

Revista 

Colaboração

Regime de Colaboração na Educação  Ano 2 | nº 3 | Jun. 2019





Revista
Colaboração

EXPEDIENTE

Supervisão

Amanda Larissa da Cruz Rocha
Cristiane da Fonseca
Eliziane Gorniak

Fernanda Castro Marques
Gabrielly Domingues da Silva
Guilherme Lacerda
Maria Paula Mansur Mader
Maria Vanessa Cavalcante

Redação

Gabrielly Domingues da Silva
Maria Paula Mansur Mader

Coordenação de Comunicação do

Instituto Positivo

Maria Paula Mansur Mader

Projeto gráfico, capa e diagramação

Bruno Palma e Silva

Tiragem

1.000 exemplares
(distribuição gratuita)



O Instituto Positivo, instituição sem fins lucrativos, mantida pelo Grupo Positivo, tem como missão contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública, por meio do incentivo ao Regime de Colaboração intermunicipal.

CONSELHO DE GOVERNANÇA

Helio Bruck Rotenberg
Lucas Guimarães
Emerson W. dos Santos
Gilberto Alves da Silva Junior
Paulo Cunha
Cezar Teixeira
Rogério Mainardes
Mozart Neves Ramos
Claudio Moura e Castro
Carlos Eduardo Sanches

CONSELHO FISCAL

Paulo Junqueira Filho
Sandra Franco



O Movimento Colabora Educação tem o objetivo de fortalecer a governança e as práticas colaborativas entre os entes federativos no âmbito das políticas públicas de educação.

FAZEM PARTE DO MOVIMENTO:

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Fundação Itaú Social
Fundação Lemann
Instituto Ayrton Senna
Instituto Conceição Moura
Instituto Natura
Instituto Positivo
Instituto Unibanco
Movimento Todos Pela Educação

Sumário

02 **Expediente**

04 **Colaboraram nesta edição**

06 **Editorial**

08 **Conformidade**

Maior cooperação financeira entre os entes para fechar abismos educacionais

11 **Ponto de vista**

O federalismo brasileiro e a importância do Regime de Colaboração para a Educação



Fotos: Arquivo Instituto Positivo

19 **Entrevista**

ADE Serra Catarinense: conheça o Arranjo de Desenvolvimento da Educação que nasceu como um Consórcio e agora atua conjuntamente com as duas metodologias

25 **Direto da academia**

Premissas teóricas para o desenvolvimento de ações em Regime de Colaboração: o caso do laboratório de mudanças no ADE Noroeste Paulista

28 **Espaço aberto**

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação: fortalecendo o Regime de Colaboração de territórios brasileiros em busca da melhoria da qualidade da Educação

15 **A experiência de quem faz**

Um olhar para além do Brasil: A gestão compartilhada de serviços educacionais no Consórcio de Educação de Barcelona

31 **Compartilhando**



Colaboraram nesta edição

Gostaria de contribuir com a Revista? Entre em contato conosco pelo e-mail mpmader@positivo.com.br

Foto: Arquivo pessoal



Anderson Bençal Indalécio – Licenciado em Educação Física, Pedagogia e Filosofia. Possui especializações na área da Educação. É mestre e doutorando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Atualmente designado assessor pedagógico junto à Secretaria Municipal da Educação de Votuporanga/SP, atua também como docente nos cursos de licenciatura e bacharelado no Centro Universitário de Votuporanga – Unifev. Trabalha com formação continuada de profissionais da Educação e possui experiência na área atuando principalmente nos seguintes temas: metodologias ativas; tecnologias educacionais e linguagens; desenvolvimento infantil; desenvolvimento cultural da criança; gerações humanas; educação lúdica e formação de professores. **Direto da academia, pág. 25.**

Caio Callegari – Economista pela USP e mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Atualmente é coordenador de projetos do movimento Todos Pela Educação, liderando os trabalhos sobre financiamento da Educação, e cofundador do movimento jovem "Faz Diferença". **Conformidade, pág. 8.**

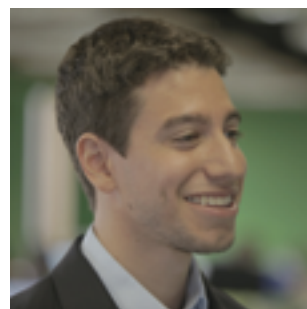


Foto: Arquivo pessoal

Foto: Arquivo pessoal



Carlos Eduardo Moreira – Especialista em Direito Educacional (PUC/MG), mestre em Educação (PUC/RJ) e doutor em Ciências Sociais (Políticas Públicas) (PUC/SP). Professor universitário durante 25 anos, ex-membro da equipe do IBRADES/CIAS/CNBB e coordenador do setor de Educação da ONG belga Trias na região Sul do Brasil. Fundador do Instituto Ágora do Paraná e autor de artigos e livros na área de Política de Educação Básica. Atualmente é coordenador do Programa Educação Municipal do Cisama e articulador do ADE Serra Catarinense. **Entrevista, pág. 19.**

Fabiano Padilha – Licenciado em Pedagogia (Udesc) e em Letras (Uniasselvi) e especialista em Educação (Uniplac) e em Recursos Humanos (Unimes). Professor de Educação Básica e Profissional, desde 1998, na Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina. Professor coordenador da Escola de Tempo Integral no ano de 2003, coordenador da Escola Ambial, em 2006, coordenador do curso de Vinicultura, em 2007, coordenador do magistério, em 2010, coordenador do Ensino Médio Inovador, em 2011, e diretor de Ensino Fundamental da prefeitura de São Joaquim, nos anos de 2013 e 2014. Atualmente é secretário municipal de Educação da cidade de São Joaquim. **Entrevista, pág. 19.**



Foto: Arquivo pessoal



Mariza Abreu – Formada em História e em Direito pela UFRGS. Professora das redes privada e estadual de ensino do RS. Diretora do CPERS/Sindicato e secretária de Assuntos Educacionais da CNTE. Consultora legislativa aposentada na área de Educação da Câmara dos Deputados. Foi representante estadual da FAE/MEC no RS e consultora do Fundescola/MEC (1997/2001). Também foi secretária municipal de Educação de Caxias do Sul e presidente da Undime/RS (2005/2006); secretária estadual de Educação do RS e vice-presidente da Região Sul do Consed (2007/2009). É autora e coautora e de vários artigos e livros na área de Educação: *A luta dos professores gaúchos de 1979 a 1991: o difícil aprendizado da democracia* (LPM, 1992); *A organização da educação nacional na Constituição e na LDB* (Unijuí, 1998); *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público* (Fundescola/MEC, 2000); *Boa Escola para Todos* (Editora AGE, 2011). Atualmente é consultora da CNM, na área técnica da Educação, e consultora do movimento Todos pela Educação. **Ponto de vista, pág. 11.**

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação – Representa a união de forças institucionais que atuam em Regime de Colaboração na forma de Consórcios Intermunicipais, Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE, associações de municípios, entre outros, e tem como missão articular, apoiar e coordenar ações que promovam o desenvolvimento de territórios colaborativos, que contribuam para a melhoria da Educação nos municípios brasileiros. Em 2019, com o apoio do Itaú Social e de parceiros, a Rede prepara sua expansão para oito estados, em busca de maior capilaridade de suas ações e disseminação da colaboração intermunicipal em Educação no país. **Espaço aberto, pág. 28.**



Thamara Strelec – Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-SP) e doutora em Ciência Política (Unicamp/SP), com estágio doutoral no Instituto de *Gobierno y Políticas Públicas* na *Universidad Autónoma* de Barcelona. Atualmente é diretora de programas e parcerias da Triade Conhecimento em Políticas Públicas e parceira técnica do Itaú Social na coordenação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. **A experiência de quem faz, pág. 15.**

Editorial

Estamos na 3ª edição da revista Colaboração, e muito contentes pois o ano de 2019 já começou bastante movimentado (e promissor) para o tema do Regime de Colaboração. O primeiro destaque vai para a Agenda da Aprendizagem, um importante esforço de alinhamento e otimização de prioridades e ações envolvendo Consed e Undime. Uma dessas prioridades segue avançando Brasil afora: em todos os estados, as secretarias estaduais e municipais estão planejando conjuntamente, ou já iniciando a execução das formações de professores para os novos currículos. E essa é a segunda etapa da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pauta que mobilizou ampla parcela do ecossistema educacional e fortaleceu o trabalho colaborativo entre entes.

A colaboração também vem crescendo no nível intermunicipal, aumentando o número de formalizações de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e de Consórcios com câmaras técnicas de Educação. Um exemplo disso é o ADE Serra Catarinense, iniciativa que nasceu em formato de Consórcio, ganhou uma câmara temática de Educação em 2017 e, finalmente, em 2019, percebeu oportunidades no modelo de Arranjo. Na Entrevista desta edição, Carlos Eduardo Moreira e Fabiano Padilha contam como funciona o trabalho que abrange as duas metodologias do Regime de Colaboração.

Acompanhando de perto esse crescimento da articulação e do fortalecimento de iniciativas de colaboração intermunicipal, a Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação iniciou o ano de 2019 ampliando e diversificando as instituições que fazem parte do grupo e passando a acolher também os ADEs. Ela agora se chama Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, e os detalhes dessa mudança estão na coluna Espaço Aberto.

As práticas colaborativas seguem avançando pelo Brasil. Discussões amplas sobre a governança federativa da Educação e o Regime de Colaboração também estão ganhando espaço em importantes instâncias nacionais. No Conselho Nacional de Educação (CNE), comissões foram criadas para estudar as possibilidades de aprimoramento da normatização dos ADEs e também para aprofundar a discussão sobre a regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). E essas pautas são muito similares a duas das comissões da relançada Frente Parlamentar Mista de Educação do Congresso: uma delas desenvolverá discussões e estudos sobre arranjos federativos intermunicipais, enquanto outra debaterá a institucionalização do SNE. Neste último tema, um destaque: novo projeto de lei foi apresentado na Câmara dos Deputados (PLP 25/19) com o objetivo de instituir o Sistema.

A intensificação de articulações em nível municipal reforça que, diante das implicações impostas pelo federalismo brasileiro, o aperfeiçoamento da colaboração é um importante fator para garantir qualidade com equidade na Educação brasileira. Na coluna Ponto de Vista, Mariza Abreu apresenta, de forma bastante objetiva, a trajetória do Regime de Colaboração na Educação do Brasil.

Todo esse movimento que busca fortalecer a cooperação entre entes federados é estruturado em um mesmo objetivo: reduzir a desigualdade na Educação Pública. Com esse mesmo objetivo, o governo da Comunidade Autônoma da Catalunha e o município de Barcelona, na Espanha, implantaram uma experiência de consorciamento exclusivo para o desenvolvimento de políticas educacionais, iniciativa ainda inexistente no Brasil. As mudanças promovidas pelo consórcio espanhol podem ser conferidas na coluna A experiência de quem faz, desta edição.

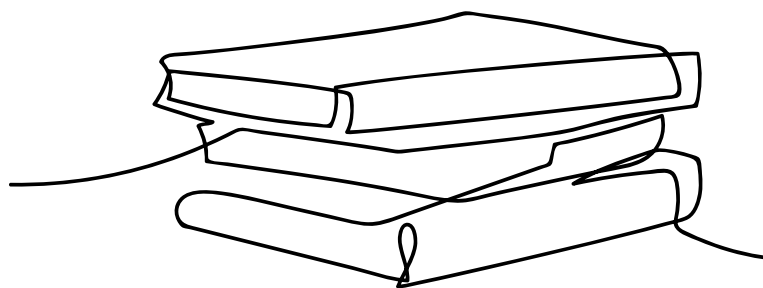
Diminuir as disparidades territoriais é também o motivador da criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O mecanismo consiste em um sistema de cooperação financeira entre os entes federativos para o estabelecimento de um sistema mais justo. Caio Callegari, do movimento Todos Pela Educação, aponta na coluna Conformidade

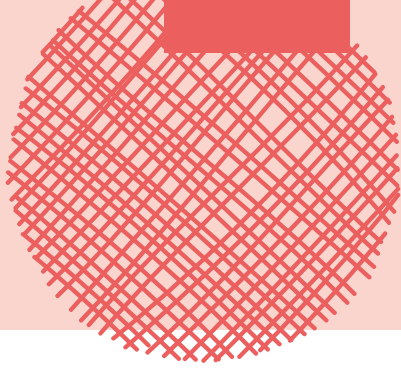
os dados que comprovam a necessidade de políticas redistributivas no Brasil.

Por fim, o professor Anderson Bençal Indalécio apresenta, na coluna Direto da Academia, uma rica exposição sobre o laboratório de mudanças aplicado no ADE Noroeste Paulista. No artigo, são descritos os detalhes da efetivação desse projeto, desde a elaboração da proposta até as transformações trazidas pela experiência que ofereceu formação para 80 gestores escolares de 40 municípios.

Todas as experiências e contextualizações aqui apresentadas apontam a importância de o Brasil fortalecer os mecanismos do Regime de Colaboração como contribuição para os avanços da Educação pública. Esperamos que as reflexões sirvam para aumentar ainda mais o debate sobre esse tema tão essencial para o desenvolvimento do país.

Aproveite a leitura! ■





Conformidade

Maior cooperação financeira entre os entes para fechar abismos educacionais

por Caio Callegari

É difícil imaginar tarefa tão complexa e necessária como enfrentar as profundas desigualdades do nosso país em matéria de Educação. A oferta de uma Educação efetivamente nacional, base para a formação cidadã de todo brasileiro e brasileira, é dever fundamental do nosso Estado e uma construção contínua que tem efetivamente avançado nas últimas décadas. Mas é nítido que ainda estamos distantes de garantir direitos educacionais básicos para a nossa população.

Há uma variedade de dados que tornam explícito nosso desafio educacional, a começar pelos 2 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola¹ e do fato de que apenas 9% dos jovens que chegam ao final do Ensino Médio têm aprendizagem considerada suficiente em matemática². Mas é fundamental abrir os olhos também para a enorme iniquidade da Educação brasileira. Afinal, nosso sistema educacional é, segundo relatório recente do Pisa/OCDE, o mais desigual do mundo.

São numerosos abismos a serem fechados para garantirmos igualdade de oportunidades educacionais, entre eles as desigualdades socioeconômicas, de raça/cor, gênero, localidade urbano-rural e territorial. A desigualdade territorial é assunto para o pacto entre

ossos entes federativos. As relações entre União, estados e municípios são marcadas por oceanos de diferenças em termos de nível de atividade econômica e consequente arrecadação tributária.

Esse último ponto resulta em assimetria considerável em termos do provisionamento de políticas públicas para a população, particularmente na seara educacional. Nosso sistema de financiamento da Educação está baseado sobretudo na vinculação constitucional mínima de receitas tributárias (art. 212 da Constituição Federal). Essa configuração, importante para proteger a Educação e garantir previsibilidade de recursos, faz com que as desigualdades econômicas e tributárias se traduzam

"É difícil imaginar tarefa tão complexa e necessária como enfrentar as profundas desigualdades do nosso país em matéria de Educação."

1 Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Todos Pela Educação.

2 Fonte: Saeb/Inep/MEC. Elaboração: Todos Pela Educação.



Foto: Arquivo pessoal

"Para diminuir as disparidades territoriais em matéria de financiamento, é fundamental que os entes federativos cooperem financeiramente em um sistema socialmente justo, em que entes mais ricos colaborem transferindo recursos para a Educação nos entes mais pobres."

em desigualdades de financiamento da Educação.

Para diminuir as disparidades territoriais em matéria de financiamento, é fundamental que os entes federativos cooperem financeiramente em um sistema socialmente justo, em que entes mais ricos colaborem transferindo recursos para a Educação nos entes mais pobres. Foi justamente esse mecanismo "Robin Hood" que o Brasil construiu em meados da década de 90 com o Fundef³, substituído em 2007 pelo Fundeb⁴. Essas políticas de fundos contábeis redistributivos permitiram um fluxo equilibrador de recursos entre os entes de cada unidade da federação, somado a uma complementação da União para aproximar as capacidades financeiras interestaduais.

O resultado do Fundeb foi reduzir em mais da metade a desigualdade do financiamento educacional entre o conjunto de entes federativos brasileiros⁵.

Por si só, esse dado advoga por uma continuidade da política, que atualmente tem vigência apenas até o final de 2020. As diferenças no financiamento que permanecem, contudo, ainda são gigantescas e inaceitáveis na perspectiva da construção de uma Educação nacional.

Desigualdades nas condições de oferta de ensino são observadas entre regiões, entre estados e mesmo entre municípios de cada unidade da federação. Os dados disponíveis⁶ mostram que os municípios do Nordeste têm em média R\$ 3,5 mil por aluno/ano para investir, enquanto entre os municípios da região Sul do país a média é 58% maior (R\$ 5,5 mil). No Norte, a média é de R\$ 4,0 mil, enquanto no Centro-Oeste e no Sudeste as médias atingem R\$ 5,1 mil. As oportunidades educacionais, definitivamente, não estão equalizadas entre as regiões do país.

3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

5 Cálculos do Todos Pela Educação comparando os cenários com Fundeb e sem Fundeb para o ano de 2015, usando o Índice de Theil da desigualdade por recursos disponíveis por aluno/ano nos entes federativos.

6 Este dado e as demais informações de investimento por aluno/ano foram produzidas pelo Todos Pela Educação com base no Estudo Técnico nº 24/2017 da Conof/CD. A análise, utilizando base de dados de 2015, considera a divisão das receitas vinculadas à Educação nos entes federativos pelo número de matrículas nas redes de ensino básico (ponderadas pelos pesos do Fundeb 2015).

"Uma correção das distorções atuais do nosso sistema de financiamento precisa ter como foco o estudante brasileiro e a construção de uma Educação nacional."

Quando olhamos com lupa dentro da região Norte, vemos que o estado do Amazonas tem apenas R\$ 3,8 mil para investir por aluno/ano, enquanto seu vizinho Roraima conta com R\$ 5,8 mil por aluno/ano. Nacionalmente, temos um cenário tal em que o Distrito Federal possui R\$ 11,5 mil por aluno/ano, valor que é o triplo do Maranhão, R\$ 3,4 mil.

O efeito principal do Fundeb foi de uma redução – em grande magnitude – da desigualdade dentro das unidades da federação, mais do que entre elas. Porém, todos os estados brasileiros ainda apresentam expressivas desigualdades internas. No estado mais homogêneo do país nesse aspecto, Roraima, a diferença entre maior e menor valor de investimento por aluno é de 30%. Essa diferença atinge 410% em Minas Gerais, onde há um município com R\$ 4,2 mil por aluno/ano e outro com R\$ 17,6 mil.

A mensagem mais clara desses dados é a necessidade urgente de uma revisão do pacto federativo educacional que tenha como pedra angular a maior cooperação financeira entre os entes federativos do país. O desenho atual do Fundeb mostra-se parcialmente exitoso, devendo ser potencializado para reduzir as desigualdades de financiamento, tanto entre as unidades da federação como dentro delas, com participação cooperativa maior da União, dos governos estaduais e dos governos municipais.

Uma correção das distorções atuais do nosso sistema de financiamento precisa ter como foco o estudante brasileiro e a construção de uma Educação nacional. Respeitando os fundamentos do federalismo brasileiro e com base em modificações exequíveis, esse é o momento de um capítulo de equidade na Educação do país, consequência da colaboração interfederativa para garantir direitos educacionais básicos para todas as nossas crianças e os nossos jovens. ■



Ponto de vista

O federalismo brasileiro e a importância do Regime de Colaboração para a Educação

por Mariza Abreu

FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo cooperativo, com competências comuns e concorrentes entre os entes federados, e elevou o município à condição de ente federado, com o mesmo grau de autonomia dos demais níveis de governo. E previu leis complementares para fixar normas de cooperação entre União e estados, Distrito Federal e municípios no exercício de suas competências comuns.

São problemas da Federação brasileira a concentração tributária na União, sem as necessárias transferências e a consequente dependência financeira dos governos subnacionais; a falta de coordenação federativa, pela indefinição do papel dos Estados, a não representação institucional dos Municípios no Congresso Nacional e as iniciativas do Governo Federal que desrespeitam a autonomia dos governos subnacionais, e a ausência de espaços federativos deliberativos.

REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO

O federalismo implica a repartição de competências entre os entes federados pela oferta da educação escolar como áreas de atuação prioritária, e a organização dos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais em Regime de Colaboração, expressão exclusiva da Educação.

Segundo a CF, os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, e os estados, no ensino fundamental e médio, sendo, pois, a fundamental competência comum desses entes federados.

Conforme a CF, além de organizar seu sistema e financiar as instituições federais de ensino, a União deve exercer função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

Ao regulamentar esses dispositivos da CF, a lei nº 9.394/1996, a LDB, explicita que cabe à União a coordenação da política nacional de Educação. A União exerce sua função supletiva e redistributiva, com assistência técnica e financeira à educação básica, por meio da complementação ao Fundef/Fundeb e dos programas do FNDE. A função normativa da União é exercida por normas gerais para a Educação nacional (leis e decretos federais e atos normativos do Conselho Nacional de Educação). A União deve exercer, ainda, a função de planejamento e avaliação, por meio de planos nacionais de Educação e sistema nacional de informações e de avaliação educacional – Censo



Foto: Arquivo pessoal

Escolar, Saeb, Prova Brasil, Enem, planos nacionais de educação (PNE) etc.

A LDB dispõe sobre as incumbências dos estados e municípios e prevê uma limitação para os municípios que não se verifica para os demais entes federados: aos municípios é “permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos

vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

FRAGILIDADES DO REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Entre os problemas do federalismo brasileiro na Educação, em primeiro lugar destaca-se a falta de clareza na repartição de responsabilidades entre os níveis da Federação. Estados e municípios disputam

"[...] são ainda insuficientes os espaços federativos deliberativos na Educação em âmbito nacional e estadual. A instância permanente de negociação e cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, prevista no PNE, ainda não está em funcionamento."

entre si as matrículas do ensino fundamental, e se contrapõem na fixação das ponderações do valor anual por aluno nas etapas e modalidades da educação básica, para distribuição dos recursos do Fundeb entre as redes estadual e municipais em cada estado.

Em vários estados, há conflito sobre o transporte escolar dos alunos das redes estaduais, executado pelas prefeituras, que reivindicam o repasse de recursos equivalentes aos custos pelos respectivos governos estaduais. Em geral, não há definição conjunta do calendário escolar, dificultando a oferta pelos municípios do transporte escolar simultâneo para alunos de escolas estaduais e municipais.

E a União sistematicamente desrespeita a autonomia dos entes federados, impondo políticas por meio do financiamento de programas e ações na educação básica que seriam de iniciativa dos governos subnacionais.

Em segundo lugar, é insuficiente o exercício da função supletiva e redistributiva da União. Apesar do aumento da complementação federal ao Fundeb em relação ao Fundef, e da extensão dos programas da alimentação e transporte escolar à educação básica, desde 2009, o que antes era somente para o ensino fundamental, a União ainda participa com proporção insuficiente no financiamento da educação básica e, em consequência, persistem desigualdades regionais inaceitáveis.

Enquanto os valores dos programas federais da alimentação e transporte escolar permanecem inalterados por longos períodos, aumentaram as transferências voluntárias do Governo Federal, por meio das quais se verifica concentração do poder decisório na União, com planejamento e formulação de políticas

cada vez mais sob responsabilidade do MEC, que transfere sua execução a estados e municípios.

Em terceiro lugar, são ainda insuficientes os espaços federativos deliberativos na Educação em âmbito nacional e estadual. A instância permanente de negociação e cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios prevista no PNE, ainda não está em funcionamento. Além disso, a União costuma dirigir-se aos municípios, sem o conhecimento dos respectivos governos estaduais, ou mesmo às escolas públicas, sem a participação de estados, Distrito Federal e municípios.

Poucos estados possuem espaços federativos. O processo de elaboração dos currículos estaduais a partir

"[...] muitos municípios vivem desafios como escassez de recursos e baixa capacidade técnica e gerencial. Nesse contexto, desde 1990 vêm crescendo as iniciativas de colaboração horizontal entre municípios, por meio de Consórcios e de Arranjos de Desenvolvimento da Educação."

da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da educação infantil e do ensino fundamental, aprovada em 2017, tem representado importante experiência de colaboração, uma vez que é coordenado em cada estado por comissões constituídas por representantes da secretaria estadual de educação e da seção estadual da Undime, e em algumas situações também com representações das entidades do ensino privado.

REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O número de municípios aumentou significativamente após 1988 com a criação de cerca de 30% dos entes municipais hoje existentes. Cerca de 70% dos municípios possuem até 20 mil habitantes. E, em 2001, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM correspondia, em cerca de 60% dos municípios, a mais da metade da receita tributária municipal¹.

1 Segundo Paulo Springer de Freitas, no trabalho "A Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal", de 13/10/2008.

"[...] a educação somente poderá ser garantida à totalidade da população brasileira com aperfeiçoamento do federalismo cooperativo na construção e implantação das políticas públicas."

Em consequência, apesar de riquezas naturais e culturais, muitos municípios vivem desafios como escassez de recursos e baixa capacidade técnica e gerencial. Nesse contexto, desde 1990 vêm crescendo as iniciativas de colaboração horizontal entre Municípios, por meio de Consórcios e de Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

De acordo com estudo técnico realizado pela Confederação Nacional de Municípios – CNM, entre 5.568 municípios pesquisados, 4.081 participavam de, ao menos, um consórcio público. Dos 491 consórcios mapeados, 96% foram instituídos após 1990. Do total de consórcios, 80 deles possuem previsão estatutária para atuar na área da Educação, correspondendo a 16,3% do total. A área com maior presença é a saúde, com 274 consórcios, 55,8% do total. Entre dez áreas de atuação dos consórcios públicos mapeadas pela Confederação, somente a cultura tem menor participação do que

a Educação. Além da saúde, os consórcios estão mais presentes no meio ambiente, resíduos sólidos, infraestrutura, agricultura, turismo e assistência social².

Em 2011, os consórcios na Educação abrangiam principalmente ações de formação inicial e continuada dos profissionais da Educação e expansão do ensino superior³.

Quanto aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE, o Parecer CNE/CEB 9/2011 trata dessa possibilidade para o fortalecimento e implementação do Regime de Colaboração principalmente entre municípios, como colaboração horizontal. O Parecer recomenda o trabalho em rede entre municípios geograficamente próximos e com “características sociais e econômicas semelhantes”, com o objetivo de “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área de Educação (...)”.

A partir de então, experiências de ADEs vêm se realizando e devem ser intensificadas. Se Educação de qualidade com equidade depende de várias iniciativas – recursos financeiros e insumos suficientes, qualificação da gestão educacional, valorização dos profissionais da Educação e currículo escolar adequado à sociedade moderna, articulado com a formação dos professores e avaliação educacional –, em um Estado Federado, tal educação somente poderá ser garantida à totalidade da população brasileira com aperfeiçoamento do federalismo cooperativo na construção e implantação das políticas públicas. ■

2 “Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros”. Estudo Técnico da Confederação Nacional de Municípios – CNM, realizado por Joanni Aparecida Henrichs entre 2015 e 2018, publicado em 18/10/2018.

3 “Relações Intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação”, de Cleiton de Oliveira e Pedro Ganzeli, Educação & Sociedade, CEDES, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013.



A experiência de quem faz

Um olhar para além do Brasil

A gestão compartilhada de serviços educacionais no Consórcio de Educação de Barcelona¹

por Thamara Strelec

Os consórcios públicos, comumente intermunicipais ou interlocais, são um tipo específico de acordo governamental para lidar com políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política. Assim como no Brasil, na Espanha os governos locais recorrem a consórcios para promover articulação intergovernamental.

Contudo, enquanto no Brasil não há referência de consórcios públicos exclusivos ao desenvolvimento de políticas educacionais, na Espanha está em funcionamento, desde 2002, uma experiência única de consorciamento nesses moldes, o Consórcio de Educação de Barcelona, constituído entre o governo da Comunidade Autônoma da Catalunha (*Generalitat* da Catalunha) e o município de Barcelona (*Ayuntamiento* de Barcelona), com o objetivo comum de avançar na gestão integrada da Educação da cidade, sob os princípios de proximidade e eficiência, para melhorar os níveis de excelência e equidade.

O Consórcio é, portanto, interlocutor único para

atender as necessidades dos centros educacionais e das famílias da cidade.

O Consórcio de Educação de Barcelona (CEB) é um dos consórcios legais, formalizados por um documento legal – Carta Municipal de Barcelona – entre os níveis de governo atuantes no território, que compreende dez distritos que constituem o município de Barcelona, com a finalidade de implementar a gestão compartilhada dos serviços educacionais até então desempenhados de maneira separada entre as duas instâncias de governo.

Até a criação do CEB, o *Ayuntamiento* de Barcelona era responsável pela cessão de terrenos para a construção de escolas, pelos Conselhos Escolares e acompanhamento dos serviços educacionais executados pela Comunidade Autônoma da Catalunha (CAC), responsável pela gestão das escolas que integram a oferta de educação pública primária e secundária e, de forma complementar, o governo municipal de Barcelona contava com uma rede própria na cidade, composta por escolas de ensino infantil, música, ensino complementar, além de programas e de um Instituto Municipal de Educação. A atuação de dois governos no mesmo território implicava duplicidade de

1 Publicado originalmente em STRELEC, T.C.; COSTA V.M.F.; CALDERON R.G. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 3, p. 689 – 710, set./dez. 2018, que apresenta parcialmente os resultados do projeto “Cooperação intergovernamental para a prestação de serviços educacionais: um estudo do Consórcio de Educação de Barcelona”, realizado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2015/25354-5. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/ CAPES.

" Os consórcios públicos, comumente intermunicipais ou interlocais, são um tipo específico de acordo governamental para lidar com políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política."

esforços e descoordenação, além de concorrência entre as administrações, em função das duas redes (autônoma e municipal); portanto, o objetivo principal da criação do CEB foi melhorar a gestão educacional e aproximá-la dos cidadãos, por intermédio de uma estratégia de corresponsabilidade.

A seguir, algumas mudanças promovidas na gestão dos serviços educacionais no território com a criação do CEB:

- **Implantação:** a implantação da gestão compartilhada envolveu, em 2008, a transferência da gestão de trinta e um centros educacionais do município ao CEB, suprimindo as atividades da entidade até então responsável. Além disso, a *Generalitat* da Catalunha transferiu a gestão de 256 escolas de sua titularidade ao CEB. Desse modo, profissionais das escolas públicas municipais (docentes e pessoal administrativo) passaram a ser geridos pelo CEB;
- **Gestão compartilhada:** o CEB elabora e aprova anualmente um plano de trabalho que define os compromissos e a linha de atuação a serem executados no ciclo educativo posterior. O plano especifica as estratégias e metas, sendo disponibilizado no início do ano um memorial com os resultados, a evolução do quantitativo de alunos e docentes, dos programas, execução orçamentária, reformas e construção de centros educativos;
- **Estrutura de gestão e governança:** o CEB possui

duas instâncias de ação: Conselho Diretivo e Conselho de Gestão, compostos por funcionários indicados pelos dois governos: presidente, vice-presidente, cinco representantes da *Generalitat* da Catalunha, três representantes do *Ayuntamiento* de Barcelona, um inspetor e um secretário, responsáveis pelo suporte ao Conselho.

- **Gestão de recursos humanos:** Entre as competências do CEB, destaca-se a gestão e coordenação das atividades desempenhadas por profissionais da educação e pessoal administrativo. O acordado foi manter o regime de contratação dos profissionais, preservando os direitos laborais, salários, benefícios, mesmo depois de sua contratação pelo consórcio, já que permanecem com o vínculo trabalhista com os governos municipal ou autônomo. No início da gestão, foram considerados todos os profissionais que, nos órgãos de origem, atuavam em setores vinculados à Educação (preferencialmente com interface com o município de Barcelona). O primeiro ano envolveu um processo de acomodação desses profissionais ao novo modelo, identificação dos perfis adequados às tarefas e, ainda, a realocação de profissionais que, por diversas razões - incluindo preferências pessoais - desejaram permanecer nos órgãos em que trabalhavam. Como o CEB não possui funcionários contratados diretamente, a substituição de profissionais segue a lógica de acompanhar o perfil dos



Oficina de atendimento do Consórcio de Educação de Barcelona

profissionais das duas administrações, por meio de cessão de pessoal e processos seletivos internos.

- **Gestão financeira:** A Carta Municipal de Barcelona não especificou a contribuição orçamentária dos governos para o financiamento das atividades do CEB, mas o estatuto estabeleceu que as contribuições feitas pelas entidades consorciadas devem ser pelo menos iguais ao orçamento definido com o mesmo propósito no exercício anterior para o desenvolvimento das respectivas competências, e em termos de evolução orçamentária das despesas correntes, os dois governos evoluíram para uma relativa paridade contributiva.
- **Gestão da oferta escolar:** Uma das atribuições do CEB é tratar do planejamento do Mapa Escolar, documento que prevê a organização territorial dos centros educacionais e a distribuição das vagas. Com o CEB, inaugurou-se um processo mais dinâ-

mico de distribuição das escolas/vagas, baseado em critérios objetivos, tomando como referência a posição do domicílio da família, em contraposição à forma anterior, que gerava sobreposições, superposição de escolas, excesso ou falta de vagas em distritos.

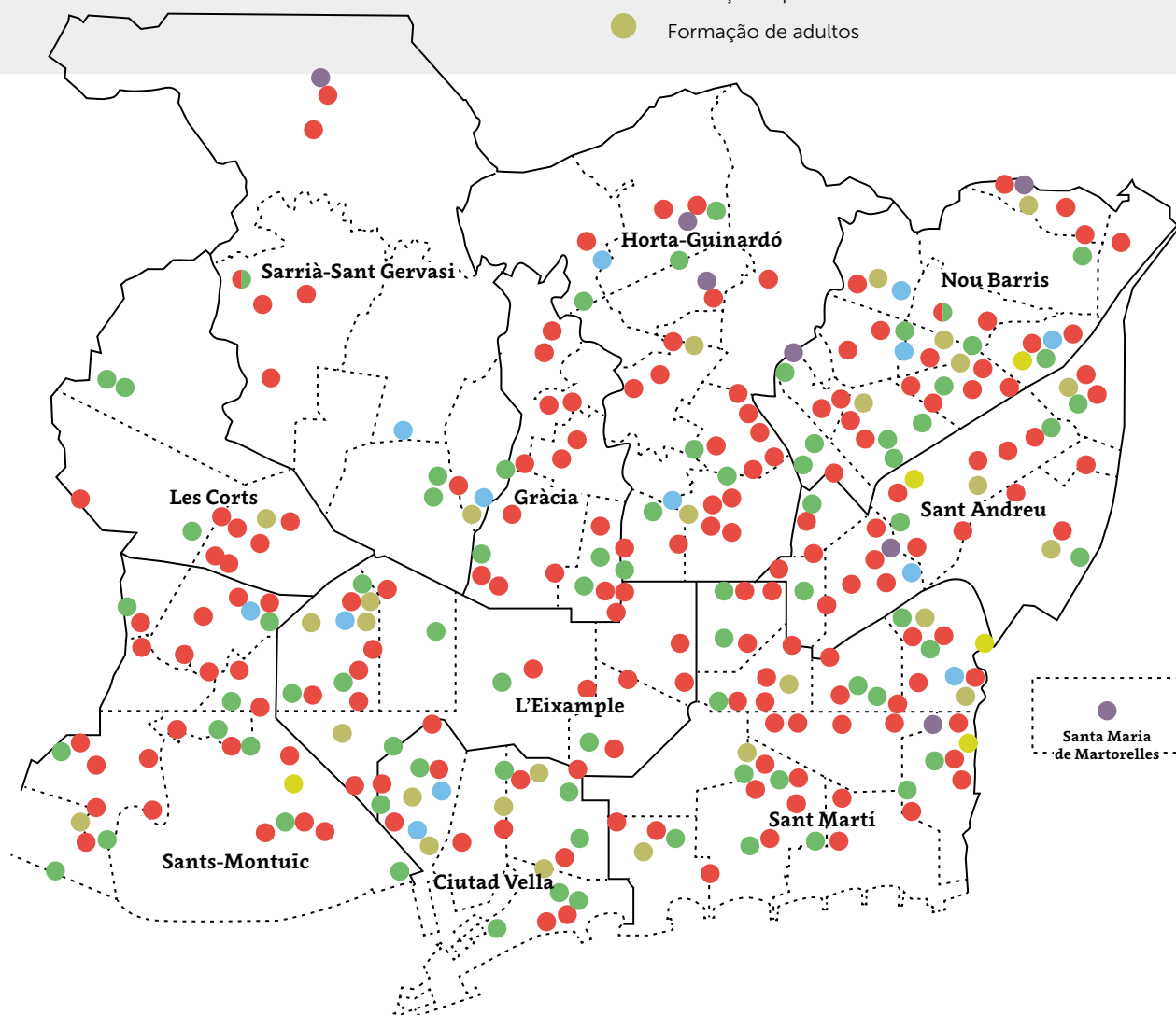
Em termos de resultados, a gestão compartilhada permitiu ao município de Barcelona imprimir, no âmbito do planejamento educacional, aspectos relacionados às especificidades escolares, bem como integrar centros educacionais de titularidade dos dois governos, representando ganhos em termos de cobertura da rede. Contudo, resta conhecer seus efeitos em termos de desempenho escolar e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos a partir da cogestão. Seus gestores vislumbram que essa melhoria é processual, à medida que os processos de gestão vão se aperfeiçoando.

"Em termos de resultados, a gestão compartilhada permitiu ao município de Barcelona imprimir, no âmbito do planejamento educacional, aspectos relacionados às especificidades escolares, bem como integrar centros educacionais de titularidade dos dois governos, representando ganhos em termos de cobertura da rede."

Centros administrados pelo Consórcio de Educação de Barcelona

2016-2017

- Educação infantil (0 a 3 anos)
- Educação infantil (3-6 anos)
Educação primária
- Instituto Escola
- Educação secundária
- Ensino de artes e idiomas
- Educação especial
- Formação de adultos



Fonte: Consórcio de Educação de Barcelona (2009)

O Consórcio de Educação de Barcelona (CEB) é um consórcio entre os níveis de governo atuantes no território, que compreende dez distritos que constituem o município de Barcelona.

Entrevista

ADE Serra Catarinense

Conheça o Arranjo de Desenvolvimento da Educação que nasceu como um Consórcio e agora atua conjuntamente com as duas metodologias

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) Serra Catarinense nasceu como uma nova abordagem sobre as questões relacionadas à educação pública municipal da região serrana de Santa Catarina. Hoje se apresenta como um espaço de concertação e governança, com o envolvimento de diversos atores, do setor público, privado e da sociedade civil. Essa história teve início por iniciativa do Programa Educação Municipal do Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense (Cisama), em dezembro de 2017, quando se buscou analisar a proposição da Resolução nº. 1 da CEB/CNE, de 23 de janeiro de 2012, e também obter mais informações com o professor Fernando Gralha de Souza, na época Coordenador Geral de Cooperação Federativa da hoje extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas Municipais de Ensino (SASE) do MEC. A partir desse contato, o Cisama organizou o primeiro Seminário Regional sobre o ADE, que ocorreu na cidade de Urubici, na serra catarinense, em março de 2018.

Em 20 de junho de 2018, foi aprovada a implantação do Arranjo da Serra Catarinense pela Câmara Temática do Programa Educação Municipal do Cisama, que congrega secretários de Educação e técnicos das secretarias municipais de Educação da região.

Fabiano Padilha, atual secretário de educação do município de São Joaquim e coordenador do GT

Diagnóstico e Metas do ADE, e Carlos Eduardo Moreira, coordenador do Programa Educação Municipal do Cisama e também articulador do ADE Serra Catarinense contam, nesta entrevista, os principais marcos desse processo.

Quando e por que nasceu o consórcio Cisama?

Carlos Eduardo: O Cisama nasceu em 2009, como meio estratégico para viabilizar o acesso ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisibi/POA) e captar recursos para o saneamento de municípios com população inferior a 50 mil habitantes. No ano seguinte, em 2010, tiveram início por meio do consórcio o programa de agroindústria familiar - “Desenvolver Serra Catarinense”, o projeto ambiental “Nascentes do Futuro”, com recursos advindos da aplicação da lei de crimes ambientais por meio do Fundo Intermunicipal de Saneamento e Meio Ambiente (Funserra), além da contratação de recursos para o esgotamento sanitário dos municípios consorciados.

Em novembro de 2017, o consórcio passou a contar com uma câmara temática do Programa Educação Municipal. A partir disso, a Estrutura Organizacional do ADE Serra Catarinense começou a ser discutida, aperfeiçoada e finalmente aprovada em maio de 2019, definindo novas instâncias de concertação.

O que fez com que vocês se identificassem como um Arranjo?

Quando isso aconteceu?

Carlos Eduardo: A identificação com a proposição do Arranjo de Desenvolvimento da Educação se deu em função da necessidade de buscar novas estratégias de articulação entre os municípios serranos, a fim de potencializar a capacidade de enfrentamento de problemas comuns e ampliar a divulgação de experiências exitosas na Educação Básica. Essa percepção ficou evidenciada com a aprovação do ADE Serra Catarinense pela Câmara Temática do Programa Educação Municipal, em 20 de junho de 2018.

Se vocês já trabalhavam em colegiado, qual razão fez com que acreditassem que o trabalho em Arranjo e

"A razão de acreditar no trabalho em Arranjo ou Consórcio é a união de esforços para transformar a realidade educacional da serra catarinense."

consórcio traria benefícios mais significativos?

Fabiano Padilha: A razão de acreditar no trabalho em arranjo ou consórcio é a união de esforços para transformar a realidade educacional da serra catarinense.

Como se deu o início dessa história do ADE Serra Catarinense, e como vocês convivem com essa dualidade entre consórcio e ADE?

Carlos Eduardo: O ADE Serra Catarinense é um eixo de trabalho do Cisama, portanto não há dualidade. O Cisama é um meio, uma institucionalidade jurídica pública, capaz de viabilizar a cooperação entre os entes participantes para o desenvolvimento de planos, programas e projetos comuns, que necessitem de recursos públicos ou que possam ser desenvolvidos em



parcerias com diferentes atores sociais, com a mobilização das capacidades locais do território. Na atual fase de estruturação do ADE, segundo definição dos seus Grupos de Trabalho (GTs), a institucionalidade será garantida pelo Cisama e serão estabelecidas parcerias e estratégias de incorporação de novos atores sociais.

Quais são as vantagens de se organizar como um Arranjo e ter, de forma conjunta, a figura jurídica de um consórcio?

Carlos Eduardo: A Resolução nº. 1 da CEB/CNE, de 23 de janeiro de 2012, não determinou a necessidade da constituição formal de uma institucionalidade para a implementação do Arranjo. A diferença do ADE Serra Catarinense para com os demais tem relação com o fato de termos um consórcio com prerrogativas legais para atuar na área da Educação, especificamente em ações, projetos e programas de interesse coletivo que estejam em consonância com os objetivos dos ADEs. Para além de contar com um marco legal moderno, capaz de reunir recursos das três esferas governamentais e captar de organizações privadas nacionais ou internacionais, o Cisama nos traz uma perspectiva mais sólida de continuidade para o ADE. Como autarquia dos entes consorciados, não está sujeito às alternâncias da administração pública de quatro em quatro anos, bem como também pode transformar, juntamente com os entes, as ações, projetos e programas em Políticas de Estado para a área da educação pública.

Como foram identificadas as prioridades para o território? Foi elaborado um diagnóstico para estabelecer o ponto de partida?

Carlos Eduardo: O Diagnóstico Regional da Educação Pública Municipal da Serra Catarinense será apresentado e discutido ainda no primeiro semestre deste ano de 2019. A sua elaboração coube à assessoria educacional da Fecam. A princípio, identificamos algumas potencialidades e fragilidades que já haviam sido apontadas anteriormente no trabalho do Programa Educação Municipal do Cisama. Quanto às principais potencialidades, reconhecemos que temos excelentes



Foto: Cisama



Foto: Arquivo pessoal

profissionais nas secretarias de educação que podem trocar informações e resolver dúvidas e problemas comuns. Para isso, criamos a I Rede Colaborativa de Técnicos (IRCT) do ADE Serra Catarinense, com a chamada “Quem sabe, Coopera!”. Outra potencialidade são as experiências exitosas em práticas de ensino, gestão educacional e projetos de escolas públicas municipais da serra catarinense, que pretendemos divulgar por meio do site do ADE: **www.adeserracatarinense.com.br**. Quanto às principais fragilidades, em primeiro lugar reconhecemos a necessidade de reorganizar a formação continuada dos profissionais da Educação, por meio de Programas de Formação Continuada, reunindo um conjunto de atividades ao longo do ano letivo, bem como organizar atividades de formação específicas para aprimorar a atuação de gestores escolares. Outro grande desafio para melhorar o trabalho escolar, para a maioria dos municípios, é a composição de equipes interdisciplinares na estrutura das secretarias municipais de Educação, para garantir um suporte técnico-pedagógico mais qualificado e suficiente às escolas públicas municipais.

E quais são os municípios envolvidos? Qual a quantidade de professores, de escolas e de matrículas?

Carlos Eduardo: São dezessete municípios envolvidos: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Otacílio Costa, Painel, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerreto, Urubici e Urupema, o que soma cerca de 1.500 educadores, 155 escolas públicas municipais e 14 mil alunos dos municípios participantes.

As parcerias são características comuns aos Arranjos em funcionamento no Brasil. Quais são as parcerias do ADE Serra Catarinense? Como se estrutura esse trabalho?

Carlos Eduardo: Na atual fase de definição da Estrutura Organizativa e efetivação do Diagnóstico Regional da Educação Pública Municipal, o ADE Serra Catarinense ainda não possui parcerias formalizadas. O que temos, na verdade, é o acompanhamento e a participação, em reuniões coletivas, de profissionais do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Planalto Serrano Catarinense (Uniplac), do campus de Lages do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), do Sesi-Senai, do Centro de Educação Popular de Lages, do Instituto José Paschoal Baggio e da empresa Bella Janela. Pretendemos efetivar essas parcerias e também consolidar o apoio do Instituto Positivo, de Curitiba, e do ADE Granfpolis, que têm colaborado diretamente com assessoria técnico-educacional na implementação do ADE Serra Catarinense.

Como vocês interagem com outros Arranjos e Consórcios do Brasil? Existe algum tipo de relacionamento? Esses outros Arranjos/Consórcios foram consultados para embasar o trabalho do novo ADE?

Carlos Eduardo: A interação com outros Arranjos se dá de duas formas. A primeira, pelo contato em reuniões de trabalho, participação em eventos coletivos e troca de informações por e-mail e grupo de WhatsApp com o ADE Granfpolis. A segunda, pela participação em encontros de trabalho da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (antes denominada Rede de



Foto: Cisama

Consórcios Intermunicipais de Educação) e também pelo grupo de WhatsApp. Dessa interação, aproveitamos muitas ideias, sugestões e material escrito para aprofundar os nossos debates e tomar decisões para a implementação do ADE Serra Catarinense.

Além do relacionamento com outros Arranjos, quais fontes de apoio foram consultadas para desenvolver esse trabalho em Regime de Colaboração? Existe algum apoio ou articulação de outras instâncias governamentais (estadual, federal)? Se não tem, gostariam de ter?

Carlos Eduardo: O Programa Educação Municipal desenvolvido pelo Cisama foi criado em abril de 2017 e, desde então, possui dotação própria visando suportar um coordenador de programa com dedicação de 40 horas, recursos para sua manutenção e para a realização de eventos/capacitações. Em 2018, a proposta de constituição do ADE Serra Catarinense se organizou como um segundo eixo de atuação deste Programa, mas foi a partir da orientação do Professor Fernando Galha de Souza, coordenadora da extinta Sase/MEC, e a participação no I Seminário de Educação do Colegiado da Fecam, em Florianópolis, também em 2018, quando estabelecemos contato com membros da equipe do Instituto Positivo, do ADE Granfpolis, também de Santa Catarina, e da Oficina Municipal, de São Paulo, que conseguimos estruturar melhor a proposta de Arranjo para a Serra Catarinense. Em termos de fontes escritas, retomamos a análise da Resolução nº. 1 da CEB/

CNE, de 23 de janeiro de 2012, e discutimos no GT de Diagnóstico e Metas o livro de Fernando Luiz Abrucio e Maira Weber, *Cooperação Intermunicipal - experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil* (2017), a tese de doutorado de João Ernesto Nicoletti, *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação* (2014) e os artigos da *Revista Colaboração*. Quanto às orientações de entidades e órgãos de Governo, inicialmente o ADE Serra Catarinense contou com o apoio da Sase/MEC e, posteriormente, do Instituto Positivo e da assessoria educacional do Colegiado de Educação da Fecam. Com a extinção da Sase e a falta de definição sobre o incentivo dos ADEs pelo atual Governo Federal, pretendemos estreitar a nossa relação de trabalho com a Rede de Colaboração Intermunicipal de Educação e outros possíveis parceiros.

A Associação de Municípios também facilita a implantação do Regime de Colaboração. Comente sobre a Amures e como ela contribuiu com todo o processo.

Carlos Eduardo: A Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures) foi fundada em 10 de agosto de 1968. É uma entidade que busca a integração político-administrativa, econômica e social dos 18 municípios que a constituem. Em Santa Catarina, existem 21 associações de municípios e uma Federação Catarinense de Municípios (Fecam). As associações de municípios são organizações civis sem fins lucrativos, criadas na década de 1960, por prefeitos, visando maior representatividade política na relação com o Governo do Estado. Entre os seus propósitos destacamos: a) o fortalecimento das administrações públicas; b) a defesa e reivindicação dos interesses regionais; c) a promoção e o estabelecimento de cooperação intermunicipal e intergovernamental da região; d) a aproximação por meio dos Fóruns Regionais de Secretarias Municipais,

promovendo a troca de experiências. A Amures foi o espaço de discussão e de criação do Consórcio e, desde a sua constituição, tem oferecido uma parte de sua estrutura física e de pessoal, bem como compromisso e representatividade política para com os programas desenvolvidos pelo Cisama.

Existe uma estrutura que sustenta o Consórcio?

Carlos Eduardo: A maioria dos consórcios em Santa Catarina surgiu a partir da discussão nas associações de municípios. A Amures proveu os meios iniciais para a constituição e formalização do consórcio Cisama por meio da sua contabilidade e orientação para os seus primeiros programas e projetos. Desde o início, no desenvolvimento dos dois primeiros programas, os recursos para contratação de pessoal e aquisição de equipamentos e custeio vieram de projetos externos. Em 2012, o Cisama, juntamente com outros 12 consórcios no país, participou de um estudo coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO), em parceria com o Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Como resultado, o Cisama criou estruturas para a participação de outros atores em seu contrato de consórcio, ampliando suas áreas de atuação e incluindo a Educação, conforme o seu segundo objetivo: "o apoio à Educação, cultura, esporte e lazer como instrumentos de transformação social, de mudança da realidade local, do exercício da cidadania e

"Entendemos [o Regime de Colaboração] como a união de vários municípios, trabalhando juntos nas metas para alcançarmos o mesmo objetivo, que é a melhoria da qualidade da educação pública municipal."

da democracia participativa, pactuadas no Plano Nacional de Educação e Plano de Metas e Compromissos do movimento Todos pela Educação, em Regime de Colaboração com os municípios, estados e União, com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria

da qualidade da educação básica e ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações da cidade e do campo”. Também em 2012, o Cisama alcançou sua autonomia administrativa e financeira, aprovando orçamento próprio para seus programas, sustentados a partir da efetivação de contratos de rateio com os municípios consorciados. Até porque, os custos para manutenção da estrutura operacional de um consórcio são significativos, o que faz com que os entes consorciados façam as previsões financeiras para custear as despesas operacionais e avaliar o alcance dos resultados esperados. Em termos de pessoal, a equipe mínima para formalizar um consórcio é formada por um administrador, um contador e um diretor. Para cada uma de suas áreas de atuação, o consórcio deve dispor de um coordenador. É relevante afirmar que, independentemente de seus programas e resultados, a constituição de um consórcio implica em responsabilidades legais e financeiras perante os tribunais de contas e câmaras de vereadores dos municípios participantes. O Cisama possui duas pessoas na gestão administrativa e contábil, quatro coordenadores de programa, um diretor executivo, dois programas com gestão terceirizada e duas estagiárias. Com isso, por meio da cooperação com a Amures, foi definida uma estrutura de assessoria na área de projetos (Engenharia Civil e Arquitetura), turismo, meio ambiente e jurídica, além de diversas ações em parceria com quatro universidades e um instituto federal. O Programa Educação Municipal, coordenado pelo Cisama, tem a participação de 17 secretarias municipais de Educação e suas equipes técnicas municipais, com entidades de apoio cuja participação se pretende formalizar por meio do ADE Serra Catarinense.

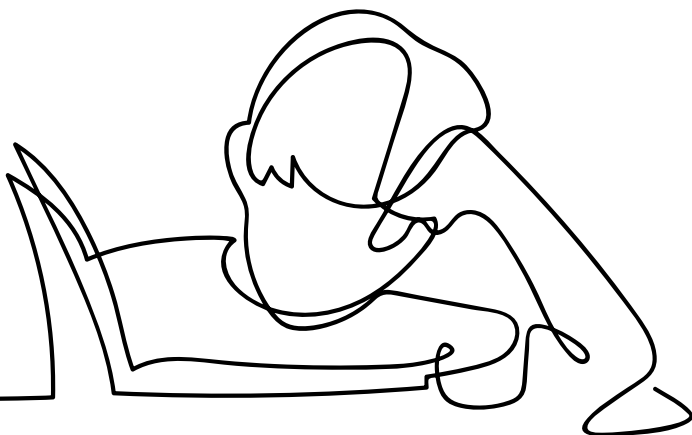
Na prática, em que medida os secretários de educação simpatizaram com a ideia de Regime de Colaboração intermunicipal?

Fabiano Padilha: Como houve adesão desde o início ao Programa Educação Municipal do Cisama, isso facilitou a discussão sobre o Regime de Colaboração para enfrentar as dificuldades da educação dos municípios da Serra Catarinense.

Quanto os secretários entendem que o Regime de Colaboração é um caminho que pode fortalecer o trabalho pedagógico e de gestão deles?

Fabiano Padilha: Entendemos como a união de vários municípios, trabalhando juntos nas metas para alcançarmos o mesmo objetivo, que é a melhoria da qualidade da educação pública municipal. E essa união faz a diferença para alcançarmos bons resultados no ADE, pois, essa união nos dá força para conquistarmos parcerias educacionais e jurídicas especializadas de muita responsabilidade e compromisso, pois cada um de nós tem esse compromisso, e não só com o seu município, mas com todos que fazem parte desse Regime de Colaboração.

Atualmente a referência de contato do ADE Serra Catarinense é o professor Carlos Eduardo Moreira, coordenador do Programa Educação Municipal do Cisama e também articulador do ADE Serra Catarinense. Ele pode ser consultado pelo e-mail carlosetuardomoreira@yahoo.com.br ou pelo telefone (49) 3224.4800. ■





Direto da **academia**

Premissas teóricas para o desenvolvimento de ações em Regime de Colaboração

O caso do laboratório de mudanças no ADE Noroeste Paulista

por Anderson Bençal Indalécio

A Educação, no modo mais amplo de análise, deve ser compreendida necessariamente como ciência a partir do reconhecimento da amplitude de suas vertentes e da complexidade do planejamento, execução e avaliação dos elementos que a constituem. Com vistas à qualidade dos processos, sejam eles no campo das políticas educacionais ou das práticas pedagógicas, e todos os demais constituintes, a configuração de um cenário com êxito em resultados deve se valer da atuação de seus profissionais de forma especializada, ou seja, extrapolando subjetivações advindas do senso comum e do fazer pelo fazer.

A preocupação constante em fundamentar o trabalho de gestores, coordenadores, professores e todo e qualquer agente escolar deve se configurar como pauta indispensável. O entendimento da Educação como

área do conhecimento empodera seu sentido, o que pode minimizar fragilidades e riscos de desestruturação sem embasamento justificável. Isso não afirma a impossibilidade de tal fato ocorrer, mas estabelece elementos claros que evidenciam as intencionalidades que fogem ao amparo de sua consolidação enquanto área do conhecimento, isto é, enquanto ciência.

Com base no exposto, tratando-se de formação em movimento logo nos vem à mente o processo desenvolvimental proposto por Vigostky, pensador que particularmente aprecio muito e remete sentido àquilo que estamos tratando aqui: o desenvolvimento do sujeito em seu contexto coletivo. As pesquisas de Vigotsky, conduzidas nas décadas de 1920 e 1930, elaboraram conceitos que influenciam o pensamento de muitos educadores pelo mundo, como o trabalho do finlandês

"A preocupação constante em fundamentar o trabalho de gestores, coordenadores, professores e todo e qualquer agente escolar, deve se configurar como pauta indispensável."

"[...] o Laboratório de Mudanças parte da premissa de oferecer oportunidade aos praticantes de refletirem práticas de trabalho anteriores, observar minuciosamente a atividade de trabalho presente, e a partir de análises fundamentadas, projetar atuação em práticas de trabalho futuras."



Foto: Arquivo pessoal

Yrjö Engeström e de colaboradores da Universidade de Helsinki, que construíram um modelo de formação de equipes profissionais a partir do conceito de Atividade pautada na tradição da Teoria Histórico-Cultural.

Denominado como *Change Laboratory* (Laboratório de Mudanças), o modelo de formação se funda nos preceitos da Aprendizagem Expansiva. Este tipo de aprendizado, aliado à prática profissional ampliada, ocorre em cenários de atividade que permitem a expansão do objeto da atividade do sujeito, ou seja, da atividade exercida profissionalmente. O aprendizado expansivo envolve a criação de novo conhecimento e novas práticas para uma atividade recentemente emergente, isto é, o aprendizado embutido na transformação qualitativa dos sistemas de atividade interiores e constitutivos dessa transformação.

Na prática, a partir de estudos sobre a referida metodologia, o ADE Noroeste Paulista elaborou, em parceria com o Instituto Natura, uma proposta de formação

para 80 gestores escolares de 40 municípios, que se efetivou no segundo semestre de 2018. O diagnóstico realizado pela Rede de Apoio à Educação - Instituto Natura, realizado no ano anterior, amparou o planejamento dos tópicos a serem problematizados nos encontros presenciais junto aos participantes. Os tópicos compuseram os temas geradores que subsidiaram a elaboração de material de apoio, que fora disponibilizado em Ambiente Virtual de Aprendizagem, mais especificamente com o uso da ferramenta Google Sala de Aula.

O traço inovador da aplicação da metodologia foi a junção dos construtos teóricos propostos por Engeström à modalidade de Ensino Híbrido denominada Sala de Aula Invertida. Neste formato, foi possível ampliar as oportunidades de aprendizagem com o rompimento das barreiras provocadas pelo tempo e pelo espaço, propiciadas pelo auxílio do recurso tecnológico digital. Atividades de estudo, de reflexão e de estímulo à adoção prática de conceitos desenvolvidos nos

encontros presenciais foram possibilitados a partir do planejamento sistemático dos materiais, e disponibilizados nas vivências envolvidas.

Os encontros presenciais (cinco, no total), com periodicidade mensal, tiveram sua base na contextualização daquilo que os gestores vivenciam nas rotinas de trabalho. Desafios (problemas) identificados como objetos de potencial transformação na atividade profissional nortearam discussões e dinâmicas, levando, pelos próprios professores intervencionistas, às dimensões do aprendizado expansivo, um modelo de aprendizado no qual o conhecimento ou habilidade a serem adquiridos seriam aprendidos à medida que estão sendo desenvolvidos.

Essa forma de aprendizado envolve a reformulação de problemas e a criação de novas ferramentas para se ocupar desses problemas. A produção contínua de novas ferramentas para a solução de problemas capacita sujeitos a transformar o sistema de atividade por inteiro e potencialmente criar, ou transformar e expandir, os objetos da atividade. Um ciclo completo de transformação expansiva pode ser entendido como uma viagem coletiva através da zona de desenvolvimento proximal da atividade.

Em síntese, o Laboratório de Mudanças parte da premissa de oferecer oportunidade aos praticantes de refletirem práticas de trabalho anteriores (levar em consideração a história), observar minuciosamente a atividade de trabalho presente, e a partir de análises fundamentadas, projetar atuação em práticas de trabalho futuras. A intenção é direcionar as discussões para localizar as raízes de dificuldades correntes deduzindo experiências do passado e modelando os sistemas de atividades presentes e futuros. Para isso, as sessões do laboratório levam os praticantes a se entenderem como sujeitos, que usam artefatos mediadores (ferramentas, recursos etc.), que interagem

dialogicamente com as regras socialmente construídas, com a comunidade que estão inseridos, com a divisão do trabalho que se encontram, em busca de resultados que estão permeados por significados (sociais) e sentidos (pessoais).

A adoção do modelo de formação Laboratório de Mudanças e o entendimento do conceito de Aprendizagem Expansiva, apresentados brevemente aqui, possuem significativo potencial de relação com a premissa que norteia as ações em Regime de Colaboração, fomentadas pelas iniciativas de colaboração intermunicipal que crescem pelo país, ou seja, implica se desenvolver a partir do reconhecimento das atividades exercidas no sentido mais amplo. Desse modo, o desenvolvimento de ações passa do individual para o coletivo, do sujeito para o conjunto social. Compreender o sentido que se dá à valoração de ações formativas

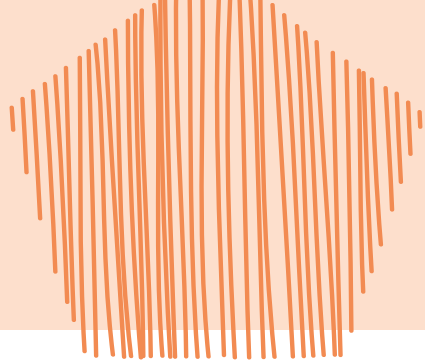
"O desenvolvimento de ações passa do individual para o coletivo, do sujeito para o conjunto social."

que coloquem o sujeito como observador da realidade de modo amplo, entendendo-se como agente de transformação potencializando sua atuação pelas conexões que estabelece com seus pares,

compõem o fundamento crucial para a colaboração.

A experiência provocada pelo Laboratório de Mudanças para o público alcançado trouxe transformações significativas nas comunidades de prática que os gestores participantes atuam. Isso pode ser verificado por meio do *feedback* observado ao transcorrer das oficinas do laboratório e também pelos depoimentos expressos nas avaliações realizadas.

Por fim, podemos observar que o acesso à ciência da Educação cria mecanismos de fundamentação de práticas para sistematização metodológica. Deste modo as possibilidades presentes em estudos clássicos ou contemporâneos se evidenciam e dão sentido aos indicadores de qualidade de maneira concreta. A consolidação de uma Educação entendida como ciência perpassa estes caminhos, e os benefícios sempre serão coletivos. ■



Espaço aberto

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

Fortalecendo o Regime de Colaboração de territórios brasileiros em busca da melhoria da qualidade da educação

por Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

A Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação deu seus primeiros passos em 2017, sob a liderança de quatro consórcios intermunicipais (Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – Amvapa, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – Civap, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul – Codivar e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Rio Paraíba – Cogiva), que criaram suas Câmaras Técnicas de Educação no contexto do Programa Melhoria da Educação, iniciativa do Itaú Social, e decidiram unir esforços e experiências por meio de uma Rede.

Em 2018, a Rede realizou o seu III Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, ocorrido no mês de agosto em João Pessoa/PB, no qual, junto de Consórcios Intermunicipais, Arranjos de Desenvolvimento da Edu-

cação, representantes do governo federal, governos estaduais, bem como organizações da sociedade civil foi possível trocar experiências e refletir sobre os desafios atuais para a colaboração federativa em Educação.

A partir dessa experiência e da abertura do diálogo com outros modelos de articulação entre os municípios, foi identificada a necessidade de diversificar a natureza das instituições integrantes da Rede e, para isso, alterou-se sua denominação para Rede de

Colaboração Intermunicipal em Educação. Em 2019, a Rede expandiu sua abrangência e atuação, agora com 8 Consórcios e 7 ADEs, somando ao todo 307 municípios, contando com o apoio institucional do Itaú Social, Movimento Colabora Educação, Instituto Natura e Instituto Positivo, e apoio técnico subsidiado pelo Itaú Social, por meio da Triade Conhecimento em Políticas Públicas e da Oficina Municipal.

"Essa expansão [prevista para 2019] representa a oportunidade de ampliar o apoio e acesso à informação a integrantes de colegiados envolvidos com a educação pública que buscam solucionar problemas educacionais de forma colaborativa [...]"

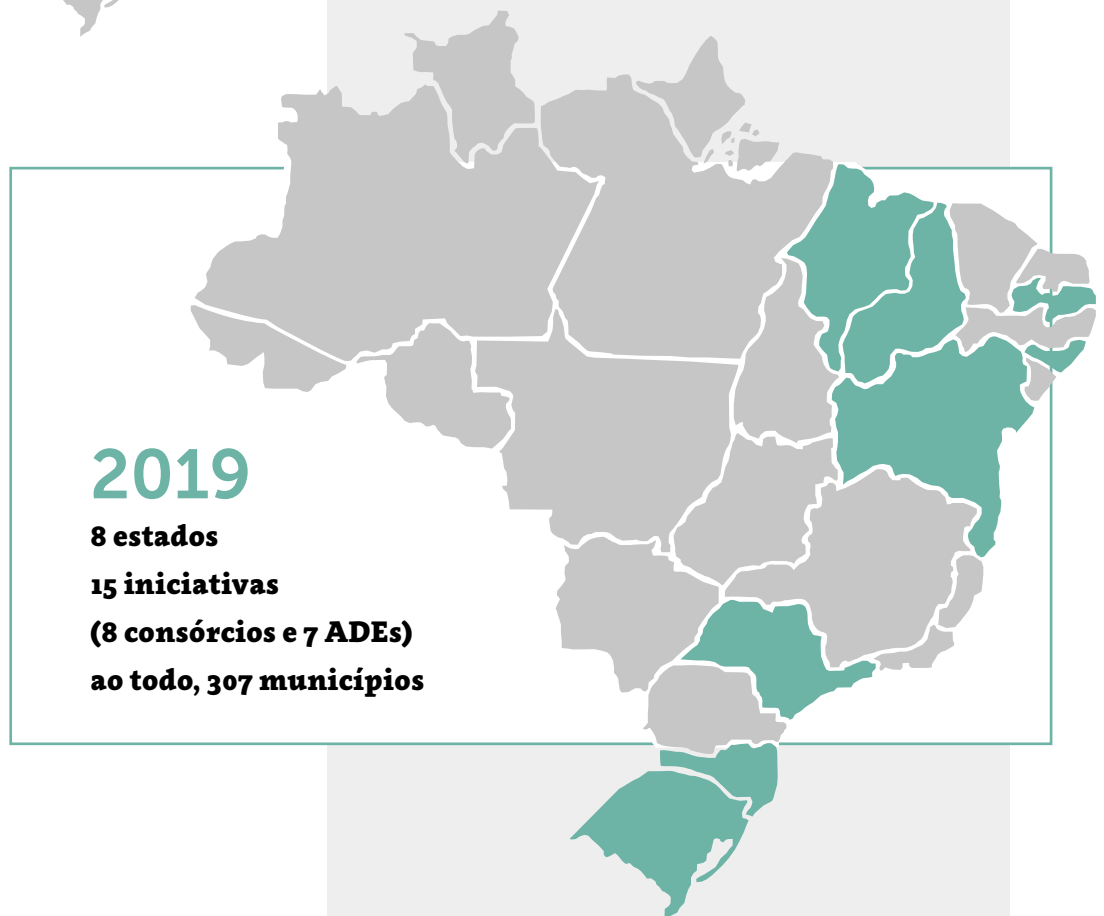


REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



2018

2 estados
4 iniciativas
(4 consórcios)



2019

8 estados
15 iniciativas
(8 consórcios e 7 ADEs)
ao todo, 307 municípios

PREVISÃO DE EXPANSÃO DA REDE EM 2019

Essa expansão representa a oportunidade de ampliar o apoio e acesso à informação a integrantes de colegiados envolvidos com a Educação pública que buscam solucionar problemas educacionais de forma colaborativa, por meio de um conjunto de ações:

- Realização de encontros territoriais e Encontro Nacional para o compartilhamento de experiências exitosas e dificuldades;
- Ações de fortalecimento dos consórcios, ADEs e outras iniciativas colegiadas, visando ampliar o poder de negociação e gerenciamento dos programas, projetos e ações;
- Padronização das informações entre os gestores novos e os mais experientes, de forma a promover a continuidade dos trabalhos executados e garantir a conservação e compartilhamento de informações;
- Defesa da otimização de recursos por meio de contratações e parcerias compartilhadas para promoção de formação de gestores e técnicos;
- Construção coletiva de conhecimentos sobre SNE, BNCC e planos regionais de Educação;
- Participação em eventos vinculados ao Regime de Colaboração a fim de promover e fortalecer a Rede e os municípios integrantes. ■

Para saber mais sobre a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, acesse:
www.redeintermunicipaledu.com.br



Parceiros técnicos do Itaú Social



Compartilhando

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COM ATUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Consórcio/ADE	Região e estado	Contato
CONISUL – Consórcio do Sul do Estado de Alagoas*	Nordeste AL	neuzacalheiros@hotmail.com
ADE Agreste Litoral	Nordeste BA	anafalcao@institutochapada.org.br elianamuricy@institutochapada.org.br
ADE Chapada*	Nordeste BA	simoneiraquara@hotmail.com simeiarodriguesbastos@hotmail.com
CDS-LS – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul*	Nordeste BA	claudiaesteves@hotmail.com
CIAPRA – Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Baixo Sul*	Nordeste BA	aragaovika@hotmail.com cteciaprabaihosul@outlook.com
ADE Salvador e Região Metropolitana	Nordeste BA	elianamuricy@institutochapada.org.br
ADE Território dos Balaios	Nordeste MA	nevshcns@hotmail.com
ADE do Alto Turi	Nordeste MA	nadjacostatam@hotmail.com
ADE da Região dos Guarás*	Nordeste MA	gorethicamelo@gmail.com carlos pinheiro.professor@gmail.com
ADE da Região dos Açaizais (ADERA)	Nordeste MA	karlajnascimento@hotmail.com filipiana@gmail.com arranjoadera2019@gmail.com
COGIVA – Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Baixo Rio Paraíba*	Nordeste PB	cogivapb@gmail.com rodrigomatias.educ@gmail.com
ADE GE4	Nordeste PI	letecunhasantos@hotmail.com
ADE GE5*	Nordeste PI	antonyasilva2@hotmail.com
CODINORP – Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná	Sul PR	facebook.com/codinorp.educacao
ADE do Norte Gaúcho*	Sul RS	amilton.martins@imed.edu.br claudia.furlanetto@imed.edu.br
ADE Granfpolis*	Sul SC	mario62@uol.com.br educacao@granfpolis.com.br
CISAMA – Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense - ADE Serra Catarinense*	Sul SC	carlooseduardomoreira@yahoo.com.br
ADE CoGemfri*	Sul SC	educacao@amfri.org.br
ADE Noroeste Paulista*	Sudeste SP	jaquelinealexandre@votuporanga.sp.gov.br
AMVAPA – Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema*	Sudeste SP	deisebuzato@msn.com gracadaemon@gmail.com
CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema*	Sudeste SP	franquerino@yahoo.com.br noelipires@gmail.com projetos.adm@civap.com.br
CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira*	Sudeste SP	codivar@hotmail.com cleiacleia@yahoo.com.br smeperuibe@gmail.com
CIOP – Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista	Sudeste SP	diretorexecutivo@ciop.sp.gov.br

* Iniciativas que integram a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. Saiba mais em: www.redeintermunicipaledu.com.br



 institutopositivo.org.br

 facebook.com/positivoinstitut

 linkedin.com/company/instituto-positivo



 movimentocolabora.org.br

 linkedin.com/company/movimento-colabora-educacao

