

## PARECER HOMOLOGADO

Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 22/11/2011, Seção 1, Pág. 23.



### MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>INTERESSADO:</b> Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica		<b>UF:</b> DF
<b>ASSUNTO:</b> Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação		
<b>COMISSÃO:</b> Mozart Neves Ramos, Cesar Callegari, Adeum Hilário Sauer, José Fernandes de Lima e Rita Gomes do Nascimento		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000123/2010-16		
<b>PARECER CNE/CEB Nº:</b> 9/2011	<b>COLEGIADO:</b> CEB	<b>APROVADO EM:</b> 30/8/2011

## I - RELATÓRIO

### 1. Introdução

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), cabe ao Estado a garantia do direito à educação de qualidade. Não obstante os significativos avanços da educação brasileira, em particular nos últimos 15 anos, observa-se ainda um panorama excludente. O atual quadro educacional revela que: (i) O Brasil tem ainda 3,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola; (ii) da população de 15 anos de idade ou mais, cerca de 9,7% são analfabetos plenos, ou seja, 14 milhões de brasileiros não sabem ler ou escrever nesta faixa etária; (iii) muitos alunos ficam pelo caminho ao longo da Educação Básica, 79% concluem o 9º ano do Ensino Fundamental e apenas 58% concluem o 3º ano do Ensino Médio. Desses últimos, 89% não aprenderam o que seria esperado em Matemática para esta etapa final de sua formação básica. Em Língua Portuguesa, a situação é também preocupante: 71%.

A oferta de uma educação de qualidade social para todos é, portanto, um desafio nacional a ser vencido. Isso significa acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica. Mas, como visto acima, o país está longe de alcançar esse patamar educacional desejável. Se a educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado sua oferta com qualidade (e não qualquer educação), é preciso que este mesmo Estado se organize para garantir o seu cumprimento. Isto passa necessariamente pela construção de um sistema nacional de educação, o que ainda não foi efetivado.

O primeiro passo, nesse sentido, foi a Emenda Constitucional nº 59/2009, promulgada em 14 de novembro de 2009, que altera o art. 214, estabelecendo que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (grifos do autor).

O desafio da garantia de padrão de qualidade educacional, em termos dos eixos explicitados acima (acesso, permanência, aprendizagem e conclusão escolar) foi, por sua vez, também ressaltado na Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, ao estabelecer no seu art. 8º que a garantia de

padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção idade-série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo.

Não foi à toa que a Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010), tomou como eixo de referência o tema: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. O Conselho Nacional de Educação (CNE), por sua vez, na Portaria CNE/CP nº 10/2009, que deu publicidade ao documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020”, ressalta que um dos principais obstáculos para o não atingimento das metas do Plano Nacional de Educação foi a ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração. Neste documento de subsídios, o CNE enfatiza que na organização da educação nacional, o novo PNE precisa avançar no sentido de dar maior organicidade às suas ações. Para tanto, segue o documento, há que estabelecer o **sistema nacional de educação**, como forma de garantir a unidade na diversidade, assim como o **regime de colaboração**, no tocante à educação, que delimitará com propriedade e clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado.

Portanto, a construção de um sistema nacional de educação passa necessariamente por se colocar em prática o regime de colaboração, incorporando mecanismos capazes de fortalecê-lo, não só na esfera vertical (União, Estados e Municípios) como na horizontal entre Municípios, tomando como referência a organização territorial do Estado.

Este parecer tem por objetivo analisar proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração entre entes federados, basicamente entre Municípios, numa espécie de colaboração horizontal, mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Isto significa **trabalhar em rede**, onde um grupo de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica.

Este trabalho em rede na concepção de arranjos educacionais (porque não deve existir um único modelo, como será visto mais adiante) constitui uma forma possível de se efetivar o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal<sup>1</sup>, com foco no que dispõe seu § 4º: *Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.*<sup>2</sup>

Há de se ressaltar que os arranjos de desenvolvimento da educação estão em consonância com a visão e os princípios estabelecidos no documento final da Conferência

---

<sup>1</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

<sup>2</sup> Ressalte-se que, pela Emenda Constitucional nº 59/2009, a Constituição Federal passou a prever a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos, (inciso I do art. 208). A citada Emenda Constitucional prevê que essa obrigatoriedade deve ser implementada progressivamente, até 2016, com apoio técnico e financeiro da União, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Nacional de Educação (CONAE – 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, Brasília (DF) 2010), o qual contemplou aspectos importantes referentes ao regime de colaboração, relacionando-o com a necessidade de um sistema nacional de educação. Destacam-se, no Eixo I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional:<sup>3</sup>

- a) a construção de um sistema nacional de educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. (página 21);*
- b) a ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração. (página 22);*
- c) a regulamentação do regime de colaboração e a efetivação do sistema nacional de educação dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino. Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional. (página 25);*
- d) para a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados algumas ações devem ser aprofundadas: (i) estimular a organização dos sistemas municipais de ensino. (página 26).*

Vale ressaltar que cabe ao Conselho Nacional de Educação, conforme a [Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995](#), no seu art. 7º, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, *atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional, assim como analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino.*

A Câmara de Educação Básica (CEB), pela Resolução CNE/CEB nº 4/2010, já havia disposto que *a concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional*”. (art. 7º)

Em seus debates, indicações, resoluções e pareceres, assim como neste, a CEB tem sempre, como não poderia deixar de ter, a perspectiva de que uma educação de qualidade social garantidora de acesso, permanência, aprendizagem e sucesso dos estudantes, configura-se como um direito assegurado a todos os brasileiros, conforme a Constituição Federal e leis infraconstitucionais de nosso país.

Repetindo a citada Resolução CNE/CEB nº 4/2010, *a garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série,*

---

<sup>3</sup> CONAE – 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, Brasília (DF) 2010

*resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo. (art. 8º)*

Comumente, o regime de colaboração previsto na Constituição e na legislação, é visualizado e posto em prática, em geral, na sua forma **vertical**, ou seja, de colaboração da União<sup>4</sup> com Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados com seus Municípios.

Este parecer pretende nortear a forma de cooperação **horizontal**, essencialmente entre entes federados do mesmo nível, no caso os Municípios, protagonistas e atores centrais do processo que visa a assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade e a desenvolvê-la no espaço geográfico a eles comum, mas de forma articulada com os Estados e União.

Pretende, também, responder a uma questão central, que consiste em indicar como pode a colaboração horizontal entre Municípios contribuir eficazmente para assegurar esse direito e esse desenvolvimento da educação.

Analisa-se, nesse sentido, uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração, aqui denominado **arranjo de desenvolvimento da educação (ADE)**. Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, **sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados**.

É importante registrar que o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministério da Educação, em 2007, já nascia com essa mesma percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre educação, território e desenvolvimento, ao reconhecer que é no território que as clivagens culturais e sociais se estabelecem e se reproduzem. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo Município, entre Municípios, entre Estados e entre regiões do País. Portanto, o PDE foi concebido na perspectiva de ser um instrumento capaz de enfrentar estruturalmente essas desigualdades em termos de oportunidades educacionais, que devem ser oportunizadas no conceito de arranjo educativo: *Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano de país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo*” (páginas 11 e 12 da publicação ministerial intitulada “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programa”) [1].

Trabalhar em forma de arranjo implica em cooperação entre os entes envolvidos, o que estabelece assim um importante vínculo com o regime de colaboração. Portanto, a construção de arranjos educativos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Naturalmente, o desafio que aqui se apresenta é como colocar em prática o regime de colaboração, na forma de arranjos educativos, de maneira que o país avance na oferta de uma educação de qualidade social, mediante o enlace educação e território. Este Parecer tem por objetivo procurar responder a esta questão e, assim, prover mecanismos de ações colaborativas por meio de arranjos de desenvolvimento da educação, na perspectiva de um sistema nacional de educação.

---

<sup>4</sup> A colaboração da União com os demais entes federados constante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) encontrou no Plano de Ações Articuladas (PAR), um especial instrumento, que assegura a sustentabilidade das ações previstas.

## **2. Federalismo, relações intergovernamentais e regime de colaboração**

Partindo da premissa que o ADE é uma das possibilidades do regime de colaboração entre os Municípios com a participação do Estado e União, e que tem potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social e a desenvolvê-la em determinado território, apresenta-se, a seguir, uma análise das relações intergovernamentais em nosso sistema federativo.

Ao contrário do estado unitário, o federalismo, como forma de organização territorial do Estado, estabelece princípios de autonomia e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados. A multiplicidade de governos locais legítimos e de sua participação nas decisões do governo central leva à definição do principal objetivo de uma Federação: compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes [2]. Segundo Hentz [3], em seu artigo “O Princípio Federativo e o Regime de Colaboração”, este princípio não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político; está calcado na idéia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados e Municípios, não há relação de subordinação, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração.

Nesse contexto, a coordenação federativa é essencial em qualquer Federação para garantir a necessária interdependência entre governos. Isto, por outro lado, envolve duas dimensões. A primeira, diz respeito à cooperação entre territórios, incluindo aí formas de associativismo e consorciamento. Trata-se da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de uma esfera de governo de entes federados diversos. A segunda dimensão da coordenação vincula-se à conjugação de esforços inter e intragovernamentais no campo das políticas públicas. Em uma Federação é comum haver mais de uma esfera governamental atuando num mesmo setor.

Uma coordenação federativa bem sucedida é, na verdade, um híbrido de práticas competitivas e cooperativas; as primeiras relacionadas com a participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, enquanto as práticas cooperativas se desenvolvem no campo das parcerias e dos arranjos integrados tanto no plano territorial, como naquele das políticas públicas [4]. A questão da coordenação federativa é, portanto, estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e sua importância tem crescido nas últimas décadas, por conta da combinação de fatores envolvendo a democratização, a descentralização e a ampliação das políticas sociais. Nessa visão, cabe ainda ressaltar que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm procurado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização em que o Município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos Estados.

Em seu pronunciamento, durante Seminário organizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) para discutir o Plano Nacional de Educação, em 1º de março de 2011, em Brasília, o secretário Carlos Abicalil do Ministério da Educação ressaltou a importância de um Pacto Federativo para organizar as competências que são comuns entre os Estado e seus Municípios de modo que se possa, assim, assegurar uma escola de melhor qualidade unitária, superando não só as desigualdades das condições de trabalho, relativas ao salário e carreira, como também aquelas relativas à acessibilidade dos cidadãos a esses estabelecimentos de ensino.

A resposta mais bem sucedida ao federalismo compartimentalizado encontra-se no desenho das políticas públicas. Na área da educação, o resultado constitucional pode ser considerado bem equilibrado do ponto de vista federativo. Esse equilíbrio é claramente ilustrado pelo do art. 211 da Constituição Federal, que estabelece que a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A efetivação do art. 211 pode ser resumida por meio dos níveis propositivos a seguir.

O primeiro deles foi uma divisão de competências mais descentralizadas da execução dos serviços educacionais, dando um peso importante aos Municípios. Esta atuação foi completada por outras normas constitucionais que garantiram bases financeiras para a realização deste processo e estabeleceram a adoção de uma gestão democrática no plano local.

O segundo deu-se com a adoção de elementos matizadores de uma “descentralização centrífuga”. Aqui, segundo Abrucio, Franzese e Sano [5], entra a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos educacionais. Nesse cenário, a União desenvolve um papel importante ao produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”, em conformidade com o § 1º do art. 211 da Constituição. A lógica desse artigo completa-se com a noção de regime de colaboração, promovendo a articulação dos entes federados nas várias ações educacionais que lhes cabem. A existência de redes duais, particularmente no Ensino Fundamental, de competências comuns de Estados e Municípios e de ações supletivas da União, impõe a necessidade de cooperação entre os níveis de governo para evitar sobreposições indesejáveis. É nesse contexto que se desenha o federalismo cooperativo proposto para a área educacional que foi reforçado com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

Aqui é importante ressaltar que, conforme Cury [6], a LDB nos arts. 11 e 18, em consonância com o art. 211 da Constituição, reconhece explicitamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Disso decorre que a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, no âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio e do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

Um marco na efetivação do regime de colaboração foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que trouxe pelo menos duas importantes novidades. A primeira, foi a criação de um fundo que aglutinaria recursos vinculados aos Estados e seus Municípios, com o objetivo de redistribuir este dinheiro conforme o tamanho da rede em termos de matrículas. Isso levou, sobretudo, à redistribuição horizontal dos recursos entre as municipalidades em cada Estado, incentivando a assunção de responsabilidades no Ensino Fundamental. A outra novidade, foi que caberia à União conceder verba suplementar aos Estados que não conseguiam atingir um valor mínimo no financiamento aluno/ano.

Em 2007, mediante a Lei nº 11.494, é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tomando como referência o FUNDEF, mas, ampliando o financiamento para toda a Educação Básica, ou seja, da Educação Infantil ao Ensino Médio. O desenho do FUNDEB, no que se refere a sua formulação, teve um contorno de participação bem distinto daquele do FUNDEF, mediante a efetiva participação de entidades e fóruns federativos vinculados à área educacional, como o CONSED e a UNDIME. Além do maior envolvimento das entidades e instituições, como também na amplitude de alcance para toda a Educação Básica, o FUNDEB trouxe também outro ponto importante em seu art. 7º, ao fixar o percentual de 10% como

parcela da complementação da União para ser distribuída aos fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Segundo Abrucio, Franzese e Sano [5], embora tenha havido uma melhoria em termos de negociação intergovernamental na passagem do FUNDEF para o FUNDEB, não ocorreu uma institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime de colaboração. Aqui está, segundo os autores, uma diferença importante da Educação em relação à Saúde ou mesmo à Assistência Social. Sem estas instâncias de interlocução, os avanços dependem mais da força de cada ente e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório. Em outras palavras, a Federação fica menos equilibrada e com menor *accountability* quando não há instituições adequadas para o processo de deliberação.

É importante ressaltar que as melhorias na coordenação federativa ocorridas nos dois últimos governos não implicam dizer que o país tenha hoje um regime de colaboração efetivo. Ainda segundo Abrucio, Franzese e Sano [5], *um dos mecanismos para a efetivação institucional do regime colaborativo seria o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os Municípios*. Nessa direção, estaria também a construção de um sistema nacional de educação, acompanhando, por sua vez, como já citado anteriormente, a importante medida tomada, em 14 de novembro de 2009, pela Emenda Constitucional nº 59, de reformulação do art. 214 da Constituição. Com a promulgação dessa Emenda, procurou-se claramente articular regime de colaboração e sistema nacional de educação. É importante salientar que a não institucionalização até aqui desse sistema tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro [7], enfatizando-se, assim, a necessidade de um órgão articulador para vencer tal lógica. O resultado desse processo, como consequência de uma história educacional de caráter tributário de políticas públicas, tem sido o da exclusão, revelada pelo alto índice de analfabetismo, pela pouca escolaridade dos brasileiros, pelo frágil desempenho dos estudantes e pela não universalização da Educação Básica em nosso país.

Apesar dos sucessos dos fundos federativos para a educação, não se pode esconder, infelizmente, os problemas que ainda persistem nos planos intra e intergovernamental. Por exemplo, a ausência, em geral, de um regime de colaboração legalmente estabelecido entre os entes federados, impacta diretamente na construção de políticas educacionais de médio e longo prazo. Não só as esferas de governo isoladamente, como também as suas relações interinstitucionais, sofrem pelas descontinuidades das políticas públicas, e em especial a Educação, pela sua forte capilaridade. A educação deve ser encarada como política de Estado, não de governo. De acordo com Dermeval Saviani [8], em entrevista ao Observatório da Educação, em junho de 2009, a educação deve ter uma estrutura que não esteja sujeita à política de conjuntura, aos mandatos governamentais, ou seja, a educação precisa ser moldada em estruturas que estejam mais fortemente blindadas às descontinuidades políticas partidárias. Segundo o mesmo autor, é preciso romper com a descontinuidade.

Outro fator que impacta diretamente na construção de políticas de longo prazo são as influências políticas na definição de cargos técnicos, a começar pela indicação política de cargos de gestores escolares. Esse contexto também influencia diretamente nas relações entre os entes federados na construção dessas políticas públicas. Não se pode também esquecer que, na sua larga maioria, os Municípios sofrem com a ausência de quadros técnicos necessários à elaboração de projetos capazes de alavancar recursos para o financiamento da educação local, visando ao enfrentamento de uma oferta educacional de qualidade para todos.

Cabe ressaltar, ainda, que a descontinuidade das políticas educacionais pelos motivos já aqui destacados, afeta não somente o setor educacional, mas a sociedade como um todo, dada a imbricação entre as diferentes dimensões da vida social: trabalho, cultura, saúde, política, ciência, educação, entre outras. A reflexão e a demanda por políticas públicas que

integrem e articulem essas diferentes dimensões, bem como a denúncia dos efeitos perversos da descontinuidade dessas políticas, sobretudo, aqueles que incidem sobre coletivos sociais com um histórico de desigualdade e discriminação, têm como protagonistas os movimentos sociais, as diversas formas de ações coletivas e demais organizações da sociedade civil.

Um dos caminhos para se sobrepor a tais questões (descontinuidade, ausência de quadros técnicos, estratégias de cooperatividade horizontal) passa por pensar a educação no contexto da articulação territorial. Nesse sentido, o modelo mais importante de articulação territorial no Brasil é o consorciamento e, por isso, merece a seguir um capítulo à parte neste Parecer.

### **3. Consórcios públicos**

Consórcio público [9] é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da [Lei nº 11.107/2005](#), para estabelecer relações de cooperação federativa para a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A associação dos entes federados na formação de consórcios públicos pode ocorrer mediante a participação de entes de uma mesma esfera de governo. Esta envolve a participação apenas de Municípios, ou de Estados e o Distrito Federal. Pode ocorrer também a constituição de consórcios públicos com a participação de entes de duas ou das três esferas de governos da Federação, ou seja, Municípios, Estados e Distrito Federal, e União. Entretanto, conforme estabelece o art. 36 do Decreto Federal nº 6.017/2007, a União somente participará de consórcio público de que também faça parte o Estado ou todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Trata-se de importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre os governos municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União, para desenvolvimento de projetos, obras, serviços e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar as ações relativas às suas finalidades específicas.

Os consórcios públicos também podem se constituir num importante espaço de diálogo e fortalecimento das relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos.

Por meio do consórcio público, os Municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios.

O ato de formação de um Consórcio Público Intermunicipal (CPI) implica na necessidade de uma definição clara de interesse do consórcio, uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e, fundamentalmente, tais acordos de cooperação devem necessariamente ser aprovados pelas casas legislativas de todos os entes consorciados.

De acordo com Prates [10], no que se refere às receitas para a constituição de um fundo, que possibilitará ao consórcio a efetivação de sua missão, os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do Contrato de Rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados, como da União (Fundo Nacional de Saúde, educação etc.). Outros pontos destacados dizem respeito ao maior controle dos recursos públicos, uma vez que os consórcios são fiscalizados por Tribunais de Contas, bem



como ao estabelecimento de normas para saída/exclusão de um ente pertencente ao consórcio e, fundamentalmente, para proporcionar maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada.

Segundo Cruz [11], no tocante aos consórcios públicos intermunicipais, os entes consorciados somente disponibilizarão recursos ao consórcio mediante contrato de rateio, que, por sua vez, será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não poderá ser superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objetivo exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

De acordo com os dados do IBGE de 2009, de um total de 5.564 Municípios brasileiros, mais de 80% declararam fazer parte de alguma modalidade de CPI. Entretanto, Prates [10] chama a atenção de que é preciso fazer algumas ressalvas com relação a essa proporção, isso porque grande parte desses CPIs não possui uma densidade institucional que efetivamente possa representar algum ganho para a sociedade onde estão inseridos. Nesse sentido, é bastante comum a existência de CPIs bastante fragilizados do ponto de vista de sua operacionalidade.

Em nosso País, o maior desenvolvimento de consórcios intermunicipais se deu no setor da saúde, acompanhado pelas áreas de meio ambiente e desenvolvimento urbano [12], mais precisamente, os números de CPIs observados são 2.323, 974 e 847, respectivamente. Na área de educação, o número de CPI chega apenas a 398 em todo o país.

Do ponto de vista paradigmático, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, no Estado de São Paulo, é, sem dúvida, o caso mais representativo, cuja inspiração intelectual e política veio do então prefeito de Santo André, Celso Daniel [13]. Embora não tenha sido o único e nem o primeiro a se constituir no período da redemocratização do País, ele teve um peso muito importante na agenda federativa por duas razões. A primeira por ter sido criado em um ambiente político e com objetivos muito complexos. E a segunda decorreu do fato de ter sido o caso que mais influenciou na revisão da legislação e que se refletiu na promulgação da Lei nº 11.107/2005. Vale ainda ressaltar que, após 20 anos de existência, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC conseguiu sobreviver. Além disso, esta experiência foi inspiradora na construção de vários outros arranjos cooperativos. A aprovação da legislação do consórcio público é, sem dúvida, um marco para as formas de colaboração intergovernamental.

Outro importante consórcio intermunicipal foi o das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, formado por 40 Municípios, 40 empresas e organizações não governamentais, que tem por objetivos promover não apenas a conscientização dos problemas e identificar as possíveis soluções relacionadas ao uso, gerenciamento e conservação dos recursos hídricos e ambientais, mas também sensibilizar sobre a implantação de gestões intermunicipais e participativas de bacias. Esse consórcio, segundo Cruz [11], é um arranjo institucional que, ao longo dos anos, foi se diferenciando: no início de sua atuação era formado apenas com membros do poder público e, na década de 90, incluiu novos membros na sua estrutura organizacional, como empresas. Essa experiência avançou na discussão de que, na temática do desenvolvimento local, é necessário transpor a atuação do poder público para outros atores (empresários, professores da rede de ensino etc.).

Por fim, vale aqui, ainda, registrar duas outras formas de organização, que não incorporam diretamente o processo de consorciamento, mas se aplicam bem na importância do trabalho cooperativo no âmbito do associativismo territorial. A primeira refere-se à forma como os Conselhos de Secretários se organizam, tanto na esfera estadual como municipal. No campo da Educação, por exemplo, na esfera dos Estados, os Secretários se organizam por meio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), enquanto na esfera dos

Municípios essa organização se dá pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A outra experiência refere-se à forma de oferta de Educação Escolar Indígena com base na organização em territórios etnoeducacionais, conforme Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, que prevê, em seu art. 5º, o apoio técnico e financeiro da União às ações voltadas à ampliação da oferta da educação escolar às comunidades indígenas. O apoio financeiro do Ministério da Educação é orientado a partir das ações previstas e pactuadas no plano de ação de cada território etnoeducacional, cujas ações estão previstas, por sua vez, no Plano de Ações Articuladas (PAR) de que trata o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que será mais adiante considerado.

### **3.1 Experiências de implementação dos arranjos de desenvolvimento da educação**

Como já foi aqui ressaltado, os arranjos de desenvolvimento da educação representam uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração. Estes arranjos possuem uma forte característica intermunicipal, e contam com a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município.

É importante, inicialmente, que os municípios participantes do arranjo identifiquem os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade da educação local. Isto significa, por sua vez, a necessidade de se levantar todas as informações, com base nos instrumentos oficiais, tais como Censo Escolar, Pnad/IBGE, Prova Brasil, Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros, que possam assim retratar de forma ampla tais indicadores.

Em 2007, com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ministério da Educação, ciente desse desafio, lança o Plano de Ações Articuladas (PAR) visando, por um lado, a fortalecer o regime de colaboração, e por outro, combater as descontinuidades das políticas públicas. Isso deveria também assegurar a sustentabilidade das ações previstas no próprio PDE. Ao contrário dos convênios tradicionais, o PAR é elaborado a partir da utilização do instrumento de avaliação de campo com a participação de especialistas externos, gestores e educadores locais, conferindo-lhe, assim, uma maior participação e comprometimento para o alcance de metas educacionais. O PAR é elaborado tomando como referência quatro dimensões: (a) gestão educacional, (b) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, (c) práticas pedagógicas e avaliação, e (d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impedimento para o desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, o que é um impedimento para o alcance de metas de longo prazo para cada escola ou rede de ensino.

Essa nova concepção de pensar a educação permitiu a construção orgânica dos primeiros modelos de arranjos de desenvolvimento da educação, ao considerar o PAR como o instrumento de referência na definição de estratégias de atuação entre Municípios para alavancar os indicadores locais de Educação, *trabalhando em regime de colaboração, mas sem ferir as respectivas autonomias, em consonância com os princípios federativos*. Por outro lado, o PAR não é uma política de Estado e sim, de governo. É desejável assim que no futuro este esforço se direcione mais precisamente às políticas de Estado, tal como o Plano Nacional de Educação e os respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

Portanto, nos primeiros arranjos, esses indicadores foram extraídos do PAR, por ser uma ferramenta de diagnóstico e planejamento da educação local. O PAR, como tal, permite que os Municípios avaliem por meio de notas de 1 a 4 os principais indicadores relativos a

essa educação. Esta avaliação permite conhecer as condições do sistema educacional local e serve como base para definições de estratégias e financiamento por parte do próprio Ministério.

A informação gerencial para os Municípios se baseia, portanto, nas notas atribuídas a cada indicador das quatro dimensões do PAR, ou seja:

- Gestão educacional
- Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar
- Práticas pedagógicas e avaliação
- Infraestrutura física e recursos pedagógicos

Um caminho desejável para estruturar um arranjo de desenvolvimento da educação inclui as três seguintes iniciativas:

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

No início da estruturação dos primeiros ADE foram levantados e apresentados os indicadores do PAR nas quatro dimensões dos Municípios envolvidos, que serviram, por sua vez, de base na definição dos indicadores priorizados por esses Municípios na chamada oficina de priorização. Para ajudar na priorização desses indicadores, as informações foram apresentadas no formato de matrizes, ou seja, de quatro matrizes do PAR, uma matriz para cada dimensão. O objetivo foi o de mostrar facilmente a situação de cada indicador para o conjunto de Municípios, em termos de um valor médio variando de 1 a 4 e sinalizando: entre 1 e inferior a 2, situação de fragilidade do indicador para o conjunto de Municípios; entre 2 e inferior a 3, situação a merecer uma certa atenção; entre 3 e 4, situação de ter sido alcançada, em relação ao conjunto dos Municípios, a meta estabelecida.

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

Tabela 1. Situação dos indicadores da dimensão Gestão Educacional

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR - DIMENSÃO 1. GESTÃO EDUCACIONAL																					
1. GESTÃO EDUCACIONAL	1.1-Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino									1.2-Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada			1.3-Comunicação com a Sociedade				1.4-Suficiência e estabilidade da equipe escolar		1.5-Gestão de Finanças		
	Municípios / Indicadores	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	1	2	3	4	1	2	1	2
Açailândia	2	1	3	2	3	2	4	2	4	3	3	3	3	3	4	4	3	2	3	3	
Alto Alegre do Pindaré	2	4	3	2	3	2	3	-	-	3	2	3	3	3	4	4	3	2	3	3	
Anajatuba	1	1	4	1	4	1	4	4	-	2	1	2	3	2	3	3	3	4	4	4	
Arari	1	1	2	2	4	1	1	2	1	1	1	2	4	4	4	3	3	2	3	3	
Bom Jesus da Selva	1	2	3	2	2	1	4	3	3	3	1	3	3	4	4	3	3	4	3	3	
Cidelândia	2	1	2	2	4	1	4	3	1	3	1	2	1	-	4	2	3	2	2	1	
Igarapé do Meio	2	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1	3	3	2	3	1	3	2	2	3	
Itapecuru Mirim	1	1	3	2	3	1	3	3	1	3	3	3	3	-	4	4	3	4	-	4	
Miranda do Norte	4	4	3	2	3	1	2	2	1	2	2	2	1	-	4	4	4	4	3	3	
Pindaré Mirim	3	3	3	1	3	1	4	2	1	1	1	1	3	3	2	1	3	3	3	3	
Santa Rita	1	1	2	1	2	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	4	4	3	3	1	3
S. Pedro da Água Branca	2	1	3	1	3	2	3	1	1	3	1	4	1	-	4	2	3	3	4	3	
Tufilândia	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	3	
Vitória do Mearim	2	4	3	2	2	1	4	3	1	3	1	2	1	-	4	4	2	4	3	3	
Buriticupu	2	2	3	2	3	1	3	3	3	3	1	3	3	0	4	0	4	3	4	3	
Vila Nova dos Martírios	1	3	4	1	4	1	4	4	1	3	1	2	1	2	4	4	2	3	4	4	
Índice	1,8	2,0	2,8	1,6	2,8	1,2	3,0	2,3	1,5	2,4	1,4	2,4	2,2	2,3	3,6	2,8	2,9	2,9	2,9	3,1	
Legenda																					

Tabela 2. Situação dos indicadores da dimensão Formação

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR - DIMENSÃO 2. FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR													
2.FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR	2.1-Formação inicial de Professores da Educação Básica				2.2-Formação Continuada de Professores da Educação Básica			2.3-Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas			2.4-Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03		2.5-Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar
	Municípios / Indicadores	1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	1	2
Açailândia	-	4	3	3	3	4	3	4	-	-	-	4	3
Alto Alegre do Pindaré	-	1	3	3	3	3	3	3	-	-	-	-	2
Anajatuba	4	4	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Arari	1	1	2	2	1	4	1	1	-	-	-	1	1
Bom Jesus da Selva	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cidelândia	1	1	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1	3
Igarapé do Meio	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Itapecuru Mirim	4	4	2	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1
Miranda do Norte	4	4	3	4	1	4	3	3	2	2	2	1	3
Pindaré Mirim	4	4	2	3	1	2	1	1	2	2	2	1	1
Santa Rita	-	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1
S. Pedro da Água Branca	1	1	2	3	1	2	1	1	2	2	2	1	1
Tufilândia	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vitória do Mearim	-	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Buriticupu	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Vila Nova dos Martírios	3	3	3	1	4	3	1	1	1	1	1	1	4
Índice	2,2	2,4	2,3	2,4	1,7	2,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,2	1,7	1,7

Tabela 3. Situação dos indicadores da dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR - DIMENSÃO 3. PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO								
3. PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	3.1-Elaboração e Organização das práticas pedagógicas				3.2-Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem			
	Municípios / Indicadores	1	2	3	4	1	2	3
Açailândia	4	3	3	4	3	4	3	3
Alto Alegre do Pindaré	2	3	3	3	3	4	4	3
Anajatuba	1	3	3	3	3	1	3	1
Arari	2	3	3	4	3	1	3	3
Bom Jesus da Selva	2	3	3	2	3	3	3	1
Cidelândia	2	3	2	1	3	3	3	2
Igarapé do Meio	2	2	2	2	2	2	2	1
Itapecuru Mirim	-	3	2	1	3	3	4	1
Miranda do Norte	4	3	4	1	3	3	3	2
Pindaré Mirim	2	2	2	3	1	1	2	1
Santa Rita	2	3	2	1	3	1	4	1
S. Pedro da Água Branca	-	3	3	1	2	3	2	2
Tufilândia	2	2	1	1	2	1	3	1
Vitória do Mearim	2	3	3	1	2	1	3	1
Buriticupu	2	3	2	1	2	3	3	1
Vila Nova dos Martírios	3	2	3	1	2	1	3	1
Índice	2,3	2,8	2,6	1,9	2,5	2,2	3,0	1,6

Tabela 4. Situação dos indicadores da dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos.

SÍNTESE DO INDICADOR DO PAR - DIMENSÃO 4. INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS														
4. INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	4.1-Instalações físicas gerais							4.2-Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública		4.3-Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais				
	Municípios / Indicadores	1	2	3	4	5	6	7	1	2	1	2	3	4
Açailândia	1	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Alto Alegre do Pindaré	2	3	1	2	3	2	2	3	2	3	2	1	1	3
Anajatuba	1	1	1	2	1	2	2	1	2	3	2	1	1	4
Arari	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	1
Bom Jesus da Selva	1	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2	1	1	3
Cidelândia	1	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	4
Igarapé do Meio	1	1	1	2	2	1	1	1	2	1	2	1	1	2
Itapecuru Mirim	2	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	1	3
Miranda do Norte	1	1	2	2	3	1	2	2	2	2	2	2	1	2
Pindaré Mirim	1	1	1	3	1	2	3	1	2	2	2	1	1	3
Santa Rita	1	1	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2
S. Pedro da Água Branca	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1	3
Tufilândia	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Vitória do Mearim	2	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	4
Buriticupu	1	1	2	2	3	2	2	1	2	1	3	2	2	3
Vila Nova dos Martírios	1	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	2	1	4
Índice	1,2	1,1	1,4	2,0	1,9	1,4	1,9	1,3	1,9	1,8	2,0	1,4	1,2	2,8

Nesse exemplo de arranjo, que se encontra em desenvolvimento, com o apoio direto do Ministério da Educação, da Comunidade Educativa (CEDAC), da Fundação Vale e do Movimento Todos Pela Educação, todos trabalhando em regime de cooperação com este conjunto dos Municípios dele participante, constata-se de pronto que: a) os indicadores das

dimensões 2 (Formação) e 4 (Infraestrutura) são aqueles com maiores problemas, ou seja, os de maior fragilidade; b) para alguns indicadores a situação média dos Municípios é de fragilidade (cor vermelha), mas ainda assim é possível identificar Municípios para estes indicadores numa situação bastante favorável (valor 3 ou 4); e que, portanto, podem servir de “âncoras” para mudar situações locais. Ainda exemplificando, o indicador 9, que trata do Plano de Carreira dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, da área Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da dimensão Gestão Educacional, apresenta um valor médio de 1,5 para este indicador; portanto, trata-se de uma situação de fragilidade educacional. Entretanto, os Municípios Açailândia e Bom Jesus da Selva apresentam, respectivamente, valores de 4 e 3 para esse indicador, ao menos na auto-avaliação de cada um deles. Confirmando essa situação, esses Municípios podem contribuir, a partir do caminho trilhado para alcançar tais resultados, para melhorar a situação desse mesmo indicador para os demais Municípios.

A simplicidade do modelo do valor médio do indicador e o retrato de sua situação, mediante a utilização de um jogo de três cores, facilitam a percepção global da situação educacional regional. Com esse modelo, é possível rapidamente verificar os indicadores que devem exigir um maior esforço de cooperação entre os Municípios para reverter o quadro local. Observa-se também, de forma rápida, que pode existir uma situação crítica do indicador para o conjunto dos Municípios, mas não necessariamente para um ou mais Municípios, que podem colaborar no sentido de repassar sua(s) experiência(s) para os demais Municípios. Esse é um bom exemplo para colocar em prática o desejável regime de colaboração.

É interessante ressaltar que o mapa estratégico, referido anteriormente, deve funcionar como um guia do arranjo, visto que para cada dimensão estão explicitados os indicadores que serão trabalhados em conjunto pelos Municípios. Elaborado como documento final da reunião da priorização, ele se constitui assim em um importante instrumento de orientação durante o processo de implementação das ações prioritárias, que farão com que as metas do PAR sejam alcançadas. Portanto, os passos realizados na estruturação dos primeiros arranjos foram:

- I – apresentação para todos os atores locais da proposta do ADE, com a participação dos três entes federados da área educacional;
- II – mobilização dos Municípios;
- III – definição de uma equipe que para liderar o processo de implantação;
- IV – levantamento dos indicadores educacionais dos Municípios;
- V – preparação da reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do arranjo;
- VI – organização das ações para gerenciamento do arranjo;
- VII – definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação do arranjo.

Em 2009 com apoio do movimento Todos Pela Educação, e em parceria com diferentes instituições públicas e privadas, quatro arranjos foram implantados:

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

Situação atual: Este arranjo incentivado pelo Instituto Votorantim serviu de modelo inicial e inspirou os demais arranjos. Infelizmente, após a definição do mapa estratégico, o arranjo teve dificuldades operacionais e encontra-se desativado.

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

Situação atual: Este arranjo foi incentivado pelo SESI-PE, com apoio da CNI, e encontra-se em funcionamento.

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

Situação atual: Este arranjo foi incentivado pela Fundação Vale e estruturado pela Comunidade Educativa (CEDAC). Os seus exitosos resultados inspiraram a Vale a trabalhar em formato de arranjo em todos os Estados e Municípios onde atua. Hoje são sete arranjos em seis Estados com a participação de mais de 100 Municípios. Esta iniciativa levou também a Natura a implantar com a CEDAC um arranjo em Benevides no Pará.

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

Situação atual: Este arranjo teve a iniciativa exclusiva dos Municípios desta região de São Paulo, mediante a liderança do Município de Votuporanga. O arranjo encontra-se em plena atividade e, recentemente, um projeto para alavancar os indicadores educacionais da região foi elaborado na concepção de arranjo e encaminhado ao Ministério da Educação.

#### **4. Mérito**

Possivelmente o maior número de consórcios na área da Saúde deve-se à existência de um Sistema Nacional de Saúde que é o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual, apesar de suas limitações financeiras face ao tamanho da demanda populacional e imperfeições de gestão, tem blindado as macropolíticas da saúde contra as descontinuidades de governos.

Por outro lado, o Brasil, apesar de ter uma educação nacional, não possui ainda, como já aqui sublinhado, um sistema nacional de educação. Como resultado, esta área tem sofrido mais com as descontinuidades das políticas públicas em função das mudanças governamentais, especialmente na esfera municipal.

Nesse sentido e com base nas experiências já desenvolvidas no contexto dos arranjos de desenvolvimento da educação, este Parecer deve contribuir, como previamente ressaltado, para o processo de implementação do regime de colaboração entre os entes federados, com ênfase na colaboração horizontal entre municípios, mas de forma articulada com os Estados e União, com vistas ao cumprimento dos preceitos da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na busca da construção de um sistema nacional de educação.

No contexto de uma estrutura federativa, em que convivem sistemas educacionais autônomos, faz-se necessária a implementação de um regime de colaboração que dê efetividade ao projeto da Educação Nacional. Nesse sentido a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual com suas peculiares competências, são chamados a transformar a educação básica em um conjunto orgânico, articulado, planejado sistematicamente que responda às exigências dos educandos, das aprendizagens nas diversas fases do desenvolvimento físico, intelectual, emocional e social.

Neste Parecer, adota-se o entendimento de que a implementação do regime de colaboração tem as suas bases na concepção de educação expressa nos diversos Planos de Educação, visando entre outros aspectos:

I – garantir o direito à Educação, por meio da oferta de uma Educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;

II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações tais como: planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação;

III – promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;

IV – incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços;

V – estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os Municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;

VI – considerar tais Planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

Estruturar um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) para o enfrentamento desses desafios requer **trabalho em rede** [14], no qual um grupo de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação. Fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos mais flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis, por sua vez, tendem a reagir lentamente a novas situações. Naturalmente, a tarefa de quebrar estruturas antigas não é simples, exige uma nova postura, requer tempo e perseverança.

O trabalho em rede, caracterizando o conceito de arranjo, depende de sua gestão, expressa não só pelo gestor da rede: se ele domina – ou não – os desafios de gerir a rede, mas também do comprometimento da equipe gestora, que sob sua liderança, deve ser capaz de alinhar metas, oferecer supervisão, prevenir o colapso de comunicação, coordenar múltiplos parceiros, gerenciar a tensão entre competição e colaboração e, por fim, superar a falta de dados e de habilidades. Conseguir congruência em relação a metas não é tão fácil assim, especialmente no setor público. Uma forma de incongruência de objetivos pode surgir, por exemplo, quando os membros da rede buscam maximizar seus próprios interesses, em detrimento do bem comum. Na gestão dos arranjos educativos intermunicipais, o gestor da rede deve ser da esfera pública de atuação, possuindo as características acima.

Na estruturação de um arranjo, a comunicação exerce um papel-chave, no sentido da democratização das informações, da atualização do fluxo dessas informações e da articulação das ações. O desempenho insatisfatório de qualquer um dos atores envolvidos na rede/arranjo pode colocar em perigo o desempenho do todo. Segundo o professor Phillip Cooper, da Universidade de Vermont, a rede como um todo é tão forte quanto seu componente mais frágil, o que torna a escolha de cada parceiro uma questão crítica.

Na estruturação de um arranjo não se pode, também, esquecer o problema da **responsabilização**, possivelmente o mais difícil de ser superado pela gestão em rede. Por exemplo, a quem responsabilizar se algo sai errado quando a autoridade e a responsabilidade



são divididas? Questão essa cuja superação passa pela definição da hierarquia das responsabilidades. Ou seja: quem deve prestar conta a quem.

Apesar desses desafios, a natureza multifacetada da questão da qualidade da educação, alinhada com as questões da necessidade de se institucionalizar o regime de colaboração entre os entes federados para o devido enfrentamento, tanto das descontinuidades das políticas públicas, e em especial àquelas da educação de forte capilaridade social, como da escassez de quadros técnicos para a elaboração de projetos e programas, leva a propor a implantação de arranjos educativos como um caminho para promover o desenvolvimento da educação local.

Para dar início à estruturação e implementação de um arranjo de desenvolvimento da educação, em uma determinada região, é importante identificar, com a desejável participação do Governo Estadual, levando em conta a existência de seus órgãos regionais de educação, de forma a não quebrar o planejamento territorial de atuação desse Estado, todas as instituições e organizações que estejam atuando localmente na área educacional, evitando assim sobreposições de ações e alinhando os esforços.

A experiência nos primeiros arranjos tem mostrado que este processo pode ser iniciado tanto pela esfera pública de atuação como privada, mas em ambos os casos a estruturação do arranjo, e sua eventual implantação, passa necessariamente pela articulação nas três esferas do setor público: federal, estadual e municipal, para que haja congruência, sem a qual o arranjo não deve ser iniciado.

Tendo a aprovação dos entes públicos, o passo seguinte é motivar todos os atores locais para o trabalho em rede, em colaboração, evitando assim as indesejáveis sobreposições de esforços. Nessa fase inicial, é determinante para o sucesso do arranjo a definição de um agente local, ou seja, o gestor do arranjo, que seja o facilitador, o ponto focal capaz de mobilizar todos os entes envolvidos.

Por fim, nesta etapa de implementação de um arranjo, é fundamental reforçar o papel do Estado, em que os Municípios participantes estão situados, no sentido de se evitar qualquer sobreposição em termos de um planejamento territorial previamente estabelecido. Um passo importante, nessa direção, seria a criação de um Conselho de Gestão Intergovernamental entre os Municípios e o Estado, com a inclusão de outros agentes e instituições colaborativas no desenvolvimento da educação local, para que discutam e implementem soluções comuns. Este Conselho pode ser fundamental para a Educação ganhar um sentido de sistema, como a Saúde. Além disso, os governos estaduais poderiam fazer uma divisão regional dentro de seus territórios, e em cada uma dessas faixas poderiam ter políticas comuns para fomentar e multiplicar os ADEs. Dessa forma, pode-se ter uma visão mais sistêmica do território, facilitando o planejamento, analogamente ao que está sendo feito nos territórios etnoeducacionais para a oferta de Educação Escolar Indígena. Com este desenho, a própria União pode, como faz nesses últimos, entrar com recursos, gastando-os de forma mais eficiente e com critérios objetivos. Esse é, sem dúvida, um passo estratégico na direção de um efetivo sistema nacional de educação.

A gestão do arranjo deve ser conduzida pelo gestor do arranjo, em conjunto com o Conselho de Gestão Intergovernamental, tendo não só a responsabilidade de mobilizar, gerir e organizar os principais eventos e ações do arranjo, como também de assegurar que as ações planejadas sejam efetivamente implementadas. Em todos os arranjos, implantados até aqui, ficou clara a importância deste gestor. É recomendável que o mesmo seja de um dos Municípios do arranjo.

A principal característica a distinguir neste gestor local é sua proximidade com a prática de gestão de projetos e de coordenação direta de ações educacionais. Deve ele ter experiência com a prática cotidiana da educação em nível local. Sua atuação deve estar necessariamente articulada com a atuação dos gestores locais do PAR, constituindo assim a equipe de gestão operacional do arranjo, que deve incluir necessariamente representantes das

diretorias regionais de educação. Aplica-se a situação de mais de um representante quando os municípios participantes do arranjo estiverem situados em mais de uma regional.

Outro aspecto importante da gestão trata-se da necessidade de se estabelecer com clareza os papéis e responsabilidades de cada um dos integrantes do arranjo, para garantir a coerência entre as ações e permitir o acompanhamento e responsabilização de cada um. Assim, é essencial que cada integrante saiba desde o início do arranjo qual será sua atuação e o que se espera dele, de modo que o acordo das múltiplas vontades e necessidades, identificadas ao longo da construção do arranjo, seja amparado numa estrutura permanente. Uma das formas que melhor representa o estágio de amadurecimento da federação brasileira é o consórcio público.

Vale ainda registrar que os primeiros arranjos, iniciados em 2009, seguiram percursos distintos no que se refere a sua implementação. Apesar disso, foi interessante constatar que alguns aspectos têm se mostrado igualmente relevantes para todos, independentemente do modelo de gestão pública adotado. Com base nas observações dessas características, algumas sugestões podem ser feitas para colaborar na implementação da metodologia de arranjos de desenvolvimento da educação. Por exemplo, após a sua estruturação, é importante estimular no arranjo a definição de metas de curto, médio e longo prazo em relação às ações prioritizadas, pois isto estimula sua continuidade ao longo do tempo e pode fortalecer seu caráter de permanência, não se limitando a uma ação pontual. Nesse sentido, é importante estabelecer metas que sejam de efetivo interesse comum ao maior número possível de Municípios participantes do arranjo, visando motivá-los a continuar o trabalho em rede. O comitê de gestão do arranjo deve ter este papel de levantar possibilidades de ações e demandas concretas com vistas a sua solução e ao trabalho conjunto.

Finalmente, o estabelecimento de parcerias com outras instituições no arranjo mostrou-se benéfica a sua realização. Essas instituições podem ser importantes parceiros, tanto por meio do financiamento de ações quanto pela organização e mobilização do arranjo, mas sempre atuando de forma colaborativa, como uma colaboração transversal aos regimes colaborativos vertical e horizontal. **É importante ressaltar que esta colaboração ocorra sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.**

É importante que os parceiros envolvidos estejam realmente motivados para colaborar, evitando mudanças de estratégias no meio do processo.

Conclui-se que a metodologia de arranjos de desenvolvimento da educação pode ser utilizada dentro de diferentes contextos, desde que alguns pontos sejam observados. Cabe aos Municípios com interesse de desenvolver esta metodologia a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para garantir o sucesso da metodologia, adaptar o modelo às condições locais, potencializando os recursos existentes. Atendo-se à educação escolar, o mais importante para sucesso da metodologia é o compromisso dos Municípios em trabalhar em rede, em regime de colaboração articulado com Estado e União, para conseguirem melhorar a qualidade do ensino público de sua região.

## II – VOTO DA COMISSÃO

A concepção de trabalho em rede para alavancar ações colaborativas, por intermédio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), constitui um importante instrumento de gestão pública da educação mediante o fortalecimento e a implementação do regime de colaboração entre os entes federados e a sociedade civil. Estas ações colaborativas, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de

forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, **sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.**

Além disso, esses arranjos podem diretamente contribuir para: a) reduzir os efeitos negativos das descontinuidades das políticas públicas na área de educação que tanto afetam a qualidade do ensino, b) superar as dificuldades da ausência de quadros técnicos especializados nos Municípios, visando à elaboração de planos e projetos de financiamento da educação, e c) acelerar o desenvolvimento educacional mediante, quando necessário, a implantação de consórcios públicos intermunicipais.

Sua implementação promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical visando, entre outros aspectos, a:

I – garantir o direito à educação, por meio da oferta de uma educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;

II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado, que possa incluir ações tais como: planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação;

III – promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;

IV – incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços;

V – estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os Municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação,

VI – considerar tais Planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

Assim, esta Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no cumprimento de seu papel institucional e social, entende e reconhece que ações colaborativas, no formato de arranjos de desenvolvimento da educação, devam ser instituídas e deva ser incentivada a sua implementação como um dos instrumentos da gestão pública da educação, que fortalece o regime de colaboração entre os entes federados e entre estes e a sociedade civil, com potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social em determinado território. Promove, ainda, a educação como política de estado e não de governo, o que é fundamental para a estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação.

O presente Parecer foi aprovado pela Comissão encarregada do estudo e constituída pela Portaria CNE/CEB nº 7/2010, decorrente d Indicação CNE/CEB nº 5/2010, composta pelos conselheiros César Callegari (presidente), Mozart Neves Ramos (relator), José Fernandes de Lima, Rita Gomes do Nascimento e Adeum Hilário Sauer, e ora é submetido à apreciação da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com proposta de resolução, nos termos do projeto em anexo, dispondo sobre a implementação do regime de colaboração mediante arranjo de desenvolvimento da educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação.

Brasília (DF), 30 de agosto de 2011.

Conselheiro César Callegari – Presidente

Conselheiro Mozart Neves Ramos – Relator

Conselheiro Adeum Hilário Sauer - Membro

Conselheiro José Fernandes de Lima – Membro

Conselheira Rita Gomes do Nascimento – Membro

### **III – DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Básica aprova, por unanimidade, o voto da Comissão.

Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2011.

Conselheiro Francisco Cordão – Presidente

Conselheiro Adeum Hilário Sauer – Vice-Presidente

## Referências

- [1] “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas”, Ministério da Educação (2008).
- [2] Burgess, M. “Federalism and Federation: a reappraisal”, em *Comparative Federalism and Federation*, Michael Burgess & Alain Gagnon (orgs). Harvester/Wheatsheaf, London (1993).
- [3] Hentz, P., “O Princípio Federativo e o regime de Colaboração”, art. apresentado na XXXII Reunião do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Fortaleza (2009).
- [4] Abrucio, F.L. “A Coordenação federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*, 24/junho (2005).
- [5] Abrucio, F.L., Franzese, C, e Sano, H. “Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios”, em *Estados, Instituições e Democracia: República*, Ed. Distrito Federal: IPEA, página 55, Brasília (DF) (2010).
- [6] Cury, C.R.J. “Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma Educação Igualitária e Federativa”, *Educ. Soc.*, vol. 29, Nº 105, p. 1187-1209 (2008).
- [7] Gracindo, R.V., “Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos”, em *Da Conae ao PNE 2011-2020*, Ronca, A.C.C. e Ramos, M.N. orgs, Fundação Santillana e Editora Moderna, São Paulo (2010).
- [8] Saviani, D. “Regime de Colaboração é o Caminho para Organizar o Sistema Nacional de Educação”, entrevista ao Observatório da Educação, 10 de junho (2009).
- [9] Batista, S., “O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos” / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1). ISBN 978-85-86836-28-2
- [10] Cruz, M.C.M.T., “Cooperação Intermunicipal: Arranjos Institucionais como Instrumento para o Desenvolvimento Local e a Experiência Paulista”, Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM (2011).
- [11] Prates, A.M.Q., “Articulação Intergovernamental: O Caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil”,
- [12] De acordo com os dados do IBGE 2006, o número de consorciamentos de direito privado intermunicipal, mostrou que a área de saúde foi bem superior às demais áreas; enquanto esta área apresentou 1.906 Municípios consorciados, seguida pela área de meio ambiente com 387. A área de educação apresentou apenas 248 Municípios consorciados.
- [13] Abrucio, F.L. e Soares, M.M. “Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC”, *Pesquisas No 24*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer (2001)
- [14] Goldsmith, S. e Eggers, W.D., “Governar em Rede – O Novo Formato do Setor Público”, Editora Unesp, Brasília (DF) (2006).

## PROJETO DE RESOLUÇÃO

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

O Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, no uso de suas atribuições legais, e de conformidade com o disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95, com base no § 1º do art. 8º, no § 1º do art. 9º e no art. 90 da Lei nº 9.394/96, e com fundamento no inciso VII do art. 206 e do § 1º do art. 211 da Constituição Federal, assim como no inciso IX do art. 3º e no inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96 e no Parecer CNE/CEB nº /2011, homologado por despacho do Senhor Ministro da Educação, publicado no DOU de de de 2011,

### CONSIDERANDO

O art. 211 da Constituição Federal, no seu § 4º prevê que, na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

A Lei nº 9.394/96, no art. 8º, determina, entre outras ações, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino;

A Emenda Constitucional nº 59/2009 altera a redação do art. 214 da Constituição Federal estabelecendo: O Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas;

A importância da institucionalização de formas de colaboração horizontal e sua relevância para a consolidação do regime de colaboração e do sistema nacional de educação;

### RESOLVE:

## TÍTULO I ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

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

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

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.

§ 2º A descentralização e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os entes federados contribuem para as ações visando à eliminação ou redução das desigualdades

regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica, observadas as atribuições definidas no art. 11 da LDB.

Art. 3º O ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical, visando, entre outros aspectos a:

I – garantir o direito à educação, por meio da oferta de uma educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;

II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação;

III – promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes;

IV – incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços;

V – estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;

VI – considerar tais planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

## **TÍTULO II ESTRUTURAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Art. 4º A estruturação de um ADE exige:

I – identificação das instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum;

II – levantamento das informações e indicadores educacionais pelos entes federados constituintes do ADE;

III – motivação para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando as indesejáveis sobreposições de esforços;

IV – identificação dos indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da Educação;

V – construção de matrizes de indicadores segundo as dimensões de gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos, bem como definição das ações comuns ao conjunto dos entes federados do ADE;

VI – elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações priorizadas, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os entes federados participantes do arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade social da educação local mediante ações colaborativas;

VII – definição de metas de curto, médio e longo prazo em relação às ações priorizadas que sejam de efetivo interesse comum ao maior número possível de entes federados participantes do arranjo, visando motivá-los a continuar o trabalho em rede;

VIII – estabelecimento de Ato constitutivo do acordo firmado pelos participantes do arranjo, com a definição das regras de funcionamento e do gestor local do ADE.

Art. 5º Devem ser estabelecidos com clareza os papéis e responsabilidades dos integrantes do ADE, para ser garantida a coerência entre as ações e para permitir o acompanhamento e responsabilização de cada um.

Art. 6º A forma e a metodologia para constituição, estruturação e funcionamento do ADE devem atender aos diferentes contextos, cabendo aos entes federados a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para seu sucesso, adaptar o preconizado às condições locais, valorizando as potencialidades existentes.

Art. 7º O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.