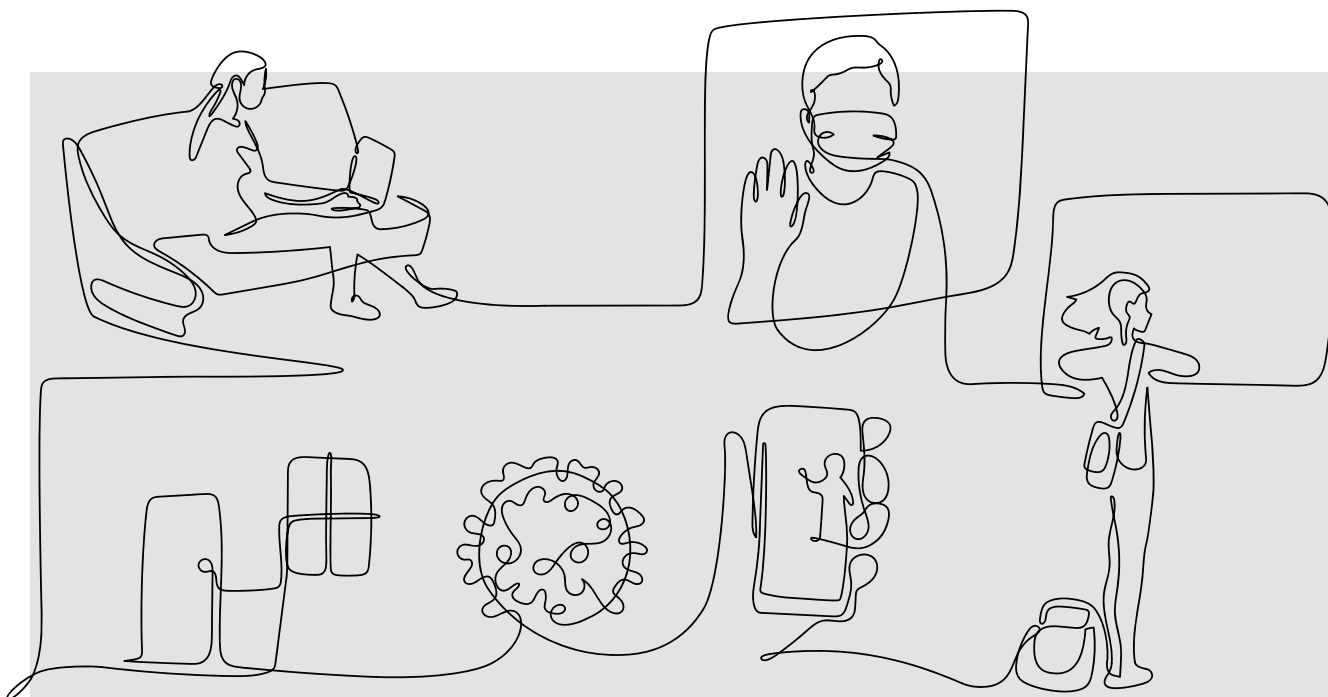


Revista —

# Colaboração

Educação & Regime de Colaboração — Ano 3 | nº 6 | Novembro 2020





Revista  
**Colaboração**



#### EXPEDIENTE

##### **Supervisão**

Amanda Larissa da Cruz Rocha

Cristiane da Fonseca

Eliziane Gorniak

Fernanda Castro Marques

Fernando Henrique Kuchenbecker

Gabrielly Domingues da Silva

Maria Paula Mansur Mader

Thiago Thobias

##### **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.

##### CONSELHO DE GOVERNANÇA

Carlos Eduardo Sanches

Cezar Teixeira

Claudio Moura e Castro

Emerson W. dos Santos

Gilberto Alves da Silva Junior

Lucas Guimarães

Mozart Neves Ramos

Paulo Cunha

##### CONSELHO FISCAL

Fabio Trierweiler Faigle

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 Conceição Moura

Instituto Natura

Instituto Positivo

Instituto Unibanco

Movimento Todos Pela Educação

# Sumário

02 **Expediente**

04 **Colaboraram nesta edição**

06 **Editorial**

08 **Conformidade**

A aprovação do novo Fundeb e os dilemas da Educação brasileira

12 **Ponto de vista**

Cooperação é um bom meio para superação dos desafios educacionais

15 **Direto da academia**

As raízes da cooperação: razões que explicam a criação dos ADEs na voz dos atores

18 **A experiência de quem faz**

Colaboração como premissa da formação de gestores educacionais: a experiência dos ADEs apoiados pelo Programa Suzano de Educação



22 **Entrevista**

Construindo consensos para a melhoria da qualidade da Educação pública

28 **Espaço aberto**

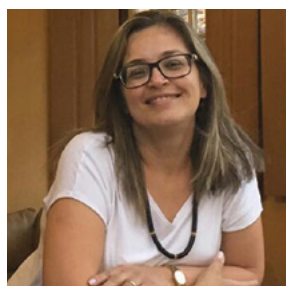
Transição: sentido republicano e democrático à gestão pública



31 **Compartilhando**

# Colaboraram nesta edição

**André Luís Nogueira da Silva** – Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP, servidor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e colaborador em pesquisas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e do CEAPG (FGV EAESP). Estuda temas relacionados a federalismo, cooperação intergovernamental, desigualdades regionais e políticas sociais. **Conformidade, pág. 8.**



**Angela Luiz Lopes** – Coordenadora da área de gestão na Comunidade Educativa CEDAC, responsável pelo Programa Suzano de Educação na instituição e formadora do Arranjo de Desenvolvimento da Educação ADE SP 1. **Experiência de quem faz, pág. 18.**

**Catarina Ianni Segatto** – Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e com pós-doutorado na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy (University of Regina). Tem experiência em administração pública e políticas públicas a partir do estudo das relações intergovernamentais, das burocracias e das relações entre Estado e Sociedade nas políticas sociais, principalmente, na Educação e na Saúde no plano sub-nacional. **Conformidade, pág. 8.**



**Jaqueline Reis** – Analista de sustentabilidade e responsável pela coordenação da participação social no Programa Suzano de Educação, e gestora de território no ADE. **Experiência de quem faz, pág. 18.**

**Daniela Caldeirinha** – Jornalista e pós-graduada em Sócio Psicologia, é diretora de Projetos da Fundação Lemann, com experiência de mais de dez anos coordenando projetos educacionais, comunicação institucional de empresas e organizações não governamentais. **Ponto de vista, pág. 12.**



**Fernando Luiz Abrucio** – Doutor em Ciência Política pela USP, professor e pesquisador dos programas de Administração Pública e Governo da FGV-EAESP (desde 1995), além de membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação. Publicou vários estudos sobre Educação, no Brasil e no exterior, entre os quais o livro Cooperação Intermunicipal – experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil (Instituto Positivo/Movimento Colabora). **Direto da academia, pág. 15.**

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



**Fernanda Castro Marques** – Mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Pesquisa o tema de Educação sob perspectiva do federalismo educacional, Regime de Colaboração e governança federativa. Atua no terceiro setor, na gestão e coordenação de produção de conhecimento e conteúdo sobre Regime de Colaboração e governança educacional, no Movimento Colabora Educação. **Direto da academia, pág. 15.**

**Humberto Dantas** – Cientista político, *head* de Educação do Centro de Liderança Pública, coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP e do master em liderança pública – MLG, oferecido pelo CLP. Presidiu entre 2017 e 2018 a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Pesquisador pós-doutorando da FGV-SP.

**Espaço aberto, pág. 28.**



**José Clodoveu de Arruda Coelho Neto (Vevu Arruda)** – Formado em Direito, foi secretário da Cultura e Mobilização Social, vice-prefeito e prefeito de Sobral, no período de 1997-2016. Atualmente é o diretor executivo da Associação Bem Comum que atua no desenvolvimento do programa Educar pra Valer (EpV), em parceria com a Fundação Lemann, e o Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração (Parc), desenvolvido em parceria com a Fundação Lemann e o Instituto Natura. **Ponto de vista, pág. 12**

**Marcia Ferri** – Formada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e possui os títulos de mestre e doutora na área de Educação do Programa: História, Política e Sociedade da PUC-SP. Desde 2000 atua na área de Educação: como professora alfabetizadora por 8 anos em escolas de Educação Infantil; como formadora de professores pela Comunidade Educativa CEDAC, e desde 2013 exerce atividades voltadas à gestão de projetos no Instituto Natura. Atualmente é gestora da área de Alfabetização na Idade Certa do Instituto Natura e lidera algumas iniciativas que apoiam Políticas Públicas de Alfabetização em Regime de Colaboração, beneficiando alguns estados brasileiros. **Ponto de vista, pág. 12.**



**Thiago Thobias** – Advogado, mestrando em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Atuou no Executivo, no Legislativo e no terceiro setor. Foi diretor no Ministério da Educação, e assessor legislativo e secretário parlamentar no Senado Federal. É secretário executivo do Movimento Colabora Educação. **Entrevista, pág. 22.**

# Editorial

Ao fazer uma rápida retrospectiva do ano de 2020, indo de janeiro até aqui, não restam dúvidas de que o mundo passou por grandes transformações. O ano foi completamente atípico e exigiu resiliência, força e muita criatividade para enfrentar inúmeras adaptações.

Evidentemente, a área da Educação não ficou alheia aos acontecimentos e nós, do Instituto Positivo e do Movimento Colabora Educação, não poderíamos deixar de trazer importantes reflexões sobre esse contexto para você, leitor da Revista Colaboração. É fundamental olhar para trás, valorizar os aprendizados, crescer com os erros e seguir em frente, trabalhando para construir uma Educação cada vez melhor e com mais equidade.

Nesta edição, a coordenadora da área de gestão na Comunidade Educativa Cedac, Angela Luiz Lopes, junto com a coordenadora de participação social no Programa Suzano de Educação, Jaqueline Reis, trouxeram um relato muito relevante sobre a implantação de sete novos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) em cinco diferentes estados brasileiros. São 29 municípios que passaram pela experiência de iniciar o trabalho em colaboração em meio à pandemia e exerceram nesse contexto uma oportunidade de reafirmar seu compromisso com a Educação.

Na coluna Ponto de Vista, temos a oportunidade de conhecer um pouco sobre o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), na voz da Marcia Ferri, do Veveu Arruda e da Daniela Caldeirinha. Implantado inicialmente no estado do Ceará, essa iniciativa que aproxima estado e municípios para trabalharem juntos pela

alfabetização está sendo levada para outras regiões do Brasil, e os resultados demonstram a importância de fortalecer essa fase da aprendizagem para garantir sucesso nas demais etapas. No atual cenário de pandemia e de crianças estudando em casa, por meio de ferramentas tecnológicas, o exemplo do Paic reforça que é possível resolver problemas complexos por meio da colaboração.

A força da colaboração para superar grandes obstáculos também circunda o texto apresentado na coluna Direto da Academia. No artigo, o professor e pesquisador Fernando Luiz Abrucio e a coordenadora do Movimento Colabora Educação, Fernanda Castro Marques, apresentam uma pesquisa feita com lideranças de Arranjos, que aponta os principais motivos pelos quais esses territórios escolheram trabalhar com o mecanismo e quais são as vantagens percebidas nesse formato colaborativo.

Além dos grandes desafios trazidos pela pandemia do novo coronavírus, 2020 também é um ano de eleições municipais. Esse é um dos importantes momentos em que o cidadão pode participar de forma ativa do processo democrático, e é também um período delicado para os gestores da Educação. Para refletir sobre os cuidados demandados por uma transição de governo municipal, convidamos o professor e cientista político Humberto Dantas. Na coluna Espaço Aberto, Dantas aponta as responsabilidades de quem está diretamente inserido no contexto do que vai ser a transição de governo mais curta da história recente do Brasil.

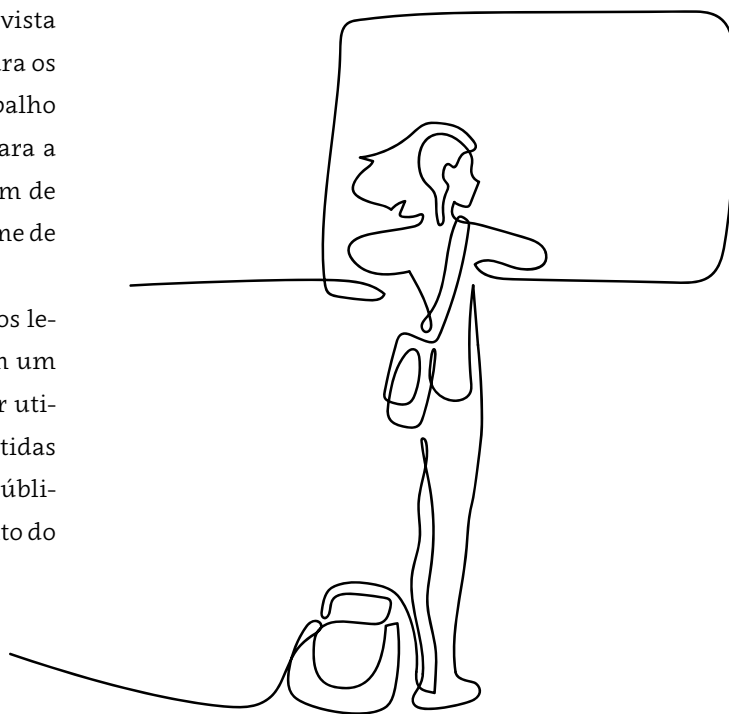
Na coluna Conformidade, os pesquisadores Catarina Ianni Segatto e André Luís Nogueira da Silva apresentam uma grande conquista da Educação no ano de 2020: a aprovação do novo Fundeb que, a partir da Emenda Constitucional nº 108, passou a ser permanente. O texto rememora a história do Fundeb, indica a importância desse avanço e aponta a necessidade do Brasil continuar aprimorando a política educacional.

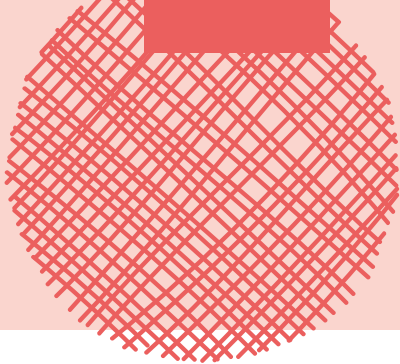
O fortalecimento contínuo dessas políticas da Educação pública é o elemento norteador do novo secretário executivo do Movimento Colabora Educação, Thiago Thobias. O advogado e mestrando em Gestão e Políticas Públicas assumiu a função em agosto de 2020 e afirmou na Entrevista desta edição da Revista Colaboração que as prioridades do Movimento para os próximos anos estão diretamente ligadas ao trabalho de qualificar as discussões e buscar consensos para a aprovação do Sistema Nacional de Educação, além de continuar disseminando as boas práticas em Regime de Colaboração que estão ocorrendo pelo país.

Apesar de todos os entraves, essas reflexões nos levam a crer que a Educação pública brasileira tem um grande número de bons exemplos que podem ser utilizados como inspiração e de pessoas comprometidas com a equidade e com os avanços das políticas públicas nessa área tão essencial para o desenvolvimento do país.

Há um longo (e contínuo) caminho a ser percorrido e, neste momento mais do que nunca, os esforços precisam ser somados para que juntos possamos superar tanto os novos desafios quanto aqueles que já são estruturais e de longa data. Seguimos acreditando que é por meio da colaboração que o trabalho pela melhoria da Educação ganhará força e velocidade.

Aproveite a leitura e não deixe de compartilhar a revista para que essas reflexões possam chegar cada vez mais longe! ■





# Conformidade

## A aprovação do novo Fundeb e os dilemas da Educação brasileira

por Catarina Ianni Segatto e André Luís Nogueira da Silva

Em agosto, a Emenda Constitucional nº 108 de 2020 instituiu o novo Fundeb, tornando-o permanente. A sua aprovação foi considerada um avanço por diferentes motivos que serão discutidos neste texto, incluindo o foco na equidade, e por ter sido resultado de um esforço de diversos parlamentares e representantes de estados e municípios e de organizações da sociedade civil. Essa mudança se deu em um contexto de alterações no padrão das relações intergovernamentais no Brasil. Desde a segunda metade da década de 1990, diversas mudanças aumentaram a coordenação federativa, buscando assegurar recursos e condições institucionais para a garantia do direito à Educação a todos. No entanto, desde 2019, o governo federal mudou sua maneira de atuação, reduzindo seu papel como coordenador nacional da política educacional. Neste texto, discutiremos a trajetória anterior que permitiu que o novo Fundeb incorporasse a preocupação com a equidade, tão central em um país federalista desigual como o Brasil.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, foi central para o estabelecimento de um modelo de coordenação financeira, cujo foco foi a descentralização de recursos para a expansão de matrículas no ensino fundamental. O objetivo era, portanto, assegurar a universalização deste nível de ensino, tal como

previsto pela Constituição Federal de 1988. O Fundef redistribuiu receitas segundo as matrículas do ensino fundamental a partir de um valor mínimo por aluno. Além disso, foi estipulado um aporte suplementar por parte da União com vistas a diminuir as desigualdades intra e interestaduais. Outra mudança central foi a determinação de que 60% dos 25% dos recursos gastos por estados e municípios com o desenvolvimento do ensino fosse aplicado na ampliação do gasto e oferta do ensino fundamental, e de que a União gastasse 30% com essa etapa do ensino<sup>1</sup>.

O Fundef conseguiu reduzir as desigualdades de gasto entre estados e municípios e induziu uma maior municipalização das matrículas. O Fundo aumentou a transferência de recursos para os municípios, reduzindo a desigualdade de gasto intraestadual, tanto entre as redes municipais quanto entre estas e a rede estadual. No entanto, não houve grande alteração na desigualdade de gasto interestadual, mesmo dentro de uma mesma macrorregião. Isso se deu, principalmente, pela baixa participação da União na complementação do Fundo, provocada por uma interpretação do Ministério da Fazenda sobre a base de cálculo que deveria ser considerada para definição dos repasses federais<sup>2</sup>.

Estudos mostram que o Fundo levou a uma ampliação real do gasto em Educação nas três esferas de governo, de 1995 a 2005. “A União, no entanto, burlou esse

1 As determinações de gastos mínimos na Educação foram determinados pela Emenda Calmon em 1983.

2 Para maiores informações, ver: Vazquez, D. A (2007). Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.



dispositivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, decretando valores per capita abaixo daquele a que se chegaria aplicando os procedimentos previstos na lei nº 9.424, de 1996, que regulamentou o fundo” (Oliveira, 2012, p. 42)<sup>3</sup>. A falta de alteração na desigualdade de gasto interestadual resultou, principalmente, na ausência de complementação da União. “Para isso, seria necessário um valor mínimo nacional maior e, conseqüentemente, um aumento no volume de recursos federais destinados ao fundo, já que cabe à União a função redistributiva e supletiva para garantir o padrão mínimo de qualidade da Educação básica brasileira, conforme estabelecido constitucionalmente” (Vazquez, 2012, p. 193)<sup>4</sup>.

No âmbito da municipalização, o Fundef conseguiu produzir os efeitos esperados no ensino fundamental, especialmente no primeiro ciclo. Essas mudanças resultaram no seguinte quadro: a distribuição dos alunos entre escolas municipais e estaduais eram similares em 1995, mas mudou ao longo tempo; as matrículas de ensino fundamental em escolas das redes municipais aumentaram, ocupando proporcionalmente uma parcela maior do que as matrículas em escolas das redes estaduais. Houve um aumento também no segundo ciclo do ensino fundamental, mas em menor proporção.

É importante apontar que, nesse contexto, alguns governos estaduais criaram programas para incentivar a municipalização do ensino fundamental. Nestes casos, o aumento das matrículas na rede municipal foi mais expressiva (Gomes, 2009). “[...] Mesmo com os incentivos do Fundef, os programas estaduais mostraram-se centrais para alterar esse cálculo: ao criar incentivos extras, a adesão ao programa diminuía os custos de transição, ou seja, parte do ônus de assumir novos alunos” (Gomes, 2009, p. 680)<sup>5</sup>.

Outros resultados incluíram o aumento salarial para os professores nas redes municipais, que

foi possível a partir da redistribuição de recursos do Fundef (Cruz, 2018)<sup>6</sup>. Além disso, a criação do Fundo exigiu a produção e acompanhamento de dados sobre o número de matrículas em cada rede de ensino, levando a um fortalecimento do Censo Escolar.

Em 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef. Com o Fundeb, houve uma ampliação do alcance do Fundo para a Educação Básica e um limite de complementação da União de 10%. Mudanças que resultaram de demandas do Congresso Nacional, que advogou pela incorporação da Educação Infantil e por uma maior garantia de complementação financeira pela União. Isso foi fundamental, já que, como havia sido observado nos estudos sobre os efeitos do Fundef, a complementação da União é um elemento central para reduzir as desigualdades de gastos por aluno entre estados e municípios.

O Fundeb também avançou no modo como foi discutido e aprovado com os outros entes governamentais. “Neste sentido, prefeitos, governadores e, com destaque especial, os fóruns federativos existentes na Educação, o Consed e a Undime, foram fortemente envolvidos em todo o processo” (Abrucio, 2010, p. 63-64)<sup>7</sup>. Houve a instituição de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevista na lei nº 11.494 de 2007, composta por um representante do Ministério de Educação, cinco representantes do Consed (um de cada região brasileira) e cinco representantes da Undime (um de cada região brasileira), que realiza a negociação dos valores por aluno e a complementação da União.

O Fundeb, que vigora até o final deste ano, vincula um percentual de receitas estaduais e municipais, reparando-as conforme o número de matrículas nos estados ou Distrito Federal, mas desta vez, na Educação Básica

3 Oliveira, R. L. P. de. (2012). Direito à Educação e federalismo no Brasil. *Revista Retratos da Escola*, 6(10), 39-47.

4 Vazquez, D. A. (2012). Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Annablume/Fapesp.

5 Gomes, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *Dados*, 52(3), 659-690.

6 Cruz, T. (2018). Teacher hiring decisions: How do governments react to an exogenous redistribution of education funds? *Economics of Education Review*, 67: 58-81.

7 Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. de Oliveira & W. Santana (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-70). Brasília: Unesco.

(incluindo Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio). Ele também garante a participação financeira da União nos casos em que o gasto por aluno nos estados não alcancem os valores mínimos nacionais definidos pela Comissão. Mesmo assim, este mecanismo institucional não foi capaz de ampliar a equalização de gastos na Educação entre os estados. Dito de outro modo, embora, como demonstram Gomes et al. (2019)<sup>8</sup>, o Fundeb tenha sido central para a expansão do investimento nacional na Educação Básica, ele não foi suficiente para minimizar o abismo das desigualdades interestaduais.

O novo Fundeb avançou em relação ao desenho do Fundeb de 2006. O primeiro grande avanço é o aumento progressivo da complementação da União até alcançar 23% nos próximos seis anos (12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; 23% em 2026) (Brasil, 2020)<sup>9</sup>.

Em segundo lugar, o novo desenho é mais redistributivo, pois considera as capacidades fiscais dos municípios. O texto prevê que 10 pontos percentuais serão destinados aos estados – portanto será rateado para todas as redes municipais e a estadual – que não atingirem o Valor Anual por Aluno (VAAF) definido nacionalmente. 10,5 pontos percentuais vão para as redes municipais ou estaduais que não atingirem o valor anual total por aluno (VAAT). E o restante (2,5 pontos percentuais) será distribuído conforme condições de melhoria de gestão e de aprendizagem com redução de desigualdades (Brasil, 2020, art. 212-A, inciso V).

Ele também faz menção à promoção da equidade ao apontar que “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas” (Brasil, 2020). Ainda, aponta para a construção de indicadores de aprendizagem e equidade que

orientem a transferência do ICMS. “A PEC também prevê que os estados aprovelem legislação, no prazo de dois anos a partir de sua promulgação, para distribuir entre os municípios parte dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade” (Senado, 2020)<sup>10</sup>. Esse modelo se inspirou no estado do Ceará, que criou os índices de qualidade de Saúde, Meio Ambiente e Educação para transferência da cota-parte do imposto (25%), que antes era orientada segundo o tamanho populacional dos municípios.

Ainda, o texto inova ao determinar o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que já estava determinado no Plano Nacional de Educação (2014) e que têm sido uma das principais demandas dos municípios e de algumas organizações da sociedade civil. Ele inclui a ideia de que

há diversos fatores e insumos que contribuem para a qualidade da Educação e que, portanto, devem ser considerados para o cálculo do custo anual de

um aluno. No entanto, o que será considerado nessa fórmula ainda está em disputa nas propostas de regulamentação do novo Fundeb.

Uma das propostas, o Projeto de Lei nº 4.519 de 2020, aponta que os indicadores de atendimento devem incorporar um número adequado de alunos por turma, valorização dos profissionais da Educação básica pública, biblioteca ou sala de leitura com acervo, laboratórios de ciências e de informática, internet de banda larga, quadra poliesportiva coberta, acessibilidade, saneamento básico, acesso à luz elétrica e acesso à água potável. Propõe também que deve haver uma complementação adicional às modalidades indígena e quilombola e territórios de alta vulnerabilidade<sup>11</sup>.

### *“O novo Fundeb avançou em relação ao desenho do Fundeb de 2006.”*

8 Gomes, S., Silva, A. L. N. Da, & Oliveira, F. (2019). Governos Partidários e Políticas Educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. In Arretche, M., Marques, E., & Faria, C. A. P. de (orgs.). *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: UNESP.

9 Brasil (2020). Emenda Constitucional nº 108. Brasília.

10 Senado (2020). Novo Fundeb será maior e terá caráter permanente. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/novo-fundeb-sera-maior-e-tera-carater-permanente>>. Acesso em 11 nov. 2020

11 Dois projetos de regulamentação que estão sendo discutidos, podem ser encontrados em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1926034](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926034)> e <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8889152&ts=1600264224210&disposition=inline>>.

Em terceiro lugar, aumentou de 60% para 70% os recursos que deverão ser gastos com os profissionais da Educação e não só professores, estipulando que pensões e aposentadorias não podem ser cobertos pelos recursos do Fundo. Este cenário pode prejudicar no futuro os municípios que dispõem de sistema próprio de previdência e que não estipulem valores de teto para pagamento de aposentadorias. Isso porque a ampliação nos gastos com o funcionalismo resultará no aumento de seus salários, que, quando aposentados, deverão ser pagos pela previdência municipal.

Há outros avanços, como as diretrizes relacionados às formas de fiscalização, avaliação e controle dos gastos em Educação e à participação social nesses processos. Isso é fundamental, já que “até o início de setembro de 2020, 330 municípios ainda não haviam informado as receitas arrecadadas no ano passado ao principal sistema de informações contábeis existente, o Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público)” (Peres et al., 2020)<sup>12</sup>.

É importante apontar que o Fundeb faz parte de um conjunto de ações que buscam não só diminuir desigualdades de gasto entre estados e municípios, mas também garantir padrões mínimos nacionais. Estão incluídos aqui os programas nacionais, principalmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Ou seja, nenhuma ação isolada será suficiente para reduzir a desigualdades educacionais no Brasil.

Além do caráter permanente e do aumento na complementação financeira da União, a Emenda Constitucional do novo Fundeb reforça a preocupação com a qualidade e a equidade na oferta da Educação Básica. Busca induzir estados e municípios a introduzir uma gestão preocupada com o alcance de resultados educacionais, partindo da crença de que a indução financeira pode ser suficiente para tal intento. Trata-se de um avanço necessário, porém não suficiente para resolução dos problemas caros à gestão da Educação

*"É importante apontar que o Fundeb faz parte de um conjunto de ações que buscam não só diminuir desigualdades de gasto entre estados e municípios, mas também garantir padrões mínimos nacionais."*

Básica no país. A garantia de formação continuada de gestores e professores, da qualidade do material didático, do uso de instrumentos de gestão e de avaliação, por exemplo, é fundamental para que esses resultados sejam alcançados.

Convém atentar para o fato de que o papel da União, como determinado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Base da Educação, é de coordenador nacional da política de Educação, devendo assegurar assistência técnica e financeira a estados e municípios. Dito de outro modo, a cooperação e a coordenação do governo federal são essenciais para que se amplie a capacidade de estados e municípios para ofertarem uma Educação Básica de qualidade e mais equânime. Além disso, é fundamental que haja a construção de um Sistema Nacional de Educação que disponha de arenas decisórias intergovernamentais e, assim, permita que os três níveis de governos possam, de maneira conjunta, formular estratégias e políticas que incentivem: 1) a cooperação horizontal entre jurisdições e a cooperação vertical entre estados e municípios; 2) a coordenação dos programas e diretrizes nacionais; e 3) o fortalecimento de um sistema de avaliação nacional, que inclua outras dimensões de avaliação além do desempenho dos alunos. Esse último ponto, muitas vezes esquecido no debate público, é fundamental para conhecer melhor as redes de ensino em todo o país e para orientar mudanças futuras, não só no financiamento, mas em outras dimensões da política educacional brasileira, incluindo a seleção, a carreira e a formação de professores e gestores escolares, que são peças tão fundamentais na qualidade do ensino. ■

12 Peres, U., Pereira, L., Capuchinho, C., & Machado, G. (2020, 17 setembro). A regulamentação do novo Fundeb em 4 pontos. Nexo Jornal. <https://pp.nexojournal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/A-regulamentação-do-novo-Fundeb-em-4-pontos>

## Cooperação é um bom meio para superação dos desafios educacionais

por Marcia Ferri, Veveu Arruda e Daniela Caldeirinha

A Constituição Federal de 1988 distribui entre União, estados, municípios e Distrito Federal a obrigação de oferecer Educação para os cidadãos, determinando que o façam de maneira colaborativa, por meio do Regime de Colaboração. Deste modo, estados e municípios compartilham as responsabilidades pela provisão das políticas públicas educacionais e vivenciam desafios de coordenação e cooperação existentes entre os governos subnacionais.

Ações interfederativas vêm se fortalecendo nas últimas décadas na política educacional brasileira, em função de boas experiências de políticas públicas, fruto do federalismo cooperativo entre municípios, estados e União, prática que se mostra positiva entre os entes federados que a praticam e que vêm apresentando melhores resultados.

A adoção de mecanismos de redistribuição de recursos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), e posteriormente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a regulamentação nacional, incluindo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), as diretrizes curriculares, os Planos Nacionais de Educação (PNE), os sistemas de informação e avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a Prova Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) são instrumentos

muito relevantes, indispensáveis para a construção da cultura do Regime de Colaboração, que articula e junta as inteligências e os esforços técnicos e financeiros em benefício dos alunos e alunas, independente dos territórios em que vivem, em substituição a uma realidade ainda presente de uma tradição que separa as alunas e os alunos em municipais, estaduais e federais.

Todos esses avanços na coordenação das ações e dos processos de implementação de diversas políticas públicas geraram melhorias significativas para a Educação brasileira. Apenas a título de exemplificação, o acesso à Educação básica no Brasil foi expressivamente ampliado nas últimas décadas, atingindo quase a universalidade da oferta nos anos iniciais do ensino fundamental, com **99,7%** das crianças de 6 a 14 anos na escola, em 2019. Entretanto, conforme as matrículas foram se expandindo, o desafio da qualidade do ensino também foi ganhando cena, somado à necessidade de redução dos índices de repetência e de distorção idade-série.

Mecanismos de melhoria dos resultados de aprendizagem foram criados, entre eles, o Ideb, em 2007. O índice reuniu, em um único indicador, dois conceitos relacionados à qualidade do ensino: fluxo escolar e desempenho nas avaliações. Observaram-se, também, reformas na gestão da Educação, por meio de uma maior coordenação entre as redes estaduais e municipais para a efetivação do Regime de Colaboração, gerando mais

efetividade dos processos educacionais e envolvendo recursos humanos e financeiros, pactuação e engajamento dos atores envolvidos. Por mais que tenhamos tido, como país, determinados avanços, as dificuldades relacionadas à qualidade da aprendizagem ainda permanecem e podem ser diagnosticadas já no início da trajetória escolar.

No Brasil, ainda temos 38 milhões de analfabetos funcionais, conforme Indicador do Analfabetismo Funcional (Inaf) de 2018, e 11,8 milhões de pessoas analfabetas (7,2% da população), de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), de 2017. Tão dramático quanto as pessoas que estão fora do sistema educacional são as que têm acesso a esse sistema e, ainda assim, não estão sendo plenamente alfabetizadas.

Conforme os dados da última Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana), realizada com os estudantes concluintes do 3º ano do ensino fundamental, 55% possuem nível insuficiente em leitura, 34% possuem nível insuficiente em escrita, e 54% possuem nível insuficiente em matemática. Esses dados são alarmantes, uma vez que 55% dos estudantes na faixa dos 8 anos de idade têm dificuldades de localizar, em trechos mais longos, uma informação explícita inserida no meio ou no final do texto. Em 12 estados, essa era a situação de 66% ou mais das crianças. Se os conhecimentos oferecidos nesta etapa da Educação Básica não forem amplamente assegurados, seguiremos comprometendo seriamente o processo de aprendizagem contínua da formação de milhões de brasileiros e brasileiras. Não seria difícil deduzir o efeito bola de neve e as consequências de não saber ler ao longo da vida escolar – com impacto nas taxas de evasão e repetência. Diante desse cenário, não seria exagerado afirmar que vivemos uma tragédia silenciosa no interior da escola.

Recentemente o economista Ricardo Paes de Barros estimou que o país perde R\$ 214 bilhões ao ano com mais de meio milhão de jovens que não chegam a concluir a Educação básica. A pesquisa, publicada pela Fundação Roberto Marinho em parceria com o Insper, recebeu o título de Consequências da violação do direito à Educação. T tamanha defasagem não ameaça apenas o futuro educacional de gerações de alunos, mas pode comprometer os esforços de melhoria da Educação brasileira.

*“Quando a alfabetização é falha, ela impacta todo o aprendizado futuro do estudante.”*

“Quando a alfabetização é falha, ela impacta todo o aprendizado futuro do estudante. A Educação pública de qualidade pode e deve ser um redutor da desigualdade brasileira”, obser-

va Denis Mizne, diretor-executivo da Fundação Lemann.

Apresentado o cenário aflitivo que o país vive, vamos às soluções porque, sim, elas existem. A experiência do Ceará com o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), que teve início no final de 2007, já mostrou bons resultados e se tornou um exemplo para o país. Mesmo estando entre os cinco estados brasileiros com o menor PIB per capita, com todo o seu território encravado no semiárido, o Ceará conseguiu, em uma década, elevar a média do Ideb dos anos iniciais de 3,5 para 6,4, em 2019.

Estruturado em um Arranjo que envolve cooperação e incentivos, engajamento pelo diálogo, governança participativa, compromisso técnico e político e foco no fortalecimento da aprendizagem, o Paic conseguiu aproximar estado e municípios para atuarem com o mesmo objetivo: garantir a alfabetização na idade certa. “O foco na gestão da aprendizagem, tendo a sala de aula como centro, é indispensável para transformar escolas que produzem analfabetos em escolas que efetivamente ensinam”, diz o ex-prefeito de Sobral e diretor executivo da Associação Bem Comum”.

Como alguns já sabem, em 2007, o governo do Ceará, em parceria com a Associação de Prefeitos do Ceará (Aprece), com a Undime, com a Associação para o desenvolvimento dos Municípios (APDM), com a organização das primeiras damas municipais e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) deu início ao Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), com o objetivo de apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino, da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental. O Paic se inspirou na exitosa experiência de Sobral (CE) e, já na largada, contou com a adesão de 60 prefeituras. Depois, todos os 184 municípios cearenses aderiram. Inúmeras ações explicam os avanços na Educação cearense.

Em comum, todos se beneficiam da colaboração entre o governo estadual e as prefeituras. Não seria exagero afirmar que o estado conseguiu desatar um dos nós do federalismo brasileiro ao criar condições para que a rede estadual e as redes municipais atuem

verdadeiramente de forma coordenada e colaborativa.

As experiências de Sobral e do Ceará nos indicam dois aspectos importantes, que merecem ser ressaltados, para o funcionamento eficaz do Regime de Colaboração, e que dizem respeito a mudanças de hábitos e de atitudes no exercício da política e no jeito de administrar: o Regime de Colaboração é uma política pública que só terá êxito se for implementado de forma republicana, somando os esforços de todas as forças políticas, independente das filiações partidárias dos gestores municipais e estaduais. Trata-se de uma política de estado e não de governo. O outro aspecto é que, no âmbito dos municípios e dos estados, quem deve liderar o desenvolvimento desta política de colaboração são os prefeitos e os governadores, pela força simbólica que traduz o seu nível de prioridade.

Com base nesta inspiração, outros nove estados vêm desenhando e implementando suas políticas de alfabetização na idade certa em Regime de Colaboração com os municípios dos territórios: Pernambuco, Espírito Santo, Amapá, Sergipe, Piauí, Alagoas, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Goiás.

Desse modo, de forma coordenada com os municípios, esses estados realizam um diagnóstico com foco em alfabetização, por meio de avaliações de fluência no segundo ano do Ensino Fundamental. Com isso, desenham-se as políticas locais com foco na alfabetização para, posteriormente, estas serem implementadas. Como sabemos, para que essas políticas sejam efetivas e perenes precisam ser articuladas e coordenadas com as lideranças do território, como por exemplo, Undime, Associação de Prefeitos, Conselhos Estadual e Municipais, parlamentares, comunidade escolar, entre outros diversos atores.

“A Educação é a chave para fazer a transformação social que todos nós queremos que aconteça no Brasil. Para isso, é necessária a cooperação entre os entes federados, sob o amparo de leis que façam o Regime de Colaboração funcionar de forma eficaz, para solucionar os problemas”, afirma David Saad, diretor-presidente do Instituto Natura.

A partir da realização do diagnóstico e da identificação do problema, começa-se um trabalho consistente no qual se foca na

formação de gestores escolares e formação de professores, distribuição de material didático, avaliação diagnóstica, criação de mecanismos e incentivos, como por exemplo, vinculação do ICMS a resultados de alfabetização e também por meio de premiação de escolas e envolvimento da alta liderança nos processos de implementação das políticas.

O que se busca é alfabetizar todas as crianças até os 7 anos de idade. Um dos focos da formação de educadores e gestores é ensiná-los a fazer o melhor uso possível dos resultados da avaliação. A aprendizagem dos alunos é avaliada no início e no final de cada ano. E não faz sentido produzir diagnósticos profundos e detalhados da aprendizagem se esses dados não forem incorporados às práticas pedagógicas.

A Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (Parc) lança mão de uma série de princípios, valores, estratégias e compromissos para potencializar o Regime de Colaboração entre o Governo Estadual e os municípios. Em linhas gerais, articulam-se sete fatores de sucesso para o desenvolvimento dos estudantes: desenho e legitimidade, avaliação e monitoramento, cooperação e incentivos, governança participativa, engajamento pelo diálogo, compromisso técnico e político, e fortalecimento da aprendizagem. Importante mencionar que é fundamental para a institucionalização das políticas a aprovação das leis, pelas Assembleias Legislativas, para garantir a continuidade do programa. A parceria dura quatro anos, e a adesão dos municípios é voluntária.

Essas ações são estruturadas para chegarem a todas as salas de aulas das escolas de todos os municípios, de cada estado. Logo, necessita de equipes gestoras em nível estadual, regional, municipal e em cada unidade de ensino.

Não há mágica para alfabetizar crianças na idade certa. O que a experiência do Ceará e desses outros 9 estados brasileiros nos ensina é que é preciso trabalhar muito e ter determinação, foco, gestão, investimento, avaliação, formação, capacidade técnica, material didático, comunicação e vontade política para alcançar os resultados

almeçados. O que se quer é que as crianças brasileiras possam, desde cedo, escrever a sua própria história, escrever uma nova história para o Brasil. ■

*“A Educação é a chave para fazer a transformação social que todos nós queremos que aconteça no Brasil.”*

## As raízes da cooperação

razões que explicam a criação dos ADEs na voz dos atores

por Fernanda Castro Marques e Fernando Luiz Abrucio

Os estudos sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) realçam geralmente os problemas e desafios existentes na construção desses mecanismos de governança multinível, formato que envolve cooperação intermunicipal e parcerias com atores da sociedade civil, como fundações empresariais e universidades. O presente artigo vai olhar para o outro lado da moeda: a explicação para os casos de cooperação bem-sucedidos.

É importante ressaltar que formas de articulação entre os municípios na área da Educação ocorrem em menor quantidade que noutras políticas públicas, tais quais saúde e meio ambiente (GRIN & ABRUCIO, 2017)<sup>1</sup>. Do mesmo modo, é fundamental mostrar os obstáculos institucionais existentes que dificultam aumentar a confiança entre os governos locais (ABRUCIO & GRIN, 2017)<sup>2</sup>. Mesmo assim, houve aumento dos ADEs nos últimos anos, fazendo com que, no final de 2019, houvesse 14 Arranjos que incluíam 244 municípios (MÄDER, 2019)<sup>3</sup>.

O que leva os municípios a se constituírem em Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Para

responder esta pergunta, o Movimento Colabora fez um *survey* com todas as lideranças dos ADEs do país. Dos 14 Arranjos, 11 responderam à enquete. Este artigo se utiliza dessa pesquisa para analisar, basicamente, as razões apontadas como base para a colaboração.

Em linhas gerais, três perguntas orientaram a investigação junto às lideranças dos Arranjos: i) Por que colaborar? ii) Por que escolher o ADE como mecanismo de colaboração, e não o modelo de consórcio público? iii) Quais as maiores vantagens de trabalhar nesse formato cooperativo?

No que se refere ao trabalho colaborativo entre os municípios, as respostas mais comuns destacaram como elementos fundamentais em suas decisões a identificação de problemas, necessidades e desafios em comum (1), o estreitamento do relacionamento entre os executivos municipais (2), a otimização de esforços (3) e a potencialização de capacidades locais (4).

De uma forma mais específica, foram citados temas de gestão e pedagógicos. Em relação ao primeiro,

- 
- 1 GRIN, E. & ABRUCIO, F. L. 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 Políticas Públicas*, v. 10, p. 1-27, 2017.
  - 2 ABRUCIO F.L.; GRIN, E. J. *Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. Redes – Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, set-dez., 2017.
  - 3 MÄDER, Maria Paula Mansur. *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: caminhos para implantação e gestão*. Curitiba: Aprende Brasil, 2019.

destacam-se instrumentos que facilitam a parceria em questões como revisão, implementação e monitoramento de políticas educacionais, bem como a possibilidade de otimização do quadro técnico de profissionais das secretarias municipais de educação. No que se refere ao segundo, as respostas mais relevantes como incentivos à

cooperação foram a potencialização das ações educativas em alfabetização e formação docente; a possibilidade de melhoria dos índices educacionais; a troca de experiências e boas práticas pedagógicas regionais; a realização de formações de professores, profissionais e técnicos das Secretarias, além de atividades e fóruns regionais com foco pedagógico.

Afora os pontos acima, alguns justificaram que sua localização geográfica e seu contingente populacional foram razões para escolher o trabalho colaborativo. Foi apontado que as regiões são de alta vulnerabilidade social e econômica e, por isso, adotar um mecanismo de colaboração entre municípios seria um instrumento importante para a Educação local. Este ponto conversa consideravelmente com o que a literatura traz da discussão de capacidades institucionais dos municípios brasileiros, uma vez que muitos deles têm dificuldades financeiras e gerenciais para exercer suas atribuições<sup>4</sup>. Logo, a construção de ADEs pode reduzir esse problema.

Outro ponto interessante foi a menção à existência de tradição de ações colegiadas nos espaços de negociação local. Em algumas regiões do país, a presença de associações de municípios abre caminhos para o trabalho colaborativo. Por exemplo, na região Sul, a Associação de Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis), em seus relatórios anuais, apresentam as

*"Em suma, os Arranjos fazem uma correlação direta entre Regime de Colaboração e qualidade da Educação pública. Na visão dos entrevistados, o trabalho colaborativo contribui para um serviço público de melhor qualidade. Vale destacar que apontaram ainda que o ADE promove não só qualidade, mas equidade."*

atividades dos ADEs atuantes na região, detalhando as reuniões e principais ações desenvolvidas<sup>5</sup>.

Consensualmente, as lideranças dos Arranjos apontaram que o Regime de Colaboração é a melhor estratégia para garantir a efetividade das políticas e torna as ações desenvolvidas permanentes, fugindo da lógica partidária pre-

sente em municípios, principalmente nos de menor porte. O trabalho colaborativo possibilita uma troca de experiências de forma sistematizada, o que isoladamente os governos locais têm dificuldades de fazer.

Quando questionados da escolha pelo Arranjo como mecanismo de colaboração, em vez do modelo de Consórcios públicos, as respostas foram muito homogêneas e se resumem a três pontos principais: flexibilidade do Arranjo, respeito às características locais e foco pedagógico nas ações. Em relação ao primeiro ponto, destacou-se que com a ausência de personalidade jurídica e a não obrigatoriedade de decisão política do poder executivo local, os municípios preferem aderir ao ADE por ser um mecanismo que não envolve um engessamento institucional, o que facilita a execução das ações no território tendo por referência um diagnóstico coletivo das municipalidades integrantes. Para os respondentes, a modalidade de Consórcios tem um regimento que obriga o aceite de vários atores, a instituição de lei que autorize, além de uma equipe técnica mínima, o que gera custos e pode prolongar o processo de implantação.

No fundo, o argumento da flexibilização se baseia no fato de que o Arranjo tem como ponto de partida a aderência às suas próprias condições territoriais e educacionais. A flexibilidade é possível em todas as áreas,

4 GRIN, E.J. & ABRUCIO, F.L. (2018). Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 70, p. 20-35, 2018.

5 Disponível na página eletrônica da Granfpolis: <[https://static.fecam.net.br/uploads/1542/arquivos/1717855\\_Relatorio\\_GRANFPOLIS\\_2019\\_Publicacao.pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/1542/arquivos/1717855_Relatorio_GRANFPOLIS_2019_Publicacao.pdf)>.7



desde gestão de pessoal da secretaria até questões pedagógicas, como a elaboração de um diagnóstico regional.

Um segundo elemento a favor da opção pelos Arranjos é que, devido à sua flexibilidade, eles respeitam mais as características regionais e sociais dos municípios. Segundo os entrevistados, a questão da identidade regional parece ser muito importante na definição das ações implementadas pelos ADEs. Por essa lógica, o debate pode ser regionalizado, com ganho para todos os componentes da parceria, todavia, cada município tem liberdade de adaptar a solução conforme sua rede municipal.

O contraponto em relação ao consórcio é a dificuldade política de compatibilizar os distintos interesses. Como se trata de um instrumento jurídico que exige uma forte articulação do Poder Executivo local com os dirigentes municipais de Educação, as lideranças dos Arranjos entendem que isso é geralmente mais difícil do ponto de vista político.

As lideranças dos Arranjos também justificaram sua preferência por esse formato cooperativo porque ele tem seu foco majoritário na questão pedagógicas. Os entrevistados disseram que, normalmente, a implantação de um ADE se dá mediante um diagnóstico de aprendizagem, podendo ser de alfabetização, de evasão escolar, de matemática, dentre outros. A partir desse quadro inicial, as ações planejadas tendem a se concentrar na aprendizagem e desempenho dos alunos. Outras ações levantadas pelo questionário foram a de formação continuada de professores e de gestores municipais, bem como a construção de currículo regional.

Os entrevistados disseram que a preponderância no foco pedagógico presente no Arranjo difere do principal objetivo vinculado à opção pelo consórcio público, que é a otimização de recursos – por exemplo, por meio de compras consorciadas. Vale dizer que essa meta do consorciamento não é tratada como algo nocivo, porém, os entrevistados afirmaram que isso tira a atenção das ações pedagógicas e reduz a sua importância no trabalho colaborativo em seu componente mais especificamente educacional.

Para completar a argumentação dos aspectos positivos dos ADEs, foi citada a relevância da troca permanente de experiências bem-sucedidas e informações estratégicas entre os municípios. Usualmente, observa-se um caráter isolado de atuação da política educacional, as parcerias e Arranjos institucionais não são estáveis, tampouco são incentivados territorialmente em âmbito estadual ou federal. Abrucio e Grin (2017)<sup>6</sup> apontam que no desenho geral da política educacional não há incentivo ao associativismo territorial como em outras políticas públicas. Nesse sentido, o Arranjo é um caminho para a efetivação do Regime de Colaboração.

Ao pactuarem por meio de ADEs, os municípios tomam conhecimento de práticas que podem ser adequadas para sua realidade local, com impactos positivos para a gestão. Na concepção dos respondentes, o Regime de Colaboração efetiva-se com o Arranjo porque há uma maior blindagem da política educacional de interesses partidários e políticos. Sendo uma iniciativa de caráter e compromisso coletivo, há mais dificuldades para que pressões políticas ocupem espaço nas decisões do ADE. Os entrevistados disseram, ainda, que com os Arranjos a Educação municipal garante maior espaço na agenda governamental local.

Em suma, os Arranjos fazem uma correlação direta entre Regime de Colaboração e qualidade da Educação pública. Na visão dos entrevistados, o trabalho colaborativo contribui para um serviço público de melhor qualidade. Vale destacar que apontaram ainda que o ADE promove não só qualidade, mas equidade. O trabalho com indicadores educacionais e diagnóstico regional somados a uma gestão qualificada e orientada para resultados coletivos proporcionam melhorias em larga escala, isto é, as boas práticas deixam de ser propriedade de um município e passam a ser irradiadas em nível regional, beneficiando a política educacional em municipalidades mais carentes.

Mas quais são os principais desafios para o funcionamento e a institucionalização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação? A resposta para essa pergunta fica para um próximo artigo! ■

6 ABRUCIO F.L.; GRIN, E. J. *Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. Redes – Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, set-dez., 2017.



# A experiência de quem faz

## Colaboração como premissa da formação de gestores educacionais

a experiência dos ADEs apoiados pelo Programa Suzano de Educação

por Angela Luiz Lopes e Jaqueline Reis

A pujança dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) - como são chamados os agrupamentos de municípios que colaboram no campo da Educação -, nos estados do Maranhão, Bahia, São Paulo, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, hoje apoiados pela empresa Suzano e pela Comunidade Educativa CEDAC, tem muito a ver com o fato de todos os envolvidos terem feito da pandemia uma oportunidade de reafirmar seu compromisso com a Educação, em um ajuste de plano de voo que vamos relatar neste artigo. Mas, para entender onde estamos agora, também temos que rebobinar a história para dois momentos.

O primeiro deles é de natureza técnica e remete às experiências exitosas da Comunidade Educativa CEDAC na implantação de comunidades colaborativas de gestores de diferentes municípios, que levaram a organização a atuar de forma orgânica no fomento à constituição dos então ainda incipientes ADEs. O outro flashback necessário remonta aos investimentos em programas de formação realizados pela empresa Fibria (precursora da Suzano) em municípios que atualmente constituem os Arranjos. Algumas dessas cidades começaram sua trajetória formativa há mais de 4 anos, outras a partir de 2018. Importante considerar na análise de qualquer Arranjo também a musculatura legal que esse tipo de organização pôde ganhar a partir da resolução do CNE reconhecendo-a como instrumento do Regime de Colaboração.

No entanto, o que se quer destacar aqui é que nesses Arranjos, em especial, as experiências anteriores das instituições apoiadoras, CEDAC e Suzano, aliadas às trajetórias e conhecimentos dos participantes, consolidaram uma estratégia particular, traduzida no foco no desenvolvimento de competências profissionais e em processos participativos com escolas e comunidades.

Essa combinação tem sido fundamental para dar continuidade ao aprimoramento das práticas de gestão educacional e ao fortalecimento dos espaços de formação nas redes de ensino em uma perspectiva sistêmica, envolvendo desde a equipe técnica das secretarias municipais de Educação até gestores escolares e professores. Além disso, contribuiu para a ampliação dos canais de participação de famílias e comunidades na parceria entre a Comunidade Educativa CEDAC e a Suzano, empresa originada no início de 2019 a partir da fusão entre a Suzano Papel e Celulose e a Fibria.

Embora as experiências fossem diversas no conjunto de municípios, entendíamos que havia um campo fértil para uma proposta mais arrojada do que era executado até então. Por isso, buscamos o fortalecimento das políticas educacionais regionais em uma perspectiva colaborativa e territorial, e não somente das redes municipais de ensino individualmente. A partir da fusão, acreditávamos que o olhar sistêmico traria ganhos, e esses resultados já começam a aparecer.

## A PACTUAÇÃO

Uma intensa pesquisa de campo realizada em 2019 pela Comunidade Educativa CEDAC, envolvendo diferentes colaboradores da empresa Suzano e participantes do programa anterior, abriu novos horizontes e vários elementos contribuíram para a construção do Programa Suzano de Educação: a valorização dos saberes locais, as parcerias e a articulação entre as diversas iniciativas educacionais da empresa e a sua atuação nos territórios. A partir desse modo de análise e atuação, surgiu o plano de organização dos municípios em arranjos educacionais.

A metodologia dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação potencializou as aprendizagens em prol da ampliação de oportunidades educacionais nos territórios, fortaleceu parcerias institucionais, o Regime de Colaboração entre municípios e uma atuação coletiva junto aos Estados e à União.

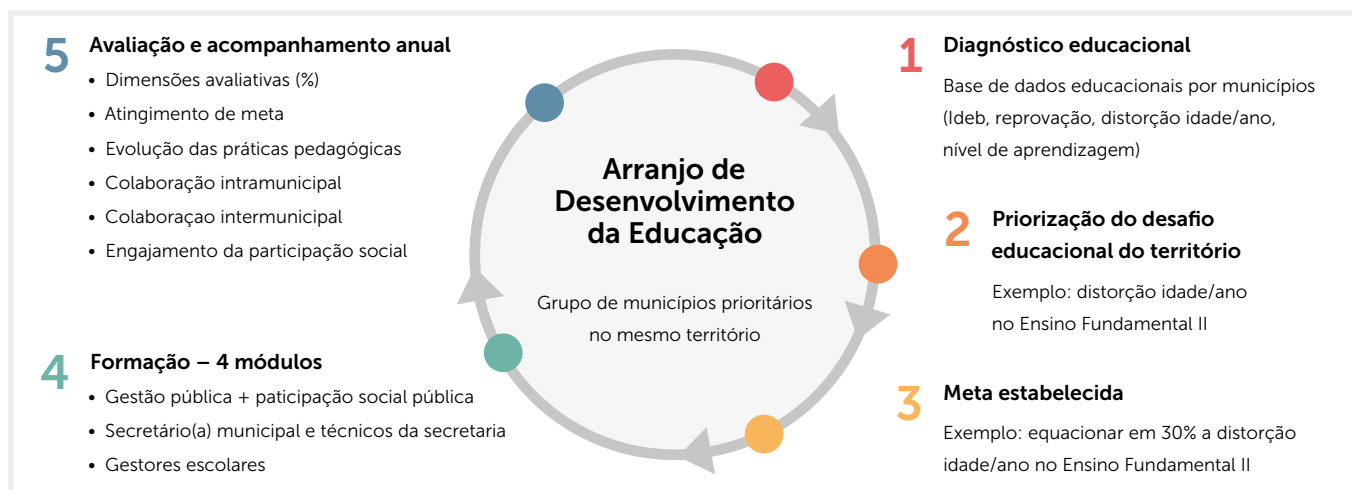
E, assim, apresentamos a proposta a 25 secretários municipais e suas equipes, em fevereiro de 2020, em um evento marcado pelo encantamento com a possibilidade de uma atuação colaborativa e regional. O Programa Suzano de Educação surge para investir no aperfeiçoamento da qualidade do ensino público, por meio do desenvolvimento profissional dos educadores e da participação social com foco na aprendizagem dos estudantes.

Vislumbrando um programa para uma década, na proposta 2020 organizamos os 29 municípios participantes<sup>1</sup> em 7 Arranjos de Desenvolvimento Educacional, abrangendo 5 estados.



Encontro de pactuação com todos os dirigentes municipais e equipes – FEV 2020

A metodologia planejada inicialmente previa a construção de um planejamento estratégico colaborativo de cada ADE, de modo que os municípios participantes pudessem identificar seus principais desafios educacionais a partir de um dossiê com indicadores sociais e educacionais. Buscava-se, dessa forma, priorizar as ações e políticas educacionais mais necessárias e potentes de serem realizadas em Regime de Colaboração. Os municípios de cada ADE se reuniram sistematicamente junto com a consultoria da C. E. CEDAC para estudo e planejamento dos encontros formativos, de forma a atuarem com mais intencionalidade na superação dos desafios educacionais regionais.



1 No ADE do Maranhão foram engajados os 8 municípios do ADERA, e no MS, atuamos somente com o município de Água Clara, que em 2021 deve se constituir como um ADE.

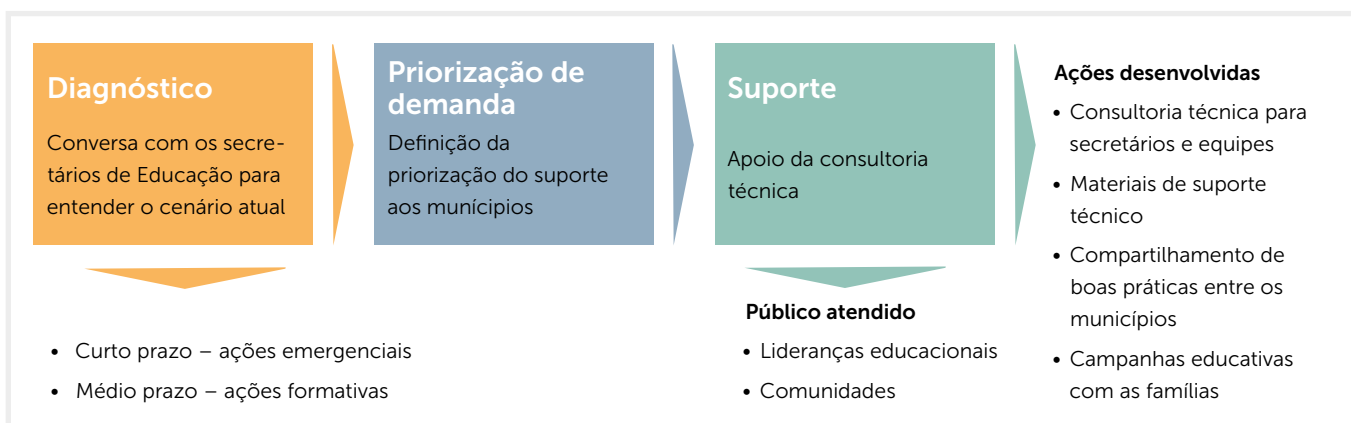
## COVID-19: MUDANÇA DE PLANOS, MAS NÃO DE OBJETIVOS!

Diante da pandemia da COVID-19 e da necessidade de distanciamento social, atendendo às orientações da Organização Mundial da Saúde, reavaliamos o planejamento da proposta inicial a partir do mês de março. Sob a ótica de um mundo com muitas mudanças, reforçamos a necessidade de colaboração entre os municípios como um eixo fundamental para as decisões sobre a Educação em um contexto de tantas incertezas e com demandas emergenciais de atendimento aos estudantes e às famílias. Assim, decidimos que não nos desviaríamos do nosso foco de fortalecer a colaboração intermunicipal e a ampliação dos canais de escuta e diálogo com a comunidade. Planejamos uma atuação pautada em assessoria técnica individualizada às equipes de cada rede de ensino, mas assegurando momentos formativos, de trocas e soluções compartilhadas e colaborativas entre cada ADE e entre os dirigentes e técnicos, ainda que a distância.

Nessa proposta de readequação, nosso objetivo foi fortalecer a gestão colaborativa nos ADE e também oferecer suporte individualizado aos municípios, por meio de ações que favorecessem o desenvolvimento do território nos desafios educacionais que enfrentavam naquele momento.

Tem sido encantador ver o engajamento e a colaboração entre os secretários e equipes técnicas na construção de soluções emergenciais, cada vez mais pautadas na formação e na participação de diferentes atores nas tomadas de decisão no período da pandemia. As descobertas de que os desafios e contextos eram muito comuns e que as ações poderiam ser potencializadas quando implementadas coletivamente têm levado a muitos avanços nas práticas de gestão educacional, na ampliação da comunicação com as comunidades em seus diversos territórios e, ainda, na produção de documentos e estratégias regionais. Como exemplo, no ADE SP 1, houve a elaboração compartilhada de um protocolo coletivo de retorno às aulas presenciais. No ADE ES 1, a construção de um levantamento sobre as práticas da gestão escolar para a definição de um plano de formação de diretores e coordenadores pedagógicos para o ano de 2021. E, no ADE MA, o empenho na construção de normativas e resoluções com foco em assegurar o memorial da gestão, no período da pandemia, em todo o território.

As ações de assessoria técnica mais próximas às equipes foram definidas a partir de um levantamento dos contextos de cada rede ensino e foram cruciais para o atendimento de demandas específicas relacionadas às temáticas emergenciais de merenda, calendário escolar, atividades pedagógicas não presenciais e, ainda, o apoio para os registros das iniciativas em normativas e resoluções locais.



*"Tem sido encantador ver o engajamento e a colaboração entre os secretários e equipes técnicas na construção de soluções emergenciais, cada vez mais pautadas na formação e na participação de diferentes atores nas tomadas de decisão no período da pandemia."*

Os cenários identificados nos municípios serviram como objeto de reflexão e análises nos encontros dos ADEs, realizados a partir de um cronograma regular e pautas com foco nas trocas de experiências e colaboração entre as equipes. E mesmo diante de um contexto desfavorável e inesperado, os encontros formativos e reuniões tiveram impactos muito positivos na implementação das ações e ampliação de canais de escuta e diálogo com os diferentes atores educacionais.

Em síntese, temos os seguintes resultados e aprendizagens:

*"Devemos contribuir para a redução das desigualdades educacionais, ainda mais acentuadas neste contexto do fechamento das escolas no período da pandemia."*

### Desenvolvimento de competências de gestão educacional em contexto de crise

Os técnicos de secretarias realizaram ações em seus municípios...



... mais qualificadas na implementação de políticas educacionais



... em colaboração com outros municípios



... fortalecendo a articulação entre secretarias, escolas, família e comunidade



... engajando a comunidade com Educação

### APONTANDO PARA O FUTURO

O Programa Suzano de Educação vem sendo construído nessa perspectiva coletiva e colaborativa, apontando para uma atuação de longo prazo (dez anos) e na incorporação de municípios prioritários nas áreas de influência da empresa. A Suzano tem como meta de longo prazo aumentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 40% em todos os municípios prioritários, com vistas ao desenvolvimento territorial, educacional e social, com autonomia e sustentabilidade.

Para o ano de 2021, planejamos o fortalecimento da metodologia pautada na colaboração intermunicipal e na constituição de territórios educativos, de modo que cada vez mais as comunidades estejam engajadas na agenda e nas políticas educacionais para uma Educação integral.

Atualmente, estamos investindo na construção de uma Teoria da Mudança do Programa Suzano de Educação, que além de explicitar nossos valores e pressupostos poderá favorecer a melhor compreensão da

proposta e evidenciar os resultados esperados a partir das estratégias, ações e entregas planejadas. De forma alinhada a um processo de monitoramento e avaliação do programa, acreditamos que seja possível acompanhar o avanço nas práticas dos profissionais de Educação, a colaboração intramunicipal e intermunicipal e no nível, e a qualificação da participação social. Olhamos o futuro, mas cientes de que ainda temos um longo caminho a trilhar na consolidação dos Arranjos apoiados pelo Programa Suzano de Educação. Por isso, e ainda em 2020, vamos investir na constituição de um Comitê Gestor e no planejamento estratégico de cada ADE a partir das ações realizadas no período emergencial e os desafios para ampliação das oportunidades. Devemos contribuir para a redução das desigualdades educacionais, ainda mais acentuadas neste contexto do fechamento das escolas no período da pandemia.

Acreditamos na força que há na atuação colaborativa e na implementação de políticas articuladas, sempre com o foco de proporcionar aprendizagens a todas e todos as/os estudantes. Sigamos em frente! ■

# Entrevista

## Construindo consensos para a melhoria da qualidade da Educação pública

Criado para contribuir com o fortalecimento da governança federativa na Educação, o Movimento Colabora vem desenvolvendo, desde 2016, um importante trabalho de articulação e disseminação do Regime de Colaboração. Ao lado de oito instituições que também trabalham pela Educação, a trajetória do Colabora inclui esforços para produzir e disseminar conteúdos sobre o tema, além de movimentos de *advocacy* no âmbito legal e normativo.

Com uma extensa trajetória profissional na área da Educação e alinhado a este importante propósito do Movimento Colabora, o advogado e mestrando em Gestão e Políticas Públicas Thiago Thobias passa a integrar a equipe da organização, ocupando a posição de secretário executivo.

Depois de atuar nos poderes Executivo, Legislativo e no terceiro setor, Thiago Thobias chega ao Colabora Educação para fortalecer a atuação do movimento e contribuir para a construção de diálogos sobre o Regime de Colaboração como instrumento para a melhoria da qualidade e da equidade da Educação pública.

**Você fez sua graduação em Direito, formou-se em 2003. Conte-nos um pouco de sua trajetória profissional, sua passagem pela ONG Educafro.**

**Thiago Thobias:** A Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes – é uma rede de pré-vestibulares comunitários que atua em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em 1999, iniciei a minha

participação como professor voluntário e coordenador de núcleo de pré-vestibular, para auxiliar outros jovens a ingressar no ensino superior. Isso me impulsionou, após formado, a seguir minha trajetória jurídica na área do Direito e Políticas Públicas. Este ramo do Direito atua diretamente em interface com o poder público, contribuindo para o incremento da democracia e da justiça social. Na Educafro, auxiliamos a estruturar normativas para a democratização do acesso ao ensino superior, pois existia uma necessidade de articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Este trabalho resultou na criação da isenção da taxa dos concursos vestibulares, a destinação de vagas públicas em universidades particulares, - com a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) - e a política de reserva de vagas para estudantes da rede pública, em especial para negros e indígenas, a chamada lei de cotas nas universidades. Participei ativamente dos debates e da construção dos consensos.

**Como você chegou ao Senado Federal, como assessor legislativo e secretário parlamentar?**

**Thiago:** O trabalho na Educafro, entidade coordenada por frades franciscanos, faz parte de um projeto mais amplo, o Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras), no qual trabalhei, e que atua com crianças e adolescentes, idosos, população em situação de rua, encarcerados, migrantes, catadores de materiais recicláveis, dependentes químicos e portadores de HIV. Em todos esses

trabalhos, a visão sempre é de “não dar o peixe, e sim ensinar a pescar”, mas para isso, por vezes, é necessário criar ou regulamentar direitos constitucionais básicos. Foi possível contribuir com a criação e regulamentação de legislações como o Estatuto do Idoso, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Estatuto da Igualdade Racial. Quando saí do Sefras, recebi o convite para atuar no Congresso Nacional, primeiro como assessor legislativo, e em seguida como secretário da Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal.

**Depois disso você foi para o MEC. Conte-nos um pouco de sua atuação no Ministério, os desafios enfrentados e os aprendizados.**

**Thiago:** No Ministério da Educação, inicialmente atuei junto à Secretaria Executiva na elaboração de apresentações sobre indicadores educacionais e monitoramento dos programas e ações do MEC, auxiliando as áreas na formulação de programas e ações educacionais e participando de conselhos, comissões e grupos de trabalho, além do diálogo com o parlamento, representando o Ministério. Posteriormente, assumi a Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as

Relações Étnico-raciais, com a função de planejar, coordenar e orientar a implementação de políticas educacionais que promovam o acesso, a participação e a aprendizagem das populações do campo, dos povos indígenas e dos remanescentes de quilombos, em todos os níveis e modalidades de ensino. Também acompanhei a implementação das diretrizes do Conselho Nacional de Educação referentes à Educação do campo, Educação escolar indígena e à Educação das relações étnico-raciais, promovendo ações de melhoria da infraestrutura escolar, de formação de professores e de desenvolvimento de materiais didáticos e pedagógicos específicos para a Educação escolar indígena, do campo e nas áreas remanescentes de quilombos. O trabalho dedicou especial atenção à promoção e desenvolvimento de ações para a formação de professores, assim como ao desenvolvimento de materiais didáticos e pedagógicos, visando à valorização da diversidade étnico-racial e das línguas indígenas nos sistemas de ensino. Deste período, destacam-se o Pronacampo, o Saberes Indígenas na Escola, o Programa de Bolsa Permanência, o Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias do Nascimento e a Política de Ações Afirmativas.



Por fim, assumi a Diretoria de Conteúdos Educacionais e Relações Institucionais dos canais públicos federais TV Escola e TV Ines (TV acessível para surdos), propondo, coordenando e acompanhando as produções, grades, conteúdos educativos e o material didático para garantir o padrão de qualidade e adequação às orientações curriculares para a composição de toda a programação dos canais em múltiplas plataformas digitais, tais como o Portal do Professor e o premiado “Chico na Ilha dos Jurubebas”. Estruturei também a área de relações institucionais e parcerias com entes públicos e privados.

### Considerando toda sua trajetória e experiência no campo da Educação, como você define a diferença entre colaboração e Regime de Colaboração?

**Thiago:** Entendo que a colaboração e o diálogo permeiam todo o processo de construção e implementação de políticas educacionais.

A colaboração é, na verdade, um compromisso de todos os envolvidos no processo educacional, desde os professores do chão da sala de aula ao gestor da Secretaria Estadual de Educação. O processo de ensino e aprendizagem é complexo e envolve uma miríade de atores que nele atuam, tanto na escala local – se pensarmos na escola e na comunidade de educadores que ali trabalha (professores, coordenadores, diretor) – como na escala macro, se pensarmos na Educação em suas dimensões nacional, estadual e municipal e as responsabilidades que cabem a cada ente federado.

E ao institucionalizar esse compromisso, temos o Regime de Colaboração. Uma estratégia adotada na agenda governamental para alcançarmos melhores resultados educacionais, para fomentar boas práticas pedagógicas e de gestão, e que contribui ativamente para a promoção da equidade e para a continuidade de uma série de políticas públicas.

Sabemos que a dinâmica educacional envolve uma série de atores e fatores que devem ter uma atuação articulada e coordenada. Por isso, para ajudar neste debate, o Movimento Colabora elaborou o Guia de Regime de Colaboração Estados e Municípios, em parceria com Consed e Undime, que define colaboração como “um caminho propício para alcançar resultados positivos

na oferta de uma Educação de qualidade (...) necessária para assegurar a aprendizagem dos estudantes e que seja um caminho potente para reduzir as desigualdades que existem no Brasil”. É um material que sistematiza o que acredito.

### O que você entende que ainda precisa ser feito para alavancar o Regime de Colaboração no Brasil?

**Thiago:** Precisamos aprovar o Sistema Nacional de Educação (SNE). Ele é a peça chave para alavancar o Regime de Colaboração no Brasil, principal estratégia para viabilizar uma Gestão Educacional “5E” para a aprendizagem, com “eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade”. Quando pensamos na heterogeneidade territorial do nosso país, é muito difícil a provisão de uma única estratégia igual para todos. Por isso, o Regime de Colaboração é importante, pois seu princípio é o trabalho colaborativo, a pactuação entre os entes federados e sua adequação conforme a realidade territorial.

Sabemos que cada estado e município possui particularidades educacionais que precisam ser tratadas cirurgicamente. As escolas do nordeste não têm as mesmas necessidades que as escolas do sul, por exemplo. Nos pequenos detalhes, entendemos a importância do Regime de Colaboração. E, mesmo esse termo constitucional sendo tão importante, ele ainda não é institucionalizado por completo. Uma das razões evidentes é o fato de não termos regulamentado e implementado um Sistema Nacional de Educação.

O SNE é essencial para viabilizar a pactuação de políticas, normas e quaisquer decisões com reatamento nas redes de ensino, e afeta a expansão e consolidação do Regime de Colaboração. Com ele, inclusive, será possível combatermos a dualidade de redes como algo ruim e perverso, pois, além de reforçar a autonomia dos entes, o SNE visa fortalecer a relação de interdependência, da necessidade mútua de pactuação entre União, estados e municípios.

Por isso, o Colabora entende que o SNE vai contribuir para a consolidação de dois pontos importantes. O primeiro é a institucionalização do Regime de Colaboração, isto é, a efetivação da colaboração como



principal instrumento de gestão na pactuação de políticas públicas, por meio de previsão legal e a instituição de espaços de diálogo entre os entes federados. O segundo é o incentivo aos mecanismos de efetivação do Regime de Colaboração, sejam eles entre estado e municípios ou entre municípios. Em nível estadual, temos bons exemplos como o Ceará, Maranhão e Pernambuco, estados que têm priorizado o Regime de Colaboração em sua agenda para o planejamento da política educacional. E ainda entre estados, Arranjos e Consórcios que promovem a troca de experiência e boas práticas entre municípios geograficamente próximos.

**Você considera que o desconhecimento sobre o tema, por parte dos DME, ainda é um dos principais empecilhos para ampliar sua expansão no país?**

**Thiago:** Como mencionei, institucionalizar o Regime de Colaboração é fundamental para que ele seja estratégia de implementação da política educacional em todo o território. Sem dúvida, grande parte do desconhecimento por parte de dirigentes municipais de Educação está em não saber “como fazê-lo”; os dispositivos que legislam sobre Educação apontam uma lista exaustiva de diretrizes e orientações, mas não o fazem para o Regime de Colaboração. Por isso, o Movimento Colabora possui uma área de Gestão do Conhecimento e Comunicação para apoiar tecnicamente estados, municípios e a sociedade civil.

Nós vamos para além dos conceitos, incentivamos a cultura e as práticas colaborativas como algo permanente e necessário para qualificarmos a gestão pública. Os gestores aos poucos vão se familiarizando com o Regime de Colaboração - são ainda casos isolados no país nos quais houve institucionalização de um programa ou ação na qual a colaboração é ponto de partida. Mas, por onde passamos, sentimos uma vontade imensa dos DMEs de trabalhar com Regime de Colaboração e isso é algo extremamente motivador.

*"A colaboração é, na verdade, um compromisso de todos os envolvidos no processo educacional, desde os professores do chão da sala de aula ao gestor da Secretaria Estadual de Educação."*

Acreditamos muito no potencial da disseminação de conhecimento por meio de boas práticas colaborativas, que podem ser fonte de inspiração ou referência para os DMEs. O que estamos promovendo é a transformação

do Regime de Colaboração, de conceito para a prática. Queremos a União, os estados e os municípios aplicando-o como meio indispensável para a melhoria exponencial da Educação brasileira.

**Qual sua expectativa de avanços para os ADEs no cenário nacional, considerando leis, normas etc.?**

**Thiago:** Estamos muito otimistas! Os Arranjos, atualmente, contam com um projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. Desde o início, o Movimento Colabora Educação tem acompanhado e subsidiado o processo de qualificação e discussão desse debate. Sabemos que é uma pauta crucial na organização da Educação nacional, pois sem mecanismos de regionalização, dificilmente conseguiremos contemplar todo o território com Educação de qualidade.

Além da Câmara, o Conselho Nacional de Educação (CNE) também tem retomado a pauta com audiências públicas para tratar da revisão da resolução nº 1 de 2012, que dispõe da implementação do Regime de Colaboração mediante ADEs. Estivemos presentes em duas audiências e as discussões têm avançado para a atualização desta resolução.

Consideramos que a iniciativa do projeto de lei em institucionalizar os Arranjos é um passo importante. Ele é fruto da escuta da deputada Luisa Canziani, dos relatos de lideranças de ADEs que possuem dificuldades em estabelecer relação perene com o executivo municipal, devido a sua fragilidade institucional. Porém, entendemos que há ainda uma trajetória considerável para se percorrer, por duas razões. Primeiramente, porque o debate no Congresso Nacional deve qualificar ainda mais o projeto de lei para que este venha fortalecer a atuação dos ADEs, e não engessar sua atuação. Por outro



lado, sabemos que apenas a lei não é suficiente, e daí o segundo ponto: mesmo que o projeto de lei dos Arranjos verse sobre a importância do incentivo da União e dos estados à ação colaborativa entre municípios, pode não ser suficiente, pois precisamos de um Sistema Nacional de Educação que induza essas iniciativas como pilares fundamentais para a Educação no território. Este é o principal ponto que estamos trabalhando.

Quanto à tramitação do projeto de lei, com o contexto das eleições municipais tende a caminhar mais lentamente, tendo em vista que a pandemia influenciou na dinâmica do Congresso Nacional. De tal sorte, seguimos apoiando e subsidiando a Câmara dos Deputados nas discussões. Temos expectativas de que a pauta de Arranjos - e também de Consórcios - irá ganhar ainda mais força com a tramitação do projeto de lei que versa sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Educação.

### Como você enxerga os ADEs e Consórcios, comparativamente falando?

**Thiago:** Nosso país é muito heterogêneo, precisamos entender que essa característica pede por uma diversidade de mecanismos de colaboração, inclusive entre municípios. Arranjos e Consórcios não são antagônicos, apenas atendem demandas e necessidades territoriais distintas, porém sob o mesmo propósito: o da colaboração na Educação.

Portanto, precisamos investir em discussões que apontem como qualificar estes mecanismos e torná-los ainda mais relevantes no cenário nacional. Gosto

*"Nosso país é muito heterogêneo, precisamos entender que essa característica pede por uma diversidade de mecanismos de colaboração, inclusive entre municípios."*

de colocar a flexibilidade do Arranjo, mecanismo que tem um olhar cirúrgico sobre as demandas pedagógicas do território. Por outro lado, os Consórcios têm alto potencial de otimização dos recursos públicos, o que sabemos que traz eficiência para a gestão.

Importante ressaltar que ambos possuem desafios naturais, inclusive aqueles que vêm do trabalho colaborativo, como conciliar interesses diversos, buscar uma solução conjunta, reuniões periódicas, etc., mas faz parte! Como falei, o importante é buscarmos o fortalecimento desses mecanismos. Principalmente com o cenário da Covid-19 e com as eleições municipais, teremos grandes desafios pela frente, e tanto Arranjos quanto Consórcios são mecanismos fundamentais para apoiar a gestão municipal na implementação de uma política educacional de qualidade.

Nos debates para aprovação do SNE, nós estamos propondo um mecanismo intermediário que irá potencializar os Arranjos e os Consórcios, que são os contratos colaborativos. Um mecanismo já utilizado no Sistema Único de Saúde (SUS) que prevê a colaboração com ou sem transferência de recursos financeiros entre municípios e estados.

### E você acredita que esses mecanismos têm, de fato, potencial para transformar a Educação dos territórios? Por quê?

**Thiago:** Acredito que o Regime de Colaboração é essencial para o fortalecimento dos municípios brasileiros e da Educação municipal, com uma melhoria exponencial da equidade e da aprendizagem. Nesse sentido, trabalhamos de maneira permanente pela expansão e institucionalização de políticas públicas articuladas entre municípios ou

entre municípios e os demais entes, e pelo fortalecimento do arcabouço legal e normativo, de maneira a garantir maior segurança e voz aos gestores municipais.

Principalmente considerando o contexto de eleições municipais, é ainda mais evidente a importância dos governos locais na transformação da Educação. O salto de qualidade é possível, desde que tenhamos prefeitos e dirigentes municipais de Educação com capacidade técnica e gerencial para gerir a política educacional, e comprometidos com cada aluno. Sem dúvida, o sucesso da Educação brasileira passa pela gestão qualificada nos municípios, do menor ao maior, sendo estes pontos centrais na mitigação de desigualdades educacionais.

### Como você vê o papel do Movimento Colabora?

**Thiago:** O Movimento Colabora Educação é uma aliança de entidades do terceiro setor. Atuamos, desde 2016, de maneira a contribuir para o fortalecimento da governança federativa da Educação, tanto no que diz respeito ao respectivo arcabouço legal e normativo, quanto pela expansão das políticas públicas em Regime de Colaboração. Neste sentido, dedicamos esforços à produção e disseminação de conhecimento e ao *advocacy* no campo educacional.

A nossa principal meta é qualificar e buscar consensos para a aprovação do SNE. O Sistema Nacional de Educação está previsto na Constituição Federal desde 2010, no Art. 214, e no Plano Nacional de Educação, no Art. 13. Foi tema de debates em três Conferências Nacionais de Educação (Conae) 2010, 2014 e 2018, mas ainda não foi regulamentado. Atualmente, dois projetos de leis complementares tramitam nas casas legislativas, sendo um deles na Câmara dos Deputados - PLC 25/2019 sob relatoria do deputado Idilvan Alencar, e outro do Senado Federal - PLC 235/2019, sob relatoria do senador Dário Berger.

É importante compreender alguns dos principais problemas ocasionados pela falta de um Sistema Nacional de Educação, tais como:

- Sistema federativo sem arenas institucionais de pactuação
- Desconexão entre as políticas federais, estaduais e locais
- Fragmentação e segmentação das políticas educacionais

- Ineficiências alocativas
- Ausência de clareza nas atribuições de cada ente
- Baixa capacidade indutora por parte da União
- Ausência de mecanismos de execução (*enforcement*)
- Fragmentação da trajetória do aluno
- Assistência técnica da União é definida unilateralmente, de cima para baixo
- Competição por matrículas decorrente da distribuição per capita dos recursos financeiros

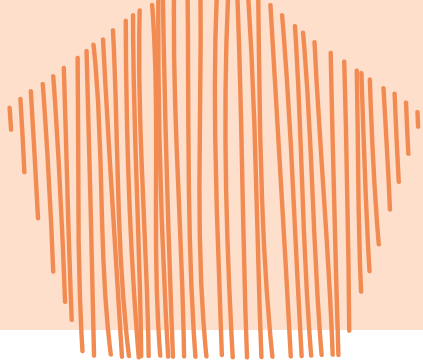
Com o Sistema Nacional de Educação regulamentado será possível:

- Coordenar esforços entre os três níveis de governo
- Trajetórias educacionais harmônicas
- Planejamento integrado da política educacional
- Fortalecer instâncias subnacionais
- Instâncias de pactuação que permitirão que estados, municípios, União e demais atores da Educação básica pública discutam e pactuem os mais diversos temas, como: implementação de novos currículos, formação de professores, mecanismos financeiros do Fundeb, entre outros.
- Eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade nas políticas educacionais nas dimensões jurídicas, políticas, administrativa, financeiras e pedagógica

O Movimento Colabora Educação tem um papel estratégico na qualificação do debate sobre Regime de Colaboração que, na prática, carrega grande complexidade quando da sua implementação. Estamos trabalhando para estabelecer pontes com os principais atores do Legislativo, do Executivo e da sociedade civil para qualificar os debates e ações educacionais.

### Na sua opinião, quais são as prioridades do Movimento Colabora Educação para os próximos anos? E, por quê?

**Thiago:** Nossa principal prioridade é aprovar e implementar o Sistema Nacional de Educação (SNE) e aperfeiçoar e disseminar as boas práticas em Regime de Colaboração que estão ocorrendo pelo país. Vamos seguir dialogando e construindo consensos para a melhoria da qualidade e da equidade da Educação pública. ■



## Transição: sentido republicano e democrático à gestão pública

por Humberto Dantas

O ano de 2020 foi marcado por uma pandemia que paralisou o mundo e alterou rotinas de forma significativa. Há quem diga que nada mais será como antes, assim como existe quem afirme que, para muitos, nada mudou. Não importa como você olha para esse debate, mas uma coisa é indiscutível: o universo da gestão pública, e aqui em especial o das políticas públicas de Educação, e o ambiente da política mudaram de forma expressiva.

Da noite para o dia, os gestores educacionais precisaram atender milhões de crianças e adolescentes com novos planos capazes de se adaptarem às rotinas alteradas de estudantes, familiares e servidores públicos. Da oferta da merenda ao modelo de aula, muita coisa mudou. Ou simplesmente parou. Fomos desafiados, e os responsáveis por esse universo, seguramente, trabalharam como nunca. Muitos dos desafios se mostraram extremamente complexos. Erramos, tentamos ajustar e continuaremos cometendo erros. O estresse chegou ao limite. E obviamente também acertamos e solucionamos muitos dos problemas.

Menos intensa foi a discussão, no primeiro bimestre da pandemia, sobre as eleições. Esse ano temos mais um pleito em

que, simultaneamente, colocamos em disputa as mais de 5.550 prefeituras brasileiras, bem como as cerca de 57.000 cadeiras nos parlamentos municipais. Se existiam incertezas sobre o que seria das disputas com o fim das coligações em eleições proporcionais e com a estreia do fundo eleitoral nas cidades, a pandemia deixou tudo ainda mais incerto. Haveria mesmo eleição em 2020? Esse assunto ganhou corpo, e entre junho e julho o Congresso Nacional definiu, em parceria com a justiça e por meio de uma emenda à Constituição, que o primeiro turno do pleito ocorre dia 15 de novembro.

Eleições municipais, ao contrário do que prega o senso comum, são muito mais intensas e mobilizadoras do que os pleitos estaduais e nacionais na realidade política brasileira. Elas não tratam apenas do grupo político que estará no poder, mas alteram toda a lógica econômica da maioria das cidades. O peso dos cargos de confiança, a importância dos contratos com empresas locais e tantas outras questões que passam pela pre-

feitura carregam de ansiedade e incertezas esse processo. Somente considerando os comissionados, em 2018 existiam mais de 500 mil empregos vinculados às máquinas municipais. Conseguir sentir o peso disso?

*"O ano de 2020 foi marcado por uma pandemia que paralisou o mundo e alterou rotinas de forma significativa. Há quem diga que nada mais será como antes, assim como existe quem afirme que, para muitos, nada mudou."*

*"Assim, a transição de governos exige responsabilidade. Não é incomum no Brasil ouvirmos falar em transições assustadoras."*

Assim, perder ou ganhar uma eleição é algo absolutamente decisivo na vida de milhões de pessoas e suas famílias. Se isso não estiver ancorado em sólidos valores democráticos, tudo pode escorrer pelo ralo da fraude, da corrupção, da afronta às leis. Em muitos lugares sabemos que é o que ocorre. Assim, a primeira pergunta é: onde cada um de nós está nessa história? O que significa a derrota de nosso grupo político na realidade em que estamos? E o que faremos para evitar essa derrota? Conhecemos os limites legais dessa realidade?

Respostas a essas perguntas são repletas de incertezas, mas uma coisa deve ser mais importante do que essa reflexão: o serviço público, sob uma lógica republicana, é muito maior que vitórias e derrotas eleitorais. Por mais que cada agente tenha se esforçado técnica e politicamente, perder faz parte do jogo. A alternância política é peça chave da democracia, e isso precisa ser respeitado. Algo errado com o processo eleitoral que lhe derrotou? A justiça, em tese e por vezes de maneira utópica, existe para dar respostas concretas.

O essencial, a partir disso, é pensar que legalmente existe uma série de regras e cobranças da justiça sobre o trabalho do gestor público que ocupa um cargo de administrador responsável pelas políticas públicas em geral. Sobre a realidade da Educação, exigências municipais, estaduais e federais não faltam. Os recursos têm origens diferentes e na imensa maioria dos casos vem com o destino certo. O bom uso exige técnica e rigor. Todos sabemos o peso do Ministério Público e do Judiciário em nossa realidade, bem como a força que por vezes emerge dos conselhos participativos, da imprensa, da oposição e da sociedade em geral. A transparência é um valor essencial, e a política pública está acima das diferenças partidárias.

Diante de tudo isso, volte no tempo. Pense na época em que você estava na escola. Mais especificamente no Fundamental I, ou se preferir no primário – o tempo passa, os nomes mudam. Você se lembra como foi a

troca de gestão municipal na escola pública onde estudava? Ela estava sob a responsabilidade da prefeitura ou do Estado? Secretários foram trocados, e o que ocorreu com as aulas? Você deixou de ter aulas na sua vida por causa de um secretário de Educação? Provavelmente a imensa maioria não. Ou seja: gestores passam, mas estudantes sempre estarão lá e precisam viver a política pública na realidade de acordo com o que está planejado e estabelecido. Percebe? A responsabilidade é imensa a despeito de onde estejamos.

Assim, a transição de governos exige responsabilidade. Não é incomum no Brasil ouvirmos falar em transições assustadoras. A chave da prefeitura some, os computadores são depredados, os arquivos apagados, documentos rebolados no além. Por quê? O que ganhamos com isso? No que apostamos quando fazemos isso? O que o estudante, e os cidadãos em geral, têm a ver com essa derrota? Ou simplesmente, com a mudança e a alternância? Nada. Ou melhor, tudo. A sociedade tem o direito de querer mudar, e a nós cabe respeitar. Mesmo que tenhamos sido vítimas de algo muito mal feito em 2016, 2012, 2008 etc. Nada justifica vingança, o que precisamos é evoluir.

A transição de governo que ocorrerá em 2020 será a mais curta da história recente do país. As posses estão mantidas para janeiro, mas o primeiro turno, que define mais de 98% dos prefeitos(as) não será no primeiro domingo de outubro, mas sim em meados de novembro. Temos uma perda de 40 dias entre a definição dos vencedores e a posse dos eleitos. Menos tempo para montarmos governos, definirmos diretrizes e entregarmos as chaves do que temos em nossas mãos. A responsabilidade aumenta, os riscos de sermos observados pelos órgãos de justiça e controle, idem. Precisamos sempre nos cercar de técnicos competentes que nos ajudem a entregar tudo na mais perfeita ordem. Ademais, ideal será se pudermos mostrar que a descontinuidade de muitas políticas sobre as quais nos debruçamos seria



trágica. Aqui temos outro desafio: programas mudam de nome e são abandonados por pura vaidade, a despeito de algumas mudanças fazerem parte do que se promete e deseja. O que fazer?

Fique com a responsabilidade de documentar tudo. Se quiser agir politicamente entregue um relatório consistente de saída nas mãos do Ministério Público. Prepare versões públicas de fácil leitura para a imprensa, para os conselhos e para os vereadores. Se o seu grupo político perder as eleições, saia pela porta da frente. Entregue ao seu sucessor, ou sucessora, quando este nome for anunciado, um detalhado panorama da realidade. Não permita que seu trabalho seja menosprezado, deixe-o documentado. Mostre o valor do que construiu e do que manteve vivo como resultado da ação de pessoas que vieram antes de você. Nenhum governo, em pleno século XXI, inventou a política, a Educação e a democracia.

*"[...] façamos pelo próximo o que desejamos que seja feito por nós. Se perdemos hoje, estejamos preparados para ganhar amanhã."*

O acúmulo de experiências é fundamental, e a responsabilidade deve dar o tom. Pense nos Arranjos locais e nos consórcios públicos, por exemplo. Uma decisão política unilateral, de um prefeito, pode enfraquecer toda uma história de esforços para a construção conjunta de realidades horizontais entre municípios. Já imaginou se a cada quatro anos precisássemos reinventar tudo isso? Pense nisso com carinho. Pense na sua responsabilidade e no legado a ser deixado. Orgulhe-se de ter ajudado a construir a realidade.

Com base nessas ideias: façamos pelo próximo o que desejamos que seja feito por nós. Se perdemos hoje, estejamos preparados para ganhar amanhã. Essa é a máxima basilar que nossos professores ensinam nas escolas. Assim: ajamos conforme o que pregamos, pois a maturidade da democracia é responsabilidade de cada um de nós. ■

# Compartilhando



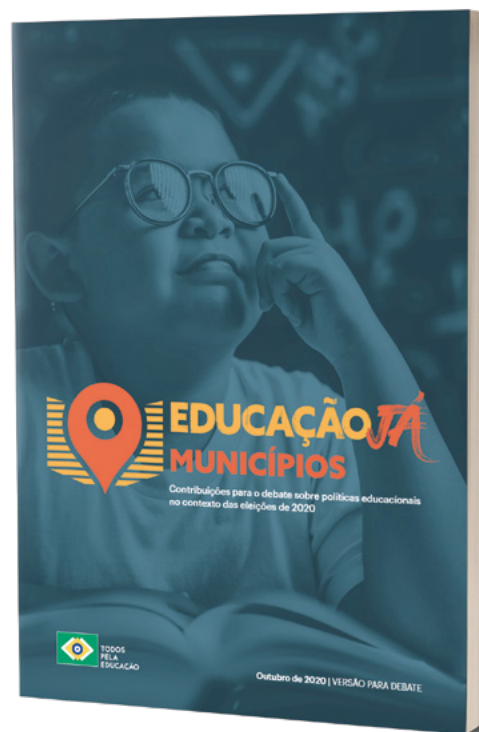
O Instituto Positivo, atento à relevância em apoiar uma transição política municipal responsável, ética e harmoniosa, produziu uma cartilha que traz sugestões e orientações aos dirigentes municipais de Educação, indicando como eles podem agir para que a Educação do município não seja prejudicada com a transição política.

Com prefácio de Humberto Dantas, a cartilha **Transição de Governo Municipal - Regime de Colaboração: pela continuidade, fortalecimento e aperfeiçoamento das iniciativas, políticas e programas educacionais territoriais** teve parceria com o Itaú Social e apoio do ADE Chapada e Regiões e Consórcio Conisul, que apresentam seus cases de transição no material, ilustrado com vídeos e depoimentos sobre a importância de promover uma transição democrática para garantir a qualidade da Educação.

O material está disponível para download no link <https://bit.ly/transiçãoopolítica>

Elaborado por um respeitado grupo de especialistas na Educação, o documento **Educação Já Municípios – Contribuições para o debate sobre políticas educacionais no contexto das eleições de 2020**, lançado pelo movimento Todos pela Educação, apresenta alguns tópicos importantes para apoiar o processo de diagnóstico e planejamento, bem como o período de transição de gestão municipal. Diante desse cenário particularmente desafiador que se configurou para o ano de 2020, e que implicará em muitas consequências para a Educação em nosso país, o material apresenta recomendações para curto e médio prazo e princípios para uma gestão municipal comprometida com a Educação. O documento contempla, ainda, outras ações de apoio ofertadas pelo Todos pela Educação, como o Painel, que organiza dados educacionais dos municípios brasileiros para gerar relatórios customizados, e uma agenda de sabatinas com candidatos e candidatas à prefeitura de algumas das maiores capitais de diferentes regiões do país.

Acesse o documento por meio do link <https://bit.ly.com/BfNbG> e aproveite as informações fundamentais para esse momento de mudanças tão representativas.





 [institutopositivo.org.br](http://institutopositivo.org.br)

 [facebook.com/positivoinstituot](https://www.facebook.com/positivoinstituot)

 [linkedin.com/company/instituto-positivo](https://www.linkedin.com/company/instituto-positivo)

 [movimentocolabora.org.br](http://movimentocolabora.org.br)

 <https://www.facebook.com/MovimentoColabora>

 [linkedin.com/company/movimento-colabora-educacao](https://www.linkedin.com/company/movimento-colabora-educacao)

