).
2. **Accountability:** Ato de ter transparência ao prestar contas a seus representados.
3. **Welfare State:** O Estado de bem-estar social combate as desigualdades sociais a partir de adequadas prestações e serviços públicos básicos e distribuição de renda.
4. **Funções supletivas:** Que suprem uma deficiência de algo.
5. **Plano Nacional de Educação (PNE):** Plano do MEC que “determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional de dez anos. Atualmente, o primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das

oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior”.

(Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br>>. Acesso em: out. 2017.)

6. **Multi-level governance:** Governança de múltiplos (vários) níveis.
7. **Artigo 23, Parágrafo único:** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).
8. **Advocay:** Ação de um grupo ou de pessoas na busca pela resolução de uma causa/melhoria de uma política pública.
9. **Associativismo territorial e a institucionalização das diversas formas de parceria federativa entre os municípios:** Essa literatura é sistematizada e analisada em ABRUCIO & SANO, 2013.
10. **Empreendedores de políticas regionais:** Usamos este termo tomando como referência a forma como Kingdon (1980) trata do empreendedorismo de políticas públicas,

dando às lideranças um papel decisivo na construção de instituições e na mudança do padrão das políticas.

- 11. Base Nacional Comum Curricular:** “A Base Nacional Comum Curricular é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Conforme definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil. A Base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Orientada pelos princípios éticos, políticos e estéticos traçados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a Base soma-se aos propósitos que direcionam a educação brasileira para a formação humana integral e para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva”. (Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: out. 2017.)









---

## Créditos

**Realização:** Movimento Colabora Educação e Instituto Positivo

**Pesquisa e autoria:** Fernando Luiz Abrucio

**Coordenação editorial:** Eliziane Gorniak (Instituto Positivo)

**Edição:** Máira Weber (Instituto Positivo)

**Pesquisa de campo:** Máira Weber (Instituto Positivo)

**Entrevistados na pesquisa de campo:**

Cybele Amado de Oliveira e Elisabete Monteiro (Instituto Chapada)

Tereza Perez, Roberta Panico e Maria Maura Barbosa (ADE EFC)

Eliana Breyer e Encarnação Manzano (ADE Noroeste Paulista)

Angela Luiz Lopes e Bruno Barcelos Moraes (Arranjo Saber)

Cristiane da Fonseca, Antão Antônio David, Mário Fernandes e

Maria Nadir de Araújo Souza (ADE/Granópolis)

Gilmara da Silva (ADE CoGemfri)

Amilton Martins e Claudia Furlanetto (ADE Norte Gaúcho)

**Capa, projeto gráfico e diagramação:** Bruno Palma e Silva

**Revisão:** Giovanna Valenza

**Apoio:** Editora Positivo e Posigraf

---

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

(Maria Teresa A. Gonzati / CRB 9-1584 / Curitiba, PR, Brasil)

---

A164 Abrucio, Fernando.

Cooperação intermunicipal : experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil / Fernando Abrucio – Curitiba : Positivo, 2017.

: il.

ISBN 978-85-467-1876-4

1. Educação. I. Título.

CDD 370

---

---

Este livro foi composto em tipos Chaparral e Museo Slab  
e impresso em papel offset 90 g/m<sup>2</sup> na Posigraf,  
em Curitiba. Novembro/2017.



