

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS

Alicia Freijo Rodriguez

Pedro Murgel Hsia

José Mario Brasiliense Carneiro

(organizadores)

Alicia Freijo Rodriguez

Fatima do Carmo Silva Galvanin

Guilherme de Andrade Lacerda

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro
Santos

Ida Franzoso

Irene C. M. Tupiná

Izandra Falcão Gomes

José Mario Brasiliense Carneiro

José Norberto Callegari Lopes

José Silvío Graboski de Oliveira

Lair Antonio Azevedo Silva

Lucas Akio Iza Trindade

Luisa Giannini

Luiz Miguel Martins Garcia

Magali de Cássia Camargo
da Silva

Maria Célia Trentino Milan

Maria do Carmo Meirelles

Toledo Cruz

Maria Dolores Rodrigues

Giadanes Farina

Maria Regina dos Passos Pereira

Marillia Gabriella

Mônica Ulson Brandão Teixeira

Oneide Ferraz Alves

Pedro Murgel Hsia

Raphael Borella Pereira da Silva

Raphaella Burti

Renata Greco

Renato Brizzi Martins

Samara Fonteles da Cunha

Sonia Dias

Tatiana Bello Djrdjran

Thamara Strelec

Wilber Rossini

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS

Alicia Freijo Rodriguez

Pedro Murgel Hsia

José Mario Brasiliense Carneiro

(organizadores)

Alicia Freijo Rodriguez

Fatima do Carmo Silva Galvanin

Guilherme de Andrade Lacerda

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Ida Franzoso

Irene C. M. Tupiná

Izandra Falcão Gomes

José Mario Brasiliense Carneiro

José Norberto Callegari Lopes

José Silvio Graboski de Oliveira

Lair Antonio Azevedo Silva

Lucas Akio Iza Trindade

Luisa Giannini

Luiz Miguel Martins Garcia

Magali de Cássia Camargo da Silva

Maria Célia Trentino Milan

Maria do Carmo Meirelles

Toledo Cruz

Maria Dolores Rodrigues

Giadanes Farina

Maria Regina dos Passos Pereira

Marillia Gabriella

Mônica Ulson Brandão Teixeira

Oneide Ferraz Alves

Pedro Murgel Hsia

Raphael Borella Pereira da Silva

Raphaella Burti

Renata Greco

Renato Brizzi Martins

Samara Fonteles da Cunha

Sonia Dias

Tatiana Bello Djrdjran

Thamara Strelec

Wilber Rossini

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:

OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

CNPJ: 05.159.170/0001-37

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

Prefixo editorial: 89434

Número do ISBN: 978-65-89434-00-9

Título: A Gestão da Educação em Municípios e Consórcios

Tipo de suporte: papel

Edição: 1ª

Ano: 2020

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores e autoras

ORGANIZADORES

Alicia Freijo Rodriguez

Pedro Murgel Hsia

José Mário Brasiliense Carneiro

REVISÃO

Paulo Kaiser

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Beatriz Dorea

Miriam Kim

IMPRESSÃO

Stilgraf

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A gestão da educação em municípios e consórcios / organização Alicia Freijo Rodriguez, Pedro Murgel Hsia, José Mario Brasiliense Carneiro. -- I. ed. -- São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

ISBN 978-65-89434-00-9

I. Consórcios 2. Educação 3. Gestão educacional 4. Políticas públicas de educação 5. Práticas educacionais I. Rodriguez, Alicia Freijo. II. Hsia, Pedro Murgel. III. Carneiro, José Mario Brasiliense.

20-52676

CDD-331.11420981

Índices Para Catálogo Sistemático:

I. Educação: Avaliação de políticas públicas: Qualificação: Brasil: Economia do trabalho

331.11420981

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

SUMÁRIO

- 7 **PREFÁCIO****
- 11 **PARTE 1****
**Aspectos históricos e conceituais da educação:
municipalização e regionalização**
- 13 **Municipalização da Educação: Um Balanço de 30 Anos****
José Norberto Callegari Lopes, Irene C. M. Tupiná
e Alcía Freijo Rodriguez
- 39 **FUNDEB e o Financiamento da Educação Municipal****
José Silvio Graboski de Oliveira
- 66 **Consórcios Intermunicipais no Fortalecimento das
Capacidades Institucionais dos Municípios na Educação:
Oportunidades e Barreiras****
Pedro Murgel Hsia, Thamara Caroline Strelec e Maria do Carmo
Meirelles Toledo Cruz
- 85 **A Governança dos Consórcios Intermunicipais
e Câmaras Técnicas de Educação****
José Mario Brasiliense Carneiro e Gustavo Adolfo Pedrosa
Daltro Santos
- 107 **Os impactos do Regime de Colaboração na Educação****
Luiz Miguel Martins Garcia, Maria Regina dos Passos Pereira
e Guilherme de Andrade Lacerda
- 127 **O Programa Melhoria da Educação e a formação dos
gestores municipais****
Tatiana Bello Djrdirjan, Sonia Dias e Samara Fonteles da Cunha

-
- 145 **PARTE 2**
Aspectos práticos e experiências da gestão da educação municipal e intermunicipal
- 147 **Elaboração Assistida dos Planos Municipais de Educação**
Mônica Ulson Brandão e Luisa Giannini
- 169 **Projeto Político-Pedagógico: uma experiência metodológica em três municípios de Pernambuco**
Raphael Borella Pereira da Silva e Oneide Ferraz Alves
- 186 **Da Identidade Regional às Compras Consorciadas: A Experiência de Dois Consórcios Paulistas**
Renato Brizzi Martins, Fátima do Carmo Silva Galvanin e Magali de Cassia Camargo
- 209 **Formação de Dirigentes de Educação no CODIVAR e as Negociações de Convênios com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo**
Maria Célia Trentino Milan, Maria Dolores Rodrigues Giadanes Farina e Pedro Murgel Hsia
- 226 **Um Espaço de Equilíbrio entre Forças Políticas e Técnicas: As Experiências do COGIVA**
Izandra Falcão Gomes e Marillia Gabriella Duarte Fialho
- 243 **Transição de Mandatos e o Trabalho com Polos Regionais: A Experiência do CONISUL/AL**
Raphaella Burti e Lucas Akio Iza Trindade
- 260 **Lideranças Executivas em Consórcios Intermunicipais: Dando Luz às Atribuições de Atores Essenciais**
Wilber Rossini, Lair Antônio Azevedo Silva, Ida Franzoso e Renata Greco

Prefácio

Alicia Freijo Rodriguez
Pedro Murgel Hsia
José Mario Brasiliense Carneiro
Equipe Oficina Municipal

A Oficina Municipal vem trabalhando, desde 2002, em prol da boa gestão pública, com ênfase na administração municipal, por reconhecer que a vida das pessoas e das comunidades acontece, com seu sentido mais verdadeiro e profundo, no local onde elas habitam cotidianamente.

Inspirada por princípios humanistas cristãos, esta Escola de cidadania e gestão pública desde logo reconheceu na educação e na cultura dois elementos fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e, sobretudo, para o combate às dramáticas situações de pobreza e desigualdade social que vigoram neste rico país.

Por estas razões, em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, a Oficina Municipal publica este livro sobre *Gestão da Educação em Municípios e Consórcios*, uma obra animada pelo espírito de celebração pelos dezoito anos de serviços prestados para o bem comum das cidades brasileiras.

Ao reunir mais de trinta autores e autoras, que fazem parte da história da Oficina Municipal, o livro busca relatar experiências na área da educação pública fundadas nos valores políticos do Estado de Direito, da Federação e da Democracia.

Por meio de distintas parcerias institucionais, os programas de formação humana e capacitação técnica da Oficina Municipal têm

procurado unir dois eixos fundamentais para o sucesso das políticas públicas da educação:

1. A formação dos gestores municipais, na qual se busca oferecer conteúdos voltados às competências pedagógicas, políticas e administrativas orientados por uma perspectiva de gestão sistêmica, participativa e integrada;
2. O fomento aos consórcios intermunicipais, vistos como instâncias de cooperação regional e de aprendizagem institucional que ampliam os horizontes das redes municipais de ensino e potencializam seus recursos humanos e materiais.

A maior parte dos relatos aqui contidos se passam em cinco consórcios intermunicipais nos estados de São Paulo, Paraíba e Alagoas, onde gestores e gestoras da educação, na sua maior parte, de pequenos e médios municípios, experimentaram um importante desenvolvimento profissional e pessoal ao trilhar os caminhos propostos pelo Programa Melhoria da Educação, uma iniciativa do Itaú Social, cuja história é também relatada em um dos artigos.

Os artigos apresentam também ricas experiências de gestão realizadas em três cidades das Regiões Metropolitanas de Recife (PE) ligadas aos programas de capacitação de gestores da educação implementados pela Oficina Municipal em parceria com o Fundo Juntos pela Educação (FJE) do Instituto C&A e Instituto Arcor, parceria esta, que também teve uma atuação na região de Piracicaba (SP).

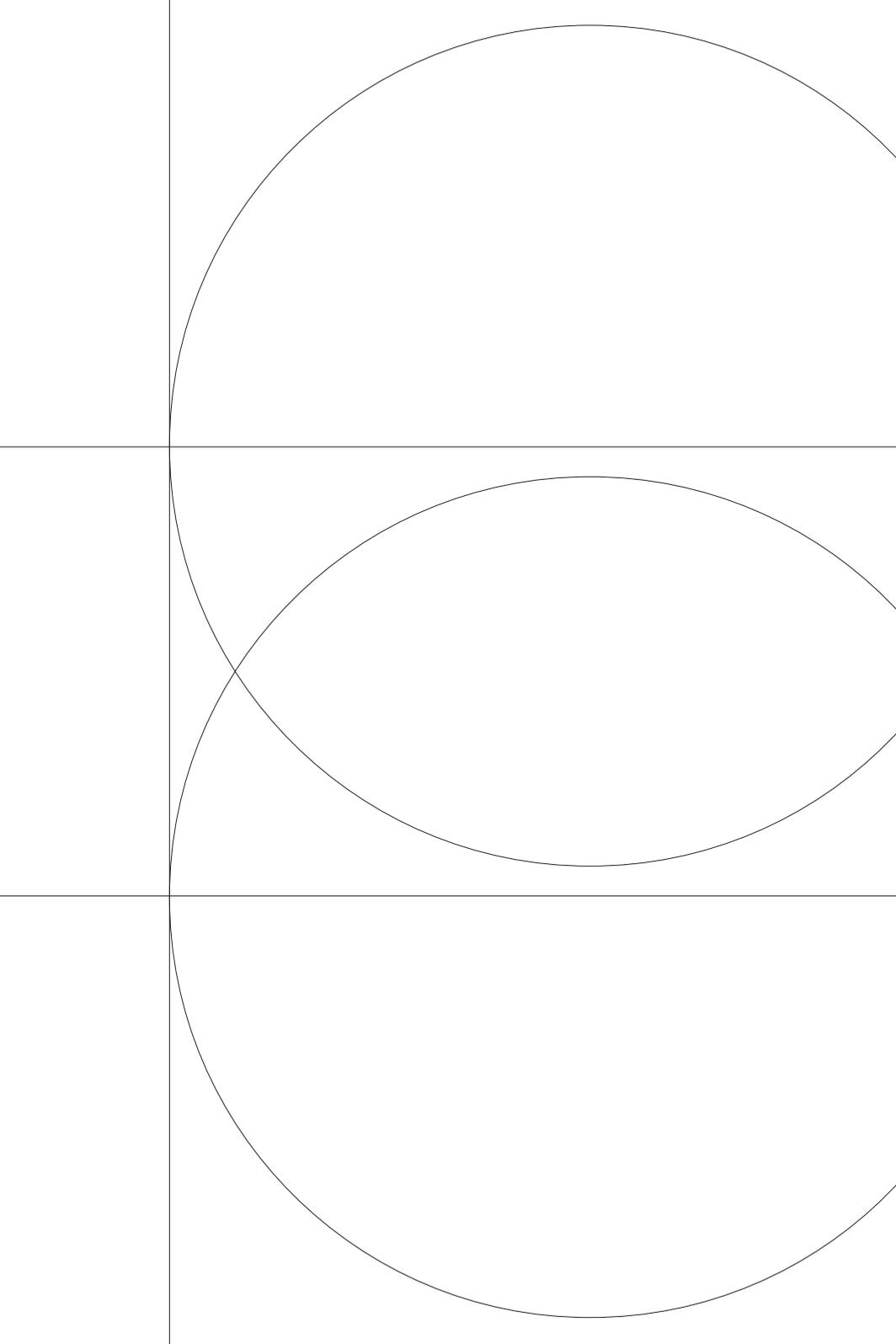
Ao longo dos capítulos, os leitores e leitoras poderão entrar em contato com casos reais, conhecer os desafios enfrentados por dirigentes municipais de educação e os caminhos encontrados para superá-los, contando, para tanto, com o apoio de várias instituições, públicas e privadas, que

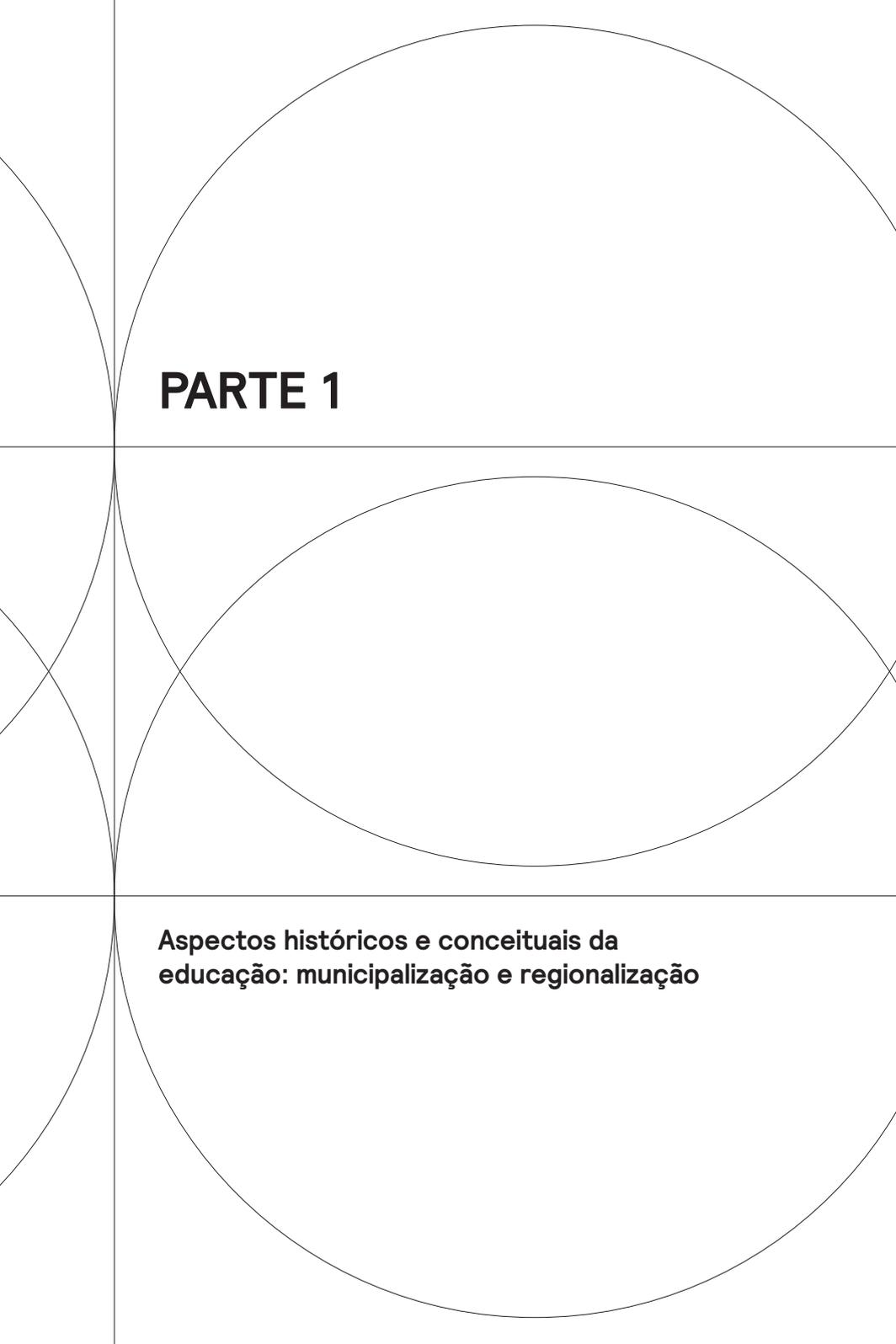
se dedicam à Educação no Brasil, dentre elas a UNDIME e o Movimento Colabora, que também marcam a sua presença neste livro.

Com tudo isso, esperamos que esta obra possa colaborar para uma melhor compreensão sobre as possibilidades da gestão municipal e intermunicipal da educação, em diversas dimensões, tais como: gestão democrática; financiamento da educação; formação de professores; gestão solidária da educação; câmaras técnicas de educação; compras consorciadas; elaboração assistida de planos e projetos; projeto político pedagógico; plano municipal de educação entre outros aspectos fundamentais para as políticas de educação.

Agradecemos profundamente ao seletivo grupo de autores e autoras, especialistas e parceiros que vêm trabalhando, ombro a ombro, com milhares de gestores municipais da educação, certos de que os testemunhos, conteúdos e informações que foram gentilmente compartilhadas em suas contribuições, serão um grande estímulo para que ações similares possam ser praticadas em outros locais, lançando boas sementes pelos recantos do país.

Desejamos a todos e todas uma boa leitura!



The background features a vertical line on the left side and two horizontal lines that divide the page into three sections. Overlapping circles are positioned on the left, with their right edges extending into the main content area.

PARTE 1

**Aspectos históricos e conceituais da
educação: municipalização e regionalização**

Municipalização da Educação: Um Balanço de 30 Anos

José Norberto Callegari Lopes

Irene C. M. Tupiná

Alícia Freijo Rodriguez

As ações dos Entes Federativos na área da Educação passaram por significativas modificações nesse meio século transcorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1937, quarta constituição republicana do Brasil e com ênfase, na atual, promulgada em 1988, bem como as respectivas Emendas Constitucionais, que servirão de base para analisarmos um pouco do que se passou na Educação no tocante às competências para a atuação, particularmente na esfera Municipal, e as transformações ocorridas devido às modificações no sistema de financiamento.

Ao analisar os artigos referentes à Educação observa-se que várias alterações foram introduzidas nestes textos visando o seu aprimoramento, mas é fator determinante que além das atividades disciplinadoras há um estímulo muito forte para que todos os entes federativos participem efetivamente do atendimento dessa política social.

Na Constituição Federal de 1969, estando o Congresso Nacional em recesso forçado, foi outorgada por três ministros militares a nova carta constitucional do país que, sob a aparência de emenda constitucional, manteve o ato institucional n. 5, que não favorecia o ideal dos direitos humanos e no capítulo referente à Educação, constavam as seguintes determinações:

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I – o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II – o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III – o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV – o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

V – o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;

VI – o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de

habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e

VII – a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.

§ 4º – Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-
-educação, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos

seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado.

Art. 179. As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153.

Parágrafo único. O Poder Público incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico.

Como podemos constatar, foram mantidas várias das condições, como o direito à Educação, o ensino “primário” dos 7 aos 14 anos obrigatório e gratuito nos Estabelecimentos Oficiais e a inclusão do disposto na Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que determinou aplicação nunca menos de 13% (atualmente 18%) da receita de impostos, pela União e de 25% pelos demais Estados, Distrito Federal e Municípios. Também deve ser destacado o Decreto Lei nº 1422, de 1975, que tratava, nos moldes de então, da contribuição das empresas para a Educação, ou seja, que passou a ser conhecido como “Salário Educação”.

Estes dispositivos de aplicação, de nunca menos de 25% da receita e os valores do salário Educação, este com maior ou menor significância para cada ente federativo, estimularam os Municípios a investir na Educação, embora no início, alguns, principalmente devido às redes pequenas, aplicassem parte dos recursos na manutenção de prédios da rede Estadual, para poder cumprir à exigência legal.

A Constituição de 1988 e as Emendas Constitucionais subsequentes incluíram novas determinações e estas foram responsáveis diretas pela ampliação da atuação dos Municípios e entre elas, sem prejuízo das demais e de outros fatores, destacamos:

- I. A definição do âmbito da atuação;
- II. A obrigatoriedade do atendimento das crianças na pré-escola;

III. A criação e implementação do FUNDEF;

IV. A criação e implementação do FUNDEB.

A definição do âmbito de atuação consta artigo 2II, que no seu *caput* determina o regime de colaboração entre os entes federados e os parágrafos 1º a 3º estabelecem as áreas de atuação da União, dos Estados e dos Municípios. Com o objetivo de melhor entender as alterações ocorridas depois da promulgação da Constituição e a cronologia, iremos destacar em *itálico* os textos originais (1988) que foram alterados:

Art. 2II. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Essa definição do âmbito de atuação facilitou as tomadas de decisão para a aplicação dos recursos, uma vez que ficou claro que os Municípios

deveriam atuar apenas no ensino fundamental e na Educação infantil, evitando aplicá-los em outras etapas, como no Ensino Médio e mesmo no Ensino Superior. Nesse contexto, a sociedade passou a exigir, cada vez mais e com maior veemência, o direito à matrícula na Educação Infantil, encontrando apoio do Ministério Público e da Defensoria Pública, geralmente acionados pelos Conselhos Tutelares.

Se compararmos os números das matrículas ao longo destes anos, iremos observar que o número de matrículas no Ensino Fundamental, com atendimento praticamente universalizado cresceu nos Municípios e na rede privada e diminuiu na rede Estadual, enquanto para a Educação infantil houve um crescimento muito mais significativo na rede Municipal, com redução quase absoluta na rede estadual, além do crescimento na rede privada. Esse crescimento vem se mantendo ao longo dos anos devido às alterações constitucionais que destinaram mais recursos para a Educação infantil.

Realmente o fator que causou maior impacto na municipalização do Ensino Fundamental foi a instituição e implementação dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996. Esse fundo tinha um caráter redistributivo, uma vez que era um fundo de natureza contábil, instituído em cada Estado, constituindo por recursos do Estado e dos municípios e com complementação da União, sempre que o valor per capita do aluno dos anos iniciais não atingisse o valor mínimo estabelecido. A contribuição do Estado e dos seus Municípios era 60%, no mínimo, das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências de recursos. Essa garantia de valor mínimo permitia que os Municípios com pequenas receitas tivessem condições de arcar com as despesas para a manutenção das classes de Ensino Fundamental.

O impacto no número de matrículas no Ensino Fundamental nas Redes Municipais pode ser constatado na comparação dos dados anuais, a partir de 1989 – como mostrado na Tabela I com os

números de matrículas no país, embora seja possível também observar as reduções devidas às mudanças ocorridas na pirâmide demográfica.

Tabela I – Matrículas do Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – Brasil

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
1989	27.557.542	140.983	1%	15.755.120	57%	8.218.455	30%	3.442.984	12%
1991	29.203.724	95.536	0%	16.716.816	57%	8.773.360	30%	3.618.012	12%
1996	33.131.270	33.564	0%	18.468.772	56%	10.921.037	33%	3.707.897	11%
1997	34.229.388	30.569	0%	18.098.544	53%	12.436.528	36%	3.663.747	11%
1998	35.792.554	29.181	0%	17.266.355	48%	15.113.669	42%	3.383.349	9%
1999	36.059.287	28.571	0%	16.589.000	46%	16.164.369	45%	3.277.347	9%
2000	35.717.948	27.810	0%	15.806.726	44%	16.694.171	47%	3.189.241	9%
2001	35.298.089	27.416	0%	14.917.534	42%	17.144.853	49%	3.208.286	9%
2002	35.150.362	26.422	0%	14.236.020	41%	17.653.143	50%	3.234.777	9%
2003	34.441.749	25.997	0%	13.272.739	39%	17.863.888	52%	3.279.125	10%
2004	26.614.306	20.269	0%	9.925.695	37%	13.438.954	50%	3.229.388	12%
2005	33.534.561	25.728	0%	12.145.494	36%	17.986.570	54%	3.376.769	10%
2006	33.282.663	25.031	0%	11.825.112	36%	17.964.543	54%	3.467.977	10%
2007	32.346.623	24.801	0%	11.373.796	35%	17.626.745	54%	3.321.281	10%
2010	31.005.341	25.425	0%	10.111.171	33%	16.929.003	55%	3.939.742	13%
2011	30.358.640	25.096	0%	9.705.014	32%	16.526.069	54%	4.102.461	14%
2012	29.702.498	24.704	0%	9.126.252	31%	16.283.812	55%	4.267.730	14%
2013	29.069.281	24.017	0%	8.516.086	29%	16.154.337	56%	4.374.841	15%
2014	28.459.667	23.306	0%	8.018.227	28%	15.941.124	56%	4.477.010	16%
2015	25.158.776	23.586	0%	7.632.186	30%	15.705.162	62%	1.797.842	7%
2016	24.847.301	22.740	0%	7.451.128	30%	15.575.591	63%	1.797.842	7%
2017	24.540.101	22.086	0%	7.165.140	29%	15.555.033	63%	1.797.842	7%
2018	24.309.681	22.321	0%	7.062.312	29%	15.427.206	63%	1.797.842	7%
2019	26.923.730	23.102	0%	6.921.857	26%	15.261.665	57%	4.717.106	18%

Fonte: MEC/INEP/PEREZ

Notas: *Dados extraídos de PEREZ, J. R. R. Ensino Fundamental. In Situação da Educação Básica no Brasil. Brasília, 1999. / **Soma de matrículas de Ensino Fundamental em 8 e 9 anos. / ***Dados indisponíveis no site oficial do MEC.

Como está evidente, ao crescimento do número de matrículas nas redes municipais correspondeu uma diminuição do número nas redes estaduais e a Figura I deixa bem evidentes essas duas tendências. É importante ressaltar que nesta análise não estão sendo considerados fatos relevantes, em termos demográficos, como a tendência das mudanças na pirâmide populacional, que apresenta uma constante alteração na sua base, a qual tem influência direta na somatória de matrículas, pois há alguns anos a primeira faixa etária (0-4 anos), a demandante por creches, deixou de ser a preponderante e, segundo o IBGE, em 2020 a faixa etária com maior número de brasileiros é a dos 35-39 anos.

Outros fatores que podem ter interferido nos números de matrículas, como a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, não alteraram os sentidos das curvas, crescentes nos Municípios e decrescentes nos Estados.

Percentual de Matrículas no Ensino Fundamental

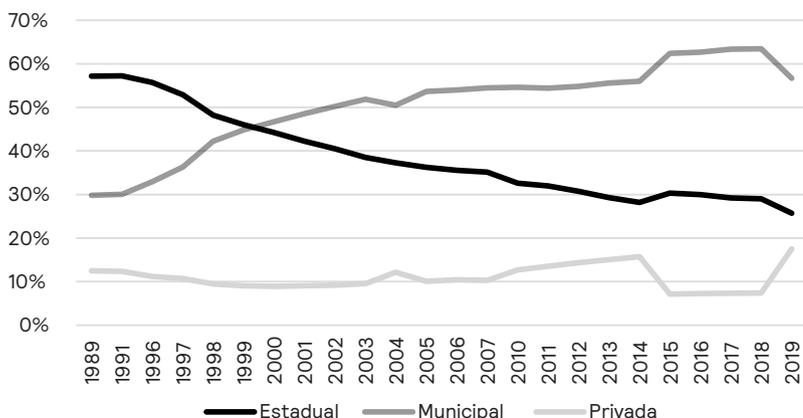


Figura I – Percentual do Número de Matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa no Brasil.

O FUNDEF teve uma duração de dez anos e, próximo do seu encerramento, ocorreu uma intensa discussão para substituí-lo por um fundo de maior amplitude, o que aconteceu com a promulgação da Emenda

Constitucional nº 53 de 2006, que criou o Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB). Essa emenda trouxe alterações significativas para a Educação, principalmente pela sua abrangência, que deixou de ser o Ensino Fundamental e passou a ser Educação Básica, ou seja, incluiu, além do Ensino Fundamental, a Educação Infantil, com creches e pré-escolas e o ensino médio em todas as suas etapas e modalidades.

É necessário ressaltar que além do âmbito também ocorreu um aumento do percentual de contribuição dos Estados e seus Municípios, bem como da União, na composição dos respectivos fundos. Um fator importante na regulamentação do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 2007) foi a instituição de uma Comissão Intergovernamental responsável por estabelecer anualmente (artigo 13 inciso I) a participação de cada segmento da Educação Básica (fator) na divisão dos recursos, tendo sempre como referência os anos iniciais do Ensino Fundamental (fator = 1,0). É interessante lembrar que o fator estabelecido inicialmente para as creches foi de 0,8, que cresceu gradativamente e neste ano tem fator 1,2, para as creches em tempo parcial, e 1,3, em tempo integral. Também deve ser evidente que essas alterações nos percentuais influíram na oferta de vagas.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

1 - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de Educação Básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo INEP;

Os efeitos da criação do FUNDEB foram percebidos ao longo dos anos ao observar-se o crescimento dos números de matrículas na Educação

Infantil, particularmente nas creches. Estas, que eram vinculadas à Assistência Social, passaram a integrar o respectivo sistema de ensino, obedecendo ao disposto no artigo 89 da Lei no 9.394, de 1996 (LDBEN), e conseqüentemente passaram a aparecer nos registros do INEP.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

A comparação dos números de matrículas nas creches e pré-escolas nas redes municipais mostra com muita evidência o impacto do FUNDEF e do FUNDEB na atuação dos municípios, pois ao destinar 15% de suas receitas e transferências ao FUNDEF e receber o retorno do fundo para aplicar no Ensino Fundamental tiveram condições de ampliar suas ações nessa etapa, podendo também utilizar parcela do restante dos recursos de uso obrigatório na Educação para ampliar o atendimento na Educação Infantil. Os números de matrículas nas creches, no Brasil, correspondiam em 1998 a 243.803, em 2007 a 1.041.848 (intervalo de vigência do FUNDEF) e 2017 a 2.230.234 (Tabela II), comprovando essa hipótese.

Os números das matrículas em creches nas Redes Estaduais, no Brasil muito menos significativos, mostram um sentido inverso, variando de 6,6 a 0,2% nos 20 anos considerados. Tabela II e Figura II.

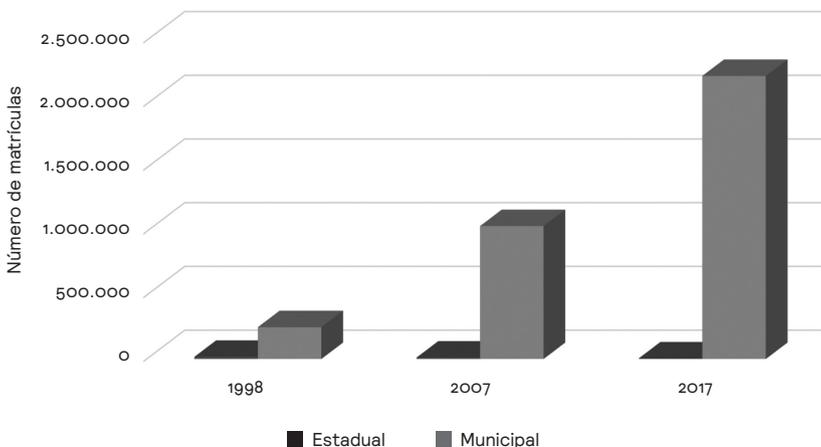
Tabela II – Matrículas em Creche por Dependência Administrativa – Brasil

Ano	Estadual	Municipal	% Estadual/Municipal
1998	16.196	248.803	6,5%
2007	10.801	1.041.848	1,0%
2017	4.476	2.220.234	0,2%

Fonte: Pinto e Correa.¹

1. Pinto, J.M.R. & Correa, B.C. Educação Infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do FUNDEB? *Fineduca* 24, 1-27, 2020.

Figura II – Matrículas em creche nas redes Estaduais e Municipais no Brasil



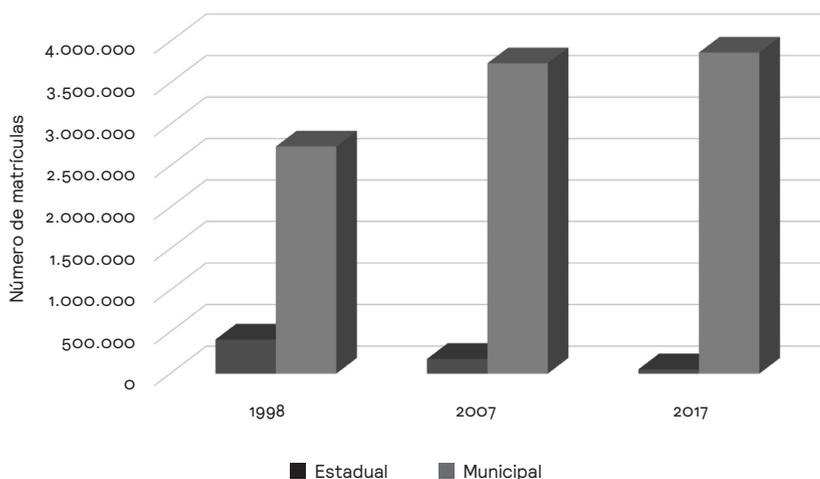
Ao fazer a mesma análise comparativa em relação às matrículas na pré-escola utilizando os dados constantes da Tabela III e a Figura III, constatamos que a partir da implementação do FUNDEF houve um aumento próximo de 37% no número de matrículas nas redes Municipais nos dez anos de vigência desse fundo, porém, nos anos subsequentes, esse fato não se repetiu, embora observe-se um acréscimo de cerca de 130 mil matrículas (3,5%) entre 2007 e 2017. Esse comportamento pode ser atribuído à implementação do Ensino Fundamental de nove anos, que implicou na redução de um ano na etapa de Educação Infantil.

As redes Estaduais, segundo o esperado e com números pequenos, tiveram redução nos números e, dos cerca de 14,9% das matrículas que tinham em 1998, em relação às redes Municipais, passaram a 1% em 2017.

Tabela III – Matrículas em Pré-escola por Dependência Administrativa – Brasil

Ano	Estadual	Municipal	% Estadual/Municipal
1998	408.182	2.733.089	14,9%
2007	175.757	3.736.298	5%
2017	52.230	3.865.925	1%

Fonte: Pinto e Correa.

Figura III – Matrículas em pré-escola nas redes estaduais e municipais no Brasil

Portanto a Constituição de 1988 foi responsável pela transformação da Política Pública da Educação no nosso país. Podemos, através da legislação educacional, apontar grandes mudanças a partir dela: a busca pela universalização do Ensino Fundamental, o aumento das matrículas, como vimos nas tabelas acima, a democratização do ensino público,

o aumento da profissionalização docente, o avanço nas avaliações dos estudantes e das escolas com análise dos resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Foi também a CF de 1988 que definiu um novo arranjo federativo para a Educação, determinando a União, aos Estados e aos Municípios qual é o seu papel. Desse modo compete aos municípios brasileiros:

I. Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados;

II. Exercer ação distributiva em relação às suas escolas;

III. Baixar normas complementares para seu sistema de ensino;

IV. Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

v. Oferecer Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades e de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;

VI. Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Compete aos Estados:

I. Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II. Definir com os Municípios formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III. Elaborar políticas e planos educacionais, em consonância com as

diretrizes e os planos nacionais de Educação, integrando e coordenando suas ações e de seus municípios;

IV. Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de Educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

v. Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI. Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade o Ensino Médio, a todos que o demandarem.

Compete à União, conforme o Artigo no 211 da CF parágrafo 1º, “a união organizará o sistema federal de ensino e 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 de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

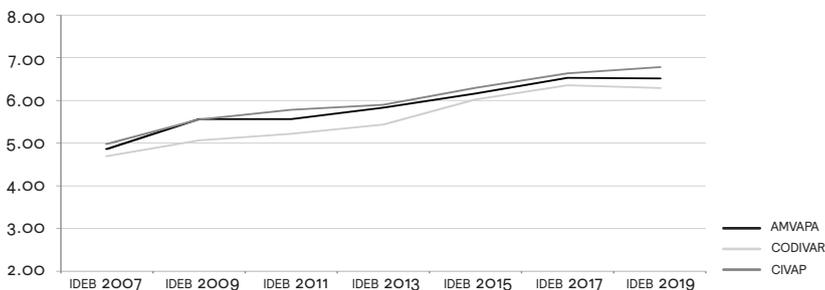
Porém o federalismo educacional brasileiro ainda tem muitos problemas de coordenação, pois, como afirma Abrucio e Pereira (2016), falta articular os níveis de governo, como na Política Pública de Saúde e na Política Pública de Assistência Social.

O Regime de Colaboração é uma estratégia que pode ser aplicada como uma ferramenta de gestão às diferentes esferas de poder em qualquer política pública. Existem dois tipos de regime de colaboração: o regime vertical, quando a cooperação acontece entre os entes federados. A colaboração horizontal, quando acontece com entes federados do mesmo nível de poder, que se unem para solucionar problemas comuns.

Os consórcios públicos de Educação são um bom exemplo de arranjo de cooperação intermunicipal e, à medida que crescem, a rede de consórcios já produz bons resultados nos diferentes territórios. A Constituição de 1988 prevê o regime de colaboração e o Plano Nacional de Educação também, conforme a meta sete, que afirma: “Fomentar a qualidade da

Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: anos iniciais do Ensino Fundamental – média 6,0 em 2021; nos anos finais do Ensino Fundamental – 5,5 em 2021 e no Ensino Médio média 5,2”, o que muitos Municípios consorciados já alcançaram, conforme dados sistematizados na Figura IV.

Figura IV: Média do IDEB (rede municipal) Ensino Fundamental Regular - Anos Iniciais em três consórcios paulistas



Escolhemos também escrever sobre o processo de municipalização no Estado de São Paulo por sermos os autores gestores municipais e participar ativamente de como esse processo ocorreu.

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesta seção, buscamos analisar as mudanças ocorridas no sistema educacional do Estado de São Paulo a partir de 1995, que culminaram na implantação da municipalização do ensino. Embora as mudanças tenham impactado de várias formas a rede de ensino, daremos mais ênfase à chamada Municipalização.

As alterações ocorridas no sistema educacional paulista, a partir de 1995, foram sentidas em todos os Municípios do Estado de São Paulo, em especial no Ensino Fundamental, provocando grande

movimentação das organizações públicas e dos órgãos representativos de classe do Magistério.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a posse de governantes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com Fernando Henrique Cardoso, na Presidência da República, e Mário Covas, no Governo do Estado de São Paulo, ambos com fortes críticas à política de governos anteriores e à falta de eficiência e eficácia da administração pública, o que os levou à apresentação de novas propostas de governança.

Na esfera federal, foi apresentado um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que definia “objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”, visando melhorar a produtividade e a qualidade do serviço público. O Plano visava alcançar ajustamento fiscal duradouro, reformas econômicas para garantir concorrência interna e enfrentamento da competição internacional na área industrial e tecnológica, reforma da previdência social (em discussão até hoje), inovação dos instrumentos de política social, procurando atender mais e com melhor qualidade reformando a gestão do Estado para melhorar sua eficiência.

Já no Estado de São Paulo, no início da primeira gestão de Mário Covas (1995-1998), foram estabelecidas as diretrizes da política educacional que visavam “a revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino” (SÃO PAULO, 1995), acompanhando o ideário neoliberal expresso no plano federal, até porque os dois governos eram do mesmo partido.

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo publicou um Comunicado, no Diário Oficial do Estado de 23/03/95, tornando públicas “as Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo”, para o seu período de governo 1995/98. Essas diretrizes espelhavam orientações que

já circulavam à época (como as do Banco Mundial) e eram emanadas de planos de governo construídos durante a campanha para o governo estadual.

O documento, Comunicado SE de 22/03/95, trazia, na introdução uma análise dos problemas da rede de ensino e depois as diretrizes para a Educação que visavam a racionalização da rede, com desconcentração, racionalização e contínua avaliação da administração, com novos padrões de gestão, refletindo a proposta da esfera federal e o ideário neoliberal.

Nesse período, a Secretaria de Educação já era comparada ao tamanho de uma empresa gigantesca, porém rígida e morosa, sem condições de funcionar com agilidade e de promover a qualidade na Educação, como expresso no próprio Comunicado.

Cerca de 11 milhões de crianças e jovens estavam matriculados na rede pública, com 80% das matrículas na rede estadual.

Tabela IV - Gigantismo da Rede Estadual em 1995

1	Escolas	6 700
2	Profissionais de Ensino	360 000
3	Funcionários	62 000
4	Alunos do Ensino Fundamental	5 254 000

Fonte: Comunicado SE/95

Para realizar seus propósitos, o Governo assume o papel de liderança e vai se afastando do papel de gestor principal. O Estado tenta adotar na gestão pública um método empresarial, por considerá-lo mais eficiente e eficaz (CORTINA, 2000):

Neste período, foram várias as ações do governo estadual relacionadas à Educação, destacando-se, entre elas, as seguintes: reorganização do ensino fundamental com a criação do Ciclo Básico – CB, reforma curricular do ensino médio, criação do Programa de Formação Integral da Criança – PROFIC, criação da Escola Padrão (1992-1995), Instituição

do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP (1996), implementação do programa de Progressão Continuada para o Ensino Fundamental (1997), Municipalização do ensino fundamental com a instituição do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município (1996), bem como o oferecimento do programa de formação continuada de professores, a saber, o Programa de Educação Continuada – PEC (1996-1998). (Mauro Lima de Paula, Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba)

O ponto de partida foram as mudanças na organização das próprias escolas, na estrutura burocrática da Secretaria. Já no primeiro dia de governo, 01/01/95, através do Decreto nº 39.902, de 01/01/95, foram extintas as antigas Diretorias Regionais de Ensino e todos os cargos destes órgãos. Foi extinto, ainda, Banespa Serviços Técnicos S/A (BANESER), com a demissão de 6.057 funcionários dessa empresa e de 2 mil da Fundação do Desenvolvimento Escolar (FDE). A economia resultante dessas alterações, de acordo com o governo, chegou a R\$ 3,3 milhões mensais.

Ainda em 1995, organizou-se um sistema de dados para o cadastramento dos alunos, com a criação de RG dos alunos e, em 21 de novembro, o Decreto no 40.473/95 instituiu o programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, que possibilitou a separação das escolas de Ensino Fundamental de 1º a 4º ano e outras de 5º a 8º ano.

Acompanhamos de perto essa alteração e vimos grandes protestos, da comunidade de profissionais do magistério, como de pais, tanto por causa de posições pedagógicas quanto de mudanças de local de atendimento das crianças e postos de trabalho. A organização de escolas, umas com anos iniciais e outras com anos finais do Ensino Fundamental, permitiu e facilitou a próxima ação do governo estadual: a municipalização de unidades escolares estaduais.

A descentralização, uma das diretrizes do programa, deu-se através de parcerias e convênios com os municípios, para atendimento do Ensino

Fundamental (sendo que a Educação Infantil já era prioritariamente atendida pelos municípios); a desconcentração (com programas para “enxugar” a máquina administrativa; e o combate à pedagogia da repetência, através da chamada “progressão continuada”). Ressalte-se que esses dois últimos causaram e causam até hoje discussão na sociedade e na própria rede.

Em 16 de fevereiro de 1996, com a publicação do Decreto no 40.673, o governo do Estado instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento do Ensino Fundamental.

O objetivo do programa é desenvolver o Ensino Fundamental através de uma ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal e vem sendo atualizado ao longo do tempo (Decreto no 40.889, de 10 de junho de 1996, Decreto no 42.778, de 31 de dezembro de 1997, Decreto nº 51.673, de 19 de março de 2007, e Resolução SE 66/2014, entre outros), além de implementado por outros programas de parcerias.

Embora as condições políticas permitissem ao governo a aprovação da legislação necessária das reformas propostas, foi necessário um longo trabalho para o convencimento de sindicatos, docentes, prefeituras e mesmo as comunidades.

A Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Manutenção para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEB), e a aprovação da Lei Federal nº 9.424, que o regulamentou, deram um importante impulso para que os prefeitos se interessassem em assumir parte ou todo o Ensino Fundamental, visando o controle orçamentário de verbas da Educação.

A política de municipalização do ensino, caracterizada pela transferência das funções de administração e manutenção do Ensino Fundamental do âmbito do Estado para os Municípios, ganhou força na década de 1990 pelo Brasil todo, principalmente baseado na máxima de que a vida se dá no Município. Esse entendimento está posto desde os escritos de Anísio Teixeira, na década de 1950, e ganhou força com a Constituição de 1988 e com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, do governo de Fernando H. Cardoso.

Em 1996, a adesão dos Municípios foi de apenas 6,7%. No ano seguinte, um terço dos municípios aderiram ao programa e esse percentual oscilou ao longo dos anos.

Em 2018, pelos dados do INEP, consta que, dos 645 municípios paulistas, 455 já estavam com todos os alunos do 1º ao 5º ano matriculados na rede municipal, o que representa 73,34% dos alunos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Nos anos finais do Ensino fundamental, os Municípios atendiam 28,22%, segundo dados do INEP (Tabela V).

O programa, com pequenas alterações na legislação, continua vigente, avançando para a municipalização também nas matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental. Apesar de a aprovação, através da Emenda Constitucional no 108/2020, garantir a permanência do Fundo de Manutenção da Educação Básica, ainda há insegurança sobre sua regulamentação e as legislações estaduais possíveis.

Tabela V - Atendimento dos alunos do Ensino Fundamental

Ano	Anos Iniciais			%	Anos Finais			%
	Parcial	Integral	Total		Anos Iniciais	Parcial	Integral	
2018								
Estadual Urbana	581.643	34.717	616.360		1.222.277	86.992	1.309.269	
Estadual rural	4.415	926	5.341		18.770	1.806	20.576	
Total estadual	586.058	35.643	621.701	26,66	1.241.047	88.798	1.329.845	71,78
Municipal Urbana	1.503.208	158.185	1.661.393		495.023	17.594	512.617	
Municipal Rural	43.162	5.717	48.879		8.776	1.338	10.114	
Total municipal	1.546.370	163.902	1.710.272	73,34	503.799	18.932	522.731	28,22
Estadual e Municipal	2.132.428	199.545	2.331.973		1.744.846	107.730	1.852.576	

Fonte: INEP/MEC.

O processo de municipalização não se deu de maneira linear. Há municípios que assumiram a totalidade da escola estadual: prédio, equipamentos, funcionários e professores. Outros assumiram os alunos em prédios do Estado, em prédios municipais... Enfim houve, e ainda há, diversidade nas condições na assinatura dos convênios, tendo em vista a diversidade entre as condições, capacidade gerencial e interesse das administrações municipais ao longo desse processo.

Questões como o legado da cultura política local; a existência ou ausência de quadros capacitados tecnicamente para assumir a gestão de maiores recursos financeiros; a ampliação sem precedentes dos recursos humanos envolvidos; as diferenças nos níveis de participação dos cidadãos, formam um caldo político-institucional nesse período de transição. De um lado, esse caldo pode perturbar a estabilidade momentânea da gestão da rede de ensino. De outro lado, essa situação poderá gerar novas formas de relacionamento entre as esferas executivas e a aprendizagem gerada no processo conseguir dinamizar os canais de expressão locais, o que demonstraria maturidade política dos atores envolvidos, conforme afirma (MARTINS, Angela Maria, 2003)

Aplicadas até 2011 mostram que os alunos das escolas municipalizadas apresentam um desempenho médio melhor do que os alunos das escolas que continuaram sob a gestão estadual e mais: quanto mais tempo estiverem sob a gestão municipal, melhor o desempenho médio dos alunos.

A descentralização da administração pública tem mais possibilidades de melhorar a gestão em locais onde a população tem condições para defender seus interesses, com instâncias de participação realmente participativas e com quadro de servidores preparados para atuar na área. (GALIANI, GERTLER e SCHARGRODSKY, 2008)

CONCLUSÃO

Podemos dizer que, em termos de proposta de implantação de uma forma nova de gestão, o governo do Estado de São Paulo conseguiu a implantação da Municipalização do Ensino Fundamental com relativo sucesso em mais de 70% dos Municípios paulistas e conseguiu a melhoria da produtividade no uso dos recursos públicos, com redução de servidores e melhoria salarial.

O modelo mostrou que a transferência das responsabilidades atende o direcionamento dado pela Constituição de 1988 e pelas leis que se referem à Educação quanto à organização da República e está em consonância com os princípios legais sobre as responsabilidades do Município quanto ao Ensino Fundamental.

Ocorre, porém, que muitas críticas são feitas sobre as condições de trabalho, qualidade do trabalho pedagógico e o não-atendimento das necessidades do ente Município, que dificilmente é tratado como parceiro, e sim como subalterno na tomada de decisões, ficando inerte na organização de legislação educacional, não contando, muitas vezes, com corpo técnico e instâncias de consulta para criar seu próprio sistema e o corpo normativo legal necessário para as novas funções de gestor. O avanço e o sucesso da produtividade não foram acompanhados pelo mesmo sucesso na qualidade de ensino, que continua sendo almejada através dos mais diversos programas implantados nos governos seguintes a 1998.

Tabela VI – Aprendizado adequado – São Paulo, de acordo com conceito enunciado no IDEB

Ano 2017		Alunos com aprendizado adequado	Adequado
5º ano	Português	70%	Atingiu a meta
	Matemática	61%	Atingiu a meta
9º ano	Português	40%	Não atingiu a meta
	Matemática	19%	Não atingiu a meta

Fonte: INEP/MEC

Mas não se pode esquecer que a proximidade das decisões, do conhecimento e das vivências com os problemas e a possibilidade maior dos cidadãos com os gestores fazem com que o acompanhamento da gestão e a avaliação de resultados sejam muito mais democráticos no município (desde que os cidadãos tenham condições de participação real).

Para que os objetivos inicialmente propostos (gestão mais eficiente, oferecimento de Educação de qualidade) sejam integralmente alcançados, as negociações para a municipalização devem analisar e prever termos em que as peculiaridades dos Municípios sejam atendidas dentro de um processo verdadeiramente democrático, em que o Município seja tratado pelo Estado como um parceiro, com voz e respeito.



José Norberto Callegari Lopes

Graduado em Ciências Farmacêuticas, tem doutorado e Livre-docência em Química Orgânica. Foi aprovado em concurso para Professor Titular do Departamento de Física e Química da FCFRP da USP. Membro titular do Conselho Universitário da USP durante 12 anos, e mais quatro como suplente, tendo sido membro da Comissão de Orçamento por três anos e Membro da Comissão de Legislação e Recursos por seis anos. Exerceu a Vice-diretoria da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da USP, em Ribeirão Preto, de março de 1982 a

março de 1988. Exerceu a Diretoria da Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP em Ribeirão Preto nos anos de 1986 a 1990 e de 1994 a 1988. Foi Coordenador de Assistência Social da USP no período de 1990 a 1993. Foi Secretário Municipal de Educação de Ribeirão Preto nos períodos de abril de 1998 a dezembro de 2000 e de janeiro de 2007 a dezembro de 2008. Integra desde 2003 o Grupo de Assessoria na área de Educação da Oficina Municipal. Durante sua vida acadêmica, orientou alunos de iniciação científica, mestrado e doutorado.



Irene C. M. Tupiná

Formada em Psicologia e Pedagogia, pós-graduada em MBA em Recursos Humanos para Educação pela Universidade de Franca, pós em Formação de Gestores Municipais e políticas da Educação, foi professora, diretora de escola pública, supervisora de ensino, Diretora do Departamento de Educação da Prefeitura de Mongaguá -SP. Foi vereadora por dois mandatos e presidente da Câmara Municipal de Mongaguá, diretora da Escola Técnica Adolpho Berezin -ETEC, foi monitora do Centro de treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, especialista do Programa Melhoria da Educação nos Municípios uma parceria da Oficina Municipal com a Fundação Itaú Social e Diretora Adjunta e Administrativa da AGEM- Agencia Metropolitana da Baixada Santista.



Alcía Freijo Rodriguez

Professora, formada em História, Pedagogia e Ciências Sociais, com pós-graduação em Recursos Humanos para a área da Educação, pela Universidade de Franca, em Administração Pública pela FAAP (Fundação Alvares Penteado), em Direito Educacional. Foi Diretora da Escola pública Benedito Calixto, em Itanhaém (SP), trabalhou na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo na gestão do Dr. Chopen Tavares de Lima, foi Delegada de Ensino e trabalhou no estado da Paraíba no Programa Paraíba faz Educação. Coordenadora do Programa Melhoria da Educação, em consórcios públicos de Educação, uma parceria da Fundação Itaú Social com a Oficina Municipal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de Educação.*

ADRIÃO, Theresa. *Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo.* Educ. Soc. vol. 29, no 102, Campinas, Jan./Apr. 2008, disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-73302008000100005 Acesso em: 10/11/2020.

ARRETECHE, M. *Estado federativo e políticas sociais determinantes na descentralização.* Rio de Janeiro, Revan, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Atlas São Paulo, 1988.

BRASIL EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108, DE 26 DE AGOSTO DE 2020, disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm Acesso em: 02/11/2020.

BRASIL. LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 1996.

BRASIL, *Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e base da educação nacional*

BRASIL, *Lei Federal nº 9.424/96 do Fundo para o desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério –*

FUNDEF.

BRASI, Presidente, 1995. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Brasília, Presidência da República, 1995

CORTINA, Roseana Leite; PARO, Vitor Henrique. *Política educacional paulista no governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização.* Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARTINS, Angela Maria. *A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia.* Educ. Soc.vol. 24, no 83, Campinas, Aug. 2003, disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-73302003000200012, Acesso em: 2/10/2020.

MARTINS, Angela Maria. *Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo.* Cad. Pesquisa, nº 120, São Paulo, Nov. 2003, disponível em <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/510/514>. Acesso em: 12/10/2020.

MOREIRA, Elias Henrique. *A reforma educacional paulista entre 1995-2000 e o trabalho docente.* Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIMEP. Piracicaba, 2007.

MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO. Pedagogia ao Pé da Letra, 2013. Disponível em: <<https://pedagogiaaopedaletra.com/municipalizacao-da-educacao-do-ensino-fundamental-no-estado-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 29/10/2020.

NEGRI, Barjas (Org.). *A Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios.* Barjas Negri, Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães Castro (Orgs.); Gilda Figueiredo Portugal Gouveia (coordenação técnica do projeto). São Paulo: Seade/FDE, 2014.

NOVAES, Luiz Carlos. *Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores*. Jornal de Políticas Educacionais, no 5, janeiro-junho de 2009, p. 13-26.

PAULA, Mauro Lima de. *Estado, globalização e políticas públicas de Educação: um estudo das políticas educacionais de São Paulo a partir da década de 1990*. Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba, disponível em <https://www.laplagemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/124>. Acesso em: 10/11/2020.

PEREIRA, J. M. V. *Federalismo e financiamento da Educação Pública: uma análise da equidade fiscal na Educação Infantil e no ensino fundamental nos municípios brasileiros*. 2018.

PEREZ, J. R. R. *Ensino Fundamental. In Situação da Educação Básica no Brasil*. Brasília, 1999.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Decreto nº 40 473. *Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas*

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Comunicado SE de 22 de março de 1995. Publicado no DOE em 23.03.95.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. *Descentralização e reformas do ensino fundamental: unindo forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo*. Secretaria de Estado da Educação, FUNDAE. São Paulo: SE, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. Reorganização do ensino fundamental e do ensino médio/Secretaria da Educação, Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. São Paulo: SE, 2012.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 2005.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 2007.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Programa + Qualidade na Escola, 2009.

FUNDEB e o Financiamento da Educação Municipal

José Silvio Graboski de Oliveira

O legislador constituinte de 1988 erigiu a educação como uma prioridade máxima do Estado brasileiro ao vincular o maior percentual de recursos financeiros a essa área da administração pública.

Tanto assim que o texto constitucional, em seu artigo 212, determinou que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não menos que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Ademais, a prática de vincular recursos do orçamento público para custear a manutenção e o desenvolvimento do ensino não nasceu com a Constituição de 1988. Fora a Constituição de 1934 que inaugurou a prática, estabelecendo a primeira vinculação de impostos. De acordo com o texto constitucional de 1934, a União e os Municípios aplicariam nunca menos de 10% e os Estados nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. No entanto, essa vinculação foi abolida na Constituição do Estado Novo, em 1937.

A Constituição de 1946 restabeleceu a prática, vinculando 10% anuais para a União e nunca menos de 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O governo militar que se instalou em 1964 extinguiu a vinculação de impostos federais para a educação na Constituição de 1967, mantendo, porém, a obrigatoriedade da aplicação para os Estados e os Municípios.

A obrigatoriedade para a União voltou a figurar na Constituição de 1988, com o mínimo de 18 e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante, a vinculação de determinado percentual de recursos financeiros para a aplicação na educação, por si só, não seria capaz de reduzir as desigualdades sociais e regionais, pois uma coisa é um município rico, com alta arrecadação, aplicar 25% de seu orçamento na educação, outra é um município pequeno e pobre aplicar os 25% de seu mísero orçamento anual. Mantida essa equação, o valor aplicado por cada aluno (per capita) seria eternamente desigual e jamais se atingiria o objetivo de melhorar a educação nacional como um todo.

No final de 1996, portanto, depois de oito anos da promulgação da Constituição de 1988, contavam-se no Brasil 16 milhões de analfabetos com idade de 15 anos ou mais e as matrículas no ensino fundamental, na faixa dos 7 aos 14 anos, da ordem de 35,9 milhões, correspondendo a uma taxa de escolarização de 90,8%, sinalizavam cerca de 3 milhões de matrículas faltantes em relação à almejada universalização do ensino fundamental obrigatório em idade própria¹.

Um quadro desastroso, sobretudo se considerarmos que o art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que, nos dez primeiro anos de vigência da Constituição de 1988, o Poder Público envidaria esforços para universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, destinando pelo menos 50% dos recursos vinculados para alcançar esse objetivo.

Foi nesse contexto que surgiu o FUNDEF, o precursor do FUNDEB.

1. CALLEGARI, Cesar (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*, 2009, p. 35.

ANTECEDENTES

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o art. 60 dos ADCT, para criar o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

A estratégia da criação do Fundo foi utilizar parte dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino pelo art. 212 da Constituição Federal, para financiar o ensino fundamental.

Pela sistemática implementada pela Emenda Constitucional nº 14, dos 25% que Estados e Municípios deveriam aplicar na educação, uma parte (15%) seria carreada para um Fundo (60% de 25%), que redistribuiria os recursos arrecadados tendo por critério o número de matrículas que o Estado e cada um dos seus municípios registrassem em suas redes, no ensino fundamental público, inclusive na educação de jovens e adultos correspondente ao ensino fundamental.

Essa fórmula visava tornar os recursos mais equitativos, na medida em que todos os Municípios que compusessem um mesmo Estado teriam à sua disposição um valor por aluno único, de forma a diminuir a diferença entre os municípios ricos e pobres. Por esse modelo, alguns municípios perderiam recursos (municípios com alta arrecadação), enquanto outros (a maioria) ganhariam. A União complementaria os recursos quando os valores per capita fossem abaixo de um valor mínimo instituído nacionalmente.

O objetivo era universalizar as matrículas no ensino fundamental em idade obrigatória, assim como diminuir o número de analfabetos acima de 15 anos, razão pela qual imaginou-se que o sistema deveria ser temporário, perdurando por dez anos, de 1997 a 2006, e por isso a normatização se daria nos ADCT. E assim foi feito!

As receitas que compuseram o FUNDEF foram provenientes dos impostos e das transferências constitucionais: ICMS, IPI/Exportação, FPE,

FPM e compensação financeira da Lei Complementar nº 87/86 (Lei Kandir). A receita dos demais impostos, como o IPTU, arrecadada diretamente pelos Municípios, e o IPVA, pelos Estados, ficaram de fora do Fundo. Entretanto, Estados e Municípios continuaram a ter a obrigação de aplicar no mínimo 25% sobre essas despesas na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, a sistemática adotada pelo FUNDEF, e que depois fora adotada de forma semelhante pelo FUNDEB, equalizou apenas parte dos recursos, restando ainda uma desproporção entre os Estados e os Municípios, haja vista a capacidade distinta de arrecadação dos impostos não vinculados ao Fundo de cada um deles.

Num primeiro momento, como as matrículas do ensino fundamental estavam quase totalmente absorvidas pelas redes estaduais, os Estados foram os grandes beneficiários, operando-se uma transferência de recursos dos Municípios para os Estados.

Com o passar do tempo, ocorreu o chamado fenômeno da municipalização do ensino fundamental, com a transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais e a conseqüente transferência de recursos do Fundo para os Municípios, proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental de cada rede de ensino.

No período de vigência do FUNDEF (entre 1997 e 2006), o número de matrículas de alunos do ensino fundamental nas redes municipais dos municípios paulistas, por exemplo, saltou de 726.704, em 1997, para 2.271.849, em 2006. Em contrapartida, no mesmo período, as matrículas nas escolas da rede estadual caíram de 5.078.539 para 2.966.991².

Durante o período de vigência do FUNDEF, registrou-se um avanço no número de matrículas no ensino fundamental, podendo-se dizer que a universalização foi quase alcançada, o que deu origem a um movimento para a continuidade do Fundo, agora ampliado para atender toda a educação básica.

2. Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

José Fogaça, que fora senador da república e prefeito de Porto Alegre ao tempo de vigência do FUNDEF, deu o seguinte testemunho sobre o resultado obtido pelo Fundo:

O FUNDEF cumpriu extraordinariamente bem o seu papel. Hoje é impossível que um aluno deixe de estudar nas séries fundamentais por falta de vaga³.

Apesar disso, ele reconheceu a limitação do Fundo e advogou a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo:

O FUNDEF, infelizmente, cuidou apenas da expansão, não da qualidade do ensino. Esse é, certamente, um outro importantíssimo capítulo a ser enfrentado na história da educação no Brasil⁴.

Dessa forma, já quando o FUNDEF dava seus últimos suspiros, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, em 19 de dezembro de 2006, que, alterando a redação do art. 60 dos ADCT, instituiu o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais do Magistério, previsto para vigorar pelo período de 14 anos, iniciando-se em 1º de janeiro de 2007 e indo até 31 de dezembro de 2020.

O FUNDEB passou a abranger toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e suas modalidades), aumentando a subvinculação dos impostos de 15 para 20%, de forma progressiva, ao longo de seus três primeiros anos.

Estados e Municípios, a exemplo do que ocorria na vigência do FUNDEF, passaram a receber os recursos de acordo com o número de matrículas existentes em suas redes, consideradas exclusivamente as matrículas presenciais, conforme os dados apurados pelo censo escolar

3. FOGAÇA, José. *O município na Constituição Federal*, 2015, p. 24.

4. *Ibidem*.

realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Mantém-se a complementação de recursos por parte da União nos mesmos patamares do FUNDEF, ou seja, 10% do total de recursos do Fundo.

O NOVO FUNDEB

Com a proximidade do final do período de vigência, o ano de 2020 foi marcado por um intenso debate sobre a necessidade de converter o FUNDEB em um mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública.

Os argumentos eram vários. Todavia o mais robusto era o de que a grande maioria dos municípios brasileiros (pequenos e médios) ficou dependente dos recursos do Fundo, motivo pelo qual teria dificuldade para manter o atendimento educacional nos níveis existentes, pois haveria uma considerável diminuição nos orçamentos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nesses municípios.

A importância do FUNDEB, sobretudo para as redes mais pobres, fora constatada por meio da análise de dados. Em 2018, por exemplo, o FUNDEB representou 44% de todo o financiamento da educação básica pública, com o importe de R\$ 150,6 bilhões, dos R\$ 342,1 bilhões investidos nesse nível de educação escolar⁵.

Ademais, constatava-se o exaurimento não só da capacidade de investimento de Estados e Municípios, como também a continuidade de suporte às despesas de custeio, sendo necessário o aumento de aporte de recursos da União.

Esse debate foi travado no âmbito do Congresso Nacional e da sociedade civil, sem a participação do Ministério da Educação, já que o

5. Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/6957506. Acesso em 15/10/2020.

governo do presidente Jair Bolsonaro se mostrou ora indiferente, ora contrário à permanência do Fundo.

Em julho de 2020, quando na Câmara dos Deputados já havia o consenso para a aprovação da Emenda que resultaria no FUNDEB permanente, o Ministério da Economia interveio, tentando evitar o aumento do aporte dos recursos financeiros da União, além de propor outras alterações que descaracterizariam o objetivo do Fundo. Entretanto o Congresso Nacional rechaçou essa tentativa e aprovou a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, na forma do substitutivo proposto pela relatora, deputada professora Dorinha (DEM-TO).

Diferentemente do FUNDEF e do FUNDEB que vigorou até 2020, cujas regulamentações estavam previstas nas disposições transitórias da Constituição, a EC 108/20 introduziu o art. 212-A no corpo da Carta, tornando o Fundo permanente a partir de 1º de janeiro de 2021.

CARACTERÍSTICAS

Diferentemente do que muitos pensam, o FUNDEB não é um fundo único nacional, composto de recursos da União e por ela operado. Em verdade, a União somente aporta recursos para complementar o Fundo, de sorte que a quase totalidade de recursos é proveniente de contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na composição do FUNDEB que vigorou até 2020, a União só participava com 10% de recursos do Fundo.

Durante a vigência do FUNDEF e nos 14 anos de vigência do FUNDEB temporário, Estados com capacidade de arrecadar mais impostos, como São Paulo e Santa Catarina, nunca receberam um centavo de recursos da União. Esses recursos eram canalizados apenas para os Estados que não atingiam o valor mínimo nacional por aluno, geralmente ficando restrito a oito ou nove Estados localizados nas regiões Norte e Nordeste⁶.

6. Para fins de conhecimento, entre 2007 e 2020, os estados que receberam complementação foram AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI, exceto o AM, que não recebeu em 2007. O RN recebeu a complementação de 2012 a 2015.

A exemplo do FUNDEF e do FUNDEB que vigorou até 2020, o FUNDEB permanente também é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, no total de 27 fundos), formado unicamente por recursos provenientes dos impostos e transferências pertencentes aos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal e apenas complementado por recursos da União em situações específicas previstas em lei.

Estados, Distrito Federal e Municípios contribuem para o Fundo com 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (CF art. 212-A, II).

Sendo assim, não é correto dizer que existem recursos vinculados pelo art. 212 da CF (25% de Estado e Municípios) para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e mais o FUNDEB (CF art. 212-A), uma vez que o FUNDEB é composto de parte dos recursos vinculados pelo mencionado art. 212.

Na verdade, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados a gastar a parcela mínima anual de 25% de suas receitas totais em educação. Contudo, 20% das receitas transferidas ficam retidas e formam o FUNDEB, que é redistribuído entre Estados e Municípios de acordo com o número de matrículas existentes em cada rede de educação básica pública, no âmbito de atuação prioritária de cada ente federado definido pela Constituição⁷. Em razão disso, os municípios recebem os recursos de acordo com o número de matrículas registradas unicamente na educação infantil e no ensino fundamental e em suas modalidades, e os Estados e o Distrito Federal, pelas matrículas registradas no ensino fundamental, no ensino médio e em modalidades respectivas.

7. Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 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.

Para compreender como se dá o financiamento da educação básica no Brasil, é importante destacar que, além dos recursos que cada rede de ensino recebe por aluno por meio do FUNDEB, subsistem, ainda, os seguintes recursos: o restante das receitas próprias vinculadas à educação pelo art. 212 da Constituição Federal, correspondentes a 5% (o total é 25%, todavia 20% ficam retidas no FUNDEB) e 25% das receitas próprias de cada ente, como o IPTU, o ISS e o ITBI e os recursos oriundos do Salário Educação e das transferências universais do Ministério da Educação (PNAE, PNATE, PDDE e outros programas federais).

Ainda assim, a discussão que perpassou a implantação do FUNDEB permanente concluiu pela insuficiência de recursos, triunfando a ideia de que seria necessário aumentar o valor da complementação da União, até mesmo para atender a meta 20 do Plano Nacional de Educação⁸.

De forma geral, o FUNDEB permanente manteve o mesmo mecanismo de funcionamento que vigorava no FUNDEB temporário. Todavia, introduziu inovações importantes no que diz respeito à complementação da União.

As principais características do novo FUNDEB são as seguintes:

- Transformação do Fundo em mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública;
- Manutenção dos 27 fundos estaduais com a mesma cesta de recursos (20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI exp) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, ITR), tendo havido pequena alteração advinda da exclusão dos recursos da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir);
- Ampliação dos recursos financeiros mínimos a serem complementados pela União que aumentou de 10% para o mínimo de 23% do

8. Lei nº 13.005/14 aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

total da contribuição de Estados, DF e Municípios e que ocorrerá de forma escalonada, começando no exercício financeiro de 2021 até atingir os 23% em 2026;

- Subvinculação mínima de 70% dos recursos destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (no FUNDEB temporário era mínimo de 60% destinado unicamente à remuneração dos profissionais do magistério);
- Proibição de utilização dos recursos do Salário Educação, pela União, para complementar o Fundo (CF, art. 212-A, inciso XIII).

Como já foi dito, a repartição dos recursos de cada Fundo se dá entre o Estado e seus respectivos municípios (intraestado) com base nas matrículas presenciais efetuadas em cada rede de ensino nos âmbitos de atuação prioritária, sendo certo que os Estados percebem com base no número de matrículas registradas em suas redes no ensino fundamental e no ensino médio e os municípios com base nas matrículas registradas na educação infantil e no ensino fundamental e em suas respectivas modalidades (CF, art. 212-A, III).

Entrementes, não há um valor per capita único, registrando-se uma diferença no valor anual em face de etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino de cada rede.

Essa fórmula resulta em valores aluno/ano diferenciados, como o valor para creche de período integral, que é maior do que o valor para creche parcial, o do ensino fundamental, que poderá ser diferente do valor do ensino médio, e assim por diante.

Por sua vez, Estados e Municípios aplicarão os recursos do Fundo exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição e somente em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, vedada a utilização para pagamento de aposentadorias e pensões (CF, art. 212, § 7º).

Quanto à destinação de recursos do FUNDEB, o texto da Emenda Constitucional nº 108/20 estabeleceu três subvinculações:

- 70%, no mínimo, de cada Fundo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal,
- excetuadas transferências recebidas pela complementação-VAAR, será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (CF, art. 212-A, inciso XI);
- 15%, no mínimo, da complementação-VAAT (Valor Anual Total por Aluno) será destinada, por cada uma das redes de ensino beneficiadas, em despesas de capital (CF, art. 212-A, inciso XI);
- 50% dos recursos globais da complementação-VAAT serão destinados à educação infantil (CF, art. 212-A, § 3º).

DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

O principal foco dos debates para a aprovação da Emenda Constitucional ficou centrado no aumento de recursos da complementação da União, já que as demais normas de funcionamento eram semelhantes às do FUNDEB que vigorou até 2020.

Por fim, restou aprovada a ampliação da complementação da União de, no mínimo, 10% para, no mínimo, 23%, a ser implementada de forma gradual, durante seis anos, iniciando-se em 2021.

Diferentemente do modelo anterior, em que a distribuição dos valores da complementação da União se dava de forma única, na nova sistemática esses valores serão distribuídos segundo três modalidades, adotando-se, portanto, um modelo híbrido de complementação, na seguinte conformidade:

a) 10% na forma semelhante ao do modelo anterior, ou seja, considerando apenas as receitas arrecadadas e distribuídas no âmbito do Fundo

de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não atingir o valor anual mínimo definido nacionalmente;

b) 10,5%, no mínimo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, ou seja, o VAAT será calculado com base nos recursos que cada rede recebe do FUNDEB, acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação em cada Município, Estado e Distrito Federal, apurando-se, desta forma, o valor real que cada um desses entes federados dispõe para aplicar anualmente na educação básica. Essa fórmula permitirá identificar a real capacidade financeira de cada ente a fim de atingir uma equidade entre eles. Por esse critério será possível identificar municípios “pobres” dentro de Estados considerados “ricos” e que, pela fórmula anterior, não faziam jus à complementação da União. Da mesma forma, será possível identificar municípios “ricos” pertencentes a Estados “pobres” que, por consequência, não farão jus à complementação com essa parcela de recursos. Trata-se de um aperfeiçoamento da função redistributiva do Fundo. Desse montante, a proporção de 50% será destinada à educação infantil;

c) 2,5% serão repartidos como premiação para as redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem a evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (denominado como VAAR). Esse critério deverá levar em consideração, dentre outras variáveis, o resultado das avaliações nacionais da educação básica, como o IDEB.

Como se constata, o novo FUNDEB adotou um mecanismo complexo, pois, ao mesmo tempo que manteve idêntica sistemática para a distribuição dos recursos arrecadados no interior de cada Fundo e para os 10% de complementação da União (por matrícula), inovou no que diz respeito ao aumento da parcela de 13%.

Da parcela que aumentou, 2,5%, como já dito, compõe o VAAR, que visa premiar as redes que alcançarem resultados positivos, independentemente da condição socioeconômica dos educandos ou da capacidade de disponibilidade de recursos financeiros e do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Essa sistemática visa incentivar as redes a melhorar suas performances nas avaliações nacionais, uma vez que fora constatado que é necessário um mínimo de recursos financeiros para atingir bons resultados.

Um estudo do Todos pela Educação⁹ concluiu que “há um valor de investimento por aluno abaixo do qual é muito difícil, mesmo com boa gestão, atingir resultados satisfatórios de aprendizagem dos alunos”¹⁰.

O mencionado estudo, analisando dados referentes aos recursos financeiros disponíveis e o resultado do IDEB, concluiu que é raro uma rede alcançar um resultado de qualidade satisfatória em contextos de disponibilidade fiscal baixo, embora tenha reconhecido que outros fatores, como a qualidade da gestão, também influenciam no resultado obtido.

Nesse contexto, parece um paradoxo utilizar parte dos recursos do Fundo para ser repartido justamente entre as redes que alcançarem resultados educacionais positivos, partindo-se do pressuposto de que essas redes, em tese, são aquelas que dispõem de maiores recursos financeiros. Todavia, prevaleceu a ideia de que, ao estabelecer uma premiação, as redes que não alcançaram os resultados esperados serão incentivadas a melhorar suas performances.

Além do mais, a EC 108/20 também estabeleceu que 10% do ICMS a ser repartido pelos Estados com seus municípios terá por critério os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem obtidos pelos

9. Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade.

10. Todos pela Educação. *Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino*, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/319.pdf?477736800. Acesso em 15/10/2020.

municípios (CF, art. 158, parágrafo único, II). Os Estados deverão implementar essa mudança dentro de dois anos, contados da data de promulgação da EC (art. 3º). Sabendo-se que o ICMS é uma das principais receitas dos Municípios, a mudança tem por objetivo incentivar as redes municipais a melhorarem seus resultados educacionais.

Os 10,5% restantes (VAAT) destinam-se a aprimorar o efeito redistributivo entre as redes de ensino, visando diminuir a desigualdade existente entre elas, na medida em que utiliza como critério de distribuição ponderações relativas e indicadores socioeconômicos e fiscais, ou seja, a repartição levará em conta a real capacidade orçamentária de cada ente federado, de forma que é nessa parcela de recursos que estão centralizados os esforços para equalizar a capacidade de recursos financeiros entre as redes, tendo por fito reduzir as desigualdades regionais.

Nesse diapasão, a ampliação dos recursos da complementação da União mostrou ser absolutamente necessária como um instrumento de aprimoramento dos mecanismos de financiamento da educação básica pública, haja vista que a União destinava poucos recursos para a educação básica, deixando para Estados e Municípios a obrigação de suportar quase a totalidade dos custos.

Segundo um estudo feito pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹¹, em termos de valores financeiros, projeta-se, em função das perdas de arrecadação das receitas integrantes do FUNDEB decorrentes da pandemia de Covid-19, que os níveis de complementação equivalentes a 10%, previstos para 2020, sejam retomados somente em 2023. Quando atingir seu percentual final de 23%, a União estará participando com cerca de R\$ 39,3 bilhões para o total aportado, por todos os entes federados, na ordem de R\$ 210,3 bilhões, ou seja, a participação da União será ampliada de 9,1

11. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. *PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação, e proposta de regulamentação*, 2020, p. 5. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em 15/10/2020.

para 18,7% dos recursos totais. Muito embora a ampliação da complementação da União seja um marco importante para o financiamento da educação básica pública, o estudo projeta que mais de 80% de seu custo continuará a ser suportado pelos orçamentos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O estudo ainda mostrou a disparidade existente atualmente entre as redes municipais de ensino no que tange aos valores disponíveis para aplicação, considerando os recursos do FUNDEB e demais recursos vinculados pelo art. 212 da Constituição para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Enquanto o município de Pinto Bandeira (RS) apresentou o maior valor anual por aluno, R\$ 24.714,00, Turiaçu (MA) dispunha apenas de R\$ 3.720,00. Com a elevação do mínimo projetada para R\$ 5.508,00 por aluno, em face da nova sistemática de distribuição dos recursos provenientes da complementação da União, estima-se que a diferença será reduzida de 6,6 vezes para 4,5¹².

O estudo também concluiu que num primeiro momento os Municípios beneficiados com a nova fórmula de distribuição da complementação da União serão aqueles que já recebiam na antiga sistemática, ou seja, Municípios localizados nos estados das regiões Norte e Nordeste, isso em razão da disparidade existente no comparativo com estados localizados em outras regiões. Todavia, na medida em que a complementação avançar, a previsão é a de que municípios de todas as regiões sejam incluídos. Ainda assim, Estados com maior capacidade de arrecadação terão poucos municípios beneficiados.

O estudo projeta que, quando se atingir os valores integrais de complementação pela União (2026) no estado de São Paulo, por exemplo, somente um município, Tapiraí, receberá a complementação. Santa Catarina terá oito municípios, e Rio de Janeiro, nove¹³.

12. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação, e proposta de regulamentação, 2020, p. 6. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em 15/10/2020.

13. Ibidem, Anexo.

Por sua vez, o estado de Minas Gerais, que na sistemática antiga não recebia complementação, mas que possui uma disparidade muito grande entre seus municípios, terá algo próximo de 490 municípios beneficiados¹⁴.

Quanto às redes estaduais de ensino, quando a complementação-VAAT atingir 10,5%, em 2026, projeta-se que oito serão alcançadas pelo apoio financeiro da União (AM, MA, MG, MT, PA, PB, PE e RO)¹⁵.

Constate-se, por conseguinte, que o novo FUNDEB foi concebido com o objetivo de propiciar a redistribuição de recursos financeiros entre os entes subnacionais e, dessa forma, possibilitar melhores e maiores condições de financiamento da educação básica, sobretudo em regiões e em municípios mais pobres.

Trata-se, sem dúvida, de um modelo mais redistributivo do que o anterior, que, espera-se, garantirá pelo menos o atingimento de um valor de referência nacional, propiciando a possibilidade de oferecimento de uma educação com um padrão mínimo de qualidade idêntico em todas as redes do país.

Visando atingir esse padrão de qualidade, a EC 108/20 inseriu, por meio da inclusão do § 7º, ao art. 211 da Constituição, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), um mecanismo que deverá ser regulamentado pelo Congresso Nacional por meio de lei complementar.

O referido padrão mínimo de qualidade é um conceito previsto desde a redação original da CF/88, nos termos do § 1º, art. 211, e foi definido no inciso IX, art. 4º da Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Todavia, o padrão mínimo de qualidade não fora regulamentado, razão pela qual, ao longo do tempo, surgiu a ideia de alcançar esse padrão por meio do estabelecimento de um Custo Aluno Qualidade, o CAQ, que, com a promulgação da EC 108/20, se tornou matéria constitucional.

14. *Ibidem*, p. 7.

15. *Ibidem*.

Embora o CAQ esteja sendo debatido há um bom tempo, não se tem, até o momento, uma definição precisa sobre ele. Contudo, pode-se dizer que se trata de um indicador do custo unitário por matrícula para a obtenção de um padrão mínimo de qualidade nacional, levando-se em conta a capacidade econômica do país¹⁶.

Certamente, a lei complementar a que alude o § 7º do art. 211 da Constituição regulamentará com precisão esse mecanismo.

PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO

A EC 56/06, que implantou o FUNDEB que vigorou até 2020, introduziu como um dos objetivos do Fundo a valorização dos profissionais do magistério por meio da instituição de um piso nacional. A alínea “e”, inciso III, do art. 6º dos ADCT, dispôs que a lei regulamentadora do Fundo deveria determinar “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

A existência de um piso nacional já havia sido estabelecida pelo legislador constituinte originário no art. 206, inciso V, ao prescrever como um dos princípios do ensino a valorização dos seus profissionais por meio de um piso nacional. Todavia, fora a Emenda instituidora do FUNDEB que em 2006 tratou sobre o prazo para a instituição.

Posteriormente, em 2008, com o advento da Lei nº 11.738, foi oficialmente instituído o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Portanto, foi no bojo da política educacional implementada pelo primeiro FUNDEB que se concretizou a aprovação de um piso nacional, depois de anos de luta de educadores e servidores.

Entretanto, em que pese a importância da valorização da carreira do magistério público por meio da instituição de um piso nacional, a

16. Todos Pela Educação. *Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ) Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb*, p. 2. Disponível em https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/532.pdf?1456868649. Acesso em 15/10/2020.

constitucionalidade da lei foi questionada por alguns governadores junto ao Supremo Tribunal Federal. Finalmente, vencidos todos os trâmites processuais, em 24 de agosto de 2011 o STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167, considerou a lei constitucional na íntegra e, inclusive, fixou o entendimento de que o valor do piso corresponde ao vencimento, e não à remuneração.

Importante destacar que, além de fixar o piso nacional, a Lei nº 11.738/08 também definiu uma norma para a organização da jornada de trabalho dos docentes, nos termos do § 4º, art. 2º, que assim dispõe:

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Essa norma veio coroar a luta dos docentes para serem remunerados não apenas pelas aulas ministradas, como também pelo tempo empregado nas atividades extraclasse necessário para a preparação de aulas, correção de atividades, estudos etc. A norma reservou pelo menos um terço do tempo remunerado para isso.

Infelizmente, transcorrida mais de uma década do advento da lei, muitas redes de ensino ainda não regulamentaram a jornada de trabalho na conformidade do dispositivo legal e algumas nem sequer pagam o piso.

A Emenda Constitucional nº 108/20 trouxe à tona novamente o assunto no inciso XII, art. 212-A da CF que assim reza: “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”.

A nosso ver, isso não quer dizer que será necessário aprovar uma nova lei, pois como dito, tal lei já existe. A menção feita pela EC 108/20 foi necessária uma vez que o piso estava positivado no art. 6º das disposições transitórias da Constituição, porém, com a transformação do FUNDEB

em Fundo permanente, fora necessário dispor sobre a matéria no corpo permanente da Constituição. Esse foi o objetivo da EC 108/20.

ADMINISTRAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

A administração dos recursos do Fundo está a cargo do Poder Executivo dos entes subnacionais. A LDB, no seu art. 69, § 5º, estabeleceu que o órgão responsável pela educação seja o órgão gestor/administrador dos recursos, razão pela qual esse papel cabe às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, atendido, obviamente, o que determina a Lei nº 4320/64, que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Os recursos do FUNDEB devem ser obrigatoriamente aplicados na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, que, a teor do art. 70 da LDB, são as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. O mencionado art. 70 discrimina de forma taxativa, embora sujeito à interpretação, o rol de despesas legais, a saber:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por outro lado, o art. 71 discrimina as despesas que não se constituem como de manutenção e desenvolvimento do ensino, de tal modo que não são passíveis de serem cobertas com os recursos do Fundo:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outrossim, os recursos somente poderão ser gastos para cobrir despesas dos respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados nos ensinos fundamental e médio). Entretanto, não há limitação para a utilização dos recursos por etapa ou modalidade de ensino.

Além do mais, como já foi dito, como teor do inciso XI, art. 212-A da CF, o mínimo de 70% do total anual dos recursos deve ser destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, excluídos desse valor os recursos eventualmente recebidos a título de complementação-VAAR.

Nesse aspecto, houve uma inovação em relação ao FUNDEB que vigorou até 2020, uma vez que a vinculação era de 60%, porém abrangia apenas os profissionais do magistério (docentes e servidores de suporte pedagógico: diretor de escola, supervisor de ensino, coordenador pedagógico, orientador educacional etc.).

No FUNDEB permanente, o percentual foi ampliado para 70% (CF, art. 212-A, XI). Entretanto, foram incluídos os demais profissionais da educação, ou seja, os servidores da área administrativa e da área operacional (limpeza, vigilância, manutenção, alimentação, transporte escolar etc.).

A nosso ver, essa alteração poderá causar impacto negativo para os servidores da carreira do magistério, haja vista que grande parte dos entes federados já dispndia mais de 70% somente com a folha de pagamento do magistério.

A preocupação se torna ainda mais latente quando se observa que fora introduzida outra regra, constante do inciso XI, art. 212-A da CF, no sentido de que, dos recursos percebidos a título de VAAT, o percentual mínimo de 15% deve ser reservado para despesas de capital (investimento).

Por tudo isso, teme-se que futuros aumentos da remuneração dos servidores da carreira do magistério, ou mesmo a concessão de vantagens e progressões já constantes dos planos de carreira, possam ficar comprometidos com a aplicação das novas regras.

Importante mencionar que nos 70% mínimos destinados à remuneração estão incluídos não apenas os vencimentos, como também outras verbas salariais, como décimo terceiro, adicional de férias, gratificações, horas extras etc., bem como encargos sociais.

Na parcela restante (30%), podem ser contabilizadas as demais despesas necessárias ao funcionamento da educação básica pública, tais como construção e conservação de prédios escolares, compra e manutenção de equipamentos, despesas de custeio (energia, internet, limpeza, vigilância etc.), material didático-pedagógico, capacitação dos servidores, transporte escolar etc.

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Em cada ente federado haverá um Conselho de acompanhamento e controle social, conforme regra encartada na alínea “d”, inciso X, art. 212-A da CF.

O controle social é um mecanismo que vem sendo adotado nas democracias modernas, tendo por objetivo aproximar e integrar a sociedade com a administração pública, visando tornar a máquina estatal mais eficiente e ao mesmo tempo aumentar o controle e a fiscalização sobre os atos praticados pelos agentes públicos. Nossa atual Constituição adotou esse sistema, conforme explica Adeum Hilário Sauer:

A CF/88 adotou uma perspectiva mista de democracia representativa e participativa, incorporando institutos da democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa (art. 14), e a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 227, § 7º). Além dessas formas de participação a Constituição abriu, à sociedade, a possibilidade de fiscalização da administração pública. As inovações constitucionais são férteis e sua indicação de ampliar as formas de participação da cidadania, mas isto dependerá, ainda, de como serão regulados esses novos canais na legislação infraconstitucional¹⁷.

17. SAUER, Adeum Hilário. *Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado*, 2002, p. 83.

Particularmente, na área da educação, a Constituição estabeleceu como princípio a gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, VI).

Os Conselhos de Gestão Pública são, desse modo, órgãos de consulta, deliberação, normatização, acompanhamento e controle social, gozando de autonomia, nos termos da lei instituidora.

No entanto, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB não gozam de competência para administrar os recursos do Fundo, uma vez que a administração é feita pelo Poder Executivo. Contudo, o colegiado tem um papel importante, haja vista que “o controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir”¹⁸.

A fiscalização sobre a aplicação dos recursos, na verdade, é da responsabilidade das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e quando há recursos federais na composição do Fundo (complementação da União) em determinado Estado ou Município, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização, naquele Estado ou naquele Município.

Destarte, eventuais irregularidades apuradas pelo colegiado devem ser comunicadas aos órgãos oficiais de controle, a quem caberá tomar as decisões pertinentes. É importante esclarecer que o Ministério da Educação não goza de competência para fiscalizar a aplicação dos recursos. Caso receba denúncias, o Ministério as encaminha aos órgãos fiscalizadores para as providências cabíveis.

18. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundeb: perguntas frequentes. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acesso em: 15/10/2020.

Por fim, é importante destacar que o Ministério Público, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, tem por dever zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas por qualquer cidadão, pelos Conselhos ou pelos órgãos de fiscalização, tem por dever tomar providências formais na órbita do Poder Judiciário.

OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Embora não seja objeto deste estudo, julgamos oportuno esclarecer que, além do FUNDEB e dos recursos vinculados pelo art. 212 da CF, existem outras fontes de financiamento estabelecidas pela legislação vigente para custear a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Uma delas é o Salário Educação, que se constitui em fonte adicional de financiamento da educação básica pública¹⁹, conforme previsto no § 5º, art. 212 da CF.

Como fonte adicional, os recursos do Salário Educação somente podem ser empregados em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 7º da Lei nº 9.394/96, LDB), exceto em despesas com pagamento de pessoal. Tal vedação encontra-se encartada no art. 7º da Lei nº 9.766/98.

O Salário-Educação é, portanto, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, tendo sido instituído pela Lei Federal nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, como um tributo a ser pago pelas empresas com a finalidade de suplementar as despesas públicas com a educação elementar e assim ajudar a cobrir os custos do ensino primário dos filhos de seus empregados em idade de escolarização obrigatória.

¹⁹. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Temos, também, as chamadas transferências de natureza legal, que são os programas federais de distribuição universal, a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tais como PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Transporte Escolar) e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Esses programas se materializam por meio de transferência automática de recursos financeiros para custear despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino ou de serviços complementares, como o transporte e a alimentação escolar.

Tais transferências inserem-se na obrigação constitucional segundo a qual a União tem de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CF, art. 211, § 1º).

Importante anotar que os recursos transferidos pela União por meio dos mencionados programas possuem apenas um caráter complementar, isto é, não são suficientes para cobrir todas as despesas objeto de sua finalidade, ficando a diferença às expensas de cada ente federado.

Há outras possibilidades de financiamento, como os programas de compra e distribuição de ônibus escolares e de livros didáticos, bem como liberação de recursos do orçamento da União para determinadas finalidades (construção de prédios escolares, por exemplo) por meio de emendas parlamentares.

Diante desse quadro, resta indagar se de fato não há recursos suficientes para a oferta de uma educação básica pública de qualidade. Essa questão vem há tempo permeando os debates sobre o financiamento da educação pública no Brasil. De um lado, encontramos uma corrente que advoga maiores recursos e, de outro, aqueles que entendem que há recursos suficientes e que o problema é meramente de gestão.

Sem negar a necessidade de melhorar a gestão dos recursos, a nosso ver os recursos públicos são insuficientes, de sorte que a ampliação da complementação da União no âmbito do FUNDEB, de 10 para 23%, foi absolutamente necessária.

Com a nova política de financiamento introduzida pela EC 108/20, espera-se que as redes disponham de recursos mais próximos de suas necessidades e, assim, consigam ofertar uma educação pública gratuita, universal e de qualidade.

Em conclusão, citamos trecho da Nota Técnica²⁰ publicada pelo movimento Todos Pela Educação, em fevereiro de 2020, e que fomentou o debate pela aprovação da EC 108/20:

É importante ressaltar que os atuais modelo e valor de complementação da União são insuficientes para fazer frente aos desafios educacionais do país. Utilizando os dados de 2015, é possível constatar que 46% dos municípios brasileiros se encontram em situação de crítica de subfinanciamento, com valor aluno/ano total (VAAT) inferior a R\$ 4,3mil, ou seja, menos de 360 reais por aluno por mês. (...) Isto posto, o aumento da complementação da União se mostra fundamental para a estruturação de um novo capítulo do FUNDEB, mais redistributivo e indutor de melhoria da aprendizagem na Educação Básica.

20. Todos Pela Educação. *Nota Técnica: Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB*, 2020, p. 2.



José Silvio Graboski de Oliveira

Professor e advogado, especialista em Direito Educacional. Sócio do escritório Graboski Advogados Associados e da Pública – Gestão Educacional. Assessor jurídico da UNDIME-SP. Membro da ABRADE – Associação Brasileira de Direito Educacional. Foi vereador e secretário municipal de educação.

REFERÊNCIAS

CALLEGARI, Cesar (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. 4ª ed. São Paulo: Aquariana, 2009.*

FOGAÇA, José. *O município na Constituição Federal*. Cidadania e Política, vol. 5. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

SAUER, Adeum Hilário. *Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado*. Revista Educação Municipal, Undime, Brasília, ano 14, n. 5, 2002.

TANNO, Claudio Riyudi. *Estudo Técnico. PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização, 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ). Análise do Todos Pela Educação sobre incorporação do CAQ ao novo Fundeb*.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino*, 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica: Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB*, 2020.

Consórcios Intermunicipais no Fortalecimento das Capacidades Institucionais dos Municípios na Educação: Oportunidades e Barreiras

Pedro Murgel Hsia

Thamara Caroline Strelec

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização, que culminou na Constituição Federal de 1988, trouxe características únicas à federação brasileira. A elevação do município a ente federado, combinada à responsabilização local na execução de políticas sociais, inseriu novos desafios ao jogo federativo. Por um lado, essas mudanças representaram maior descentralização e proximidade com os cidadãos e, por outro, impuseram desafios administrativos, políticos e financeiros para os hoje mais de 5.570 entes subnacionais.

Essas modificações e as novas atribuições escancararam fragilidades municipais, mas também abriram espaço para novas soluções e atuações. No que diz respeito às políticas educacionais, as mudanças provocaram impactos e reorganizações, trazendo como alternativas ações colaborativas entre os municípios. No entanto, o regime de colaboração, um princípio constitucional que emoldura o desenho das políticas educacionais, não foi regulamentado até o momento. Se efetivada, a regulamentação poderia contribuir para o aprimoramento das relações intergovernamentais verticais e horizontais, que não ocorre de maneira espontânea e, em muitos casos, resulta de experiências colaborativas em outras áreas.

À luz desse contexto, neste capítulo, apresentam-se aspectos de uma forma de colaboração intermunicipal para desenvolver ações educacionais – o consórcio intermunicipal –, que tem ampliado o número de iniciativas nos últimos anos e se apresenta potencialmente capaz de responder às fragilidades dos municípios no que tange às suas capacidades estatais.

Assim, além desta introdução, o capítulo está organizado em mais quatro seções. Na primeira, na perspectiva da bibliografia sobre federalismo, apresentam-se brevemente os desafios vivenciados pelos municípios pós-Constituição de 1988 no que diz respeito à execução de políticas públicas sociais. Em seguida, na segunda seção, discute-se o avanço de experiências de colaboração horizontal como uma alternativa à baixa capacidade institucional e aos efeitos gerados a partir da Lei no 11.107/05 – Lei dos Consórcios – para o desenho de estratégias colaborativas nas políticas sociais. A terceira seção aponta para experiências consorciadas em Educação, evidenciando práticas existentes de colaboração regional no contexto educacional. Por fim, à guisa de conclusão, na quarta e última seção discute-se a ascendência de consórcios que ampliaram a sua atuação para Educação e os desafios para esse tipo de experiência, quando se trata dessa política social.

DESAFIOS MUNICIPAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Autonomia e interdependência são conceitos basilares para entendermos o federalismo: se o primeiro termo foca a garantia dos entes para se organizarem política, administrativa e financeiramente, de modo independente, o segundo dá luz a uma das peculiaridades do sistema federativo: as relações intergovernamentais, sejam elas cooperadas ou competitivas (SANO; ABRUCIO, 2009).

No Brasil, essas duas características ganham contornos únicos, visto que a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios o status de

ente federado e lhes transferiu importantes responsabilidades para a descentralização decisória e de poder. O contexto anterior à promulgação da Constituição Cidadã revelava características baseadas no centralismo de um regime militar ditatorial, cuja erosão teve como fator decisório as eleições para governador de 1982.

Nesse sentido, o fato de um processo subnacional marcar o início do fim de 21 anos de ditadura militar fez com que a maior parte do movimento contrário ao regime no processo constituinte associasse o processo de redemocratização à descentralização (GRIN; ABRUCIO, 2019).

Dessa forma, a busca pela capilarização e ampliação das instâncias decisórias, como uma forma de dissipar o poder da União, culminou na elevação do município a ente federado.

Do ponto de vista teórico, um terceiro ente em uma federação é peculiaridade brasileira, pois é a única em que a instância local não está subordinada às intermediárias. Do ponto de vista prático, a elevação do status municipal dentro da Federação não foi simples, principalmente para os municípios brasileiros, como será explicado adiante.

As autonomias política, financeira e administrativa, como apontado por Grin e Abrucio (2019), vieram por meio de diferentes mecanismos combinados. A questão política, em grande parte, concretizou-se por meio das eleições autônomas para os poderes executivo e legislativo. A autonomia financeira, ainda que questionada na literatura, tem suas origens na possibilidade de o município adotar tributação própria e receber repasses constitucionais advindos de Estados e da União.

Além de aumentar o poder dos municípios, a Constituição Federal de 1988 ainda conferiu importante papel a esse ente, no quesito da implementação de políticas públicas, principalmente no que tange às políticas sociais. Porém, salvo as capitais e alguns municípios de elevado porte populacional, assumir responsabilidades que até então eram da União e dos Estados tornou-se um processo complexo. Em outras palavras, a autonomia municipal e a responsabilização pela implementação de políticas

públicas desenhadas pela Constituição Federal de 1988 colocam um novo desafio, que é garantir a eficiência e a efetividade da ação também no âmbito local. Os pequenos municípios ou metrópoles passam a ter as mesmas atribuições e devem garantir os direitos integrais previstos nas políticas públicas descentralizadas.

Esses desafios colocam luz nas capacidades institucionais existentes nos municípios. Para Ingraham (2007), essas capacidades se baseiam na...

[...] habilidade das administrações de cumprir com suas responsabilidades em um governo democrático: a) utilizar sabiamente os recursos públicos e direcioná-los para os objetivos desejados; b) gerir programas e pessoas de forma eficiente; e c) avaliar se os objetivos estão sendo alcançados. (VELOSO *et al.*, 2011, p. 19¹)

Dito de outro modo, analisar as capacidades institucionais dos municípios envolve observar como ocorre a gestão financeira, de pessoal, de tecnologia da informação, de capital e de resultados, além da capacidade de articulação com os outros entes federados e demais parceiros na busca de resultados. E municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles que possuem até 20 mil habitantes e apresentam, via de regra, menor capacidade institucional, isso porque esse grupo encontra dificuldades diversas para se organizar administrativamente e manter uma burocracia capacitada, além de, em geral, possuir maior dependência financeira de repasses constitucionais. Esse conjunto de características culmina em complexidades para promover e executar as políticas públicas sob sua responsabilidade (VELOSO *et al.*, 2011).

Nesse sentido, a busca por ganhos em eficiência, eficácia e efetividade no provimento de políticas públicas levou muitos municípios a buscar

1. O conceito de capacidade estatal também busca identificar como o Estado está estruturado para a execução de seus serviços, mas aqui não será utilizado esse conceito. Autores como Grin (2012), Gomide e Pires (2014), Pires e Gomide (2016), Gomide e Boschi (2016), Marengo (2017), Souza e Fontanelli (2020), entre outros teóricos, estão tratando desse tema.

alternativas de ação, fazendo com que estratégias de colaboração, previstas constitucionalmente, surgissem como uma alternativa viável no campo de ação municipal. Como destacam Laczynski e Teixeira (2011), a ação colaborativa, em alguns casos, pode resultar do reconhecimento das carências em determinado município e a identificação de tal capacidade em territórios vizinhos, fazendo com que se estabeleçam a identificação de sinergias e o endereçamento de ações por meio de atuação conjunta, questões que serão sublinhadas na discussão adiante.

Assim, este capítulo buscará analisar os consórcios intermunicipais com atuação em Educação como uma alternativa para incrementar as capacidades institucionais locais. Strelec e Costa (2016, p. 50), em seu estudo sobre consórcios em diversas áreas de atuação, apontam para a capacidade desses arranjos na “provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios”.

COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL NA FORMA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM EVIDÊNCIA

Processos de articulação e colaboração podem se manifestar de diversas formas e, em geral, quando se trata de ações horizontais entre instâncias municipais, a aproximação se dá pela busca de ganhos de eficiência e identificação de problemas similares que podem ser resolvidos de maneira conjunta. A formalização de estruturas organizacionais com essa gênese pode variar no desenho, a depender dos objetivos comuns a ser alcançados, das políticas públicas envolvidas e ainda do nível de compromisso pretendido entre as partes envolvidas.

Até o início dos anos 2000, a colaboração intermunicipal era vista como uma forma de inovação, mas, na atualidade, é possível considerá-la como uma estratégia de governança em processo de consolidação, haja vista a diversidade de estratégias adotadas por municípios e também governos estaduais para a implementação das políticas públicas, bem

como a evidência de esforços de instituições não governamentais com programas que incentivam a colaboração intergovernamental, inclusive a intermunicipal (STRELEC; COSTA, 2016). A esse respeito, é possível compreender sua disseminação como um reflexo do reconhecimento de sua potencialidade para muitos municípios brasileiros, principalmente para aqueles de pequeno porte.

Em termos conceituais, a colaboração ou a cooperação intermunicipal – tratadas em geral como sinônimos na literatura – são uma forma de ação horizontal e intergovernamental entre dois ou mais municípios. De acordo com Cruz, Araújo e Batista (2011, p. 114), esse modelo de atuação pode ser “de abrangência microrregional ou regional e pode ainda compreender municípios de um ou mais estados”, sendo os consórcios públicos intermunicipais uma manifestação organizacional amparada em lei que representa esse esforço de cooperação e colaboração entre localidades.

O surgimento dos consórcios intermunicipais, como explicitado por Strelec e Fonseca (2011), pode se dar por razões diversas e em contextos diferentes, inclusive para solucionar questões que extrapolam os limites do município. Além disso, a complexidade dos problemas sociais não segue a delimitação federativa, obrigando a articulação intergovernamental para que certos casos, como os de recursos hídricos, sejam tratados com a devida magnitude e de maneira sistêmica. Todavia, até o advento da Lei no 11.107/2005, a trajetória dos consórcios foi marcadamente assinalada pela informalidade e, geralmente, eram arranjos horizontais não institucionalizados ou seguiam um modelo híbrido, ou seja, com a sua formalização respondente ao direito privado, mas constituídos por entes públicos (STRELEC; FONSECA, 2011; CRUZ *et al.*, 2019).

Desde a promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, acordos dessa natureza ganharam institucionalidade, possibilitando, inclusive, serem associações públicas regidas pelo direito público. Esse marco legal foi interpretado, na ótica de Strelec e Fonseca (2011), como um forte elemento para que os consórcios

públicos se tornassem estruturas estratégicas no provimento de serviços públicos. Além disso, ao optar por seguir o formato de associação pública, os consórcios passaram a integrar a administração indireta, tornando-se reconhecidos como autarquias intermunicipais, ou seja, com a prerrogativa de representar todos os entes federados participantes. Apesar de parecer simples, essa formalização confere seguranças jurídica e institucional para que esse tipo de colaboração horizontal passe a atuar diretamente no provimento de políticas públicas (CRUZ *et al.*, 2019).

Estudos recentes têm destacado que esse tipo de arranjo federativo, bem como outras iniciativas de cooperação horizontal, tem sido importante para a boa gestão pública, sobretudo para os municípios de pequeno porte, como já destacado. Do ponto de vista organizacional e territorial, os desafios que grandes conurbações enfrentam, para além da complexidade dos problemas, também extrapolam os limites fronteiriços e jurisdicionais. Já no caso dos pequenos municípios, os desafios se relacionam principalmente à baixa capacidade institucional para a oferta das políticas públicas. Em ambos os casos, a colaboração intermunicipal pode endereçar as questões de maneira mais eficiente e efetiva, seja pelo compartilhamento de soluções e atuação sistêmica, seja pela possibilidade de ganhos de escala e partilha de expertises (GRIN; ABRUCIO, 2019).

Nessa direção, no âmbito das políticas sociais, especificamente na Educação, as formas mais comuns de colaboração expressam-se por meio do, já explorado, consórcio intermunicipal e também do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), uma modalidade mais flexível de colaboração, que se estabelece entre dirigentes e profissionais de Educação de um conjunto de municípios do mesmo território sem a sua institucionalização. Adiante, aspectos relacionados à forma de organização e constituição de consórcio intermunicipal com atuação em Educação – o foco deste capítulo – trarão à tona a peculiaridade do consórcio, que, diferentemente do arranjo, não se estabelecem exclusivamente para lidar com as questões educacionais do território.

POSSIBILIDADES DE AÇÕES EM CONSÓRCIOS PARA A EDUCAÇÃO

Estudos recentes realizados por Strelec (2019), com base em levantamento realizado pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF), apontam que há 776 consórcios públicos em funcionamento no país, mas nenhum possui como finalidade principal a Educação ou foi constituído especificamente para lidar com serviços educacionais, como ocorre em outras áreas de políticas públicas. Um estudo complementar realizado por Strelec (2019) identificou 12 consórcios intermunicipais que atuam de alguma maneira com Educação², o que representa 1,5% do total em funcionamento.

Com base nesse panorama, não é possível afirmar que se trata de uma forma de colaboração que ocupe um lugar de destaque no contexto educacional se comparado com outras políticas públicas, como saúde e meio ambiente. A esse respeito, pode-se inferir que essa infrequência resulte do contexto permeado por condições que podem ser vistas como freios ou entraves à construção de um ambiente mais colaborativo no cenário educacional, especialmente envolvendo a realidade dos municípios.

Nessa direção, pode-se relacionar, como consequência desse contexto, a falta de uma cultura colaborativa na área, resultado, a grosso modo, da inexistência de um Sistema Nacional de Educação (SNE)³, que ainda deixa um vácuo nas relações federativas e não possibilita a institucionalidade de fóruns de colaboração como nos casos da Saúde e Assistência Social, condições que poderiam estabelecer canais de diálogo e articulação entre os governantes.

2. Um estudo exploratório em andamento, conduzido por autores deste capítulo, identificou um quantitativo maior de consórcios intermunicipais dessa natureza. Contudo, por se tratar de pesquisa inconclusa, não teve seus resultados divulgados neste capítulo.

3. Atualmente, há na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 25 de 2019 que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE).

Além disso, convive-se com a duplicidade da oferta do Ensino Fundamental, sendo Estados e municípios os responsáveis pela oferta educacional para um mesmo universo de alunos. Essa sobreposição, muitas vezes, pode gerar a disputa por matrículas em várias regiões do país, o que também não contribui com o desenvolvimento de relações cooperativas nessa área. A própria organização federativa da Educação e a forma de financiamento, por sua vez, dificultam a colaboração, isso porque, apesar da existência de marcos legais que incentivam a colaboração, a exemplo da própria Lei dos Consórcios, não houve uma indução no sentido financeiro para a concretização e a disseminação dessas experiências (SEGATTO; ABRUCIO, 2018 *apud* GRIN; SEGATTO, 2019).

Em suma, esse arcabouço, de ordem institucional, condiciona os governantes, e ainda mais os dirigentes de Educação, a um ambiente pouco permeado pela cooperação, tendo em vista que, quando assumem a responsabilidade na condução da política em seus municípios, a única direção que lhes é apresentada se baseia em obter resultados para a esfera municipal a partir de ações e esforços restritos à jurisdição pela qual respondem diretamente. Do contrário, a Educação, ao lado de outras políticas sociais, poderia figurar em um ambiente no qual os esforços para ofertar serviços educacionais de qualidade e enfrentar questões como a evasão escolar, o déficit de aprendizagem e a implementação de políticas fossem pactuados nos âmbitos territorial e regional.

Contudo, apesar desses condicionantes, que reconhecemos aqui como entraves à colaboração na Educação, verifica-se, como já exposto, a existência de experiências consorciadas na Educação. A despeito de não ser a finalidade principal, a Educação aparece como adjacente e a atuação consorciada na Educação, geralmente, se dá a partir da evolução de experiências em outras áreas (CRUZ *et al.*, 2019; STRELEC, 2019). Dito de outro modo, ao observar esse grupo de 12 consórcios atuantes na Educação, intitulados como CONED pelo estudo de Strelec (2019), identificou-se que processos de aprendizagem institucional no interior

de consórcios intermunicipais já existentes facilitam a inserção da área educacional no rol de atividades, motivando os municípios a se organizar em regime de colaboração.

Nesse mesmo estudo, Strelec observou – a partir do levantamento do perfil dos municípios integrantes desses consórcios – que esses arranjos, que desenvolvem ações na Educação, se estabelecem majoritariamente em localidades marcadas pela baixa densidade populacional, dificuldade na geração de riqueza e baixos índices educacionais. Com base nessa constatação, é possível inferir que a baixa capacidade institucional dos municípios pode, sim, ser um dos motores da busca de estratégias de colaboração intermunicipal.

Como será visto a seguir, incentivos do terceiro setor têm sido relevantes para a inclusão da área de Educação no rol de atividades desses arranjos já existentes e, em situações nas quais não houve esse incentivo, supõe-se que seja um efeito de transbordamento. Nesses casos, a atuação regional exitosa em outras políticas provoca nos governantes e dirigentes municipais de Educação um olhar mais atento às possibilidades que o consórcio – e a colaboração – apresenta para a área. Em outras palavras, embora não tenham a Educação como sua principal finalidade, municípios consorciados tendem a revelar baixos índices educacionais e, à medida que ganham maturidade, os consórcios tendem a inseri-la em seu rol de atuação.

Nas ações vinculadas à Educação desenvolvidas pelos consórcios, há uma diversidade: assessoria técnica aos dirigentes municipais de Educação, articulação regional, planejamento regional, acompanhamento de programas e investimentos, monitoramento dos resultados educacionais, formação de professores e capacitação de gestores educacionais, desenvolvimento de seminários, fóruns e eventos de mobilização, desenvolvimento de sistemas de gestão educacional, interlocução política com as esferas de governo estadual e federal para cobrar e acompanhar investimentos na área, diálogo regional para a definição conjunta do piso

salarial dos professores da rede municipal, execução de projetos vinculados às organizações do terceiro setor, por adesão, e compras coletivas/consorciadas de insumos educacionais (STRELEC, 2019; CRUZ, 2020).

É importante ressaltar que, para além da colaboração de municípios, cinco dos 12 CONEDs possuem algum tipo de parceria com organizações do terceiro setor (STRELEC, 2019), servindo como indutor para a inclusão da área educacional como uma nova temática no interior dos consórcios. Esse quadro pode ser exemplificado pelo apoio de instituições como Itaú Social, Instituto Natura, Fundação Vale e Instituto Votorantim (STRELEC, 2019), que por meio de programas investiram esforços e recursos na criação de organismos territoriais para a Educação e/ou fomentam a inclusão da Educação em debates regionais via consórcios intermunicipais.

Um exemplo é o apoio do Itaú Social, iniciado em 2013, para a implementação de um programa voltado para o fortalecimento da capacidade de gestão municipal dos dirigentes locais de Educação (CARNEIRO; HSIA, 2019).

O denominado à época Programa Melhoria da Educação no Município foi uma linha de apoio do Itaú Social, implementado nos biênios de 2013-2014 e 2015-2016 em parceria com quatro consórcios intermunicipais multifinalitários⁴: Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (CODIVAR), Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) e o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (COGIVA). Estes já tinham uma cultura institucionalizada de cooperação com ações realizadas em outras políticas que não a Educação.

4. Um consórcio multifinalitário se caracteriza por sua formalização e seu registro assumirem um caráter abrangente em termos de finalidades e áreas de políticas públicas envolvidas. A Lei no 11.107/2005 determina a obrigatoriedade da definição expressa dos objetivos e atividades a ser desenvolvidas pelos consórcios públicos, no momento de sua constituição. Dessa forma, tem sido comum que sejam constituídos sob a forma multifinalitária, pois, dessa forma, o consórcio, uma vez constituído, poderá, a qualquer tempo, a depender das circunstâncias, desenvolver uma gama de atividades sem a necessidade de alterações em seus documentos constitutivos.

A implementação do programa, que envolvia a participação direta de dirigentes municipais de Educação e integrantes das equipes técnicas das Secretarias de Educação, culminou na criação e na estruturação de Câmaras Técnicas de Educação como braços institucionais desses consórcios (DIAS; DJRDJRJAN, 2017; CARNEIRO; HSIA, 2019). A constituição desses espaços era formada, normalmente, pelo dirigente municipal e um ou mais membros da sua equipe técnica. Era preconizada a participação de servidores estáveis para garantir a estabilidade e a continuidade das ações mesmo em mudanças de mandatos. A existência de Câmaras Técnicas é uma inovação nos consórcios que pode ser entendida – cabendo investigação empírica – de três maneiras: resultado do processo de construção de vínculos e compromisso entre os atores educacionais, incentivo da instituição apoiadora para facilitar a implementação do programa ou a combinação de ambos.

Cabe aqui destacar que essas Câmaras Técnicas se caracterizam como colegiados especializados que se debruçam sobre uma política pública e podem servir como um canal de articulação e deliberação para a tomada de decisões coletiva e articulada dos integrantes sobre dilemas e propostas de ações no território de abrangência do consórcio. Câmaras Técnicas não são algo específico da área da Educação e, mesmo em outras áreas como meio ambiente, cultura, esportes etc., podem assumir as denominações como Núcleos Temáticos, Eixos Temáticos, Colegiados e Fóruns, entre outros.

Contudo, para Carneiro e Hsia (2019), as Câmaras Técnicas de Educação, constituídas no âmbito do programa apoiado pelo Itaú Social, podem potencializar a ação regional, na medida em que colocam frente a frente os líderes públicos encarregados pela gestão educacional em determinada região e oportunizam a partilha de desafios e boas práticas.

Além disso, os mesmos autores sublinham que Câmaras Técnicas reúnem a seguridade jurídica oportunizada pelo arcabouço institucional de um consórcio intermunicipal com a legitimidade técnica necessária

para pensar as políticas educacionais, ou seja, lugares funcionais para que se estabeleçam consensos e deliberações sobre projetos e atuações para a melhoria da Educação em uma região (CARNEIRO; HSIA, 2019), e é justamente em espaços como esses que as principais ações dos CONEDs acontecem:

Apesar das múltiplas possibilidades, geralmente as Câmaras Técnicas reúnem os dirigentes de educação de modo a oportunizar que as visões e os desafios de diferentes municípios de uma região sejam compartilhados e discutidos em um mesmo ambiente. Pode parecer pouco, mas esse tipo de instância institucional e as reuniões que promovem são uma janela de oportunidades para as políticas educacionais e para novas parcerias. (CARNEIRO; HSIA, 2019, p. 13)

Assim, a troca de ideias entre dirigentes municipais, alinhada às possibilidades institucionais, pode viabilizar que ações saiam do papel e possam integrar ou até mesmo se tornar políticas públicas.

No caso dos quatro consórcios apoiados pelo Itaú Social entre os anos de 2013 e 2016, foram constatadas diversas ações regionais em prol da Educação, resultantes da parceria estabelecida. No COGIVA (PB), por exemplo, a formação regional para educadores se tornou uma prática estruturada a partir de um diagnóstico que identificou fragilidades formativas de cada município e deu origem a uma formação de âmbito regional com formadores cedidos por cada cidade.

Nas experiências do CIVAP (SP) e do AMVAPA (SP), por sua vez, conseguiu-se realizar licitações consorciadas e gerar ganhos de escala para a aquisição de materiais escolares para os municípios envolvidos. Por fim, ações do CODIVAR (SP) proporcionaram negociações exitosas com a Secretaria Estadual de Educação no que diz respeito aos convênios da merenda e do transporte escolar (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017; CARNEIRO; HSIA, 2019).

As iniciativas mencionadas são exemplos de realizações oportunizadas por consórcios intermunicipais que passaram a atuar na Educação, ampliando o olhar de seus gestores e governantes para a esfera regional; promovendo, assim, efeitos que ultrapassam os limites municipais e possibilitam a superação de eventuais déficits das capacidades estatais⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dadas as particularidades da federação brasileira e ainda suas heterogeneidades e desigualdades, se faz relevante a discussão sobre alternativas para a implementação de políticas públicas, principalmente do ponto de vista municipal. Nesse sentido, experiências concretas de municípios que atuam em regime de colaboração – no contexto subnacional – têm mostrado caminhos singulares para que esses entes passem a atuar de maneira mais contundente e assertiva na implementação de políticas públicas.

No que se refere à Educação, por intermédio das recentes práticas de colaboração por meio de consórcios intermunicipais, é possível compreender como algumas iniciativas conseguiram promover sua consolidação nos territórios, bem como em que níveis esta forma de colaboração pode viabilizar a execução de políticas públicas educacionais. Contudo, os levantamentos mostram que ainda são pouco frequentes esses arranjos e ainda não é possível afirmar se essa prática terá ampla capilaridade em território nacional, uma vez que, a permanência de um ambiente institucional que não incentiva relações mais cooperativas na Educação representa um freio para a sua disseminação.

Como ponderação, o destaque feito neste capítulo às potencialidades de consórcios intermunicipais para viabilizar ações articuladas territorialmente na Educação, não tem a intenção de reconhecê-los como

5. A Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, uma iniciativa apoiada pelo Itaú Social que conecta experiências de colaboração intermunicipal em Educação, evidencia em sua página eletrônica outras experiências de consórcios intermunicipais com atuação em Educação (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2020).

panaceia para a diversidade de problemas enfrentados pelos municípios – que podem variar entre a oferta de serviços educacionais de qualidade, garantia de resultados em termos de aprendizagem e a boa gestão dos recursos educacionais. Objetiva-se, sim, sublinhá-los como uma estratégia de gestão, entre outras, a que governantes, dirigentes municipais e equipes técnicas podem recorrer para lidar com as demandas municipais diante das fragilidades em termos de capacidades.

Nesse sentido, entende-se que o caminho colaborativo na Educação nos consórcios aqui apresentados teve início na maturidade institucional obtida na implementação de outras políticas públicas, combinada à identidade regional, às relações de confiança estabelecidas entre os gestores, ao reconhecimento de ganhos e potencialidades da colaboração para suprir as adversidades e, ainda, aos incentivos do terceiro setor: uma trilha percorrida que reconheceu esse modelo como potencialmente capaz de responder aos desafios locais. Cabe destacar, ainda, que esse processo não foi linear, mas composto de elementos que impulsionaram ações conjuntas na Educação e ajudaram a cultivar a cultura colaborativa no âmbito das Secretarias de Educação de um mesmo território.

Finalmente, observa-se que, apesar da prerrogativa de autonomia dos municípios quanto à decisão de estabelecer ações colaborativas via consórcio intermunicipal, o terceiro setor tem relativa importância enquanto indutor da colaboração na Educação. Cabe, no entanto, entender a perenidade das experiências incentivadas, principalmente após o encerramento dessas parcerias. Além disso, considera-se importante o mapeamento e o estudo de ações de estados e União sobre o regime de colaboração na área de Educação, a fim de entender como esse mecanismo pode se fortalecer a partir do jogo federativo.



Pedro Murgel Hsia

Administrador público pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP); pós-graduando em Gestão Pública pelo Insper; fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho pré-vestibular popular da FGV voltado para alunos da rede pública interessados em ingressar no ensino superior. E-mail: pedro.mhsia@gmail.com. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/5612811195242359>.



Thamara Caroline Strelec

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com estágio doutoral no Instituto de Gobierno y Políticas Públicas na Universitat Autònoma de Barcelona, Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP com Bacharelado em Comunicação Social, com experiência em docência em instituições de ensino superior. Ganhadora do Prêmio Jóvenes Investigadores Joan Prats 2015, em Madri, Espanha, entregue pelo Comitê Científico do VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas e do Prêmio de Monografias em Consórcios Públicos e Federalismo, entregue pelo Observatório de Consórcios Públicos, Frente Nacional de Prefeitos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). É diretora executiva da Tríade Conhecimento em Políticas Públicas, parceiro técnico do Itaú Social no projeto Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. E-mail: thamara.strelec@gmail.com. br. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/6500479645211664>.



**Maria do Carmo Meirelles
Toledo Cruz**

Administradora pública, Mestre e Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP; professora do Mestrado Acadêmico em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo e da Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo; secretária executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS).
E-mail: carminhameirelles@gmail.com. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/6109390836008571>.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. *Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual*. In: XXXIII ENANPAD., 2009, São Paulo. Anais [...], São Paulo, 2009.
- CARNEIRO, José Mário Brasiense; HSIA, Pedro Murgel. *Experiências de colaboração interfederativas no contexto educacional brasileiro: possibilidades para um Sistema Nacional de Educação*. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2019, Natal. Anais [...], Brasília: Anepcp, 2019, v. I.
- CARNEIRO, José Mário Brasiense; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro; BRIZZI, Renato Martins. *Consórcios Públicos de educação e a governança intermunicipal*. In: José Mario Brasiense Carneiro. (Org.). *Cadernos Adenauer XVIII Megacidades*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. I, p. 113-134, 2017.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes; BATISTA, Sinoel. *Consórcios numa perspectiva histórico-institucional*. In: SPINK, Peter; CARNEIRO, José Mario Brasiense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. (Org.). *Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. I, p. 111-125, 2011.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Adriana.; VECCHIA, Rosângela; BATISTA, Sinoel; BARROS, A. T. *O regime de cooperação: consórcios e arranjos de desenvolvimento da Educação no Brasil*. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2019, Natal. Anais [...], Brasília: Anepcp, 2019, v. I.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. *O Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema e as compras compartilhadas*. In: VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2020, Brasília. Anais [...], Brasília, 2020.
- DIAS, Sônia; DJRDJRJAN, Tatiana Bello. *Diálogos sobre a gestão municipal*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; Boschi, Renato Raul, 2016. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- GRIN, Eduardo José. *Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais*. Revista Teoria e Sociedade, v. 20, p.121-143, 2012.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos locais: uma leitura introdutória*. 1ª edição, Brasília: ENAP, 2019, v. I, 104p.
- GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. *Qual é a do associativismo territorial na Educação: consórcios ou arranjos? Uma análise de duas experiências no Estado de São Paulo*. In: III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. Anais [...]. Brasília: Anepcp, 2019, v. I.
- INGRAHAM, Patrícia W. *Studying state and local management systems: Why we need to do it*. In: INGRAHAM, Patrícia W. (Ed.). *Pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

LACZYNSKI, Patrícia; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão*. In: SPINK, Peter; CARNEIRO, José Mario Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (Org.). *Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, p. 141-160, 2011.

MARENCO, André. *Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros*. Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058. Dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 24/10/2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143. Jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24/10/2020.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.redeintermunicipaledu.com.br/>> Acesso em: 26/10/2020.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. *Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas*. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. (Orgs.) *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – Experiências recentes das políticas das desigualdades*. 1ª edição, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

STRELEC, Thamara. *Modalidades de acordos de cooperação intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: tendências e causalidades*. In: III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. Anais [...]. Brasília: Anepcp, 2019, v. 1.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. *Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos – Um balanço da experiência consorciativa no Estado de São Paulo*. In: SPINK, Peter; CARNEIRO, José Mario Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (Org.). *Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, p. 125-140, 2011.

STRELEC, Thamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Cooperação intergovernamental: classificação, características e formatos à luz da experiência brasileira*. RIEM, n. 14, a. VII, 2016.

VELOSO, João Francisco Alves et al. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

A Governança dos Consórcios Intermunicipais e Câmaras Técnicas de Educação

José Mario Brasiliense Carneiro
Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende contribuir com uma breve reflexão sobre a governança dos Consórcios Intermunicipais de Educação no quadro da Federação brasileira, com foco em uma estrutura interna desses organismos regionais que tem se mostrado muito promissora para o planejamento, a implantação, a supervisão e o monitoramento de ações consorciadas na Educação: a assim chamada Câmara Técnica de Educação.

Analisar as Câmaras Técnicas de Educação é um esforço bem-vindo quando se realiza uma reflexão sobre a governança dos consórcios que nos permita ir além dos aspectos meramente formais da gestão consorciada, que são essenciais, mas não suficientes, para dar conta de processos que não são garantidos, ou exigidos, por leis, tampouco estão previstos em sistemas nacionais de políticas públicas que não contemplam a ação regional realizada por meio de consórcios intermunicipais.

A experiência que inspira as presentes reflexões se origina de percursos de formação e acompanhamento de gestores municipais de Educação realizados pela Oficina Municipal nos últimos oito anos. Ao longo dessas trajetórias de partilha e aprendizagem, os gestores foram convidados a construir projetos regionais para enfrentar desafios comuns, utilizando

a estrutura institucional de consórcios intermunicipais. Com isso, as exigências práticas dessa construção, bem como seus benefícios, foram demonstradas de forma prática.

A intenção última dos autores é, portanto, compartilhar o potencial testemunhado de transformação e desenvolvimento que tem a colaboração regional, possibilitada por estruturas de governança e gestão que já possuem uma base legal segura, mas ainda necessitam da liderança, bem como do espírito de serviço e colaboração, da parte dos gestores que dedicam seus esforços à educação de crianças e jovens e, conseqüentemente, ao bem comum.

I. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL: O “JOELHO” DA FEDERAÇÃO

Alguns afirmam que a palavra Federação vem do grego *feodos* e quer dizer “pacto”. Outros preferem dizer que vem do latim *foedus, foederis* e quer dizer “juramento”, ou mesmo, “pacto”. Ambos os sentidos convergem para a ideia de uma ação, ou organização, pública ou privada, que tem como objetivo unir distintas partes, contando como base um pacto ou juramento.

No caso da Federação brasileira, trata-se de um pacto entre os três entes federativos, ou seja, a União, os Estados (e Distrito Federal) e os Municípios, que estão unidos por força da Constituição e das relações intergovernamentais cotidianas. Esse amplo pacto abrange questões de ordem política, administrativa e financeira, incluindo, nesse último aspecto, a dimensão tributária, ou seja, a competência para arrecadar impostos e taxas necessários ao sustento das políticas públicas.

Normalmente as Federações são constituídas apenas pelos Estados federados e pela União, como é o caso de EUA, Suíça, Alemanha, Canadá, Índia, México e Bélgica, para citar alguns países dentre cerca de 25 nações

federadas.¹ O fato de o Brasil ser uma Federação tripartite, da qual fazem parte, ao lado da União e dos 26 Estados (e DF), também os 5.570 municípios, faz com que as relações interfederativas se tornem bem mais complexas.

A dinâmica das relações pode ocorrer tanto na dimensão vertical (União/Estados/Municípios) como na dimensão horizontal (Estados/Estados ou Municípios/Municípios), e ainda em arranjos híbridos envolvendo simultaneamente os três níveis de governo. A cada ano são milhares de convênios, contratos, transferências, políticas públicas, programas e projetos pactuados pelos vários entes federativos brasileiros, em uma dinâmica nem sempre perceptível, ou valorizada, pelos cidadãos.

Os consórcios intermunicipais surgem como um dos tipos possíveis para a articulação horizontal, que, em geral, congrega diversos municípios de uma mesma região para prestar serviços na área de saúde, coleta de resíduos sólidos, manutenção de estradas vicinais, ou Educação, e que, por isso, estão mais próximos da vida das pessoas. Costuma-se dizer, de forma simples, que se trata de um órgão de caráter intermunicipal, localizado em um nível intermediário, entre os Municípios e os Estados, para cuidar das questões que vão além das fronteiras municipais, na perspectiva de uma ampliação territorial do alcance das políticas públicas.

Fazendo uma alegoria comparativa da Federação com o corpo humano, poderíamos utilizar a imagem dos “joelhos” para equipará-los aos consórcios. De fato, trata-se de uma articulação de diversos atores subnacionais localizada abaixo dos Estados, que poderiam ser comparados ao conjunto formado pela cintura (articulação que bem representa o Poder Legislativo, nesse caso, a Assembleia Legislativa) e tronco (que na sua complexidade bem representa o Governo Estadual), e acima dos municípios, que poderiam ser comparados com os pés (uma boa imagem para as comunidades locais), os tornozelos (novamente uma articulação do Poder Legislativo,

1. Recomendamos o site do Fórum das Federações para uma boa visão comparada dos países federativos: <http://www.forumfed.org/countries/#:~:text=There%20are%20roughly%2025%20ofederal,cent%20of%20the%20world's%20population.>

no caso, as Câmaras de Vereadores) e finalmente pernas (membros executivos que seriam as Prefeituras Municipais).

Nessa mesma alegoria da Federação, a União obviamente se localiza na parte superior do corpo, formada pela cintura escapular (que poderia ser vista como o Congresso Nacional – articulação correspondente ao Poder Legislativo) e a cabeça, ou seja, o Governo Federal, que governa e mantém unido o Estado na sua totalidade. Ainda que a imagem não seja perfeita, ela pode colaborar com uma melhor compreensão da ideia de Federação, que é bastante abstrata.

Além disso, a imagem dos joelhos é interessante, pois, no corpo humano, eles assumem uma função importante para o deslocamento e para o equilíbrio da pessoa. Da mesma forma, tanto para a política como para economia, os atores que se constituem em nível regional garantem um dinamismo muito importante para a vida social, política e econômica de cada Estado federado.

2. CONSÓRCIO DE EDUCAÇÃO: UMA “REDE DE REDES” MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O processo de consolidação dos consórcios intermunicipais no Brasil do ponto de vista jurídico se iniciou, principalmente, a partir da publicação da Lei nº 11.107/2005 e de sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 6.017/2007. Com essa legislação, os consórcios encontraram uma base legal para se desenvolver em várias áreas, a começar pelas dimensões da saúde, do meio ambiente, dos recursos hídricos e da infraestrutura, entre outras políticas que foram, e seguem sendo, carros-chefe e que, aos poucos, vão dando espaço a novas frentes, dentre elas a Educação, a assistência social, o turismo, a cultura e as finanças públicas municipais.

A Educação chegou mais tarde, pois, como se sabe, trata-se de um setor com estrutura e orçamento próprios, bastante bem consolidados e ordenados pelo regime jurídico brasileiro. As redes municipais de

Educação vêm buscando uma crescente autonomia enquanto “sistemas municipais” que aos poucos estabelecem relações diferenciadas com as secretarias estaduais no sentido de uma coordenação eficiente desses dois âmbitos educacionais.

Frequentemente os professores atendem a mais de uma rede municipal, geralmente vizinhas, o que aponta para a necessidade de coordenação intermunicipal. Da mesma maneira, muitas escolas recebem alunos de outros municípios quando o domicílio das famílias, em geral da zona rural, encontra-se mais próximo de uma escola da cidade limdeira, indicando também as vantagens potenciais de uma efetiva articulação intermunicipal que parece cada vez mais óbvia aos olhos dos dirigentes da Educação.

Apesar da segurança ofertada pela Lei dos Consórcios de 2005, ainda não existe, no ordenamento legal brasileiro, uma atribuição clara para essa esfera regional no campo da Educação. Certamente, com base nas experiências dos consórcios de Educação, começarão a surgir parâmetros e diretrizes para a atuação cooperada propostos pelas Assembleias Legislativas estaduais. Muito provavelmente as primeiras leis deverão dar conta da destinação de recursos financeiros para a execução de programas de caráter interfederativo, que serão cada vez mais necessários em um contexto de crise fiscal do Estado.

Há quem argumente que existe um problema estrutural na Federação brasileira, que é, exatamente, o fato de inexistir uma esfera de governo regional formalmente estabelecida entre o nível municipal e o estadual, com status federativo próprio. Como se sabe, por exemplo, nos EUA e na Alemanha, existem, respectivamente, os *Counties* e os *Landkreise*, para dar conta das políticas públicas tipicamente intermunicipais, que ultrapassam as competências das cidades e que não cabem aos estados assumir.

No sistema federal alemão, acima referido, o governo de um *Landkreis* é eleito diretamente e possui tanto um poder executivo como um legislativo. Isso significa que um grupo de 20 ou 30 municípios pequenos e médios (com no máximo 100 mil habitantes) que integram determinado

Landkreise tem legitimidade para formular e implantar políticas regionais que vão da geração e distribuição de energia à gestão de resíduos sólidos, passando pela administração de hospitais, escolas técnicas e aeroportos regionais. Com uma estrutura de representação política própria, os *Landkreise* podem também ser responsáveis pela gestão de políticas de bem-estar social, dentre elas, Educação, cultura, saúde pública e transportes, entre outras.

É verdade que a Constituição Federal brasileira procurou se aproximar desses institutos regionais, acima referidos, prevendo a figura jurídica das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, que podem ser instituídas pelos Estados por meio de Lei Complementar, conforme redação dada pelo Artigo 25, parágrafo 3 da Carta Magna. A finalidade dessas instâncias regionais, formadas por municípios limítrofes, é colaborar com os seus respectivos governos estaduais, integrando distintas organizações voltadas à chamada “governança multinível”, bem como, participando da elaboração de planos regionais, ou mesmo, executando funções públicas de interesse comum.²

De acordo com o que se pode observar na dinâmica dessas instâncias regionais previstas pela Constituição, muitas delas têm sucesso e outras nem tanto. Tudo depende das estruturas de governança que são estabelecidas, bem como do financiamento e da qualidade de projetos e programas. Sem embargo, parece-nos que muitas vezes, no caso específico das regiões metropolitanas, tende a prevalecer uma tutela dos governos estaduais, que, em lugar de promover a autonomia local e regional, acaba por criar vínculos de dependência.

Esse fenômeno é um desafio para todas as instituições voltadas à coordenação e à cooperação intermunicipais e, portanto, também para

2. O tema da gestão pública compartilhada por vários níveis de governo está ganhando cada vez mais atenção da academia e das instituições em nível subnacional. A Oficina Municipal publicou com a Fundação Konrad Adenauer e a UFABC o livro *Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável*, que pode ser uma boa referência para quem pretende se aprofundar na matéria. O livro está disponível em PDF no seguinte link: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/34/Governan%C3%A7a_Multinivel_-_Miolo.pdf.

os consórcios intermunicipais. A perspectiva que nos parece mais interessante é aquela na qual, de acordo com o princípio da subsidiariedade, a instância superior de governo promove a responsabilidade e a criatividade das instâncias inferiores sem criar vínculos de dependência. Em um consórcio intermunicipal, por se tratar de uma iniciativa que brota da vontade dos municípios, como se costuma dizer, “de baixo para cima”, o ideal é que exista uma efetiva sustentação política, administrativa e financeira dessas autarquias intermunicipais por parte dos municípios que as constituem.

Em suma, no Brasil, tendo em vista a falta de incentivos subsidiários, ao mesmo tempo consistentes e respeitosos para com a autonomia municipal, muitos consórcios intermunicipais, em especial, na esfera da Educação, ainda não encontraram um ambiente favorável para se consolidar. A criação e a sustentação de programas regionais no âmbito de um consórcio intermunicipal dependem, portanto, de vários fatores, que poderiam ser enumerados, de forma não exaustiva, nos itens a seguir:

- Vontade política dos prefeitos e secretários de Educação para transferir dos municípios determinadas atribuições para esfera regional por meio de consórcios;
- Disposição por parte dos Municípios para financiar as estruturas e equipes de profissionais dos consórcios;
- Construção de canais institucionais de diálogo entre os consórcios e as secretarias estaduais de Educação e o Ministério da Educação para a estruturação em parceria de políticas, programas e projetos integrados às iniciativas dessas esferas superiores;
- Disposição para construir Planos Regionais de Educação tendo como base os Planos Municipais de Educação com duração decenal;
- Criação de uma dinâmica para a circulação da liderança regional por parte de prefeitos e secretários municipais de Educação que

- valorizem mais os processos, ao longo do tempo, do que os cargos e estruturas;
- Realização de encontros, seminários e outras atividades de caráter regional, envolvendo todos os atores protagonistas da Educação que sejam capazes de inspirar e informar um permanente processo de articulação entre os projetos de cada um dos Municípios do consórcio;
 - Contar com o impulso de instituições privadas que financiam programas de várias naturezas voltados para o fortalecimento da gestão e a melhoria da educação nos consórcios.

Essas são algumas condições das quais podem emergir os incentivos e as forças necessários para a fundação, organização e manutenção de uma autarquia com personalidade jurídica de consórcio intermunicipal. Não resta dúvida que a continuidade das constelações de forças regionais implicadas na Educação depende da ação de líderes que impulsionam os programas e projetos, a começar pelos superintendentes ou secretários executivos dos consórcios, como se aponta em um artigo específico sobre este tema contido neste mesmo livro.

Não bastam as lideranças regionais quando as lideranças locais, ou seja, prefeitos, vereadores e membros dos conselhos municipais, não abraçam a causa dos consórcios. Há diversos casos de consórcios originados por iniciativas estaduais, ou federais, que poderiam ter bem aproveitado essas oportunidades para dar continuidade à realização de projetos, mas que, após um período de atividade, cessam suas iniciativas em função do desinteresse e da falta de sustentação dos municípios membros.

Qualquer que seja o incentivo externo recebido por um consórcio, os atores locais e regionais devem imediatamente tomar consciência de que em um dado momento irão andar pelas próprias pernas. O dinamismo inicial de um estímulo exógeno pode sem dúvida ser mantido para que não se entre em um estado de “dormência” institucional. Isso indica

que, idealmente, os consórcios devem se apoiar nas estruturas políticas, administrativas e financeiras dos Municípios membros, buscando certa autonomia para os seus programas e projetos, com apoio de caráter complementar de outros entes federativos, organismos multilaterais, fundações ou institutos empresariais.

A experiência dos consórcios que criaram estruturas e iniciativas voltadas à Educação, em muitos casos induzidos por programas de instituições privadas, demonstra que a constituição de uma “rede regional” capaz de abraçar várias “redes municipais” de ensino tem muito a oferecer em termos de ganhos de escala, qualidade e racionalização da gestão da educacional, como se descreve em vários artigos dessa publicação. Espera-se que tais experiências, em algum momento, se articulem com iniciativas de cooperação intermunicipal voltadas ao incremento da arrecadação e melhoria do gasto público, criando um sistema de sustentação financeira para as políticas educacionais de caráter complementar ao próprio FUNDEB.

2.1 O POTENCIAL DO CONSÓRCIO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO

Embora a Constituição brasileira garanta a autonomia do Município no tocante às políticas públicas de Educação, principalmente na Educação Infantil e no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, há vários suportes da oferta de Educação pública que, plenamente desenvolvidos, ficam além das capacidades normais da maioria dos municípios de pequeno porte. Isso exige, por um lado, o aumento da capacidade de planejamento e gestão dos dirigentes municipais e, por outro, a ampliação das ações coordenadas em nível regional.

A formação continuada de professores da rede, por exemplo, poderia ser uma tarefa compartilhada pelos colegiados de secretarias de Educação de uma região. Trata-se de um processo complexo que inclui várias fases – desde o diagnóstico das necessidades formativas nas diversas áreas até

a entrega de programas de formação, passando pelo monitoramento do desempenho em sala de aula, avaliações periódicas etc. – e que exige uma estrutura de planejamento e gestão que foge à capacidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros, já tão assoberbados com os desafios cotidianos de suas escolas e comunidades escolares.

Em geral, nesses casos, gestores municipais recorrem à contratação de “consultorias” com contratos de escopo bastante abrangente, que muitas vezes constituem uma “terceirização” da própria gestão cotidiana da rede municipal. Os consultores ou consultoras geralmente são pessoas com passagens anteriores na gestão pública, antigos secretários municipais de Educação que se utilizam de sua experiência para atender a Municípios de sua região.

Infelizmente, muitas vezes a experiência acumulada e os processos de trabalho desenvolvidos não são transferidos à equipe municipal de servidores efetivos, criando uma dependência permanente de tais serviços de consultoria e enraizando-se pouco na realidade particular, histórica e cultural, do Município. Nesse contexto, e diante da incapacidade da estrutura de gestão imediatamente superior na federação brasileira – o estado – de dar conta das necessidades particulares de todos os seus pequenos Municípios, a criação de uma “rede de redes municipais” surge como alternativa promissora. A união dos esforços e recursos de um conjunto de Municípios cria um ganho de escala importante, que pode se traduzir em um ganho correspondente de capacidade de planejamento e gestão de tarefas comuns.

No entanto, para que a união de recursos econômicos se traduza em soluções efetivas para problemas comuns, não basta a simples cotização financeira, tampouco a realização de encontros regionais para compartilhar problemas e conhecimento. Os problemas da “tragédia dos comuns” e da “lógica da ação coletiva”, já conhecidos da literatura econômica e da ciência política, são modos de representar e modelar exatamente a relativa dificuldade de criar processos de ação coletiva ordenada e sustentável,

nos quais os indivíduos colaboram entre si – na falta de algum tipo de coerção de uma instância superior – por um objetivo comum.³

Nesse contexto, a constituição de consórcios intermunicipais, ou de Câmaras Técnicas de Educação em consórcios já existentes, representa esforços que potencializam a união de esforços e recursos que irão atender a necessidades que se encontram além da capacidade de pequenos Municípios.

3. UMA AUTARQUIA REGIONAL A SERVIÇO DOS MUNICÍPIOS

O consórcio, por sua natureza de “autarquia” intermunicipal, subordinada aos líderes políticos das unidades municipais – os prefeitos reunidos na assembleia diretiva –, tem a condição de prover serviços públicos determinados, dentro de certos limites, atuando com um prestador de serviços da administração indireta subordinado à hierarquia administrativa municipal, ainda que essa seja a hierarquia dos vários Municípios participantes do consórcio.

Isso porque a autarquia é uma entidade criada por lei que possui autonomia administrativa, financeira e técnica. As autarquias surgem, quando necessário, como um braço da administração direta, que é composta das várias secretarias municipais, dentre elas, a Secretaria (Departamento ou Diretoria) da Educação.

As autarquias realizam serviços considerados fundamentais, possuem imunidade tributária e patrimônio próprio. Como são criadas com um foco específico, devem atuar com a eficiência, a eficácia e a efetividade exigidas pelo serviço em questão.

Apesar de serem autônomas, as autarquias devem prestar contas aos

3. Ver, por exemplo, as obras de Elinor Olstrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 2011), e Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

tribunais de contas como os órgãos da administração direta. Por isso, os responsáveis que estão à frente de uma autarquia são escolhidos diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, que responde em última instância.

No caso dos consórcios intermunicipais voltados à Educação, os prefeitos e secretários de Educação estão diretamente implicados na sua gestão. Muitas vezes, o ponto de resistência para a criação de consórcios é exatamente este: a corresponsabilidade dos municípios integrantes do mesmo. Por outro lado, essa responsabilidade compartilhada motiva uma gestão transparente, eficiente e ética, que é, de fato, muitas vezes observada em consórcios intermunicipais de longa tradição.

Um bom exemplo de autarquia são as universidades federais, cujos reitores são apontados pelo poder Executivo e cujas verbas têm origem na União, mas é a entidade que decide como gastá-las. Isso porque elas prestam um serviço essencial, que é a Educação em nível superior. Ora, se as universidades federais são autarquias de reconhecida importância, por que não considerar os consórcios intermunicipais voltados à Educação com igual importância?

A Constituição Federal de 1988 estabelece no Artigo 37 que a “administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...] XIX – somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública”.

Por isso um consórcio intermunicipal deve ser aprovado por Lei na Câmara de Vereadores de cada um dos Municípios que o integram. Logicamente, os vereadores irão avaliar a necessidade do mesmo, o orçamento e a estrutura necessários para seu funcionamento, bem como endossar politicamente a sua constituição e seu funcionamento.

A natureza política de um consórcio intermunicipal brota, portanto, da sua aprovação nas Câmaras de Vereadores dos Municípios

constituintes. A Assembleia de Prefeitos dá corpo à dimensão política do consórcio, e suas decisões são fundamentais para a concretização dos programas e projetos, no nosso caso, no âmbito da Educação.

3.1 A CÂMARA TÉCNICA COMO INSTÂNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

No caso específico do órgão colegiado destacado neste artigo, a Câmara Técnica de Educação, sua criação – que não é uma exigência da Lei dos Consórcios, mas uma solução prática para a necessidade de aplicação de conhecimento técnico nas várias áreas de atuação do consórcio – pode se dar de várias maneiras.

Uma das formas mais comuns de constituição de Câmaras Técnicas ou setoriais é a convocação pelo secretário executivo do consórcio, aprovada pela Assembleia de prefeitos, de um grupo de funcionários do corpo técnico das prefeituras consorciadas para assessorar processos e decisões de contratação, compra ou prestação de serviços específicos. Um projeto de compra consorciada de medicamentos de uso contínuo, por exemplo, pode se beneficiar da cooperação de farmacêuticos das secretarias de saúde das diversas prefeituras, que avaliarão a lista de medicamentos e a quantidade necessária dos mesmos para prover os municípios da região.

Esses servidores públicos participarão de várias fases do processo de compra, desde a elaboração do edital até a análise dos produtos oferecidos no pregão, entre outras. Com a reiteração de vários processos de licitação e compra, a tendência é que, mesmo num caso de contatos esparsos entre os servidores, aos poucos o grupo se consolide e passe a propor novas iniciativas de interesse mútuo, criando assim uma lógica de demanda no sentido oposto ao inicial, ou seja, de “baixo para cima”.

Há outros casos em que a formação de uma Câmara Técnica setorial surge como a demanda de um grupo de servidores públicos já previamente articulados em torno de objetivos comuns, como os secretários

municipais de Educação. Essa variação de constituição de um corpo técnico regional é mais rara, pois esbarra nos já mencionados desafios da lógica da ação coletiva ou tragédia dos comuns, além de uma infeliz falta de comunicação ainda prevalente entre os titulares das pastas da Educação municipal no Brasil, em que pese a existência de associações de classe nacionais com representação regional, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

No entanto, algumas circunstâncias podem levar a uma rotina de encontros e compartilhamento de experiências e desafios na qual, alertados para a existência do consórcio, os gestores iniciem um movimento de institucionalização. Entre essas circunstâncias está, por exemplo, a participação em programas de fomento e qualificação da gestão de iniciativa de atores ligados ao investimento social privado, como fundações empresariais, institutos e organizações da sociedade civil.

Em alguns casos, como o Programa Melhoria da Educação no Município, da Fundação Itaú Social entre 2013 e 2020, a temática da cooperação regional no contexto de consórcios municipais foi explicitamente avançada pela agenda do programa, que articulou os gestores de Municípios membros de consórcios públicos e promoveu formações e elaborações assistidas de estruturas e projetos consorciados em vários Estados brasileiros.⁴

Em outros casos, como em programas capitaneados pelo Instituto Positivo em Santa Catarina, deu-se como resultado do programa a formação de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), uma reunião de secretários municipais de Educação de caráter menos formal, sem a supervisão direta dos prefeitos, ou a inclusão do ADE numa estrutura autárquica intermunicipal. Com o desenvolvimento das trocas de experiência e o diagnóstico de necessidades específicas, porém, os membros de alguns ADEs perceberam as vantagens de contar com as capacidades

4. Outros artigos deste livro fazem referência ao Programa Melhoria da Educação do Itaú Social, em perspectivas complementares.

de oferta de serviços públicos oferecidas pelos consórcios e promoveram a sua institucionalização em consórcios já existentes, ou até mesmo a criação de novos consórcios para abrigar e potencializar as ações regionais.

Seja qual for a forma de sua criação, uma câmara técnica deve se institucionalizar por meio de alterações no estatuto do próprio consórcio, caso necessário, e da criação de instrumentos de governança e gestão internas, como os regimentos, as rotinas anuais, os planejamentos e a estrutura interna, bem como os modelos de relacionamento com a gestão do consórcio, que permitam sustentar as suas ações e projetos.

Em particular, o Regimento da Câmara Técnica deve prever a criação de uma Comissão Executiva formada por um grupo menor de secretários, em geral, com função representativa de “polos regionais”, criados dentro do consórcio, de modo a agrupar geograficamente os Municípios por proximidade, tendo em vista que os consórcios, em geral, são muito extensos.

As Comissões Executivas dos Consórcios têm a importante função de mediar as relações político-administrativas entre os próprios Secretários de Educação que fazem parte das Câmaras Técnicas de Educação. Elas garantem a coesão dos consórcios intermunicipais e a perseverança no tempo. Além disso, as Comissões Executivas contam, em geral, com uma Coordenadora e com um Secretário Executivo, figuras fundamentais para o relacionamento interno com a Superintendência do Consórcio, com a Presidência e com a Assembleia de Prefeitos.

Esse processo de constituição e organização nem sempre é fácil, ou simples, devido à falta de modelos já estabelecidos e previstos na legislação, tanto para o funcionamento em si do órgão quanto para a participação dos gestores públicos municipais. Esses últimos, em geral bastante absorvidos pelas tarefas político-administrativas em seus próprios municípios, precisam superar várias barreiras para assumir os papéis de liderança e a iniciativa que possibilitam o caminhar de uma Câmara Técnica no consórcio.

Por essa razão, o apoio do consórcio é fundamental para a continuidade da Câmara Técnica. Politicamente, a sustentação dos chefes do Executivo

municipal garante aos gestores a estabilidade necessária para investir tempo e, eventualmente, recursos nas ações regionais. E, do ponto de vista administrativo, o fornecimento de serviços administrativos e secretarias pelo consórcio – na pessoa, por exemplo, de um secretário executivo da câmara técnica – pode ser fundamental para a manutenção de rotinas mínimas de funcionamento, como a comunicação, a memória das reuniões e decisões e a articulação contínua com a equipe do consórcio, tendo em vista a maior eficiência, eficácia e efetividade das ações regionais.

3.2. AS RELAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DAS CÂMARAS TÉCNICAS EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

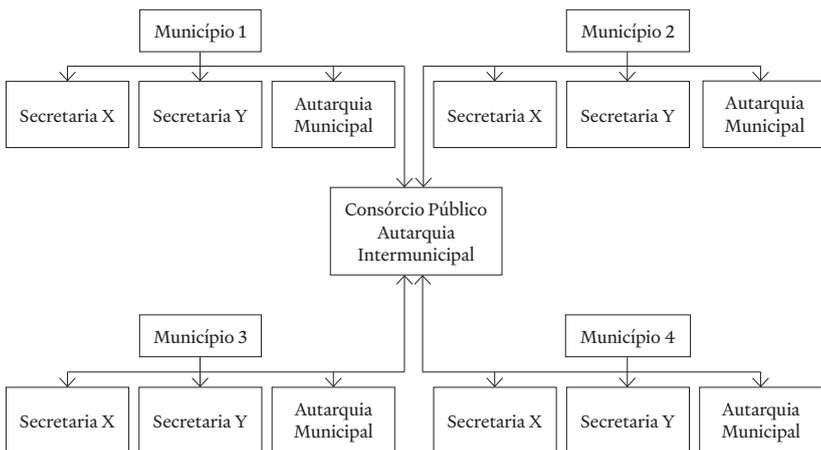
No momento em que se constitui a Câmara Técnica da Educação, os secretários e secretárias municipais de Educação passam a dividir a responsabilidade política com a assembleia de prefeitos. Em geral, se estabelece uma ligação direta da Câmara Técnica com o Presidente do Consórcio, que é necessariamente um prefeito de um dos municípios integrantes do mesmo.

Essa relação é mediada pelo Secretário Executivo ou Superintendente do Consórcio, mas há momentos em que a Câmara Técnica participa diretamente, por meio de um ou mais representantes, das Assembleias de Prefeitos, seja para apresentação de projetos, seja para a prestação de contas. A depender do interesse do presidente do consórcio pelo tema da Educação (o que é sempre desejável), pode ocorrer que decisões favoráveis aos projetos sejam tomadas mais rapidamente ou que iniciativas, por exemplo, de contratação de cursos para professores ou compras públicas de material didático, ou móveis escolares, sejam encaminhadas pela presidência sem ter que passar pela assembleia de prefeitos.

Tudo isso depende do regulamento interno do consórcio e da Câmara Técnica da Educação. Por se tratar de uma autarquia, vinculada à administração indireta, o quesito agilidade deve estar sempre presente. Para isso, ocorre com alguma frequência que o superintendente do consórcio

(ou seu equivalente) designe um profissional, como o já mencionado Secretário Executivo da Câmara Técnica do Consórcio, com dedicação exclusiva à mesma.

A imagem abaixo descreve a posição do consórcio enquanto órgão da administração indireta com caráter autárquico a serviço de um conjunto de Municípios de uma mesma região:



Fonte: José Mario Brasiliense Carneiro, Gustavo Adolfo Santos e Renato Brizzi, “Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal”, *Cadernos Adenauer* 23 (2007), p. 113-133.

Como se pode ver, o consórcio ocupa uma posição singular como autarquia intermunicipal, na medida em que não se encontra sob a autoridade exclusiva de um Município, mas ocupa um espaço intermediário na região sem, no entanto, gozar de independência ou autonomia política. De fato, é a assembleia de prefeitos – o órgão diretivo máximo do consórcio intermunicipal – que garante e concretiza a subordinação administrativa ilustrada na imagem.

Nesse sentido, a Câmara Técnica de Educação, como outras câmaras temáticas setoriais, realiza as suas atividades dentro do consórcio sob a autoridade política democraticamente construída dos chefes do

Executivo, validada pelo ato legislativo de permissão para o ingresso do município no consórcio. É essa união entre os aspectos técnicos e pedagógicos da gestão educacional, por um lado, e os aspectos político-administrativos balizados pela estrutura legal do consórcio de direito público, por outro, que dá à Câmara Técnica um caráter essencial de articulador e dinamizador da prestação de serviços públicos complementares pelo consórcio às redes municipais de Educação: uma rede de redes de Educação.

4. A AGENDA SUPRAPARTIDÁRIA DE LONGO PRAZO

Tendo em vista a presença do caráter político na estrutura dos consórcios, é natural que se coloque a questão da força dos partidos representados por cada um dos Municípios integrantes do mesmo. Uma das primeiras coisas que se aprende em um consórcio é que, ali, os programas e projetos terão um caráter suprapartidário e tenderão a se estender no tempo para além dos mandatos, até porque as suas ações devem tomar como base os Planos Municipais de Educação – PME que são construídos com o horizonte de dez anos.

Isso porque, em geral, a presidência do consórcio é rotativa, em geral com mandato de dois anos, de modo a dar a oportunidade para que vários municípios estejam à frente da entidade em algum momento. É também natural que alguns dos prefeitos tenham maior interesse na vida dos consórcios e outros menos.

Um consórcio pode ser presidido pelo prefeito ou prefeita do maior Município da região ou pelo menor. Essa variação permite que os projetos sejam amadurecidos de modo a, necessariamente, atender ao conjunto das cidades, com variados perfis.

Um hábito comum em consórcios intermunicipais que constituíram Câmaras Técnicas de Educação no contexto do Programa Melhoria da Educação do Itaú Social é a elaboração de Memorial de Transição ao final

dos mandatos. Com base nesse documento, após as eleições municipais, se procede a acolhida dos novos prefeitos e prefeitas eleitas, acompanhados de seus respectivos secretários municipais.

Esse esforço de transição coordenado e bem organizado aumenta as chances de continuidade nos projetos de caráter regional. E como não se trata de projetos de um ou outro partido ou grupo político, existe uma maior liberdade para que todos apoiem as iniciativas em curso, ou mesmo ampliem seus escopos e propósitos com medidas de aperfeiçoamento gradualmente implementadas.

CONCLUSÃO

Com o presente artigo, buscamos situar o tema dos consórcios intermunicipais no marco da Federação de modo a esclarecer que se trata de uma instituição impregnada das dimensões políticas, administrativas e financeiras sem as quais não poderia existir. A base fundamental para os consórcios são os Municípios que os constituem, e não as esferas superiores de governo. Trata-se de um fenômeno institucional voltado à cooperação horizontal que, paradoxalmente, ainda dá os primeiros passos na Federação brasileira quando comparado a outros países muito mais descentralizados, como EUA, Alemanha e Suíça, para ficarmos em alguns dos exemplos mais conhecidos.

Com base numa alegoria da Federação comparada ao corpo humano, situamos os consórcios na altura dos joelhos, essa articulação fundamental para o movimento e o equilíbrio de todo o corpo. Como toda articulação se constitui de vários tipos de tecidos e estruturas, da mesma forma os consórcios são organismos complexos. No caso dos consórcios de educação, ou dos consórcios multifinalitários que contam com uma Câmara Técnica de Educação na sua estrutura, o conceito de rede nos parece fundamental. Chegamos a afirmar que o consórcio de Educação nada mais é que uma “rede de redes municipais de ensino”.

Essa figura inspiradora indica o enorme potencial dos consórcios públicos intermunicipais na área da Educação, potencial que foi muito recentemente descoberto pelos próprios dirigentes da Educação, antes acostumados a trabalhar em situações de certo isolamento institucional. Procuramos esclarecer que os consórcios são uma autarquia regional a serviço dos Municípios. Em outras palavras, trata-se de um órgão da administração indireta, constituído simultaneamente por cada uma das prefeituras que o integram. Importante destacar que essa constituição depende da aprovação de uma lei em cada uma das Câmaras de Vereadores dos Municípios membros para que o consórcio tenha a legitimidade política para realizar projetos e programas úteis ao conjunto de Municípios a que serve.

Dentro da estrutura de governança dos consórcios que pretendem atuar na área da Educação é fundamental a criação de uma Câmara Técnica de Educação. Trata-se de um órgão colegiado que conta com a participação ativa de todos os secretários ou diretores da Educação dos Municípios integrantes do consórcio. Ainda que muitos secretários não se vejam como “gestores públicos” e atribuam a si uma função “técnica”, buscamos evidenciar que as Câmaras Técnicas de Educação são instâncias de caráter político e técnico, simultaneamente. Até porque em gestão pública não há técnica sem política e não há política sem técnica. Talvez por isso as Câmaras Técnicas de Educação tenham se mostrado tão promissoras não somente na sua atividade político-administrativa, mas também como instâncias de ensino e aprendizagem no campo de públicas.

A criação das Câmaras Técnicas de Educação é um momento fundamental para a vida dos consórcios que atuam nesse campo, pois juntamente com elas se organizam os processos de gestão regional, com suas rotinas específicas, regimento e órgãos de governança e articulação interna, como a Comissão Executiva, Comissão de Ética, Secretaria etc.

Quando se garante o bom funcionamento de todas essas instâncias de governança consorciada, fica mais fácil a construção de uma agenda suprapartidária de longo prazo. Prefeitos e Secretários de Educação de vários partidos buscam o bem comum para a região e os pontos de convergência para que os projetos e programas possam ser elaborados e implementados numa perspectiva de médio e longo prazo.

Essas agendas devem encontrar respaldo nos Memoriais de Transição de modo que, ao final dos mandatos nos municípios, os novos prefeitos e secretários recebam o legado da gestão anterior e que, ao menos em nível regional, a continuidade das políticas seja garantida. Em suma, os consórcios intermunicipais de Educação são instrumentos institucionais valorosos, que deverão conhecer um grande desenvolvimento no futuro.



José Mario Brasiliense Carneiro

Bacharel em Direito (USP), Mestre e Doutor em Administração Pública (EAESP-FGV-SP). Foi Consultor da FUNDAP e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer. Integrou o Conselho de Administração do Colégio Santa Cruz e da Associação Educacional Labor. É fellow da Ashoka Empreendedores Sociais e Fundador e Diretor-presidente da Oficina Municipal.



Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Bacharel em Ciências Sociais (Unicamp), Mestre em Antropologia Social (Unicamp) e Doutor em Teoria Política (Catholic University of America). Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer, Vice-Diretor da Oficina Municipal e Coordenador-geral de Estudos, Pesquisa e Avaliação na Secretaria Nacional de Família, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Fernando Bastos de. *Pequena Enciclopédia de Doutrina Social da Igreja*. Edições Loyola. São Paulo, 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Atlas. São Paulo, 1988.

CARNEIRO, Isaac Newton. *Manual de Direito Municipal Brasileiro*. Edição do Autor. Salvador, 2018.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense e Frei, Klaus. *Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável*. Oficina Municipal. São Paulo: 2018.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense, Gustavo Adolfo Santos e Renato Brizzi. “Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal”, *Cadernos Adenauer* 23 (2007), 113-133.

HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mario Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo, 2001.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.

OLSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 2011.

Série Cidadania e Política. Política Municipal e Regional, Vol. 05. Oficina Municipal. São Paulo: 2014.

SPINK, Peter; CARNEIRO, José Mario Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. “Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos”. *Cadernos Adenauer*. Ano XII, 2011, Número 04. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro

Os impactos do Regime de Colaboração na Educação

Luiz Miguel Martins Garcia
Maria Regina dos Passos Pereira
Guilherme de Andrade Lacerda

INTRODUÇÃO E CONCEITOS

A República Federativa do Brasil se organiza por meio de um pacto federativo entre Estados, Municípios e Distrito Federal. Entende-se por federação o pacto constituído entre unidades territoriais que optam por promover uma parceria e formar uma nação, de modo que a soberania não esteja concentrada em um único ente. Cury (2010) aponta vários modelos de federação, dentre eles, o federalismo de cooperação, que tem por objetivo o equilíbrio de poderes por meio da distribuição das diversas competências dos entes federados, ou seja, entre a União e os Estados-membros, que buscam o bem comum por meio de atividades planejadas e articuladas entre si.

O federalismo de cooperação adotado no Brasil implanta políticas públicas por meio de programas formulados em nível nacional com transferências financeiras aos Estados e municípios. Assim, na última década o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), apresentou aos entes federados o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tinha como objetivo maior elevar os indicadores das escolas públicas, visando a melhoria dos resultados de aprendizagens e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Dessa forma, para facilitar o acesso dos entes federados aos programas e ações do MEC, foi instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR) por meio do Decreto no 6094/2007. Esse instrumento de planejamento estratégico possibilitou a adesão dos Estados, municípios e Distrito Federal a se comprometer com um plano de metas, no qual os governos deveriam compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras, garantindo a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica. Para isso, foram estabelecidas as atribuições específicas de cada ente federado, de modo que as responsabilidades e o custos fossem devidamente compartilhados de acordo a política vigente.

Percebe-se aqui o federalismo de cooperação como um regime de colaboração, ou seja, uma forma não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), principalmente para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional e, assim, garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em toda a nação. A diferença observada entre regime de colaboração e de cooperação está na articulação das políticas educacionais.

O regime de colaboração, a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 211, para implementar as políticas educacionais de Estado, tem por base a institucionalização das relações entre os sistemas, independentemente de ações de governo. O regime de colaboração posto na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei no 9394/96 em seu art. 8º, aparece como uma forma de propiciar a articulação dos sistemas, mas esta só acontece pelo princípio da adesão voluntária na esfera de decisões de governo.

Institucionalmente essa articulação se dá pelos representantes dos entes federados União, Estados e Municípios – respectivamente Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Também conta com o apoio de associações e órgãos do

Terceiro Setor e da Sociedade Civil, como o Movimento Colabora, a Oficina Municipal, a Fundação Itaú Social, o Instituto Natura e tantos outros.

A colaboração se materializa pela construção conjunta de políticas públicas, celebração de convênios, parcerias ou ações pontuais para o enfrentamento de desafios ora específicos e regionalizados, ora de cunho nacional. Essa colaboração pode ocorrer de forma vertical, com os diferentes entes federados se relacionando, ou horizontal, com a cooperação entre iguais, como na relação município/município. Isso pode acontecer de forma direta ou por meio de Arranjos de Desenvolvimento Educacionais (ADEs) e Consórcios Intermunicipais.

O modelo federativo brasileiro lança-nos diante de alguns desafios, como a atuação com a duplicidade de redes, as diferenças regionais e econômicas entre os Municípios, a ausência de um Sistema Nacional de Educação e, por consequência, a indefinição de papéis na educação nacional.

HISTÓRICO

Analisando historicamente, Abrucio (2017, p. 27) destaca que “com a independência, em 1822, adotou-se inicialmente uma forma unitarista, a partir da qual os governos subnacionais – então formados por Províncias e instâncias locais – tinham pouco poder, todo ele derivado das decisões do Governo Central”. Com a Lei sobre a Instrução Pública, de 1827, inaugura-se e, com o Ato Adicional de 1934, consolida-se o padrão de duplicidade de redes no Brasil, o que gera dois problemas: ficou com os governos provinciais a parte inicial do sistema educacional, que sem recursos pouco ou nada fez, e ficou o ensino superior com o poder central, que também não se empenhou para ampliar vagas e, se o fizesse, só atenderia à elite, que poderia pagar por seus estudos.

O modelo de dualismo na condução da Educação brasileira teve ainda consequências que se estenderam por longa data, como Abrucio (2017, p. 28) destaca:

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

Mesmo com a chegada da República, esse modelo continuou válido, sem mecanismos de cooperação intergovernamental e sem uma política nacional de expansão da escolarização da população. Faltava aos Municípios poder, recursos e autonomia para esse investimento. A partir do governo de Getúlio Vargas, houve a consolidação do conceito de universalização da Educação e expansão das escolas técnicas e, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, houve a defesa “da escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita”, como destacou Abruicio (2017, p. 32). Outro ponto do Manifesto dos Pioneiros, ignorado, foi a defesa de um modelo educacional que combinasse a descentralização executora da execução com diretrizes nacionais, ou seja a manutenção simultânea da unidade e da multiplicidade.

Um grande salto foi dado com a chamada Constituição Cidadã, de 1988:

Com a redemocratização do país, na década de 1980, a sociedade demandou uma transformação profunda do país e do modelo educacional. A Constituição de 1988 representou esse anseio, colocando como objetivos gerais a democratização das instituições, o combate às desigualdades regionais e entre os indivíduos, a descentralização, a criação de padrões nacionais para as políticas públicas e a construção de uma gestão pública mais profissional. (ABRUCIO, 2017, p. 34)

A descentralização demandou um forte processo de municipalização da Educação, trazendo para as redes municipais a educação infantil e o ensino fundamental. Mas isso também ocorreu de forma irregular,

havendo, ainda hoje, municípios que só oferecem educação infantil e os anos iniciais (do 1º ao 5º ano) do fundamental. Além dessa municipalização parcial, também ocorreu o desafio do aumento da desigualdade, dado que as condições econômicas dos Municípios são muito adversas: alguns deles passaram a oferecer Educação de alta qualidade com equipamentos, material didático, formação continuada e plano de carreira de professores e instalações modernas e confortáveis, enquanto outros não conseguiram oferecer as condições básicas para o acolhimento de toda a sua demanda. Também foi um desafio administrar a situação funcional e a migração de profissionais e infraestrutura de escolas que eram de uma rede e passaram para outra, gerando transtornos e dissabores.

É importante considerar que muitas vezes o desenho de um processo de colaboração atende apenas à demanda de um dos entes, normalmente aquele que é politicamente mais forte. Via de regra, nas relações verticais entre União, Estados e Municípios, segue-se uma hierarquia que não deveria existir e a União sobrepõe-se aos Estados e Municípios e, por sua vez, Estados também constroem relações que atendem às suas redes preferencialmente. Colaboração é fazer junto, é ter um produto final que não atenda plenamente à totalidade, mas que não deixe de atender, pontualmente, a cada um dos participantes. É essa sensação de pertencimento que dá equilíbrio e sustentabilidade às ações desenvolvidas realmente em regime de colaboração.

Abrucio (2017) relaciona algumas medidas legais e ações federais que buscaram a realização do regime de colaboração como mecanismos de correção no sistema de financiamento da educação (FUNDEF e FUNDEB), transferência de recursos e apoio técnico por meio de programas federais (Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Estudantil (PNATE), Mais Educação, ProInfância, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Plano de Ações Articuladas (PAR), criação de sistemas nacionais de avaliação (Prova Brasil, ENEM, ANA) e uso de indicadores de qualidade (IDEB).

No âmbito da colaboração entre Estados e Municípios, há uma grande diversidade de programas conjuntos na área de transporte, alimentação, apoio didático e pedagógico e até mesmo de material escolar. Contudo vale destacar que grande parte desses programas é concebida unilateralmente, atendendo muito mais – quando não exclusivamente – às demandas da União ou dos Estados. São uma raridade os casos em que o Município, a parte mais frágil no que se refere ao poderio político e à arrecadação, tem sua demanda contemplada satisfatoriamente. Muitas vezes, prevalecem as relações políticas e institucionais às relações administrativas.

Durante o ano de 2020, com o impacto da pandemia de Covid-19, evidenciou-se a fragilidade da organização da Educação brasileira e do regime de colaboração. Logo após a suspensão das atividades presenciais nas escolas brasileiras e diante de dilemas complexos, como a busca por soluções com dimensão nacional, houve um silêncio do Ministério da Educação (MEC). Essa inoperância exigiu que UNDIME e CONSED se articulassem e buscassem apoio no Conselho Nacional de Educação (CNE), no Parlamento (Frente Parlamentar Mista de Educação) e junto à sociedade civil organizada, para encaminhar questões relevantes, como a construção de possibilidades de Educação não presencial durante a suspensão das aulas. Depois de alguns meses, o ministério foi se integrando às ações e restabelecendo a representatividade dos três entes federados.

Essa situação evidenciou a urgência da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) como um instrumento institucional para além de governos e gestões, baseado em Políticas de Estado, que materialize o Regime de Colaboração, organize, dê clareza e consistência ao papel de cada ente federado e das interações possíveis e muito necessárias entre eles para que o Artigo 211 da Constituição Federal de 1988 seja efetivamente cumprido. Em que pesem o esforço e o resultado das ações da UNDIME e do CONSED nesse momento de pandemia e em tantos outros nos últimos anos, Abrucio (2017, p. 42) destaca que, “como não há uma institucionalidade federativa que dê autonomia aos entes subnacionais, o Governo

Federal ainda define a agenda e o processo decisório das principais legislações e transferências de recursos da área”. Reverter essa lógica e dar consistência às decisões, bem como garantir a equidade na construção das políticas públicas, é condição *sine qua non* para a melhoria efetiva da qualidade da Educação brasileira para todos os brasileiros.

O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO REGIONAL

A execução de políticas públicas em um país de dimensões continentais como o Brasil, com imensas diversidades, que vão da economia à cultura, da geografia à oferta educacional, envolve um grau de desafio muito alto, planejamento e ações efetivas. Atuar isoladamente não é, definitivamente, uma opção que se mostre viável. Quando se trata de políticas educacionais, é importante considerar que suas implementações demandam ações como a formação de professores, a consultoria técnica, a aquisição de materiais didáticos e de consumo, a manutenção, a infraestrutura e tantas outras.

De acordo com o IBGE¹, 68,3% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes e, conseqüentemente, uma rede municipal de Educação com poucos alunos e profissionais. Isso faz com que muitas atividades, como capacitação de professores e compras de materiais diversos, não tenham escala suficiente para se viabilizar e conseguir bons preços ou para garantir um programa robusto de acompanhamento pedagógico. Nesse contexto, o regime de colaboração intermunicipal se mostra viável, estratégico e muito importante.

Muitas vezes, o regime de colaboração de cunho horizontal – entre municípios – fortalece inclusive as condições de negociação e de construção da colaboração vertical, como nos convênios entre Estado e Municípios. Já ocorreu um caso de sucesso dessa natureza quando os municípios do Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo, negociaram

1. Fonte: <http://planjetar.com.br/683-dos-municipios-brasileiros-possuem-menos-de-20-mil-habitantes/#.X6B-F8JKiUl> Acessado em: 02/11/2020.

conjuntamente a construção da colaboração vertical com o Governo Estadual no Convênio de Transporte Escolar. Isso demonstra também que “o Regime de Colaboração pode combinar formas verticais e horizontais de parceria” (ABRUCIO, 2017, p. 43).

Em que pese a possibilidade de fortalecimento do regime de colaboração vertical por meio da atuação conjunta e colaborativa dos Municípios, a maior potencialidade está certamente nas relações colaborativas intermunicipais, de caráter regional e com foco objetivo, pautado pelas demandas e potencialidades de todos os participantes da organização. Não há Município tão pequeno que não tenha um grande potencial a compartilhar e não há um Município tão grande e autossuficiente que não necessite de apoio em alguma área em sua rede municipal de Educação.

Dessa forma, é fundamental que os Municípios se mantenham organizados, olhando para o processo educacional de forma mais ampla que suas fronteiras. É fundamental pensar no desenvolvimento regional, colaborar com os outros e receber contribuições para seu próprio desenvolvimento. As formas de organização são diversas: pode ser por meio dos Polos/Regionais da UNDIME, de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADES), por Câmaras Técnicas de Educação de Consórcios Intermunicipais. Enfim, ocorrem pela articulação e mobilização de entes federados com objetivos comuns e disposição para a colaboração.

É muito importante promover essa discussão partindo de pontos de convergência, respeito mútuo e muito diálogo. Esse diálogo pode surgir na reunião da UNDIME, da Associação de Prefeitos, do Consórcio Intermunicipal, de um grupo de municípios com desafios comuns ou afinidades. A UNDIME, a entidade que representa os Municípios nacionalmente, sempre será um ponto fundamental na contribuição para a construção desses arranjos e para as discussões contínuas das políticas nacionais, estaduais e regionais de Educação. Ela deve ser acionada e certamente será uma grande colaboradora nessa mobilização e articulação em defesa da Educação pública com qualidade social.

OS IMPACTOS DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Para analisar o impacto do regime de colaboração na Educação brasileira, relembremos como sendo útil a classificação em duas maneiras pelas quais o conceito se concretiza.

A primeira, e mais intuitiva, se dá por meio de práticas colaborativas, isto é, de políticas, programas e ações idealizadas, planejadas e implementadas por diferentes entes federados. Essas iniciativas se caracterizam necessariamente pelo diálogo e pela coordenação – caso contrário, não podem ser qualificadas como colaborativas. Os entes partícipes podem ser análogos (práticas intermunicipais ou interestaduais) e/ou distintos (envolvendo duas ou as três esferas de governo). Finalmente, alcance territorial e temporal mínimos devem ser considerados (conforme a realidade local), pois atividades pontuais não traduzem um verdadeiro comprometimento dos atores políticos, o fundamento do regime de colaboração.

A segunda e mais abrangente e subjetiva forma do regime de colaboração diz respeito a marcos institucionais, legais e normativos que fortaleçam a coordenação e a cooperação entre os entes federados na Educação. O desenvolvimento desses marcos invariavelmente envolve os próprios entes federados, representados principalmente pelos gestores educacionais. Outros atores e instituições (como congressistas e a sociedade civil organizada), contudo, atuam como partícipes ou mesmo protagonistas, assim como os avanços podem se dar em outras esferas que não o Executivo (como no Legislativo e nos espaços de participação social).

Os impactos dos quais tratamos a seguir se dão por meio desses dois grandes caminhos. Dividimos os impactos em subseções conforme sua natureza: institucional, sistêmico e prático. Para cada impacto corresponde um desafio, respectivamente: representação e representatividade, marco regulatório e descentralização e complexidade da oferta educacional. Ao final da seção, destacamos a centralidade da colaboração

intermunicipal e do Município para quaisquer avanços do regime de colaboração, passados e futuros.

Impacto Institucional

A combinação entre o gigantismo territorial e populacional brasileiro, as marcadas e históricas desigualdades observadas em seu interior (sociais, regionais, econômicas etc.) e o federalismo definido em nossa Constituição criam um desafio para a coordenação de direitos e responsabilidades. Uma manifestação desse desafio no âmbito da Educação básica diz respeito à representação e à representatividade dos entes federados – e dos demais atores e instituições essenciais para o setor.

Por *representação* nos referimos à manutenção de canais de diálogo e negociação entre entes, assim como à contínua participação de representantes das diferentes esferas de governo nesses canais. Sem representação, não existem os meios e as interações que viabilizam e concretizam o regime de colaboração. Nesse sentido, avançamos notavelmente ao longo das últimas décadas. UNDIME e CONSED representam dirigentes municipais e estaduais de Educação, respectivamente, desde 1986. Não só a representação dos entes subnacionais se viu fortalecida nessas instituições, como também a constante interlocução entre elas se tornou uma referência de estabilidade para as relações e as tomadas de decisão pertinentes a Estados e Municípios. A Agenda da Aprendizagem, o documento norteador para a articulação dos trabalhos de UNDIME e CONSED no biênio 2019/2020, é uma recente demonstração dessa interlocução.

Para além da associação por meio de entidades representativas, entes subnacionais vêm se organizando em torno de diferentes mecanismos que refletem as necessidades, possibilidades e determinações locais. Os consórcios públicos intermunicipais, por exemplo, comuns em outros setores econômicos e sociais, têm crescentes números na educação. Para além do desenvolvimento de práticas administrativas e pedagógicas

localmente, eles constituem um importante mecanismo para a inserção dos Municípios em canais de diálogo e negociação (por exemplo, perante o ente Estado e/ou à assembleia estadual) e, portanto, de representação intermunicipal. O mesmo pode se dizer para outras formas de associativismo regional, tais como associações municipais e arranjos de desenvolvimento da Educação.

A trajetória de fortalecimento institucional no nível subnacional foi acompanhada, por relevantes períodos de tempo, pelo MEC. Por meio dele, o Governo Federal liderou importantes políticas de âmbito nacional. Aquelas em que planejamento e implementação contaram com o envolvimento de Estados e Municípios – isto é, as colaborativas – demonstraram maior aderência e continuidade. A Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, criada em 2011 e extinta em 2019, representou um esforço no sentido do diálogo interfederativo, do trabalho em rede e do olhar para o território. A construção de planos decenais de Educação em cada um dos sistemas de ensino com características locais, mas conectados a sistemas ao seu redor, é um exemplo de fortalecimento do regime de colaboração em que o MEC exerceu um importante papel.

Saindo da esfera dos gestores públicos, deve-se reconhecer o papel fundamental das instâncias legislativas e normativas para a coordenação federativa. Primeiro, pelo amparo e pela promoção do debate, uma característica própria de Congresso, CNE e seus pares nos níveis subnacionais. Segundo, pelas leis e normas que fortalecem a cooperação, sejam eles os já confirmados (tal como o Parecer 05/2020), como os por confirmar (tal como a regulamentação do Artigo 23 da Constituição). Finalmente, ainda no âmbito da representação, há que mencionar o florescimento de um rico ecossistema no setor educacional. Sociedade civil organizada, sindicatos e entidades representativas, terceiro setor, organismos multilaterais e outros atores e instituições integram hoje um diálogo amplo, contribuindo junto aos atores públicos para o fortalecimento do regime de colaboração.

Complementar à busca pela representação dos entes federados em permanentes canais de comunicação está a necessária *representatividade* das diferentes realidades locais. Dadas as distintas características e condições locais, é fundamental que qualquer diálogo e pactuação considere o interesse e a aplicabilidade em nível nacional. Uma política ou uma solução pertinentes a um pequeno Município na Região Sul, por exemplo, podem não ser coerentes com a realidade de um grande município da Região Norte. Similarmente, ações coordenadas entre um Estado e seus municípios podem divergir das necessidades de um território vizinho. A construção de canais de diálogo entre gestores públicos, em especial, e demais atores e instituições relevantes, explorados acima no tocante à representação, significam um impulso também à representatividade. UNDIME e CONSED, representações dos Executivos, consórcios (interestaduais e intermunicipais) e ADEs, congressistas, conselheiros e instituições do terceiro setor: o grupo de instituições do ecossistema educacional hoje insere no debate nacional o conhecimento, as necessidades e os objetivos espalhados pelo território nacional.

Há ainda um importante trecho do caminho a ser percorrido. O diálogo e a pactuação devem ser institucionalizados e permanentes, efetiva e legalmente falando. Devem ser imunes à alternância de governos e atores. A representatividade deve ser garantida em quaisquer espaços consultivos e deliberativos. Isso posto, devemos reconhecer e celebrar o fortalecimento institucional, que é fruto do regime de colaboração e que o retroalimenta.

Impacto sistêmico

O gigantismo e a complexidade inerentes à realidade e ao federalismo brasileiros preconizam a coordenação e a coerência na organização da oferta educacional. Isto é, preconizam a consolidação de uma organização sistêmica. Ao longo das últimas décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, duas grandes dificuldades barraram o pleno avanço de uma organização sistêmica. Primeiro, o atraso na regulamentação de

normas de cooperação entre os entes federados, em especial no que diz respeito às atribuições de cada ente e a instâncias permanentes de pactuação. Segundo, a limitada coordenação da organização da oferta nos territórios ao longo dos anos, em especial no processo de municipalização do ensino fundamental.

Em relação às normas: o marco legal organiza insuficientemente o campo da Educação e pouco induz a efetiva coordenação e colaboração entre os entes federados. A regulamentação do Artigo 23 da Constituição segue sendo a principal previsão e a melhor possibilidade de enfrentamento dessa dificuldade. Em sua ausência, avanços importantes, ainda que de escopo limitado, foram alcançados. No âmbito legislativo, a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005/2014) e dos respectivos planos estaduais e municipais constitui uma evolução em termos de organização da Educação nacional. Similar e anteriormente, a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (6.094/07) previu programas e ações de assistência técnica e financeira para os entes subnacionais, em avanço concreto do regime de colaboração. As próprias discussões sobre a regulamentação do Artigo 23 e de um Sistema Nacional de Educação desempenham um papel importante, promovendo ricas discussões e posicionamentos institucionais, a apresentação de propostas e alternativas para uma melhor organização setorial e a necessária busca e identificação de consensos. Por mais que os projetos de lei estejam ainda em discussão, os debates em si têm notável impacto para a Educação brasileira pela exposição de desafios estruturais, pela reunião e pelo debate entre os principais atores e pelo acordo gerado quanto à necessidade de um Sistema Nacional.

No nível infralegal, pareceres do Conselho Nacional de Educação e das respectivas contrapartes em nível estadual e municipal contribuíram, ao longo dos anos, para a normatização de questões importantes para a implementação do regime de colaboração. São exemplos recentes a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), previsão que promove a coerência e a articulação entre diferentes sistemas de ensino no que diz respeito ao

planejamento e à gestão de questões curriculares, assim como a orientação e o detalhamento das possibilidades do trabalho remoto e colaborativo entre entes durante a pandemia do Covid-19. O Executivo também preencheu lacunas da organização federativa ao longo dos anos, como no caso da expansão e padronização da assistência técnica e financeira por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), do MEC.

A segunda dificuldade para uma construção sistêmica na Educação diz respeito à limitada coordenação na organização da oferta ao longo dos anos. A descentralização prevista na Constituição Federal de 1988, em especial, se concretizou, mas marcada por um baixo nível de assistência aos Municípios e articulação entre os agentes envolvidos. Esse processo culminou em sobrecarga financeira e gerencial em muitos Municípios brasileiros, acentuada heterogeneidade na divisão da oferta do Ensino Fundamental e, por consequência, pouca coerência entre as diferentes políticas públicas e a trajetória escolar de estudantes no território.

Essa dificuldade vem sendo enfrentada ao longo dos últimos 30 anos e, mais notavelmente, da última década, com a expansão e a consolidação de políticas colaborativas. Em âmbito estadual, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), no Ceará, demonstrou a força do regime de colaboração com resultados administrativos e de aprendizagem, mas também com o estabelecimento de uma política educacional participativa e contínua em todo o território estadual. Conforme as características e necessidades locais, outros Estados avançaram na construção de suas políticas colaborativas, e hoje observamos um processo inverso ao da municipalização: o aumento de coordenação, assistência e concordância nas políticas e na organização da oferta nos Estados brasileiros.

O mesmo é observado localmente. Se por um lado os desafios municipais são muitas vezes similares, por outro a organização entre eles representa também um desafio. Afinal, cada Município é responsável pela gestão de sua rede ou sistema de ensino e pela aprendizagem dos estudantes em seu território. Além disso, questões como a do deslocamento

de pessoas (e.g.: regiões metropolitanas ou migrações sazonais) ou de diferenças marcantes entre territórios (e.g.: renda per capita) representam obstáculos à coordenação. Apesar deles, mecanismos de colaboração intermunicipal vêm expandindo e, mais importante, se firmando como elos de articulação, gestão e estabilidade locais. Consórcios públicos são exemplos primeiros, mas outros formatos de associação municipal contribuem igualmente nesse sentido. Aliados à representação nacional e local da UNDIME, cumprem um papel de fortalecimento da gestão local e de conexão com o sistema educacional de maneira ampla. Num país com 5.568 municípios, tal organização regional contribui muito para a organicidade de uma Educação realmente integrada e nacional.

Impacto prático

Tendo passado pelos impactos institucionais e sistêmicos do regime de colaboração, vamos agora ao mais imediato deles: o fortalecimento das práticas administrativas e pedagógicas por meio de políticas colaborativas. São exemplos de práticas administrativas passíveis de serem executadas de maneira colaborativa a unificação do calendário escolar e/ou de sistemas e processos de matrícula, o ordenamento das redes escolares, a permuta ou cessão de servidores, assim como de prédios, equipamentos e mobiliário, e a organização conjunta do transporte escolar. Similarmente, aplicação de avaliações externas, elaboração, aquisição e/ou utilização de documentos curriculares e materiais didáticos, formação continuada de professores, e programas específicos para a melhoria da alfabetização ou do combate à evasão e ao abandono são todos exemplos de políticas colaborativas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem em um dado território.

Cada uma das atividades acima pode ser realizada individualmente pelas redes e sistemas de ensino. É esperado, contudo, que muitas possam ser otimizadas ou potencializadas quando executadas conjuntamente. Como vimos acima, há um fortalecimento institucional e

sistêmico que extrapola os benefícios locais. Mas há também benefícios locais: o impacto observado no próprio território onde as políticas colaborativas são implementadas.

Não exploraremos aqui os detalhes de políticas individuais porque há uma grande diversidade de experiências e resultados observados nacionalmente e porque estudos e avaliações de impacto sobre essas experiências vêm sendo desenvolvidos (e.g.: avaliação de fluência ou análise de otimização de recursos) e serão disponibilizados noutras publicações especializadas e específicas. Cabe aqui destacar os diferentes benefícios práticos da implementação de políticas em regime de colaboração (seu detalhamento pode ser observado no Guia de Regime de Colaboração de UNDIME, CONED e Movimento Colabora): a garantia da trajetória escolar dos estudantes independentemente de mudanças ou transições entre redes, a economia de recursos financeiros e não financeiros resultante da otimização de atividades, a melhoria dos insumos pedagógicos por meio do alinhamento de diretrizes e materiais curriculares, assim como da coordenação de formações e avaliações, a continuidade de políticas públicas atingida pelo compromisso político e pela atenção dos atores envolvidos e a promoção da equidade, uma vez que políticas colaborativas têm a trajetória escolar como fim e o território, em vez de redes, como espaço para sua realização.

O FUTURO DO REGIME DE COLABORAÇÃO E O PAPEL DA REGIONALIZAÇÃO

Acreditamos num forte avanço do regime de colaboração ao longo dos próximos anos em suas duas frentes: por meio de práticas colaborativas e através do fortalecimento do marco legal educacional. Há razões para essa confiança: a recente expansão de políticas coordenadas entre diferentes entes, sejam eles similares ou distintos, por todo o território nacional, a maturidade e a relevância obtidas pelo debate e pelo ecossistema

educacionais, a clareza e o consenso quanto a desafios sistêmicos do setor e um momento propício para o diálogo e avanço, vide a aprovação do novo FUNDEB – que abre o caminho para o novo grande tema, o SNE – e os reflexos e reflexões da pandemia, em especial a dificuldade de uma coordenação nacional.

Em relação às práticas colaborativas, destacamos a diversidade de experiências hoje existentes. Políticas envolvendo Estados e Municípios em diferentes regiões do país, assim como soluções diversas para realidades locais também diversas, constroem um repertório rico e cada vez mais aplicável ao conjunto do território nacional. Além disso, a expansão das instituições envolvidas nessas diferentes iniciativas, assim como dos estudos, sistematizações de boas práticas e avaliações de impacto, permitem a composição e divulgação de materiais aos gestores públicos. Vale aqui reforçar, mais uma vez, o papel de UNDIME e CONSED e da Agenda da Aprendizagem: trata-se de um elo nacional entre os gestores municipais e estaduais, o que permite tanto sua representação e representatividade como um canal para o conhecimento e o trabalho realizados por iniciativas e instituições individualmente.

Quanto ao Sistema Nacional de Educação (SNE): a discussão, que voltou a ganhar força no final da última legislatura e no início da vigente, foi alavancada no âmbito da pandemia. A ausência de uma instância de negociação permanente que garanta decisões tripartites e a insuficiência da assistência técnica e financeira em nível nacional são questões estruturantes pelas quais a crise sanitária será lembrada. Complementarmente, os consensos sobre a importância da normatização durante esse período, a crescente preocupação e o envolvimento da esfera legislativa com a organização federativa educacional e o espaço aberto pelo fim das grandes discussões sobre o financiamento da educação indicam que a pauta do SNE pode avançar.

Finalmente, cabe destacar a centralidade da organização intermunicipal, ou regionalização, nesses avanços – tanto o observado como o

esperado. Num país de dimensões continentais e marcada heterogeneidade, as soluções terão de ser encontradas e aplicadas localmente. As práticas colaborativas, portanto, são o resultado do trabalho organizado no território e dependem dessa mesma organização para florescer. Similarmente, não é factível pensar num Sistema Nacional de Educação que se organize sobre redes e sistemas de ensino isolados, descoordenados. A regionalização é um pressuposto do bom funcionamento e da organicidade de um sistema nacional em qualquer país, muito mais num país com as características do Brasil.

O caminho do fortalecimento do regime de colaboração pressupõe a participação de todos: dos gestores públicos aos profissionais da Educação, dos congressistas à sociedade civil organizada. E do compartilhamento de informações e debate sobre posições e ideias. Este livro, cuja produção e publicação é liderada pela Oficina Municipal, contempla todos esses pressupostos e é um passo importante na direção do fortalecimento do regime de colaboração.



Luiz Miguel Martins Garcia

Possui graduação em Letras, mestrado e doutorado em Linguística Aplicada e mais de 30 anos de sala de aula do Ensino Fundamental ao Superior. Atualmente exerce a função de Dirigente Municipal da Educação de Sud Mennucci/ SP e é presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Tem se dedicado nos últimos anos à Formação Continuada de Professores e Gestores e às questões da Educação Infantil.



Maria Regina dos Passos Pereira

Graduada em Biologia e Pedagogia. Mestre em Psicologia da Educação, Doutora em Linguística Aplicada pela PUC - São Paulo. Formadora de professores, coordenadores, diretores e supervisores em várias instituições de ensino públicas e particulares, faz parte do Comitê pela BNCC- Base Nacional Curricular, coordenou o Currículo Paulista para Educação Infantil. É formadora da Editora Moderna, palestrante da Undime-SP. Formadora de Cursos de Educação da Oficina Municipal- escola de Cidadania e Política em São Paulo.



Guilherme de Andrade Lacerda

Guilherme Lacerda é mestrando em políticas públicas na Hertie School, Berlim. Foi secretário executivo do Movimento Colabora Educação de 2017 a 2020. Ocupou a coordenação operacional do Escritório de Projetos da Secretaria de Educação do Pará, onde atuou entre 2015 e 2017. É graduado em economia e ciência política pela Universidade de Indiana, EUA.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil*. Curitiba, Positivo, 2017.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei no 9394 de 20/12/1996. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm#:~:text=da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Nacional,Art.,os%20respectivos%20sistemas%20de%20ensino.&text=%C2%A7%202%C2%BA%20Os%20sistemas%20de,organiza%C3%A7%C3%A3o%20nos%20termos%20desta%20Lei. Acessado em: 02/10/2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Planos Nacionais de Educação no Brasil*. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA; Marília (Orgs.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília, Liber Livro, 2013.

FRANÇA, Magna. *Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros*. RBPAAE, v. 30, n. 2, p. 417-433, mai./ago. 2014.

O Programa Melhoria da Educação e a formação dos gestores municipais

Tatiana Bello Djrdjran

Sonia Dias

Samara Fonteles da Cunha

O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO

A Educação pública é um direito de todos e um dever do Estado, da família e da sociedade, conforme descrito no artigo 205 da Constituição Federal, promulgada em 1988. A Constituição de 1988 também marca a organização do Estado brasileiro de maneira descentralizada por meio do federalismo, sendo, assim, necessária uma articulação expressiva dos entes federados (União, Estados e municípios) para garantir aquilo que é de direito da sociedade (ABRUCIO et al., 2010).

Tendo a Educação como objeto de reflexão, é importante contextualizar o atual cenário educacional brasileiro, que revela que uma Educação pública de qualidade é desafio urgente e que sensibiliza toda a sociedade. Apesar dos esforços feitos nas últimas décadas, ainda temos um panorama em que o direito à Educação ainda não se encontra plenamente concretizado no Brasil. Fatores relacionados à desigualdade, como diferenças de gênero, raça, nível socioeconômico e local de moradia, condicionam o acesso, a permanência e o aprendizado de crianças, adolescentes e jovens nas redes de ensino. Essa situação ainda está agravada pela grave crise sanitária que estamos vivenciando em 2020, o que faz com que o acesso

às atividades pedagógicas não presenciais e à tecnologia e as condições de saúde mental da comunidade escolar possam ocasionar aumento dos dados de evasão escolar e impactar a aprendizagem.

Os fatores que contribuem para essa situação são complexos e possuem condicionantes históricos, sociais, econômicos e culturais. No entanto, a ausência de um Sistema Nacional de Educação agrava esse panorama. No federalismo educacional brasileiro, único no mundo, os 5.568¹ municípios têm autonomia para constituírem seus próprios sistemas de ensino e essa fragmentação de sistemas implica a ausência de espaços de pactuação, coordenação federativa e de referenciais nacionais de qualidade, o que compromete a qualidade dos sistemas de ensino em médio e longo do tempo, uma vez que a Educação é um fator geracional (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 43).

Nesse sentido, os desafios das secretarias municipais de Educação são diversos, como a falta de profissionais especializados na área, desenvolvimento e implementação de currículos pedagógicos que favoreçam a aprendizagem, gestão financeira e de recursos, valorização e a formação continuada dos profissionais da Educação e mais de 70% dos seus gestores estão nessa posição pela primeira vez, segundo uma pesquisa realizada pelo INEP em 2010, saindo do magistério para ocupar a cadeira de dirigente municipal de Educação. Soma-se a isso a ausência de um Sistema Nacional de Educação e, portanto, de uma organização federativa sistêmica, o que torna a autonomia dos municípios, garantida pela Constituição, em isolamento para lidar com suas dificuldades.

Importa ainda destacar que, atualmente, mais de 80% dos municípios² estão na categoria de micro e pequeno portes, ou seja, possuem até 50 mil habitantes e possuem quadros técnicos diminutos e poucos recursos para lidar com a complexa tarefa da política educacional. É nesse contexto que

1. Fernando de Noronha (PE) e Distrito Federal (DF) não correspondem a modelos de governança e gestão como um município, assim sendo considerados 5.568 municípios.

2. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/documents/186968/485745/PERFIL+DOS+DIRIGENTES+MUNICIPAIS+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+2010/7232b17e-f689-4313-bd9c-df4311a49934?version=1.3>. Acesso em: 07/10/2020.

o Programa Melhoria da Educação no Município se insere. Iniciado em 1999, o Programa nasce com o propósito de apoiar a resposta ao processo de descentralização e de municipalização da Educação promovido pelo federalismo brasileiro, entendendo que a formação dos profissionais da Educação – que formalmente também é direito para obter uma Educação de qualidade na ponta, com alunos e alunas – é um pilar central para a gestão de mudanças nos indicadores educacionais à época. Destarte, em especial, destaca-se o olhar para o gestor ou a gestora municipal da Educação, devido ao seu papel político, na relação com o Executivo, e a necessidade do perfil técnico para travar um diálogo com a comunidade de profissionais da Educação e liderar a Educação no município, sabendo que acontece nele o primeiro contato com a vida escolar dos estudantes.

O Programa é até hoje, passados 21 anos, uma iniciativa do Itaú Social feita a muitas mãos, em parceria com diversas organizações da sociedade civil. Contou e ainda conta com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), já atuou em mais de 18 Estados, beneficiando quase 2 mil municípios e formando mais de 15 mil gestores municipais de Educação e técnicos em toda sua trajetória.

Desde 1999 até 2012³, o Programa Melhoria da Educação teve como foco de atuação a formação conjunta de municípios de micro e pequeno portes, realizando suas ações com dirigentes e equipes técnicas das secretarias em grupos de municípios, estimulando ainda a colaboração intermunicipal. No período de 2010 a 2012, o Programa concentrou sua atuação no desenvolvimento de metodologias de participação social para a formulação e execução do Plano Municipal de Educação e na identificação, no redesenho e na implantação dos processos de gestão educacional.

3. De 1999 a 2012, CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – foi um parceiro técnico para a implementação do trabalho nos municípios. O trabalho com o CENPEC no Melhoria da Educação foi registrado em cinco volumes, sendo os dois últimos, de 2012, o registro de passo a passo de gestão do dia a dia da secretaria municipal de Educação e da elaboração do Plano Municipal de Educação.

A partir de 2013⁴, por entender a importância e o potencial dos processos de colaboração intermunicipal, como previsto no artigo 211 da Constituição de 88, ao dizer que os três entes federados deveriam organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o Melhoria da Educação inicia uma nova etapa de atuação com o trabalho com municípios organizados em consórcios intermunicipais com o estímulo à criação de Câmaras Técnicas da Educação⁵. Essa atuação, além de ter como foco o desenvolvimento dos Planos Municipais de Educação, procurou fomentar a participação social por meio de instrumentos de planejamento estratégico da política educacional. Desde a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014, o Programa incentivou o planejamento anual e a reestruturação dos processos de gestão, administrativo-financeiros e pedagógicos dos órgãos gestores municipais da Educação. Também agregou uma nova dimensão, focada no incentivo às ações articuladas e institucionalizadas no contexto intermunicipal com a criação de Câmaras Técnicas da Educação, pensando em projetos regionais. A Câmara Técnica é um espaço institucionalizado dentro dos consórcios intermunicipais, no qual os gestores da Educação dos municípios participantes se reúnem para desenvolver ações cooperadas, partilhar processos, práticas e saberes e enfrentar desafios coletivos da região, e não só de um município.

Os biênios de implementação em campo foram de 2013 a 2014, em São Paulo, com o Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema (AMVAPA) e o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (CODIVAR), e de 2015 a 2016, em São Paulo, com o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) e, na Paraíba, o Consórcio Intermunicipal de

4. O trabalho com a AMVAPA (SP) foi o primeiro trabalho de instituição de Câmara Técnica de Educação de que se tem registro.

5. O trabalho com as Câmaras Técnicas de Educação foi realizado com a parceria técnica da Oficina Municipal, Escola de Cidadania e Gestão Pública. Em 2017, foi lançada uma publicação registrando a criação das Câmaras Técnicas de Educação de Consórcios.

Gestão Pública e Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (COGIVA).

A partir de 2018, inicia-se uma terceira geração do Melhoria da Educação, buscando uma atuação mais sistêmica a partir do órgão central e tendo como foco o fortalecimento das secretarias municipais de Educação em sua capacidade para garantir o acesso, a permanência e o aprendizado com equidade para todos e todas. Para isso, o Programa tem como forma de atuação a formação e a assessoria aos gestores, equipes técnicas de secretarias de Educação e educadores de municípios prioritários, e o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias educacionais que visam apoiar o enfrentamento de problemas educacionais, com livre acesso e uso para todas as redes municipais de ensino. Isso acontece em três estratégias: com municípios prioritários que possuem mais de 10 mil matrículas urbanas; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional e/ou estadual, e baixa capacidade de execução financeira e técnica; municípios que atuam conjuntamente, em colaboração intermunicipal⁶, por meio de arranjos de desenvolvimento da Educação (ADES), Câmaras Técnicas de consórcios, fóruns, colegiados etc., e com Estados, na perspectiva do fortalecimento da relação entre estes e os municípios, ou seja, compreendendo a colaboração, seja ela intermunicipal ou entre Estado e municípios, como um importante instrumento para melhoria da Educação municipal; e com a disponibilização das tecnologias educacionais sistematizadas, a partir das experiências *in loco*, via site, para que todos os municípios do país apliquem em suas realidades locais de forma autônoma. O Melhoria está organizado com base em quatro eixos para sua implementação sistêmica em 2021: planejamento e gestão; gestão pedagógica, comunicação, participação e controle social; e regime de colaboração.

6. Destaca-se nesse sentido a Rede de Colaboração Intermunicipal de Educação, criada em 2017, a partir do Programa Melhoria da Educação, com a participação da Oficina Municipal. Atualmente, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação está presente em oito estados e em mais de 370 municípios, reunindo iniciativas de colaboração intermunicipal em prol de uma Educação pública de qualidade. Disponível em: <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/>. Acesso em: 01/10/2020.

Figura 1: Linha do tempo do Melhoria da Educação



Figura 2: Novo modelo de atuação do Melhoria da Educação



Fonte: Gráfico elaborado pelas autoras.

A partir dessa experiência, que dialoga com o conhecimento produzido pelo Programa ao longo dos anos, compartilhamos os principais aprendizados, desafios e subsídios para gestores e demais profissionais envolvidos com a Educação municipal no tocante ao aprimoramento das Estruturas de Gestão, lembrando que é sempre necessário considerar o contexto, a necessidade e os recursos locais existentes.

Dessa forma, o Programa procura contribuir para a qualificação constante da gestão municipal da Educação para que se realize a garantia de acesso, permanência e aprendizagem na idade correta.

A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DO GESTOR DA EDUCAÇÃO

Diante desse quadro, o gestor municipal da Educação, em conjunto com sua equipe técnica, assume uma função estruturante e estratégica, pois é a partir do seu trabalho articulador que as políticas públicas locais devem garantir o direito de aprender de todos e de cada uma das crianças, adolescentes e jovens do município.

Essa articulação implica estabelecer relações com as outras políticas setoriais, com a comunidade escolar, com as organizações da sociedade civil e com os diferentes Conselhos vinculados à política educacional:

- Conselho Municipal de Educação, que possui funções normativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras. Apesar de esse conselho ainda não ser uma realidade em todos os municípios, ele se constitui em uma importante instância da democracia participativa e da gestão democrática.
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, que faz o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo.
- Conselho de Alimentação Escolar, que é um conselho deliberativo e autônomo, cuja função é acompanhar e assessorar a prefeitura na política de alimentação escolar.
- Conselho Escolar, que é um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar (pais, alunos, professores direção e funcionários) com funções também consultivas, deliberativas, normativas e fiscais.
- Conselho Tutelar, que zela pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes.

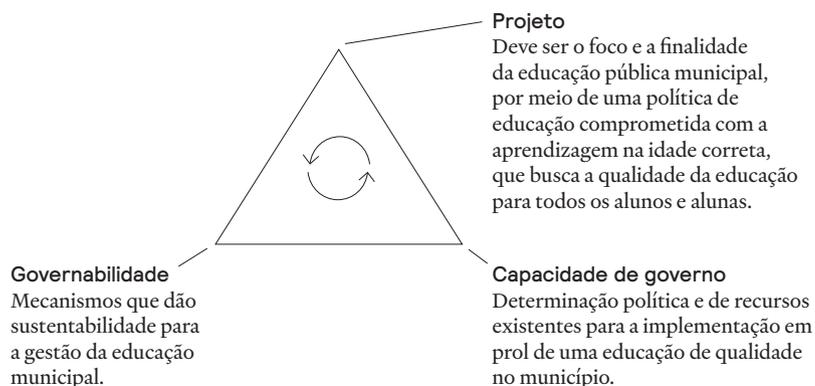
Partindo desse compromisso público e relacionando-o com a duração da gestão municipal – que é de quatro anos –, é relevante perceber que

o primeiro ano de um executivo na gestão da Educação nos municípios costuma ser um grande desafio. Logo ao chegar, o gestor se depara com uma secretaria com um orçamento previsto e aprovado, ações já acordadas e as possibilidades de mudanças imediatas costumam ser limitadas. O certo é que essa situação se baseia na ideia da continuidade da gestão pública, no entanto, é importante reconhecer os seus limites para que o gestor possa tornar esse momento proveitoso, visando o diagnóstico e o planejamento da Educação municipal.

Assim, esse momento, que parece ser de inércia, traz a possibilidade de ser transformado em uma oportunidade de estudos, ajustes, planejamento e conhecimento dos processos em andamento para os aprimoramentos necessários. É importante reservar um período para conhecer de forma aprofundada a realidade da política educacional municipal e a partir daí planejar as ações, que ocorrerão de forma mais efetiva.

Nesse sentido, utilizando a metodologia desenvolvida por Matus de planejamento estratégico situacional (PES), é relevante que a gestão da Educação municipal seja pensada a partir de três eixos interligados, sendo o projeto, a governabilidade e a capacidade de governo, conforme figura abaixo:

Figura 3: Triângulo de Carlos Matus – Planejamento Estratégico Situacional (PES)



Um dos principais desafios do gestor municipal da Educação é pautar seu trabalho a partir da cultura do planejamento – sempre articulado com a finalidade da política, ou seja, propiciar o acesso, a permanência e o aprendizado de seus alunos –, pois, sem isso, a tendência é a adoção mecânica de rotinas, de ações individuais e de soluções fracionadas e imediatistas, reduzindo o trabalho do órgão gestor da Educação no município a transmitir às escolas informações repetitivas e reducionistas.

Dessa forma, pensar num Planejamento estratégico do qual deriva um Plano de Ação, que considere as diretrizes do Plano Municipal de Educação (PME), se torna um processo relevante e necessário, pois permite um olhar ampliado e um foco intencional, que direcionam as ações para a implementação da política educacional a partir dos principais desafios do município.

Além do planejamento estratégico, é importante enfrentar os desafios cotidianos da gestão e para isso é necessário estabelecer dinâmicas, fluxos e acompanhamento das políticas educacionais, que devem ser feitos por meio de estratégias efetivas e contínuas de comunicação e decisão com os responsáveis pelas ações, tanto para tratar dos problemas emergenciais quanto para o acompanhamento de cada uma das diretrizes ou dos eixos da política educacional.

Para que essa sistemática funcione, o estabelecimento do fluxo de comunicação e a decisão no âmbito do órgão gestor da Educação devem ser propostos em função das ações sendo desenvolvidas, do que deve ser planejado e não apenas das emergências. A equipe central precisa discutir os rumos do que está sendo realizado, e não apenas sua execução. Além disso, é necessário que as discussões e as decisões sejam registradas para que haja memória e continuidade na abordagem das questões. O registro impresso e compartilhado do processo é imprescindível para a realização da avaliação, a compreensão das situações e a orientação das decisões.

Essa comunicação pode ocorrer a partir de reuniões da equipe do órgão gestor e equipes de cada área, coordenadas pelo respectivo

responsável. Aqui não se trata de perder tempo com reuniões. Ao contrário: trata-se da racionalização do tempo, das decisões e de rever as ações.

O planejamento e o acompanhamento contínuo contribuem expressivamente para que a gestão se realize nos marcos da cooperação entre órgãos, instâncias e profissionais, tendo como referência atribuições e responsabilidades bem definidas e a compreensão dos fundamentos e das ações da política educacional, articulando o trabalho do órgão gestor da Educação com o das unidades educacionais.

Vale ressaltar que o Plano de Governo Municipal em exercício deve se alinhar ao PME em curso, já que esse último é um instrumento da política educacional e tem a vigência de dez anos, e assim determinar a condução da política educacional no Município. Considerando o princípio da gestão democrática previsto nos três pilares das políticas educacionais, a garantia da participação social na construção do PME e a sua divulgação são elementos fundamentais para que ele se torne público e se materialize no trabalho cotidiano, ou seja, ganhe “vida” ao se refletir no Projeto Político-Pedagógico (PPP) de cada uma das escolas e no trabalho desenvolvido nas salas de aula, garantindo assim a implementação da política educacional com eficácia, efetividade e eficiência e propiciando o aprendizado com equidade para todos.

O OLHAR TERRITORIAL E SISTÊMICO EM PROL DA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

A partir do papel fundamental do gestor da Educação, um desafio intrínseco que qualquer pessoa que assuma essa posição precisará enfrentar é a desigualdade enraizada na sociedade brasileira, que perpassa gerações. Desigualdade essa que assola diversos aspectos, não só a acesso, a permanência e a aprendizagem dos estudantes, como também a oferta de profissionais qualificados, desde a formação continuada até aqueles que estão nas redes de ensino e na distribuição de recursos, o

financiamento da Educação em si. Sem dúvida, a aprovação do Novo FUNDEB demonstra um avanço significativo na pauta de financiamento da Educação básica ao prever a redistribuição dos recursos de forma contínua e constitucional e, principalmente, mais equitativa, ou seja, chegando a muitos municípios mais vulneráveis. Esse é um ponto de vista importante a ser ressaltado, pois a eficiência na gestão pública, especialmente na Educação, não advém apenas da relação entre receita e despesa, mas, sim, da entrega daquilo que é de direito de muitas crianças, adolescentes e jovens.

A fim de reconhecer os avanços que foram alcançados na Educação, nos anos 1970, pouco menos da metade de população estava na escola e, em 2015, mais 94% estava no ambiente escolar⁷. Todavia, esforços ainda são necessários para continuarmos avançando, isto é, dentre os mais de 48,6 milhões de estudantes, aqueles que estão no terceiro ano do Ensino Fundamental são os que atingem menos da metade dos níveis adequados de proficiência em matemática e leitura (ANA, 2016); 41,5% não conseguem concluir o Ensino Médio até os 19 anos; e, dos que chegam ao terceiro ano do Ensino Médio, apenas 7,3% possuem uma aprendizagem adequada em matemática e 27,5% em língua portuguesa⁸.

Segundo a UNICEF, os estudantes pretos e pardos (negros) têm duas vezes mais propensão a deixar a escola do que os estudantes brancos, representando 48,4% da taxa de reprovação do país; os indígenas possuem maiores taxas de distorção idade-série/ano e abandono, superando os 41% os que estão em atraso escolar; regionalmente a desigual também se faz gritante, sendo que as regiões Norte e Nordeste concentram as maiores taxas de distorção idade-série/ano (quase 55% estão em atraso escolar de dois ou mais anos); e, quando observados os estudantes com

7. Todos pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepdfs/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: 30/07/2020.

8. Todos Pela Educação. 7ª edição de Olho nas Metas, 2017. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1570/de-olho-nas-metas-2015-16>. Acesso em: 30/08/2020.

deficiência, 383 mil estão em distorção idade-série/ano, o que equivale a 49% das matrículas.

Conhecendo-se esse cenário educacional, uma importante estratégia para buscar mitigar a ampliação das desigualdades de oportunidade e acesso é a visão sistêmica da Educação, mesmo sabendo que ainda não há um Sistema Nacional da Educação (SNE). As ações colaborativas entre Estado e municípios, dada a experiência do Ceará (ABRUCIO et al., 2017), demonstraram significativamente a importância de ações articuladas para resultados sustentáveis em alfabetização. Outra forma ação colaborativa é entre os municípios (a colaboração intermunicipal), sendo conhecida a região da Chapada Diamantina (BA) como a primeira iniciativa de colaboração em Educação que se tem notícia (ABRUCIO, 2017, p. 94). As atividades na Chapada Diamantina, bem como no estado do Ceará, são embriões desse SNE, com resultados progressivos e expressivos principalmente no IDEB, em que todos os municípios da Chapada encabeçam os resultados da Bahia. Com esse entendimento, o Melhoria da Educação iniciou o seu trabalho há alguns anos, fortalecendo as ações colaborativas entre os entes federados como uma forma de potencializar a melhoria da Educação nos municípios.

Desse modo, por meio de uma avaliação quantitativa, de impacto, realizada em 2017, após uma linha de base marcada em 2015, foi analisado em que nível os objetivos do Melhoria da Educação foram atingidos já no curto prazo, logo após o término das atividades formativas junto aos consórcios COGIVA (PB) e CIVAP (SP), em três dimensões:

- Rendimento escolar: desempenho escolar dos alunos nas escolas;
- Gestão-escolas: gestão educacional nas escolas;
- Gestão-secretarias: gestão educacional nas secretarias de Educação.

Com isso, os principais resultados, em evidências numéricas, foram:

Tabela 1: Resultados quantitativos da avaliação

Rendimento escolar
<p>O Programa aumentou a taxa de aprovação das escolas: 0,64 p.p., na média, no CIVAP, e 6,04 p.p., na média, no COGIVA.</p> <p>No caso do COGIVA, o aumento da taxa de aprovação se concentrou nas escolas mais vulneráveis, frequentadas por alunos de menor nível socioeconômico, o que reduziu a desigualdade educacional da rede⁹.</p> <p>O Programa reduziu em 1,03 p.p., na média, a distorção idade-série das escolas do CIVAP.</p> <p>O Programa reduziu em 13,64 pontos, na média, a nota de matemática das escolas do CIVAP na prova ANA.</p> <p>O Programa aumentou em 0,277, na média, o IDEB das escolas do COGIVA.</p>
Gestão – Escolas
<p>Há evidências de uma piora de 9,17 p.p. no planejamento orçamentário dos municípios do CIVAP.</p> <p>No COGIVA, o Programa reduziu significativamente as barreiras à aprendizagem presentes nos municípios (em 26,51 p.p.).</p>
Gestão – Secretarias
<p>O Programa provocou uma melhora substancial no relacionamento entre municípios. Esse efeito foi de mesma ordem de grandeza nos dois consórcios participantes: 18,90 p.p. no CIVAP e 13,92 p.p. no COGIVA.</p>

Fonte: Itaú Social, 2020.

9. Como medida do nível socioeconômico dos alunos, utilizou-se o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (INSE) 2011/2013, calculado pelo INEP.

CONCLUSÃO

Adicionalmente, para além dos resultados obtidos pela avaliação de impacto, mostrou-se que a melhoria de práticas de gestão advindas do investimento na formação dos gestores da Educação foi essencial para a melhoria de aspectos educacionais, primordialmente em locais mais vulneráveis, como algumas escolas do COGIVA e o próprio território em si. Somado a isso, pode-se vislumbrar a importância da ação regional, unindo municípios para uma atuação colaborativa, potencializando a Educação nos municípios, inclusive pelo aumento de sua capacidade de diálogo e negociação com outros entes federados e pelo ganho de escala que o trabalho regional propicia.

Cabe, assim, destacar que a visão sistêmica da Educação tende sempre a contribuir para o enfrentamento de diversos desafios e para potencializar as trocas de experiências e saberes locais, qualificando o debate acerca da Educação a partir da formação dos profissionais dessa área, em especial dirigentes municipais de Educação. Sendo assim, a elaboração e a implementação de processos embasados em evidências e com planejamento conjunto e sistêmico, pela relações estado-municípios ou intermunicipais, buscam apoiar as escolhas para a promoção de políticas públicas educacionais com foco na redução das desigualdades, buscando garantir o direito à Educação de crianças, adolescentes e jovens a acesso, permanência e aprendizagem com equidade para todos e todas, dando espaço a avanços significativos na agenda da Educação regional, da região educadora. Os avanços na Educação só podem ser comemorados se forem para todos e todas, sem exceções, e, para isso, o papel de liderança do/a dirigente municipal de Educação é fundamental para nortear esses caminhos.



Tatiana Bello Dirdirjan

Bacharela em Direito (PUC SP), jornalista pela Cásper Líbero e especialista em Gestão Pública (FESPSP). Atualmente é gerente de Implementação do Itaú Social.



Sonia Dias

Jornalista (PUC SP), bacharela em Psicologia e mestre em Semiótica (Mackenzie-SP), com especialização em Educação pela Universidade de Vanderbilt (EUA) e doutora em Educação pela USP. É coordenadora de Implementação Municipal.



Samara Fonteles da Cunha

Bacharela em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela EAESP/FGV. É analista de Implementação do Itaú Social

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil*. Positivo, Curitiba, p. 94-107, 2017.

ABRUCIO, F. L.; SEGGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas de sucesso e alternativas de disseminação do modelo*, 2017. Disponível em: https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf. Acesso em: 10/10/2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/10/2020.

CENPEC. Gestão por processos na educação: a experiência do Programa Melhoria da Educação no Município. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/190>. Acesso em: 30/09/2020.

ITAÚ SOCIAL e CENPEC. Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal: o Programa Melhoria da Educação nos Municípios e as Políticas Públicas Sociais. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/acervo/melhoria-da-educacao-no-municipio-e-as-politicas-publicas-sociais>. Acesso em: 20/09/2020.

ITAÚ SOCIAL e CENPEC. Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal: o planejamento educacional em ação. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/acervo/o-planejamento-educacional-em-acao>. Acesso em: 20/09/2020.

ITAÚ SOCIAL e CENPEC. Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal: o cotidiano do gestor: temas e práticas. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/acervo/o-cotidiano-do-gestor-temas-e-praticas>. Acesso em: 20/09/2020.

ITAÚ SOCIAL e CENPEC. Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal: Processos na Educação. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/52-melhoria-educacao-mun_1510329997.pdf. Acesso em: 21/09/2020.

ITAÚ SOCIAL e OFICINA MUNICIPAL. Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal: Câmaras Técnicas de Consórcios. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/publicacoes/dialogos-sobre-a-gestao-municipal-camaras-tecnicas-de-consorcios/>. Acesso em: 22/09/2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80

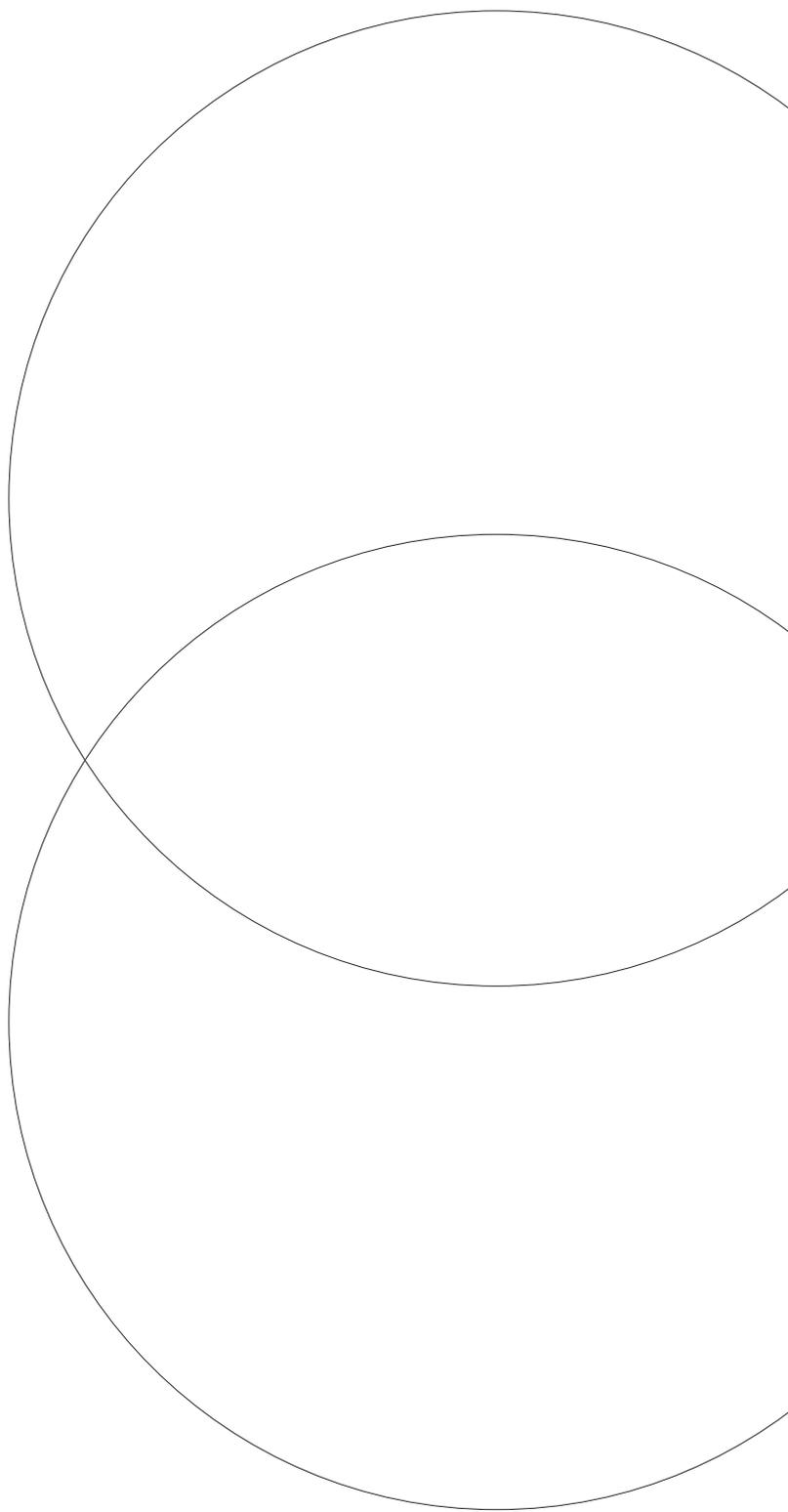
anos após o Manifesto. MEC/SASE, Brasília. p. 40-57, 2014. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf

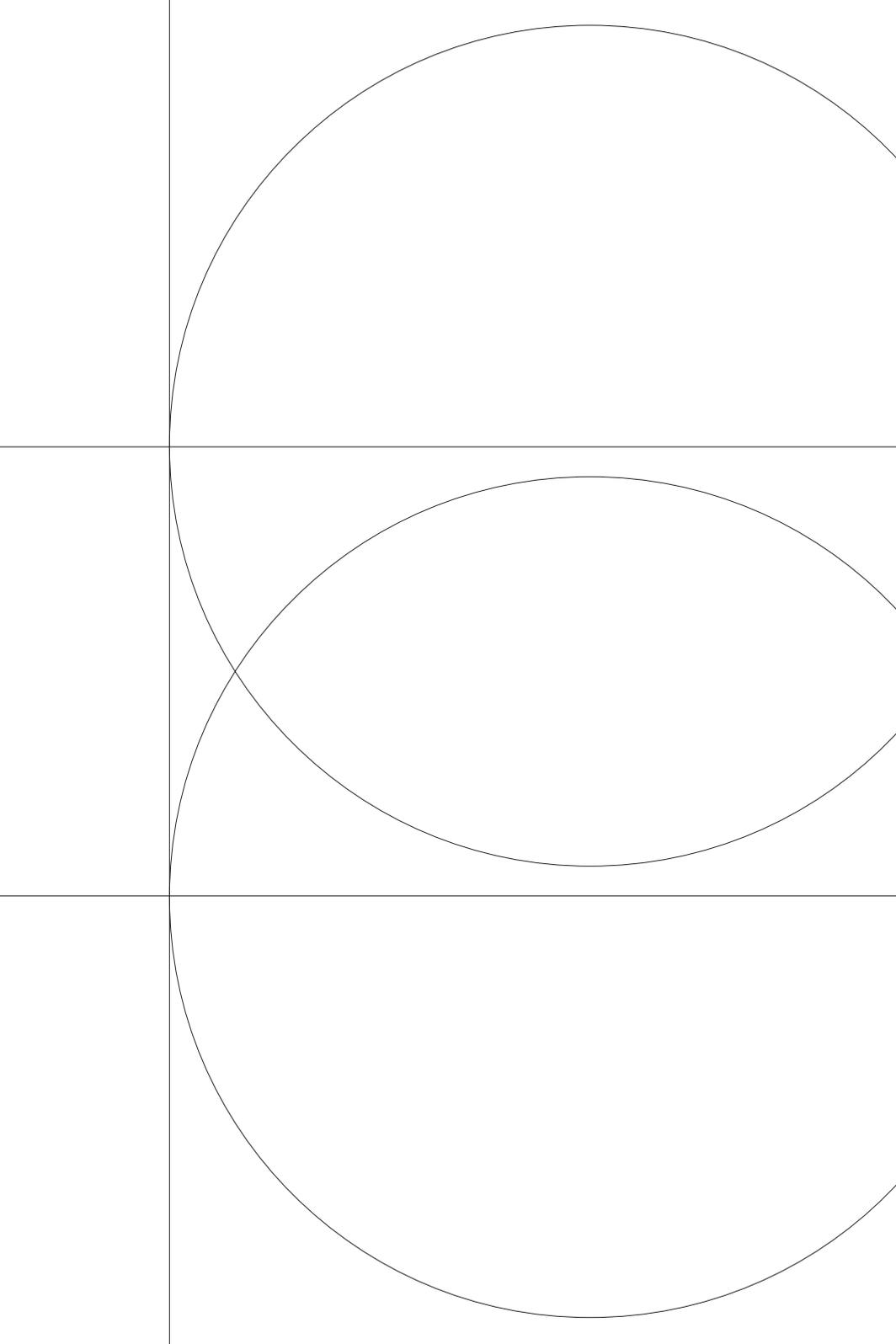
INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Anísio Teixeira. Ministério da Educação. *Avaliação Nacional da Alfabetização*, 2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/resultados-da-ana-2016-por-estados-e-municipios-estao-disponiveis-no-painel-educacional-do-inep/21206. Acesso em: 01/09/2020.

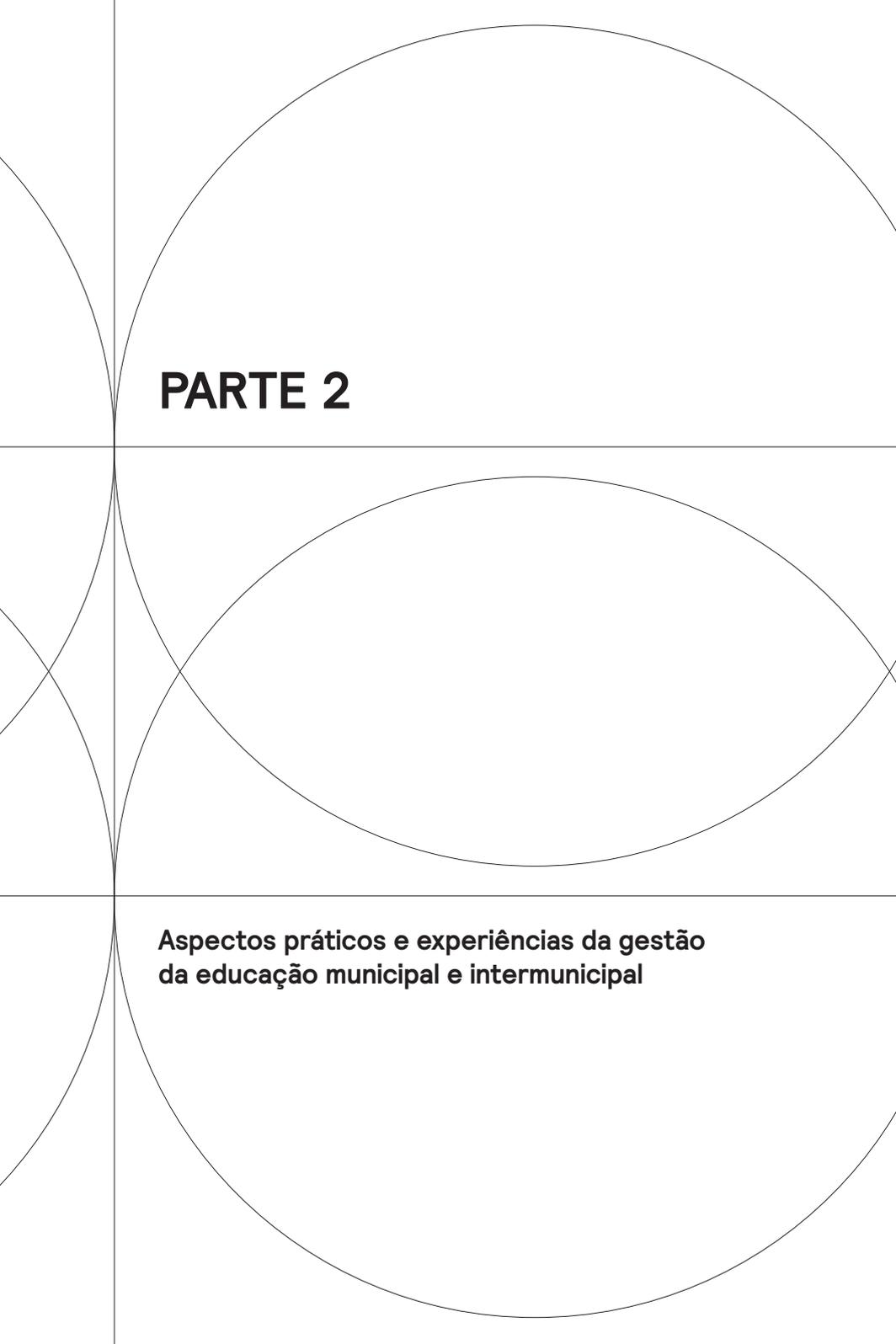
ROIC, R.; RUIZ, M.S.; CERÂNTOLA, A. P. C. O Planejamento Estratégico Situacional – PES como instrumento de processamento técnico-político de conflitos socioambientais urbanos, 2013. XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, de 7 a 11 de setembro de 2013.

UNDIME. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2018. Pesquisa Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpEZHwxD_5b76d6e93c408.pdf. Acesso em: 05/10/2020.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância: Trajetórias de Sucesso Escolar. Disponível em: <https://trajetoriaescolar.org.br/>. Acesso em: 05/10/2020.





The background features a vertical line on the left side and two horizontal lines that divide the page into three sections. Overlapping circles are positioned on the left, with their right edges extending into the main content area. The top circle is partially cut off by the top edge of the page. The middle circle is fully visible and overlaps the bottom circle. The bottom circle is also partially cut off by the bottom edge of the page.

PARTE 2

**Aspectos práticos e experiências da gestão
da educação municipal e intermunicipal**

Elaboração Assistida dos Planos Municipais de Educação

Mônica Ulson Brandão Teixeira

Luisa Giannini

INTRODUÇÃO

Com o intuito de contribuir para a expansão do conhecimento acerca das experiências de planejamento estratégico municipal na área de Educação, este artigo busca contextualizar como se deu o processo de elaboração assistida dos Planos Municipais de Educação (PMES), tendo como estudos de caso os Municípios integrantes de dois consórcios intermunicipais do Estado de São Paulo: Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul – CODIVAR e Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA.

A elaboração assistida dos PMES se deu no escopo do programa Melhoria da Educação no Município, edição 2013-2014, uma iniciativa da Fundação Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e sob a coordenação técnica da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública. Teve como objetivo principal contribuir para o fortalecimento da gestão municipal da Educação por meio de formação teórica e reflexões sobre a prática de seus gestores, em contexto regional.

Aconteceu no âmbito da formação para o trabalho de lideranças e equipes técnicas, articuladas aos diversos *stakeholders* da Educação

municipal e previu o acompanhamento atento durante todo o processo feito por pessoas com vasta experiência na área da Educação.

Nessa perspectiva, os conteúdos gerais necessariamente tangenciam as temáticas presentes no cotidiano dos gestores e, no biênio 2013-2014, a elaboração do Plano Municipal de Educação era um dos principais focos.

A Constituição Federal de 1988, ao proclamar em seu primeiro artigo que a República Federativa do Brasil seria formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988), acabou por consagrar os Municípios como entes federativos. Os governos municipais passaram então a ocupar um papel central na tomada de decisão das políticas públicas, tendo sido conferido a eles um grau de autonomia financeira, política e administrativa jamais experimentado em outro momento da história republicana do país (BRITO, 2019).

Uma vez ente federativo, o Município passou a constituir uma unidade autônoma no processo decisório, quando se apostou na possibilidade de aproximação dos cidadãos das esferas locais, após um período de tomadas de decisão autocráticas centradas na União, distante do ambiente de implementação de políticas sociais. Para além de um gesto de expressão democrática rumo à descentralização, esse marco institucional também alterou de forma substancial o funcionamento das políticas públicas municipais, que tiveram seus arranjos redefinidos por uma nova rede de competências.

Junto ao incremento de responsabilidades e maior autonomia vieram também os desafios de gestão, passando a caber às esferas municipais a capacidade de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, uma vez que esse escopo não seria mais centralizado em outras esferas de poder.

Nesse sentido, um dos grandes desafios da gestão local da Educação passou a ser a necessidade de combinar as particularidades regionais às diretrizes definidas pelas esferas supramunicipais. A política pública municipal, portanto, ao mesmo tempo que tem a vantagem de estar

mais próxima da vida comunitária e dos costumes e anseios dos cidadãos, também precisa dotar de grande capacidade de organização e planejamento para que suas necessidades estejam em consonância com as leis estaduais e nacionais.

Foi então que, partindo da urgência de estruturar a articulação entre as esferas subnacionais e induzir a capacidade de planejamento no âmbito municipal, foram propostos, para a área educacional, os chamados Planos Municipais de Educação.

OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O Plano Municipal de Educação constitui o documento que representa, por parte do Município, o compromisso social com a continuidade e o aprimoramento da Educação. Seu conteúdo deve conter metas para cada nível e modalidade de ensino municipal, sendo definidas ações para o atingimento dessas metas em um horizonte de dez anos.

Os PMEs, por sua vez, são o resultado de um amplo processo, o da estruturação de um planejamento integrado para a Educação no Brasil.

O artigo 23, inciso V da Constituição Federal (CF/88), que trata das competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, coloca em seu texto que esse compartilhamento de competências se dará, dentre outras ações, de forma a “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. De forma complementar, o Artigo no 2II (CF/88) prevê que esse compartilhamento de competências entre entes federados – a União, Estados, Distrito Federal e Municípios – deve se dar por meio de regime de colaboração.

Desse modo, a definição de um regime de colaboração na Educação está, de forma indireta, acoplada à ideia da formalização de um ordenamento responsável por organizar as responsabilidades das redes educacionais de todo o país.

Assim, foram estruturados, ao longo dos últimos anos, ordenamentos jurídicos e instrumentos de planejamento que juntos induzem à criação de um sistema de repartição de competências capaz de prever a ação conjunta dos entes a fim de alcançar um serviço universal em que as desigualdades regionais são reduzidas pela assistência de seus pares.

Um desses ordenamentos é o chamado Plano Nacional de Educação (PNE), lei que apresenta um norte para a Educação nacional e estabelece metas a serem atingidas em um período de dez anos. O Plano Nacional é instrumento de caráter plurianual previsto pela CF (1988) e voltado à integração do poder público na esfera educacional:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

(BRASIL, 2014)

Até o presente, o PNE contou com duas edições pós-Constituinte. A primeira se deu em 9 de janeiro de 2001, sancionada pela Lei nº 10172 para o decênio de 2001 a 2011, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, e a segunda, para o período de 2014-2024, instituído

pela Lei nº 13.005/2014, em que foram definidas dez diretrizes que devem guiar a Educação brasileira nesse período e 20 metas a serem cumpridas durante a vigência.

O primeiro PNE (2001-2011) já especificava em seu texto o intuito de coordenação federativa, conferindo em seus artigos 2º, 3º, 5º e 6º a participação de Estados e Municípios para o alcance das propostas no Plano Nacional:

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação

(...)

Art. 5º Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Art. 6º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação. (BRASIL, 2001)

Foi então, após a sanção da lei de janeiro de 2001, que se especificou em lei a necessidade de construção de planos decenais correspondentes para as esferas subnacionais, Estados, Municípios e Distrito Federal. Os planos

decenais municipais, entretanto, não se tornaram uma política amplamente implementada, uma vez que não existiam mecanismos de previsão para a sua conclusão. Sua execução, portanto, se tornou exclusivamente dependente da vontade política municipal durante a primeira década dos anos 2000.

A fim de contornar a baixa adesão aos documentos de planejamento subnacionais, o novo PNE, aprovado em 2014, contou com características que o tornam diferente dos planos anteriores, dentre elas a existência de prazo para a promulgação dos Planos estaduais e municipais de Educação e a necessidade de lei específica para seus sistemas de ensino:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014)

Para além desses mecanismos de *enforcement* de planejamento na esfera da Educação, o novo PNE também inovou ao se tornar decenal por força constitucional, sendo um efetivo plano de Estado, para além das trocas de governo. Outro mecanismo de viabilização foi a vinculação de orçamento para o seu financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs), assegurando recursos para sua realização (SASE, 2014).

Dessa maneira, no ano de 2014, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios passaram a ter que priorizar a confecção de seus respectivos planos decenais. De acordo com o caderno de orientações do Plano Municipal de Educação, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC):

Não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito. Os Planos Estaduais de Educação (PEES) precisam ser imediatamente produzidos, debatidos e aprovados em sintonia com o PNE. E os Planos Municipais (PMES), da mesma maneira que devem ser coerentes com o PNE, também devem estar alinhados aos PEES dos estados a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos. (MEC, 2014)

Dessa maneira, surge então uma nova preocupação: como tornar os Planos Municipais de Educação um efetivo instrumento de planejamento? Como esse documento deve ser elaborado de forma a ser apropriado pelas respectivos Departamentos e Secretarias de gestão municipais?

Ainda de acordo com o caderno de orientações do PME (2014), a confecção do plano deveria passar por cinco etapas:

1. Definir e distribuir responsabilidades;
2. Elaborar o Documento-Base;
3. Promover um amplo debate;
4. Redigir o Projeto de Lei;
5. Acompanhar a tramitação na Câmara Municipal.

A fim de refletir de forma fiel os anseios regionais e partir da realidade dos sistemas educacionais do município, é orientado aos gestores municipais que o PME seja embasado em um bom diagnóstico, capaz de

refletir e identificar os maiores gargalos da Educação e uma proposição de metas realistas e em consonância com o Plano Estadual de Educação (PEE) e o PNE. Para isso, é necessário que sejam construídos indicadores e sejam feitas avaliações periódicas do andamento das metas estabelecidas.

É nesse contexto de capacitação da administração municipal para a gestão estratégica que surgiu a Elaboração Assistida dos Planos Municipais de Educação, uma iniciativa do Itaú Social no âmbito do Programa Melhoria da Educação no Município.

A ELABORAÇÃO ASSISTIDA DOS PMES

Responsáveis pela Educação Infantil e por grande parte das matrículas no Ensino Fundamental, os Municípios ocupam um papel fundamental na prestação de serviços da política educacional. Essa gama de responsabilidades, por sua vez, é acompanhada por uma série de obstáculos que variam de acordo com as particularidades dos entes federativos. Uma vez que cerca de 89% dos municípios estão na categoria de micro e pequeno porte (IBGE, 2009) e que 70% de seus gestores se encontram em posição de gestão pela primeira vez, o planejamento e a formulação da política educacional é, por vezes, um desafio importante nas pequenas localidades (DIAS et al., 2014). Partindo dessa realidade, surgiu então o Programa Melhoria da Educação no Município, com o intuito de apoiar os Municípios de micro e pequeno portes no planejamento e a formulação da política educacional

A equipe do Programa Melhoria da Educação no Município percebendo a dificuldade enfrentada pelos Municípios no processo de formalização dos Planos Municipais, somada à conjuntura político-social em torno da aprovação dos planos, propôs o desafio de apoiar os gestores no processo de elaboração de seus respectivos PMES a fim de dar vida a documentos que fossem verdadeiramente apropriados pelos órgãos de gestão municipal.

A elaboração assistida dos PMES, no âmbito do Melhoria da Educação, contou com duas edições, a primeira em 2012, junto à equipe do CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, e a segunda, entre os anos de 2013 e 2014, junto à Oficina Municipal, estudo de caso foco deste artigo.

Sob a égide da Oficina Municipal, o projeto de elaboração assistida dos PMES partiu do princípio pedagógico da cocriação, buscando fomentar o pensamento estratégico e a capacidade de execução das respectivas equipes técnicas municipais a fim de que a capacitação técnica em torno dos PMES resultasse em um ativo para os Órgãos Gestores da Educação Municipal. Um dos pilares do trabalho está baseado na ideia de que o fortalecimento regional tem impacto direto no fortalecimento da gestão municipal. Dessa forma, em paralelo à elaboração dos PMES, deu-se início à colaboração intermunicipal, constituindo-se a Câmara Técnica da Educação em cada um dos consórcios, como um espaço permanente de colaboração e de discussão sobre a Política Pública da Educação.

O projeto, construído em parceria técnica com a Oficina Municipal, fundamentou sua execução de forma regionalizada, trabalhando com dois grupos de municípios pertencentes a dois Consórcios Intermunicipais: o Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema – AMVAPA e o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira – CODIVAR.

À época, o CODIVAR era composto de 25 municípios, dos quais 23 aderiram ao Programa (Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananea, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Jujuiá, Jujuitiba, Miracatu, Pariqueranga, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapiraí). O AMVAPA era composto de 17 municípios, dos quais 16 participaram do Programa: Avaré, Águas de Santa Bárbara, Barão de Antonina, Cerqueira César, Coronel Macedo, Fartura, Itaberá, Itaí, Manduri, Paranapanema, Piraju, Sarutaiá, Riversul, Taquarituba, Tejupá e Taguaí, totalizando

39 municípios participantes do projeto de Elaboração Assistida dos PMES no biênio 2013-2014.

ORGANIZAÇÃO DE CONTEÚDOS

Em termos de organização de conteúdos, a metodologia de elaboração dos Planos Municipais foi composta de duas dimensões interconectadas – a intermunicipal e a municipal – e cinco eixos: ações articuladas e institucionalizadas, qualificação em gestão, aprimoramento das políticas públicas, participação e controle social e aprendizagem.

Visto que o PME constitui uma ferramenta de planejamento, optou-se por iniciar o processo de elaboração assistida com uma qualificação em gestão. O intuito dessa formação inicial foi auxiliar as equipes municipais a: organizar seu tempo e seus recursos, ajudando-os na conciliação de tarefas, e a aprofundar conhecimentos sobre política educacional. Essa etapa consistiu na reestruturação do órgão gestor, partindo de um diagnóstico sobre a divisão de cargos e atribuições da equipe à luz das necessidades impostas pela política educacional.

Uma vez organizadas, as equipes gestoras se tornaram mais preparadas a assumir as responsabilidades oriundas do processo de formulação dos planos municipais, um fator facilitador da segunda etapa – o aprimoramento das políticas públicas.

Baseado na execução do ciclo de políticas públicas, a etapa seguinte consistiu em um diagnóstico da Educação municipal, elaborado a partir de três principais perspectivas: a percepção dos *stakeholders* (gestores municipais, diretores, professores, funcionários, estudantes e demais membros da comunidade escolar), análise dos indicadores sociais e levantamento de recursos financeiros. Apoiado no diagnóstico municipal, iniciou-se o planejamento educacional. O caráter decenal do plano exigiu que essa etapa fosse pensada de forma a facilitar a compreensão sobre planejamento, nessa perspectiva foram desenhadas metas anuais vinculadas

à gestão orçamentária, bem como os respectivos critérios de monitoramento, tornando palpável o horizonte de dez anos.

Em continuidade ao aprimoramento das políticas de Educação foram pensados também fluxos e processos de gestão, articulação intra e entre secretarias e continuidade das políticas. Na dimensão intermunicipal, a Câmara Técnica de Educação foi vivenciada como potencializadora de processos de continuidade das políticas, assim como um espaço privilegiado para o compartilhamento de saberes entre pares.

Com a primeira versão do plano em mãos, passou-se à sensibilização sobre as formas de promover a participação e o controle sociais. Trabalharam-se duas frentes, a do comitê gestor e a das consultas públicas. O comitê gestor, integrado majoritariamente por profissionais da Educação e integrantes da sociedade civil organizada, teve como incumbência principal a elaboração ou revisão do PME. A instalação dos trabalhos do Comitê Gestor da Educação teve um caráter indutor de uma nova prática de gestão democrática. A partir dessa experiência, cada Município deu mais um passo em direção ao controle social. Como escola, a Oficina Municipal propiciou que os grupos gestores vivenciassem simulações de alguns tipos de participação social para que pudessem optar pelo formato a ser adotado.

Após a etapa de participação popular, foi feito o encaminhamento do PME à Câmara Municipal. Foram abordadas as etapas necessárias à sua aprovação, sendo que o tema já havia surgido anteriormente, quando se refletiu sobre a importância da participação de diversos atores na elaboração e nas discussões sobre o PME, incluindo representantes do executivo, do legislativo, das comunidades escolares e da sociedade civil como uma forma de facilitar o processo de validação.

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

Além da organização dos conteúdos a serem trabalhados no Programa, está previsto que a metodologia da elaboração assistida seja essencialmente

colaborativa, pensada para facilitar o aprimoramento das práticas de gestão dos órgãos municipais e apresentar possibilidades de implementação. Uma vez que os Planos Municipais pressupõem que o planejamento educacional seja desenhado por quem vivencia a realidade das redes de ensino no cotidiano, os princípios orientadores dos encontros do Programa podem ser divididos em quatro dimensões fundamentais: ação educativa, prática reflexiva, autonomia municipal e participação.

1. Ação educativa

A Oficina Municipal, sendo uma escola de cidadania e gestão pública, busca contribuir com a gestão municipal a partir do desenvolvimento de processos de ensino-aprendizagem que facilitem a implementação de teorias atuais adequadas às necessidades municipais. Nessa perspectiva, os encontros foram pensados de acordo com a temática trabalhada, procurando unir saberes tanto do campo teórico quanto do prático por meio do compartilhamento de saberes entre professores especialistas, equipe regional, gestores da Educação municipal e comunidades escolares, cada qual trazendo suas contribuições.

2. Prática reflexiva e autonomia municipal

O processo de elaboração assistida tem como foco promover e instrumentalizar a gestão municipal de forma que, finalizado o programa, os atores participantes sejam capazes de tocar de forma autônoma seus projetos. Partindo dessa perspectiva, toda intervenção teve como princípio a ideia do “fazer com”, e não “fazer por”, a fim de que fosse evitada uma relação de dependência ou delegação de tarefas. Neste sentido, equipe regional, formada por especialistas em gestão da Educação nos territórios, teve como principais atribuições mediar o processo de ensino-aprendizagem e acompanhar o fortalecimento da autonomia municipal, garantindo que o grupo gestor se aproprie dos conhecimentos e da gestão de processos participativos.

3. Participação

Com o objetivo de conciliar as agendas e ampliar o envolvimento das gestões municipais, a metodologia de elaboração assistida separou os participantes em três principais grupos:

Grupo	Composição	Objetivos
Grupo Estratégico da Educação Municipal	Prefeito e Secretário de Educação de cada município.	Aproximar o prefeito das decisões estratégicas do PME.
		Aproximar o gestor da Educação das possibilidades de ação do consórcio.
		Decisões estratégicas sobre a gestão da Educação municipal.
Grupo de Estudos e Projetos	Gestor da Educação, técnico de carreira da Educação, integrante da equipe escolar de cada município participante do consórcio.	Formação conjunta e compartilhamento de saberes entre os gestores de todos os municípios integrantes do consórcio.
Grupos polo	Grupos de estudos e projetos de cada município reunidos em polos.	Facilitar o trabalho do Comitê Gestor ao elaborar instrumentos, redigir textos, analisar resultados etc.
Comitê Gestor	Grupos de estudos e projetos, profissionais da Educação, representantes da sociedade civil e de conselhos municipais.	Elaboração, negociação, implantação, acompanhamento e avaliação do PME.

a. Grupo Estratégico da Educação Municipal

É o núcleo político-estratégico da elaboração da política municipal de Educação. O prefeito, sendo líder do Executivo municipal, titular da execução da política pública no município e articulador das diferentes secretarias, apoia e autoriza o gestor da Educação na execução da política educacional, garantindo que juntos possam alcançar as metas estipuladas.

Durante a elaboração dos PMEs, os prefeitos participaram de três momentos em especial: definição da proposta de trabalho para o ano, status do andamento dos trabalhos e apresentação dos resultados do trabalho realizado. Os encontros da assembleia de prefeitos do consórcio foram escolhidos para esses momentos, pois, além de os prefeitos já estarem habituados a eles, ainda foi possível que os secretários de Educação conhecessem esse espaço.

b. Grupo de estudos e projetos

Esse grupo foi o participante de todos os encontros de formação, que aconteceram duas vezes ao mês. Seus integrantes tinham como incumbência, após participar dos encontros de formação, compartilhar com o restante da equipe do órgão gestor, pensando juntos o que e como fariam para dar andamento à elaboração do PME até o encontro seguinte.

Em momentos específicos da formação, quando a articulação com o órgão gestor da Educação no Município se mostrou necessária, servidores de outras áreas da gestão municipal e da rede estadual de Educação foram convidados a participar.

O Grupo de Estudos e Projetos se reuniu em dois formatos principais: 1. Todo o grupo em uma atividade centralizada na sede do consórcio ou local de melhor acesso para a maioria, e 2. Dividido em três subgrupos de municípios, participando de atividades descentralizadas em três polos (Grupos Polo).

Nos encontros descentralizados do Grupo de Estudos e Projetos, os participantes foram distribuídos em polos com aproximadamente seis municípios, próximos fisicamente entre si. Esses encontros, mediados pelas equipes regionais, foram planejados para que o atendimento fosse mais individualizado, baseado em atividades e tarefas práticas dos Municípios, e para facilitar o acesso dos participantes às atividades. Os temas principais foram: planejamento, elaboração de documentos e instrumentos, esboços e projetos da política.

c. Comitê Gestor

O Comitê Gestor da Educação, oficialmente constituído por portaria municipal, manteve encontros regulares, que aconteciam em cada município. O Gestor da Educação Municipal, como coordenador do Comitê, compartilhava os marcos legais e teóricos trabalhados durante os encontros de formação do Grupo de Estudos e Projetos.

FORMATO DAS ATIVIDADES

Além da organização dos conteúdos e dos princípios orientadores, a metodologia da Elaboração Assistida apresenta uma proposta para o formato das atividades:

a. Encontros de formação

Palco principal para o processo de cocriação, pois os encontros de formação reuniram os grupos envolvidos na elaboração assistida.

b. Visitas técnicas

As visitas técnicas realizadas pelos integrantes da equipe da Oficina Municipal tiveram como objetivo principal auxiliar os gestores da Educação na resolução de questões nem sempre ligadas à elaboração do PME, mas que possuíam uma influência direta sobre esse trabalho. Em alguns casos, os temas tratados tangenciaram relações políticas de grande impacto na gestão da Educação e/ou a reorganização da estrutura do órgão gestor.

c. Plantões de atendimento

A equipe técnica da Oficina Municipal organizou plantões de atendimento na sede do consórcio, dos quais os gestores poderiam participar entre um encontro e outro para tirar dúvidas em relação à aplicação dos conteúdos trabalhados no encontro presencial.

d. Visitas mútuas entre gestores

Para estreitar os laços entre as pessoas, a elaboração assistida cumpriu um de seus objetivos e acabou por “transbordar” para momentos fora dos encontros. Os gestores passaram a combinar visitas aos municípios integrantes do consórcio para que pudessem conhecer melhor e adotar algumas práticas em seus Municípios.

e. Eventos de disseminação e mobilização regional (seminários, jornadas, diálogos)

Ao final de cada ano foi organizado um Seminário Regional com o objetivo principal de compartilhar os resultados do trabalho realizado no ano com profissionais da Educação não participantes da formação, integrantes do Comitê Gestor da Educação e demais interessados.

PRINCIPAIS RESULTADOS

A análise dos resultados do processo de elaboração assistida dos Planos Municipais se baseou, majoritariamente, na percepção dos participantes em relação ao projeto somadas às mais relevantes observações feitas pela equipe executora. O percurso formativo, ao mesmo tempo que acabou por revelar pontos de atenção em relação ao planejamento da política educacional nos Municípios de pequeno porte, evidenciou uma série de práticas que, se bem trabalhadas, podem facilitar o processo de execução do PME no plano municipal.

Um dos diferenciais da metodologia adotada pelo programa nos anos de 2013 e 2014 foi a ênfase dada à esfera regional. Os Municípios, ao participar de processos formativos junto a seus pares da mesma região, acabaram por criar um laço de cumplicidade que possibilitou a formação de uma rede colaborativa de apoio intermunicipal durante o processo de execução do PMEs. Para além do apoio dos colaboradores e da equipe de formadores do projeto, não foi raro que os Municípios passassem

a tirar dúvidas entre si, revelando uma crescente autonomia regional, em que o compartilhamento de experiências passou a ser uma importante fonte de boas práticas para as equipes técnicas municipais.

Outro ponto que facilitou o processo de execução dos Planos Municipais foram os encontros feitos com os dirigentes municipais. Os participantes do programa afirmaram que o apoio dos prefeitos e prefeitas na execução dos PMEs foi fundamental para que o projeto tivesse força e fosse incorporado como uma prioridade entre as pautas municipais. Durante os encontros, percebeu-se que em muitos casos os prefeitos e prefeitas não tinham pleno conhecimento acerca do PME e de como integrá-lo aos objetivos de governo, sendo os momentos de articulação entre o órgão gestor da Educação e a administração municipal cruciais para o andamento do projeto.

Para além dos dirigentes municipais, outro fator de destaque entre as falas dos participantes do programa foi o envolvimento de legisladores durante o processo de formulação dos PMEs. A presença constante de um ou mais vereadores durante as reuniões de elaboração e capacitação técnica a respeito dos Planos Municipais foi destacado como um importante ativo para o processo de formalização e aprovação do documento nas câmaras municipais. Uma vez inteirados do processo de formulação, os legisladores foram capazes de defender o projeto de maneira assertiva, cumprindo o importante papel de explicar aos membros da casa o processo democrático-participativo na construção do documento, conferindo uma defesa técnica do projeto de lei, o que diminuiu a interferência de questões político-partidárias relacionadas à sua aprovação.

Em termos estruturais, as maiores dificuldades observadas durante o processo de elaboração assistida estiveram relacionadas às habilidades de análise de dados e à vinculação orçamentária às metas e ações do PME. Os gestores municipais da Educação, ao mesmo tempo que apresentaram uma visão acurada dos gargalos da política educacional, por vezes apresentavam dificuldade em traduzir esses anseios de maneira tática e sintética. Uma vez que o olhar estratégico é essencial para a efetiva viabilização

do plano e para fins de seu monitoramento, reitera-se a importância de instrumentalizar os gestores da Educação a respeito de técnicas de gestão de projetos, em que sejam trabalhados objetivos relacionados a recursos e prazos predefinidos, sendo a necessidade de formação relacionada ao olhar quantitativo e estratégico, um dos principais pontos a serem reforçados nas próximas edições.

Por fim, o principal resultado da elaboração assistida, para além dos pontos já destacados, foi a percepção dos gestores municipais da Educação em relação à importância da adaptação de um instrumento de planejamento às necessidades do Município. A ideia de customização do PME, apesar de sua aparência intuitiva, não constitui uma conduta-padrão entre pequenos Municípios, que por vezes delegam a formulação de peças legais a instituições externas que, não raramente, oferecem um “documento-padrão”, utilizando-se de metas e ações preestabelecidas. Durante as reuniões percebeu-se que essa prática está muitas vezes associada à necessidade de cumprir, em um curto período de tempo, um regimento que exija atividades com alto grau de complexidade que fogem da rotina da secretaria/órgão gestor. O processo de elaboração assistida, nessa perspectiva, conferiu a segurança necessária para que os gestores municipais pudessem partilhar suas dúvidas em relação ao documento e organizou a rotina da equipe técnica de forma a reservar um período voltado exclusivamente à reflexão e ao planejamento da política educacional. Uma vez entendido seu papel, o PME passou a ser visto como um instrumento de trabalho, e não um mero instrumento de formalização, processo que evidenciou a necessidade de que o mesmo refletisse, com precisão, as necessidades municipais.

CONCLUSÕES

Para além da efetiva promulgação dos documentos, o processo de elaboração assistida dos Planos Municipais de Educação permitiu uma visão

privilegiada do funcionamento dos órgãos gestores da Educação frente um desafio de coordenação federativa.

O PME, mais do que uma ferramenta de planejamento e gestão, é também um mecanismo de direcionamento federativo, em que se espera que os princípios que regem a Educação no plano federal sejam cascadeados às instâncias inferiores. Esse movimento de coordenação do tipo *top-down*, por sua vez, pode apresentar uma série de desafios quando executado no nível local, pontos esses observados durante o processo de elaboração assistida.

Após o acompanhamento dos 39 órgãos gestores municipais da Educação, constatou-se que o apoio à implementação configura um fator relevante para a efetiva adesão do instrumento de coordenação. Uma vez que a iniciativa de criação do documento se deu de forma externa à gestão municipal, é esperado que exista um distanciamento a ser superado no processo de apropriação da proposta pelos Municípios, caso contrário o plano municipal pode ser encarado como uma “mera obrigação legal”.

Esse processo de incorporação do PME às práticas da gestão municipal perpassa, inevitavelmente, a necessidade de assimilação dos objetivos da proposta e da existência de conhecimento técnico acerca das habilidades necessárias à sua execução. Esses conhecimentos, entretanto, não podem ser encarados como pressupostos à implementação, uma vez que a capacidade técnica é desigual entre as gestões municipais.

O processo de elaboração assistida, aos moldes do que foi apresentado como estudo de caso, dado seu caráter pontual e não governamental, não pode ser considerado como uma solução universal ao processo de implementação dos planos municipais, mas elucida a necessidade da existência de mecanismos de apoio que auxiliem e direcionem os gestores municipais durante sua execução.

Levando em consideração os resultados do projeto, em um processo de elaboração de PME, é recomendável adotar as seguintes ações:

1. Construção de uma rede de apoio intermunicipal, que possibilite a cooperação entre pares durante a construção do PME;
2. Envolvimento dos prefeitos(as), vereadores(as) e integrantes do comitê gestor no processo de formulação;
3. Ênfase formativa nos temas relacionados ao diagnóstico municipal e à vinculação orçamentária às metas e ações do PME;
4. Existência de canal aberto de comunicação em caso de dúvidas;
- 5 Foco na importância da adaptação de um instrumento de planejamento às necessidades do município.



Mônica Ulson Brandão Teixeira

Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde também graduou-se em Pedagogia. Foi professora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Desembargador Amorim Lima, Professora-tutora do PEC-Municípios II, pela PUC-SP, Diretora Pedagógica de escola de Ensino Técnico da Rede Particular do Município de São Paulo e professora do Ensino Técnico em escola da rede particular de São Paulo e no SENAC-SP. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Currículo, Métodos e Técnicas de Ensino, atuando principalmente nos seguintes temas: cuidado na Educação, experiência perceptual, produção de conhecimento, práticas educativas, arte-criação, andragogia, formação de gestores e mediação de diálogos.



Luisa Giannini

Bacharel em Administração Pública pela EAESP-FGV e autora do trabalho *Colaboração Intermunicipal na Educação: Câmaras Técnicas, Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação* (2019). Foi integrante da equipe de implementação do Programa Melhoria da Educação pela Oficina Municipal e atualmente trabalha na área de auditoria pela EY – Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/07/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/LC514XN/Downloads/pne_2014_2024_linha_base.pdf. Acesso em: 19/09/2020.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm. Acesso em: 03/10/2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 02/10/2020.

BRITO, E. “Coordenação, colaboração e a nova governança pública”. Livro: *Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais*, José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito (Orgs.). 1ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

DIAS, S. et al. *Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação*, Sonia Dias, Tatiana Bello Djrdjrjan (ccordenação editorial). São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O Plano Municipal de Educação – Caderno de Orientações. Brasília, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 19/09/2020.

Projeto Político-Pedagógico: uma experiência metodológica em três municípios de Pernambuco

Raphael Borella Pereira da Silva
Oneide Ferraz Alves

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre a experiência da Oficina Municipal na implementação de um programa de formação de gestores da Educação municipal com vista a instituir uma nova concepção acerca do processo de elaboração e execução do Projeto Político-Pedagógico (PPP) nas unidades escolares de Educação Infantil e fomentar a intersetorialidade no âmbito da Secretaria da Educação e demais órgãos da estrutura municipal, como um critério fundamental para o sucesso do projeto e para a viabilização de um PPP que dialogue tanto com as comunidades locais quanto com os instrumentos de planejamento de curto e médio prazos no município.

A intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social.

Inicialmente será apresentado o que foi o Programa Primeiro a Infância, bem como seus objetivos, suas premissas e suas estratégias, seguido da contextualização e uma breve fundamentação teórica acerca das ferramentas que serão constantemente abordadas neste capítulo, quais sejam o Projeto Político-Pedagógico (PPP) e o Plano Plurianual (PPA), e ao final serão apresentados alguns dos principais resultados observados na experiência, do ponto de vista do impacto positivo de um trabalho

intersetorial, fazendo com que um instrumento (PPP) de âmbito escolar conseguisse ser articulado com um instrumento estratégico (PPA) de médio e longo prazos na esfera municipal.

O PROGRAMA PRIMEIRO A INFÂNCIA

O Programa Primeiro a Infância foi uma iniciativa do Fundo Juntos pela Educação (FJE), constituído pelos Institutos Arcor Brasil, C&A e Vitae Social, que definiu a Educação Infantil como o foco de um novo programa após a realização de um estudo de cenário que ressaltou, de um lado, a importância da primeira infância no desenvolvimento intelectual, emocional e social das pessoas e, de outro, a precariedade no acesso e qualidade dessa etapa de Educação Básica no Brasil.

A visão norteadora do Fundo sobre a Educação de crianças e adolescentes fundamenta-se, no plano internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na Convenção Internacional dos Direitos de Criança (1989) e na Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos (1990), entre as mais específicas, e, no plano nacional, através dos dispositivos legais expressos na Constituição Federal (1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8069, de 13 de julho de 1990) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Esse arcabouço legal constitui-se em diretriz para a ação. (Juntos pela Educação.)

O FJE acredita que todos os atores sociais podem e devem contribuir para a efetivação desse direito e delineou sua estratégia de atuação a partir dos seguintes princípios:

- a) Toda criança deve ter seu direito à Educação Infantil de qualidade garantido. A Educação é um meio de promoção de igualdade de

oportunidades e, portanto, de equidade na garantia de direitos.

b) O direito à Educação é uma responsabilidade de todos os atores sociais e é dever do Estado garanti-lo.

c) A oferta da Educação infantil pública é responsabilidade do município e deve ser garantida em conformidade com os parâmetros legais de acesso e qualidade.

d) A articulação intersetorial e a mobilização local aumentam o acesso à Educação Infantil de qualidade.

e) A interação entre a escola e a família é fundamental para a qualidade da Educação Infantil.

O Programa Primeiro a Infância foi concebido em duas fases: a primeira tendo como foco o apoio à elaboração dos Planos Municipais de Educação, e a segunda, sua implementação.

Na segunda fase, a estratégia seria a formação continuada das equipes da Secretaria Municipal e escolares para o processo de elaboração e ou revisão assistida do Projeto Político-Pedagógico das escolas de Educação Infantil.

A Oficina Municipal (OM) foi convidada em 2015 para ser a Coordenadora Técnica do Programa Primeiro a Infância. A expertise da OM, atuando desde 2002 na área da Educação, alinhou-se às expectativas do FJE com o propósito de “fortalecer o desenvolvimento e a implementação participativa de Planos Municipais de Educação, nos municípios de Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço da Mata, privilegiando as estratégias específicas para a construção de políticas que visem a oferta de Educação Infantil de qualidade”. (Fundo Juntos pela Educação)

Com uma equipe qualificada e com densa experiência na área da Educação, foi decidido conjuntamente na reunião de Comitê Executivo do FJE, com representantes de todos os parceiros, que, para o atingimento do propósito do programa, era necessário utilizar de uma ferramenta que funcionasse como fio condutor e articulasse tanto as equipes técnicas

quanto a rede dos municípios, respeitando as institucionalidades locais e suas formas de avaliação e monitoramento, mas também que pudesse chegar até as unidades escolares.

É importante destacar que o Programa não tinha como objetivo trazer para os municípios algo novo que viesse a gerar um trabalho extra, mas se apropriar dos instrumentos já existentes e, a partir deles, criar uma nova concepção de utilidade, ou seja, o protagonismo do Estado, representado pelo município, se mantém, mas em articulação com as burocracias em nível de rua, identificadas aqui como os professores, diretores e demais funcionários das escolas:

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo. (SECCHI, 2009, p. 360, apud. BRUGUÉ E VALLÈS, 2005, p. 198)

O processo de elaboração ou revisão assistida do Projeto Político-Pedagógico mobiliza e integra gestores da secretaria municipal e escolares, docentes e funcionários das escolas, crianças, famílias e a comunidade do entorno da escola, além de outros órgãos da estrutura municipal.

Os resultados esperados com o programa utilizando o PPP como fio condutor foram:

- a) Melhoria da capacidade de coordenação, planejamento e acompanhamento da equipe do órgão gestor com foco nas unidades de Educação Infantil (diretas e conveniadas);
- b) Aprimoramento da capacidade da SME para orientar e coordenar o trabalho das escolas com as famílias e criar espaços de participação da sociedade civil;

- c) Melhoria do nível de articulação intersetorial em prol da Educação Infantil;
- d) Implementação com efetividade e qualidade das ações previstas no PPP de cada escola, segundo o novo paradigma de Educação Infantil;
- e) Intensificação dos mecanismos de participação social.

O processo de escolha dos municípios foi baseado nas localidades de maior vulnerabilidade social próximas às regiões onde os parceiros possuem negócios. A primeira edição do Programa foi realizada em Pernambuco, nos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe e São Lourenço da Mata, todos pertencentes à região metropolitana de Recife, a conturbação mais antiga do país.

Abaixo apresentaremos uma tabela contendo alguns dados relevantes sobre a região de atuação do programa com o simples objetivo de contextualização do leitor sobre o ambiente.

Município	População	IDEB	
		2015	2017
Camaragibe	159.736	4,7	5,0

Município	População	IDEB	
		2015	2017
Cabo de Santo Agostinho	205.112	4,6	4,8

Município	População	IDEB	
		2015	2017
São Lourenço da Mata	112.362	4,0	4,2

Fonte: IBGE.

A composição das equipes gestoras que participariam do Programa teve como base a sugestão da própria Oficina Municipal, trazendo para o grupo o(a) Secretário(a) de Educação, Supervisor(a), Diretores/Gestores(as), Coordenadores(as) de escola e pessoas da comunidade, todos com foco na Educação Infantil.

Tal composição foi proposta com o objetivo de articular as relações entre escolas, comunidades e secretarias, respeitando as hierarquias e as próprias estruturas internas de cada município.

A escolha de um grupo de trabalho composto de cargos distintos é um fator diferencial e que certamente favorece o compartilhamento de informações e experiências de forma mais abrangente e qualificada, considerando que os pontos de vista, em muitos casos, são distintos para cada ator envolvido no Programa, elevando as discussões apresentadas durante a formação continuada e enriquecendo o processo de elaboração ou revisão do Projeto Político-Pedagógico.

A metodologia utilizada nas formações foi a elaboração assistida, qual seja, as equipes eram capacitadas durante encontros regionais mensais e, em seguida, desenvolviam as ações nas escolas com a orientação da Oficina Municipal.

O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

O Projeto Político-Pedagógico é um documento que retrata as dimensões de uma instituição escolar a partir das perspectivas pedagógicas, administrativas, financeiras, jurídicas, culturais e da articulação com a comunidade.

Constitui-se em um potente instrumento de planejamento e gestão ao analisar a realidade da escola e expressar seus desejos e suas necessidades para projetar os objetivos e as metas que deverão ser atingidos, visando a eficiência do atendimento e o sucesso de toda a equipe escolar.

A maioria dos participantes do programa admitia a existência do Projeto Político-Pedagógico nas escolas, mas apenas como um documento

necessário para o credenciamento da instituição, sendo necessários diversos encontros formativos para que o objetivo do Programa fosse alcançado.

Para tanto, os temas dos estudos relacionados ao Projeto Político-Pedagógico foram divididos em partes, de acordo com o tempo disponibilizado para as formações e o trabalho desenvolvido pelas equipes em cada município: definição, embasamento legal, elaboração e interface com o Plano Plurianual.

O Projeto Político-Pedagógico deve ser embasado na legislação vigente:

Constituição Federal de 1988

Estabelece os princípios que fundamentam o ensino ministrado no Brasil e os expressa no artigo 206. Entre eles, “a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; gestão democrática do ensino público na forma da lei e garantia de padrão de qualidade” são fundamentais para a construção de um PPP que materialize a concepção de uma escola democrática, acolhedora e eficiente, propiciando a construção de uma sociedade livre, justa e socioambientalmente orientada, conforme estabelece o inciso I do artigo 3º.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/2006

A LDB expressa a elaboração participativa do PPP como um dos princípios da gestão democrática no artigo 14: os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – Participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.

II – Participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes.

Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) da Educação Básica

As DCNs de Educação Básica expressam os objetivos e as metas que devem ser atingidos em cada curso e articulam os princípios, os critérios e os procedimentos que devem ser observados nas escolas. De acordo com o atendimento, devem ser observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

Base Nacional Comum Curricular – BNCC

A BNCC estabelece as competências gerais de acordo com os princípios éticos, estéticos e políticos, que visam a formação humana em suas múltiplas dimensões e define quais habilidades precisam ser aprendidas e o que é desejado que os estudantes saibam em nível nacional, segundo o estabelecido na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional.

O Projeto Político-Pedagógico deve ser instituído com o compromisso de ser o portador dos objetivos, das reflexões e dos sonhos da equipe escolar e da comunidade. Portanto sua elaboração é coletiva e os gestores escolares devem sensibilizar e mobilizar os docentes e demais servidores, os alunos, as famílias e a comunidade para pensar e traçar os melhores caminhos para a instituição, tendo em vista o alcance dos objetivos educacionais estabelecidos, bem como o acompanhamento e a avaliação das ações planejadas e executadas durante seu período de vigência.

O grande desafio na elaboração do Projeto Político-Pedagógico está na participação dos envolvidos no processo. Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleça a participação dos profissionais e da comunidade, na maioria das vezes esse trabalho é realizado apenas pelo gestor escolar, impossibilitando o debate sobre as opiniões dos diferentes segmentos (docentes, alunos, família e comunidade) a respeito das questões do ensino e do funcionamento da instituição escolar.

A elaboração coletiva e participativa do Projeto Político-Pedagógico é, de fato, a expressão da gestão democrática e aproxima a escola das famílias e da comunidade, viabilizando uma primeira tentativa de desenvolvimento intersetorial na Educação.

Tendo em vista a função social do PPP enquanto instrumento que prevê a participação e a articulação, é imprescindível que haja uma correlação com os demais instrumentos estratégicos já existentes para garantir ou, ao menos, aprimorar a efetividade das políticas públicas. No caso do Programa Primeiro a Infância, outro instrumento que teve papel importantíssimo nesse trabalho foi o Plano Plurianual.

O PLANO PLURIANUAL

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a administração pública passou a ter de maneira institucionalizada seu principal exercício de planejamento governamental estratégico, utilizando do Plano Plurianual a partir do art. 165, § 1º.

O PPA tem por objetivos gerais indicar as macro e microdiretrizes estratégicas de desenvolvimento dos entes federais, instituindo, portanto, as metas, os objetivos e as ações, bem como o detalhamento dos programas que deverão orientar as políticas públicas na esfera em questão.

Grande é a importância desse instrumento estratégico de gestão, haja vista a necessidade de contemplar em sua elaboração outros instrumentos legais estratégicos (Plano Diretor, Plano Nacional de Educação, Política Nacional de Saneamento Básico etc.) de forma a garantir uma articulação entre políticas nacionais, estaduais e municipais por meio da continuidade.

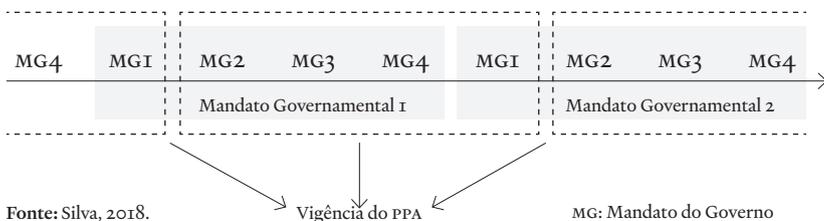
No entanto, mesmo com tamanha relevância, o PPA não é um instrumento facilmente manuseável e/ou amplamente utilizado da forma como esse se propõe – com caráter estratégico. |Muito pelo contrário, inúmeros municípios encontram dificuldade na devida apropriação desse instrumento, e conseqüentemente:

A obrigatoriedade da elaboração e implementação do PPA como instrumento de planejamento norteador das ações do poder público, para os três entes federativos, passou a ser um instrumento de extrema importância na nova rotina estabelecida para os Estados e Municípios que não possuíam necessariamente a capacidade técnica para seu controle.

A aplicação do mesmo instrumento de planejamento para todos os entes da federação foi uma tentativa de reforçar aos governos subnacionais a necessidade e a importância de exercer o planejamento governamental, atribuindo aos três o mesmo *status quo* jurídico. Porém, a partir dessa nova reformulação administrativa prevista na Constituição de 1988, vieram à tona certos obstáculos que afetam especialmente os municípios, que por mais que apresentem características comuns, possuem aspectos substancialmente desiguais entre si. (SILVA, 2018, p. 18)

O PPA, enquanto instrumento de planejamento, é elaborado sempre no primeiro ano da gestão que assume um governo (Federal, Estadual ou Municipal) e segue até o primeiro ano de gestão da próxima que sucederá.

A importância de ocupar sempre ao menos um ano de cada nova gestão é mais uma estratégia de combater a descontinuidade da implementação de programas e políticas públicas pelo simples fato de outra equipe vir a assumir a gestão após um período eleitoral.



O PPA é um dos instrumentos mais estratégicos de uma gestão, pois nele espera-se a plena participação da população, em conjunto com as equipes técnicas que irão qualificar as principais demandas sociais, de acordo também com o plano de governo e as políticas preexistentes, de maneira que sempre exista um diálogo lógico e com objetivos bem definidos.

RESULTADOS OBSERVADOS

Os resultados esperados pelo Programa foram, de modo geral, alcançados. Na primeira fase, que teve como foco o apoio à elaboração dos Planos Municipais de Educação – PME, as metas e estratégias relacionadas à Educação Infantil foram qualificadas nos três municípios, cocriadas com a participação das equipes das secretarias de Educação, gestores escolares, docentes e demais profissionais, e discutidas em seus respectivos fóruns.

Na segunda fase, a implementação das metas do PME para a melhoria do atendimento à Educação Infantil, os resultados esperados se referem à ressignificação do Projeto Político-Pedagógico, à compreensão das concepções de Educação Infantil, criança, escola, espaços de aprendizagem e à importância da participação social no cotidiano da escola.

A elaboração ou a revisão do Projeto Político-Pedagógico pelas escolas ocorreu de forma distinta nos municípios participantes. Alguns fatores, como número de membros das equipes técnicas das secretarias, capacidade de envolvimento social e agendas comprometidas com inúmeras ações, foram determinantes na execução do trabalho. No entanto, a ressignificação do PPP pode ser observada na maioria dos participantes por meio de relatos pessoais, na condução das reuniões formativas e na própria elaboração do documento.

O Projeto Político-Pedagógico foi, de fato, uma construção refletida, e para muitos o PPP deixou de ser um mero documento procedimental e burocrático para se transformar em um plano coletivo e estratégico de gestão para as secretarias municipais e para as instituições escolares.

As metas e as ações para a melhoria das escolas, tanto na parte referente à infraestrutura como nas práticas pedagógicas, foram debatidas e priorizadas de forma democrática e estabelecidas no Plano de Ação (parte integrante do PPP) para serem executadas, monitoradas e avaliadas.

As concepções de criança, Educação Infantil, brincadeiras e participação social foram estudadas durante as formações regionais pelas equipes e replicadas nas escolas antes de iniciar a elaboração do PPP.

A maioria dos docentes já demonstrava um trabalho assertivo na etapa da Educação Infantil, fruto de formações anteriores. No entanto, faltava um entendimento entre docentes, escolas e secretaria para que as atividades pedagógicas, necessárias a essa faixa etária, ocorresse de forma satisfatória. Nesse sentido, o Projeto Político-Pedagógico possibilitou o alinhamento entre os atores e o planejamento de ações conjuntas para a superação das dificuldades apontadas no diagnóstico das escolas.

Durante as reuniões para a elaboração do PPP, as equipes municipais e escolares, os demais servidores, os alunos, os pais e os representantes das comunidades puderam refletir sobre os pontos frágeis detectados nas escolas e juntos buscarem soluções para a melhoria do atendimento às crianças.

Cabe salientar que, durante esses momentos, muitas soluções foram alcançadas imediatamente por sugestão dos participantes. Citamos como exemplo uma escola em que, por não possuir nenhum espaço externo, as crianças tinham as atividades físicas limitadas à sala de aula. A solução foi apresentada por um pai de aluno, com o aval dos moradores, para interditar parte da quadra (em frente ao prédio escolar) para o uso da escola por um tempo determinado, durante três dias na semana, até a mudança das crianças para um prédio adequado.

É importante destacar que o processo metodológico adotado pela equipe responsável pela implementação do projeto foi fundamental, uma vez que contou com metodologias de gestão de projetos para apoio nas discussões e nos aprofundamentos com os grupos.

Dos resultados esperados, a participação social na elaboração ou revisão do Projeto Político-Pedagógico das escolas foi um grande desafio.

A democratização do ensino preconizado no Art. no 206 da Constituição Federal de 1988 e no Art. no 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, requer reflexão e ações de todos os envolvidos no processo educativo para que os princípios legais sejam compreendidos e praticados.

No âmbito da escola, os gestores podem e devem conduzir iniciativas no sentido de agregar as famílias e a comunidade nas discussões e decisões sobre a organização e o funcionamento da escola na busca de melhorias na qualidade do processo educativo.

O gestor escolar tem de se conscientizar de que ele, sozinho, não pode administrar todos os problemas da escola. O caminho é a descentralização, isto é, o compartilhamento de responsabilidades com alunos, pais, professores e funcionários (PARO, 2008, p. 11).

Nesse sentido, coube à Oficina Municipal oferecer conteúdo e desenvolver atividades facilitadoras, por meio de dinâmicas voltadas ao processo de sensibilização e participação social nas escolas.

Apesar de desafiador e complexo, o resultado do processo participativo foi observado, com maior ou menor intensidade, em todos os municípios participantes do Programa. As equipes colocaram em prática todas as atividades apresentadas nas formações regionais e usaram de muita criatividade no envolvimento com as famílias, os alunos e a comunidade local. Vale citar exemplos de algumas ações desenvolvidas para a sensibilização dos participantes: fixação de cartazes em postes, postos de saúde, igrejas e casas comerciais, convidando as pessoas a participar de encontros nas escolas, uso de uma bicicleta com som para chamar as pessoas e utilização de todos os meios de comunicação.

A recepção dos participantes para as reuniões de elaboração dos PPPs foi cuidadosamente preparada em todas as escolas: cafés, almoços e apresentações dos alunos (canto, poesias e danças). As dinâmicas utilizadas para

facilitar a participação dos presentes fizeram com que muitos se posicionassem a respeito dos temas abordados, enriquecendo os debates. Em diversas ocasiões estiveram participando dos debates membros de outras secretarias e órgãos municipais, assim como padres, vereadores e ex-alunos.

Os relatos das equipes municipais e escolares sempre foram no sentido de que as famílias não compareciam às reuniões marcadas no calendário escolar. Após o desenvolvimento do Programa, constatou-se que essa prática mudou sensivelmente e ações para o fortalecimento do elo entre a escola, a família e a comunidade estão presentes na maioria dos planos de ações.

Além da participação social para o estabelecimento de metas qualificadas voltadas à Educação Infantil no Plano Municipal de Educação e para a elaboração do Projeto Político-Pedagógico, o Programa destaca bons resultados das equipes municipais e escolares em relação à construção do Plano Plurianual.

Um dos pontos considerados estratégicos para o pleno aproveitamento do Programa foi o *timing* político em que foi implementado: o primeiro ano de gestão após as eleições municipais. O primeiro ano de gestão, além de todos os desafios já conhecidos, é um ano determinante para os próximos quatro anos de gestão, uma vez que é elaborado o PPA em que serão estabelecidas as principais diretrizes estratégicas de desenvolvimento e de implementação das principais políticas públicas do município:

[...] cabe ao PPA a função de arquitetar as principais demandas identificadas por outros instrumentos táticos de gestão (Planos Municipais, Planos de Governo, Diagnósticos, Planos Estratégicos) e, a partir deles, elaborar um plano que contemple as principais metas/objetivos e também vincular a um orçamento, o qual irá reger os próximos quatro anos de gestão do município. A integração entre o plano e o orçamento é que garantirá a reverberação das estratégias, metas e objetivos em ações programáticas do governo em questão. (SILVA, 2018, p. 58)

A intersetorialidade e a devida articulação entre o trabalho desenvolvido com a equipe da Educação dos três municípios e o setor responsável pela elaboração dos respectivos PPA ressignificaram a elaboração dos PPAs de forma que considerassem em seus planos as demandas reais e baseadas em evidências e com a participação popular, algo raramente feito em outros municípios.

Assim como o próprio PPP, o PPA muitas vezes é encarado mais como um mero instrumento burocrático e rígido do que o que ele de fato se propõe a fazer – ou seja, definir estratégias articuladas para um desenvolvimento eficaz, efetivo e eficiente –, e a desarticulação entre as áreas de uma prefeitura é um dos fatores que fortalecem o distanciamento de um instrumento estratégico da realidade das questões sociais dos municípios.

Diferentemente do que se apresenta na maioria dos municípios, o Programa conseguiu desafiar o *status quo* referente à relação entre áreas com o objetivo de elaborar boas peças de planejamento e que dialoguem entre si, de forma que os respectivos PPAs, ao menos no que se refere à Educação, estavam de fato contemplando questões reais e legítimas da Educação municipal.

Um resultado interessante, que foi percebido em todos os municípios, é que, no momento em que a área da Educação apresentou um documento contendo um plano de ação referente às principais demandas da Educação Infantil ao setor responsável pela elaboração do PPA, foi-se contestado que o PPA já estava pronto, mesmo sem ter as informações previamente elaboradas pela Educação. Diante desse cenário, a equipe da Educação, que estava completamente fortalecida por toda a temática e sua relevância, conseguiu se articular com a equipe responsável pela elaboração do PPA de forma que voltassem atrás a contemplassem as demandas legítimas obtidas por meio do Plano de Ação dos PPPs de cada unidade escolar e sistematizadas pela equipe de Educação.

A partir dessa experiência, em um dos municípios passou a ser uma recomendação geral de que todos os setores, assim como a Educação

realizou, elaborassem um diagnóstico com um plano de ação setorial para ser contemplado no PPA.



Raphael Borella Pereira da Silva

Mestre em Análise de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente desenvolve pesquisa na área de Planejamento Estratégico Governamental Municipal e é membro do Laboratório de Gestão Governamental da EACH, USP. Profissionalmente desenvolveu sua carreira majoritariamente no terceiro setor trabalhando principalmente com Políticas Educacionais, Relacionamento com Governo e Consultoria Pública.



Oneide Ferraz Alves

Mestre em Educação – UMESP – Universidade Metodista de São Paulo; Pós-graduada (Especialista) em Direito Educacional – Faculdades Claretanas, e em Políticas Públicas em Educação – Universidade de Franca; Licenciatura Plena em Pedagogia: Supervisão, Administração e Docência – Faculdade de Ciências e Letras de Ouro Fino Curso de Formação de Professor (Magistério): Instituto de Educação Oswaldo Cruz. Foi Secretária de Educação do município de Peruíbe – 2009 a março/2010; Dirigente de Ensino da Região de São Vicente – 1997 a 2004; Delegada de Ensino de Cruzeiro – 1995 a 1997; Supervisora de Ensino Designada (Rede Estadual) – 1990 a 1992; Programação e Controle de Cursos na FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação – 1992 a 1994; Diretora de Escola na Rede Estadual de S. Paulo – de 1985 a 1990.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acessado em: 17/09/2018.

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>

BRASIL, Constituição (1989), Capítulo III da Educação da Cultura e do Desporto, art. 2016. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_206_.asp

BRUGUÉ, Quim; VALLÈS, Josep Maria. *New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance*. *Governance*, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/> >. Acessado em: 17/09/2018.

JUNQUEIRA et. al. (1997). *Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. In XI Concurso de Ensayos del CLAD. Caracas: Unesco/Clad. p. 63-124.

JUNTOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: < <http://juntospelaeducacao.com.br/site/> >. Acessado em: 17/09/2018.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 11.

SILVA, Raphael Borella Pereira da. *Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicase sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco*. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas), Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.100.2018.tde-18072018-120105. Acesso em: 16/08/2020.

Da Identidade Regional às Compras Consorciadas: A Experiência de Dois Consórcios Paulistas

Renato Brizzi Martins

Fátima do Carmo Silva Galvanin

Magali de Cassia Camargo

INTRODUÇÃO

Este artigo relata a experiência do trabalho de formação desenvolvido no âmbito do Programa Melhoria da Educação no Município entre os anos de 2012 e 2017, período em que o Programa esteve sob a coordenação técnica da Oficina Municipal, executora das ações de formação em campo e responsável por diversas contribuições para o escopo do Programa, mais notadamente a proposta de atuação regional na Educação por meio do regime de colaboração intermunicipal.

O relato se concentra na experiência de dois consórcios situados no interior do Estado de São Paulo. O consórcio AMVAPA – Associação dos Municípios do Vale do Paranapanema, sediado em Piraju (SP), e que participou das formações do Programa entre os anos de 2012 e 2017, e o consórcio CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema, sediado em Assis (SP), participante das formações do Programa durante os anos de 2015, 2016 e 2017.

O artigo se inicia discutindo as propostas de formação específicas das edições do Programa em que cada consórcio participou e o contexto da educação brasileira em cada momento. Por fim, aprofunda-se na discussão das compras consorciadas de materiais para a educação, uma prática

exitosa que ambos os consórcios desenvolveram ao longo dos últimos anos, trazendo igualmente um pouco sobre os resultados alcançados, os aprendizados e os desafios.

O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO

O Programa Melhoria da Educação é uma iniciativa da Fundação Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que atua desde 1999 na formação de gestores municipais de educação.

O Programa Melhoria da Educação tem como seu principal foco de atuação a temática do planejamento e a elaboração de planos de educação nas redes em que atuou, baseando-se em uma avaliação diagnóstica, a construção de espaços de articulação institucional de acompanhamento e avaliação da política de educação, a formulação e a implementação de intervenções coerentes com a avaliação diagnóstica e o desenvolvimento e o acompanhamento do plano (DIAS & DJRDJRJAN, 2012). “É isso que faz o Programa Melhoria: orienta a elaboração e a implementação de planos de Educação” (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, UNICEF, CENPEC, 2009, p. 17).

Desde sua origem, o Programa contava com uma estratégia de atuação direta junto aos municípios participantes e também com uma proposta de formação em núcleos regionais (FALSARELLA & FONSECA, 2007). Ainda que já atuasse em agrupamentos de municípios, ele não trazia uma intencionalidade particular para o incentivo às práticas de colaboração intermunicipal ao longo de seus primeiros 11 anos de atuação. A perspectiva de atuação regional começa a surgir, ainda de forma mais tênue, durante sua 11ª edição, realizada entre 2011 e 2012, junto a 15 municípios integrantes do Território da Cidadania do Centro do Paraná. O encerramento dessa edição também marca a saída do CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária da coordenação

técnica do Programa e a chegada da Oficina Municipal, que em 2012, em paralelo ao encerramento da edição com os municípios paranaenses, inicia um projeto de formação-piloto junto ao AMVAPA, trazendo de forma mais intencional a proposta de colaboração intermunicipal por meio dos consórcios públicos e incorporando em definitivo esse olhar regional na metodologia do Programa (CARNEIRO & HSIA, 2019).

O PROJETO-PILOTO AMVAPA EDUCA E A EDIÇÃO 2013 E 2014: FOCO NO PLANEJAMENTO E NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (PMES)

O Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA, fundado em 22 de novembro de 1999, como Associação dos Municípios do Vale do Paranapanema, é composto de 18 municípios de região oeste do Estado de São Paulo banhada, pelo Rio Paranapanema e seus afluentes. Sua atuação até 2012 se concentrava nas políticas de turismo, meio ambiente e agricultura familiar, passando a atuar em Educação após a chegada do Programa.

Figura 1: Localização do consórcio AMVAPA no Estado de São Paulo, com os municípios que o integravam na época do Programa Melhoria da Educação 2013-2014



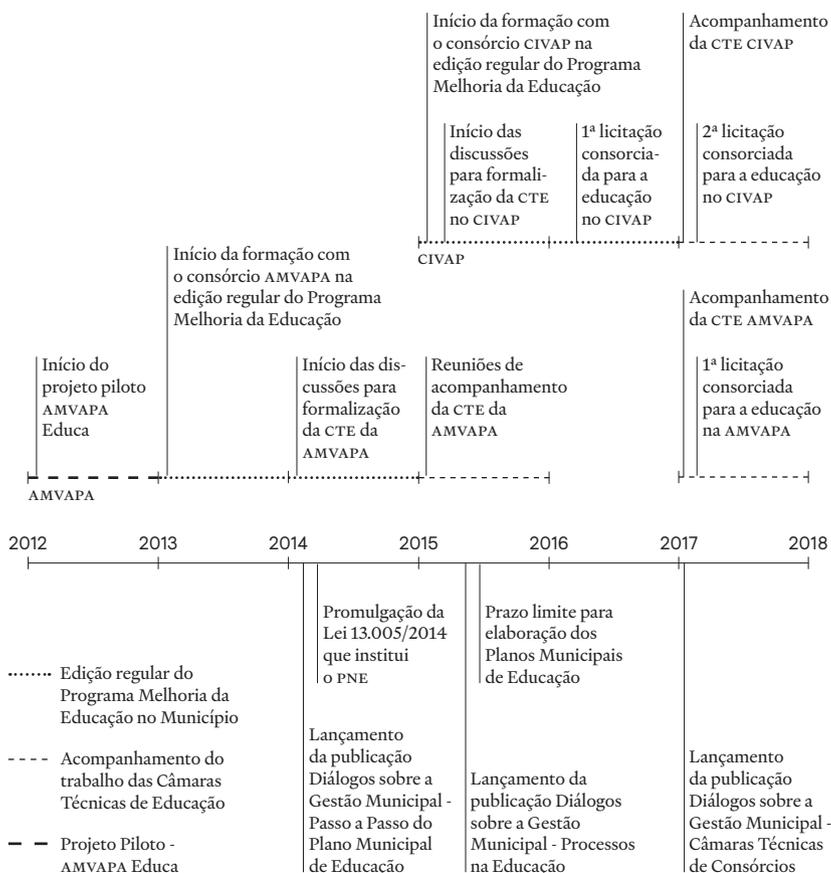
O projeto-piloto com o AMVAPA teve como mote realizar formações focadas nos diversos temas da gestão da educação municipal (gestão de pessoas, planejamento e gestão financeira, entre outros), testando a resposta que as redes tinham à proposta de um trabalho regionalizado ao mesmo tempo que fortalecia a capacidade de as equipes técnicas executarem os diversos processos ligados à educação de seu município. A experiência demonstrou que haveria aderência dos atores locais à proposta de atuação conjunta na política de educação por meio do consórcio, apontando também para a necessidade de instituir uma estrutura para potencializar essas ações desenvolvidas regionalmente (CARNEIRO & HSIA, 2019).

Com base nessa experiência bem-sucedida, a edição do biênio 2013 e 2014 do Programa Melhoria da Educação foi desenhada para acontecer integralmente em dois consórcios intermunicipais (o AMVAPA, em continuidade ao projeto-piloto, e o CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul, localizado no Vale do Ribeira, em São Paulo), trazendo ênfase ao fomento das ações regionais a partir da institucionalização de um colegiado formado por dirigentes municipais de educação e representantes de suas equipes técnicas, que foi chamado de Câmara Técnica de Educação (CTE).

Em paralelo a essa definição e ao início do Programa, em âmbito nacional o debate sobre o planejamento educacional se tornava cada vez mais acalorado. Com o final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei no 10.172/2001, iniciava-se um longo processo para a construção de um novo plano, também com duração de dez anos, que traçaria novas metas a serem cumpridas desde a educação infantil até o ensino superior. Levou-se três anos até a aprovação de um novo marco legal, a Lei no 13.005/2014, que, ao aprovar um novo PNE, em seu artigo 8º também dispôs que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam aprovar os seus respectivos planos decenais de educação no prazo de até um ano a partir da promulgação da lei federal.

Para apoiar a discussão que ocorria em âmbito nacional, a Fundação Itaú Social lançou em 2014 a publicação *Diálogos sobre a Gestão Municipal – Passo a Passo do Plano Municipal de Educação*, consolidando o trabalho de planejamento realizado com as centenas de redes municipais participantes do Programa até então.

Figura 2: Linha do tempo dos acontecimentos relacionados no artigo



Considerando que a temática do planejamento sempre foi muito central na metodologia do Programa, a emergência dessa discussão em âmbito nacional e a necessidade de todas as redes municipais aprovarem seus planos até meados de 2015, a edição com os consórcios AMVAPA e CODIVAR teve a produção dos Planos Municipais de Educação como fio condutor das formações realizadas durante os dois anos, orientando as redes municipais do diagnóstico à promulgação.

A CRIAÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO NO AMVAPA

Não havia na região do AMVAPA uma atuação regional voltada à educação até o início das formações do AMVAPA Educa. Durante as formações do Programa, os dirigentes municipais de educação por vezes relataram desconhecer por completo os integrantes das equipes dos municípios vizinhos. Em alguns casos, a proximidade existente vinha de reuniões promovidas pela seccional da UNDIME São Paulo e de eventos promovidos pela entidade e pelo governo estadual. Ainda assim, não era algo que resultasse em práticas consistentes de compartilhamento, apoio mútuo entre as redes ou atuação conjunta sobre determinado tema.

Ao longo das formações do Programa, elaboradas com a intenção de criar uma atmosfera livre de julgamentos e que permitisse o compartilhamento das dificuldades particulares de cada rede, gradualmente notou-se o fortalecimento de um senso de região e de pertencimento a uma realidade comum. Apesar de eventuais diferenças entre o perfil das redes (algumas maiores, como Avaré) ou da trajetória distinta entre os dirigentes (com experiências diferentes ou por vezes em coligações partidárias rivais), a construção de um diagnóstico e a elaboração conjunta do planejamento de cada rede fez com que aos poucos elas percebessem que muitas das dificuldades pelas quais passavam eram compartilhadas por todos na região e que era possível aprender muito com a experiência das demais.

Dessa forma, a ideia de um espaço intermunicipal para colaboração entre os municípios foi sendo fortalecida ao longo do primeiro ano do Programa, o que resultou em uma adesão muito franca à ideia do colegiado regional quando, em 2014, se iniciaram as discussões sobre a CTE, sua estruturação, suas dinâmicas e suas propostas de atuação.

A EDIÇÃO 2015 E 2016: FOCO NOS PROCESSOS DE GESTÃO E NA CONSOLIDAÇÃO CTE COMO UMA ESTRATÉGIA DO PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Para a segunda edição com os consórcios intermunicipais, no biênio 2015-2016, o Programa dispunha de um conhecimento acumulado durante a edição anterior, incorporando alguns importantes aprendizados em sua proposta de trabalho com dois novos consórcios. O principal deles, para a discussão que está sendo feita neste artigo, é referente à implantação das CTES no AMVAPA e no CODIVAR, que, apesar de constituídas, demonstraram ter dificuldades para trabalhar de forma autônoma após a saída do Programa ao final de 2014, pois não tinham desenvolvido rotinas e experiências no seu curto tempo de existência. Isso exigiu a continuidade de alguns encontros de acompanhamento ao longo do ano de 2015 para apoiar o colegiado em suas reuniões.

Pensando também em avaliar a forma como a proposta de criação de CTES responderia a diferentes contextos, a nova edição do Programa optou por trabalhar com consórcios de trajetórias bastante distintas. Um deles na Paraíba, o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba – COGIVA/PB, criado em 2013 pela iniciativa de prefeitos da região para a questão dos resíduos sólidos e que reunia à época 17 municípios localizados no interior do Estado, na região entre Campina Grande e a capital, João Pessoa. O consórcio paraibano ainda não havia prestado serviço na área para a qual fora originalmente criado ou conseguido se consolidar como um ator importante na região.

Dessa forma, o Programa Melhoria teria a oportunidade de analisar como a implementação de uma CTE se daria em um consórcio recém-criado e com maiores fragilidades.

Ao mesmo tempo, ele almejava trabalhar com um consórcio que tivesse uma boa capacidade institucional instalada, com equipe própria e que já fosse reconhecido regionalmente como prestador de serviços em outras políticas públicas, de forma que a estrutura e a experiência pudessem potencializar as ações na educação. Nesse caso, a opção foi o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP/SP, com sede em Assis e em uma região mais ao norte do AMVAPA.

Fundado em 1985, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP representava à época 24 municípios (em 2020, já contava com 37), que atuam conjuntamente em projetos e ações, buscando promover uma maior eficácia nas ações regionais sustentáveis e de integração dos municípios. É um consórcio público com caráter multifinalitário, atuando em diversas áreas, como saúde, meio ambiente, cultura, turismo, infraestrutura, agricultura e educação, após a chegada do Programa Melhoria.

Figura 3: Localização do consórcio CIVAP no Estado de São Paulo, com os municípios que o integravam à época do Programa Melhoria da Educação 2015–2016



A adesão com do CIVAP ao Programa ocorreu durante uma reunião da Assembleia de Prefeitos no início de 2015. Na sequência foram feitas reuniões com os dirigentes municipais de educação para a apresentação de maiores detalhes sobre o plano de trabalho, em que alguns depoimentos dos participantes do Consórcio AMVAPA foram apresentados. Apenas dois municípios da região optaram por não participar, o que mostra uma adesão bastante significativa à proposta.

Ao mesmo tempo que o Programa se reiniciava com os dois novos consórcios (CIVAP e COGIVA), findou-se o prazo para a promulgação dos PMEs, fazendo com que este deixasse o posto que havia ocupado na edição anterior como o principal produto das formações. O apoio ao planejamento das redes municipais passou a se dar pela orientação de planos de curto prazo (anuais), voltados a materializar os caminhos para o atingimento das metas previstas nos PMEs. Esses planos anuais foram acompanhados ao longo dos três semestres subsequentes e tiveram, na maior parte dos municípios, seu foco no atendimento da demanda da pré-escola e creche, meta cujo prazo se aproximava e portanto exigia um esforço mais dedicado.

Além dos planos anuais, as formações se focaram no trabalho com os processos de gestão contidos na publicação *Diálogos sobre a Gestão Municipal – Processos na Educação*, lançada em 2013. A publicação trazia 23 processos de gestão no formato de fluxogramas e foi fruto de um trabalho de identificação e redesenho desses processos junto a municípios paranaenses em 2011 e 2012 (DIAS & DJRDJRJAN, 2012).

Na publicação estão disponíveis dois processos de gestão pedagógica (a gestão do Projeto Político-Pedagógico e a gestão da avaliação do ensino e da aprendizagem), bastante complexos em sua implementação, já que dialogam diretamente com cada unidade escolar das redes e envolviam diversos atores da educação. Pensando nessa complexidade, eles foram trabalhados ao longo de um ano e meio (a partir do início do segundo semestre de 2015 e se estendendo até o final de 2016). Outros

21 processos de gestão administrativa e financeira também integram a publicação (abrangendo as áreas de gestão do suporte à educação, gestão orçamentária e financeira, gestão de materiais e serviços, gestão de patrimônio, gestão de pessoas e gestão da comunicação) e foram trabalhados nas formações ao longo do ano de 2016.

Os municípios puderam escolher dois processos de gestão para serem trabalhados ao longo das formações do Programa: um processo de gestão pedagógica e um processo de gestão administrativo-financeira. A escolha foi feita com base no resultado obtido em seus diagnósticos e a partir das demandas mais importantes de suas redes. Ainda que a escolha tenha sido bastante dividida no que diz respeito aos processos de gestão pedagógica (com uma ligeira preferência para o tema da gestão do projeto político-pedagógico frente à gestão da avaliação do ensino e da aprendizagem), no caso dos processos de gestão administrativa e financeira, houve uma concentração na área de gestão de pessoas (formação continuada e avaliação de desempenho dos servidores), pela complexidade que esses dois temas apresentavam frente aos demais processos desse eixo e pela decorrente vontade das redes municipais de terem um apoio especializado para a sua implementação.

A CRIAÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO NO CIVAP

Como já mencionado, a implementação da Câmara Técnica da Educação no AMVAPA entrou em cena apenas em 2014, o segundo ano de formações do Programa. Já para a edição 2015 e 2016, esse tema foi colocado logo de início, na expectativa de construir ao final da edição um espaço regional mais consolidado e autônomo. Aproveitando a experiência do CIVAP com colegiados regionais nas políticas em que já atuava, a formalização da CTE foi rapidamente aprovada na Assembleia de Prefeitos, ainda no primeiro semestre de 2015, e na sequência iniciados os trabalhos para detalhar a sua governança, seu funcionamento e a definição de seu projeto regional.

É curioso notar que, em comparação ao que se assistiu no AMVAPA, a formalização da CTE do CIVAP parece ter ocorrido antes da criação de um senso compartilhado de pertencimento regional entre os dirigentes municipais de educação, que se mantiveram um pouco desconfiados com a proposta da CTE até quase o final 2015. Essa resistência inicial foi gradualmente se transformando em adesão, conforme avançavam os trabalhos da CTE e as formações sobre os processos de gestão, de tal forma que já em meados de 2016 se iniciou o trabalho para a primeira compra consorciada de materiais para a educação na região, com a ampla adesão das redes integrantes.

A estratégia de aproveitar a experiência que um consórcio mais estruturado como o CIVAP já acumulava para potencializar a sua atuação na educação se mostrou acertada, não somente em vista da rapidez com que sua CTE se institucionalizava formalmente, mas também com a proposta, de iniciativa do próprio consórcio, de um processo de licitação consorciada de materiais para a educação nos moldes do que já ocorria para as demais políticas com as quais atuava.

Foi assim, então, que a equipe do consórcio passou a utilizar parte das primeiras reuniões da CTE no ano para apresentar a proposta ao colegiado de dirigentes, tirar dúvidas e compartilhar o andamento do processo. Aproximadamente metade das redes municipais fez sua adesão formal e obteve uma economia na faixa de 40% em relação ao valor normalmente despendido para os mesmos itens nos anos anteriores. Essa economia chegou a mais de 50% para as menores redes de ensino, beneficiadas pela grande economia de escala gerada (CARNEIRO, SANTOS & BRIZZI, 2017).

Ainda no mesmo ano de 2016, o processo de compras consorciadas realizado foi sistematizado pela equipe da Oficina Municipal com o apoio da área de licitações do CIVAP, no intuito de servir como base para a replicação da experiência em outras localidades. Essa estratégia de disseminação, dessa e de outras práticas exitosas, acabou se consolidando como mote da atuação do Programa no ano de 2017, como se verá a seguir.

AS REUNIÕES DE ACOMPANHAMENTO DAS CÂMARAS TÉCNICAS DA EDUCAÇÃO EM 2017: SISTEMATIZAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE PRÁTICAS

Ao final de 2016, o Programa Melhoria da Educação havia conseguido instituir quatro CTES no decorrer de suas duas edições anteriores (AMVAPA/SP e CODIVAR/SP, em 2013/2014, e CIVAP/SP e COGIVA/SP, em 2015/2016), pôde orientar e acompanhar uma série de ações regionais desenvolvidas e observou diversos ganhos junto às redes. Ao mesmo tempo, considerando que o regime de colaboração intermunicipal em educação ainda carecia de experiências sólidas e dado o ineditismo das experiências das quatro regiões, no ano de 2017 a proposta de atuação do Programa foi trabalhar na sistematização das ações regionais vivenciadas (à luz do que havia acontecido com o caso da compra consorciada no CIVAP) e na disseminação desses casos entre os consórcios.

Uma das estratégias para viabilizar isso foi a criação de uma rede envolvendo os consórcios até então participantes do Programa, denominada como Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação (atualmente Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação). Dois encontros foram realizados no ano, o primeiro em Assis e o segundo em São Roque (SP), reunindo os representantes das quatro CTES, as equipes dos consórcios e os prefeitos das regiões (CARNEIRO & HSIA, 2019). Ao mesmo tempo, para incentivar a disseminação de práticas exitosas, a Oficina Municipal também realizou encontros formativos com cada uma das CTES a partir de um plano de trabalho pactuado que visava apoiar a realização de seus projetos regionais e o desenvolvimento de outros processos de gestão da educação na perspectiva regional, muitos deles sistematizados a partir das experiências vivenciadas ao longo do Programa.

Tabela 1: Temas trabalhados por cada CTE durante o ano de 2017 com o apoio da Oficina Municipal

Consórcio	Tema do projeto regional	Processo de gestão regional
AMVAPA/SP	Formação de profissionais da Educação Infantil	Compra consorciada de material para educação
CODIVAR/SP	Formação continuada de profissionais da educação	Diagnóstico regional
CIVAP/SP	Educação Especial – Criação de um protocolo regional para o Atendimento Educacional Especializado e contratação de profissionais	Acompanhamento dos Planos Municipais de Educação
COGIVA/PB	Ampliação do atendimento da Educação Infantil e formação de profissionais	Compra consorciada de material para educação

Nota-se na tabela acima que em 2017 o processo de compra consorciada chegou a outras duas regiões, o AMVAPA e o COGIVA, que demonstraram interesse no potencial de economia gerada na experiência do CIVAP. Por causa do apoio oferecido pelo Programa, assistimos ao longo desse mesmo ano à primeira compra consorciada realizada pelo AMVAPA, que gerou uma economia estimada de 47% em comparação com as compras individuais das redes participantes. O consórcio COGIVA também iniciou o processo com o apoio do Programa e até elaborou uma lista unificada de itens para o pregão, mas não concluiu o processo por uma pendência relacionada à sua situação cadastral junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Nesse mesmo ano, ainda assistimos à realização de uma segunda compra consorciada de materiais para a educação pelo CIVAP.

COMPRAS CONSORCIADAS: PREVISÃO LEGAL, GANHOS E SISTEMATIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA

A prerrogativa de realização desse tipo de processo está em uma alteração trazida pela Lei dos Consórcios Intermunicipais (Lei nº II.107/2005), na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), que aponta: “Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados” (BRASIL, 2005).

Tomando como base a experiência observada junto a esses dois consórcios, entendemos que sejam três os principais fatores que justificam essa economicidade gerada a partir do processo:

Aumento da concorrência entre fornecedores e atração de fornecedores maiores

Em comparação ao que é realizada por cada rede de maneira isolada, a compra consorciada traz um significativo aumento no quantitativo de itens demandados e maior diversidade de produtos solicitados. Esses fatores, aliados ao maior alcance que a divulgação do processo adquire por meio do consórcio, atraem um maior número de fornecedores para o certame e empresas de maior porte, se refletindo em um aumento na disputa entre eles e na maior capacidade de fornecimento.

Economia de escala e potencial de barganha

Quando o aumento do fornecimento de determinado item não vem acompanhado de um aumento na mesma proporção, dizemos que há economia de escala. Dito de outra forma, quanto mais itens estiverem sendo negociados, menor tenderá a ser o custo unitário de cada um deles, já que alguns dos custos dos fornecedores são fixos ou não variam na mesma proporção que o aumento de itens negociados (como os custos com estoque, transporte, manuseio e pessoal, entre outros).

Ao mesmo tempo, os fornecedores poderão estar dispostos a conceder maiores descontos para não perder uma grande negociação ou para impedir que concorrentes assumam o fornecimento de determinado item para aquela região.

Diminuição do custo da realização de processos de licitação

Um ganho indireto muitas vezes desconsiderado é a diminuição dos custos administrativos ligados ao próprio processo de realização do pregão, que são racionalizados e rateados pela unificação do processo licitatório na estrutura do consórcio. Entre esses custos, podemos mencionar os relativos ao pessoal diretamente envolvido nas diversas fases da licitação, como pregoeiro, equipe de apoio e área jurídica, mas também outros, como custo com publicações e impressões e demais gastos de infraestrutura necessários para o processo.

É interessante apontar que, por causa disso, o processo de compras consorciadas tende a gerar maior economicidade para as menores redes de ensino, que, pela pequena quantidade demandada em processos isolados, geralmente sofre o aspecto reverso de cada um desses três fatores.

Na tabela abaixo, é possível ver o resumo de cada processo de compra consorciada realizado por CIVAP e AMVAPA entre 2016 e 2020, com informações fornecidas pelas equipes dos dois consórcios. Conforme falado anteriormente, o percentual médio de economia é bastante significativo (ficando entre 40 e 50% na maioria dos casos).

Tabela 2: Processos de compras consorciadas de material de Educação realizados entre 2017 e 2020 por CIVAP e AMVAPA

Ano	Consórcio	Número de municípios aderidos	Descrição dos itens licitados	Valor total licitado em R\$	Percentual médio de economia estimado
2017	CIVAP	15	Material escolar	16.002.500,13	45%
	AMVAPA	13	Material escolar	15.076.264,66	47%
2018	CIVAP	18	Vans e Micro-ônibus	12.548.100,00	35%
		9	Micro-ônibus com acessibilidade	2.598.000,00	30%
		18	Material escolar	9.211.827,58	40%
2019	CIVAP	18	Vans e Micro-ônibus	12.865.171,00	35%
		26	Material escolar	7.843.672,53	46%
2020	CIVAP	14	Ovos de Páscoa	261.119,28	48%
	AMVAPA	09	Materiais de retorno às atividades da educação municipal no contexto da pandemia de Covid-19	6.528.272,09	em andamento

COMO SENSIBILIZAR OS ATORES PARTICIPANTES DE FORMA A GARANTIR A ADESÃO AO PROCESSO

Por se tratar de um processo muitas vezes desconhecido pelos agentes da administração pública, é adequado investir um grande esforço na mobilização dos principais atores envolvidos na licitação consorciada. Em alguma medida, é possível dizer que a economia gerada pelo processo será tão maior quanto for a adesão dos envolvidos desde o início do

processo. Pensando nisso, abaixo trazemos algumas reflexões que realizadas durante os momentos de formação em 2017 para aumentar o engajamento de prefeitos e prefeitas, dos dirigentes municipais de educação e das equipes de licitação das prefeituras integrantes.

Dirigentes municipais de educação

O grupo que mais rapidamente aderiu à estratégia de licitação consorciada foi, sem dúvida, o dos dirigentes municipais de educação. A proximidade com a equipe do Programa facilitava uma consulta rápida sobre as dúvidas que surgiam e, principalmente, sobre a expectativa da economia que seria gerada, o que funcionava como o principal fator de convencimento. No caso do AMVAPA, inclusive, discutia-se a utilização dos recursos economizados no financiamento do projeto regional de formação de profissionais da educação infantil, que contaria com a contratação de uma organização externa especializada na temática.

Prefeitos e prefeitas dos municípios integrantes do consórcio

Tomada a decisão no colegiado de secretários de iniciar uma licitação consorciada, o primeiro passo para dar segurança ao processo era conseguir de cada prefeito e prefeita integrante do consórcio um ofício declarando interesse por participar do processo. Esse passo é fundamental para que as próximas etapas sejam realizadas levando em consideração o número exato de redes participantes.

No caso do CIVAP, por estarem há décadas realizando os processos na área da saúde e saneamento, o convencimento de prefeitos e prefeitas não representava um grande desafio, uma vez que essa já era uma prática bastante corriqueira na região. Por outro lado, o AMVAPA havia realizado poucas contratações pontuais para a prestação de serviços aos municípios consorciados (como a ampliação e a manutenção da iluminação pública), sem a mesma escala e integração proposta pela compra consorciada de materiais. Em função disso, a adesão foi um pouco mais trabalhosa,

envolvendo reuniões com a Assembleia de Prefeitos, com foco no argumento da economicidade do processo e da sua legalidade (o principal receio declarado pelo grupo).

Equipes de compras dos municípios

Em municípios menores, é comum não haver uma quantidade de licitações que justifique a existência de departamentos de compras em cada secretaria finalística, como saúde, assistência social e educação. Um cenário frequente é que esses processos estejam centralizados em um único setor, normalmente localizado em uma pasta, como a secretaria de finanças, planejamento ou administração. O fato de esses servidores serem normalmente mais distantes dos dirigentes de educação e de suas equipes dificultou o processo de convencimento e foi preciso realizar diversas conversas pontuais com as equipes mais resistentes, apresentando casos de sucesso, os pareceres do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e também oportunizando a conexão desses técnicos com profissionais de outras redes que já haviam participado do processo sem nenhuma sanção legal ou perda de autonomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no relato feito sobre esses quatro anos de atuação do Programa Melhoria ficam evidentes o pioneirismo e o potencial da proposta de atuação na educação por meio do regime de colaboração intermunicipal. Ao mesmo tempo, se nota que o processo de implementação dessas Câmaras Técnicas de Educação foi muito bem-sucedido, mostrando-se como estruturas cada vez mais fortalecidas mesmo após quatro anos do encerramento das formações do Programa Melhoria.

Vimos também o quanto a sistematização e a disseminação das práticas realizadas por esses colegiados são importantes para que os ganhos dessa nova forma de atuação sejam levados a outras regiões do país, a

exemplo do que foi feito aqui com o processo de compra consorciada, que com o apoio do Programa foi disseminado para o AMVAPA e outros consórcios em anos subsequentes aos retratados.

Esse processo em particular, em um contexto como o vivenciado pelo Brasil em seu passado recente, de redução das transferências intergovernamentais, de baixo crescimento econômico e de queda intensificada de arrecadação, se mostra ainda mais aderente e vantajoso para as redes por ser de implementação relativamente simples e trazer grandes retornos.

Figura 4: Passos, responsáveis e produtos para a realização de uma compra consorciada a partir da sistematização da experiência do CIVAP em 2016

Atividades	Quem participa?	O que é utilizado?	O que gera?
Sensibilização dos atores envolvidos no processo	Câmara Técnica da Educação Prefeitos(as) Equipes de licitação dos municípios Consórcio intermunicipal	Orientações para o processo	Ofício dos prefeitos para participação no processo
Previsão de consumo (quantidades e prazos para consumo)	Secretarias municipais	Dados das rede sobre o consumo de anos anteriores	Previsão de consumo de cada rede municipal
Unificação dos itens e quantidades identificadas pelas redes	Câmara Técnica da Educação Consórcio Intermunicipal	Previsão de consumo de cada rede municipal	Lista prévia de itens não padronizados para aquisição
Padronização regional de produtos comuns ou similares	Câmara Técnica da Educação Consórcio Intermunicipal	Lista prévia de itens não padronizados para aquisição	Lista de itens padronizados para aquisição
Constituir equipe de licitação	Câmara Técnica da Educação Equipes de licitação dos municípios Consórcio intermunicipal	Equipe do consórcio ou cedidas pelos municípios	Equipe de licitação para o pregão consorciado
Realizar levantamento de preço dos itens selecionados	Equipe de licitação	Lista de itens padronizados para aquisição	Valor estimado para o pregão
Redigir edital/instrumento convocatório	Equipe de licitação	Lista de itens, valores e municípios interessados	Edital para compra consorciada
Publicação do edital	Equipe de licitação Consórcio intermunicipal	Edital para compra consorciada	Edital publicado
Responder a pedidos de impugnação e de esclarecimentos	Equipe de licitação	---	---
Realização do pregão presencial	Equipe de licitação	---	---
Análise de amostras solicitadas	Câmara Técnica da Educação	---	---
Adjudicação homologação do resultado	Equipe de licitação	---	Resultado do pregão
Elaboração de ata de registro de preços	Equipe de licitação	Resultado do pregão	Ata de registro de preços
Adesão dos municípios à ata de registro de preços	Equipe de licitação Equipes de licitação dos municípios	Ata de registro de preços	Instrumento para controlar as solicitações



Renato Brizzi Martins

É bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP e mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Atuou de 2015 a 2019 na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação e atualmente integra o Itaú Social com a gestão de projetos e organizações parceiras no âmbito do Programa Melhoria e na Educação Matemática.



Fátima do Carmo Silva Galvanin

É licenciada em Matemática pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP e em Pedagogia pela Universidade de Marília – UNIMAR e pós-graduada em Gestão Escolar pela Universidade de Marília – UNIMAR. Atuou de 2012 a 2018 na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação e atualmente é Diretora Pedagógica da empresa LB&M Consultoria Educacional.



Magali de Cassia Camargo

É licenciada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras – FAFIQUE e em Matemática pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENF. Atuou de 2012 a 2018 na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação e atualmente é professora da rede estadual de São Paulo e consultora pedagógica da empresa LB&M Consultoria Educacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm. Acesso em: 01/10/2020

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências correlatas. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm. Acesso em: 01/10/2020

BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planejamento a Próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://PNE.mec.gov.br/images/pdf/PNE_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 01/10/2020

CARNEIRO, José M. B.; HSIA, Pedro M. Consórcios Intermunicipais e Câmaras Técnicas: da Municipalização à Regionalização da Educação. In: CARNEIRO, José M.; BRITO, Eder dos S.; Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais, 1 ed, São Paulo: Oficina Municipal, 2019. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf. Acesso em: 16/09/2020

CARNEIRO, José M. B.; SANTOS, Gustavo P. D.; BRIZZI, Renato. Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal. Cadernos Adenauer. São Paulo, v. 18, n.3, 2017. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c1e647c1-77d7-f31e-447f-ae105a501fdc&groupId=265553. Acesso em: 16/09/2020

CENPEEC. *O Programa Melhoria da Educação no Município e as políticas públicas sociais*. São Paulo: CENPEEC, 2009. Disponível em: <https://www.cenpeec.org.br/acervo/melhoria-da-educacao-no-municipio-e-as-politicas-publicas-sociais>. Acesso em: 21/09/2020

CENPEEC; FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. *Diálogos sobre a Gestão Municipal – Processos na Educação*. São Paulo: CENPEEC, 2012. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/52-melhoria-educacao-mun_1510329997.pdf. Acesso em: 12/09/2020

DIAS, Sônia M. B.; DRJDRJAN, Tatiana B., coords *Diálogos sobre a gestão municipal: Passo a Passo do Plano Municipal de Educação*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/53-melhoria-completo_1510331548.pdf. Acesso em: 21/09/2020

DIAS, Sônia M. B.; DRJDRJAN, Tatiana B. Gestão por processos na educação: a experiência do Programa Melhoria da Educação no Município. Cadernos CENPEEC; São Paulo, n.3, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/194805034.pdf>. Acesso em: 21/09/2020

FALSARELLA, Ana M.; FONSECA, Vanda N. Impacto positivo do Programa Melhoria da Educação no Município. Cadernos CENPEEC; São Paulo, n.3, 2007. Disponível em: <http://cadernos.cenpeec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/125/157>. Acesso em: 16/09/2020

FALSARELLA, Ana M.; FONSECA, Vanda N., coords. *O Programa Melhoria da Educação no Município e as políticas públicas sociais*. São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/55-caderno2_1510331733.pdf. Acesso em: 12/09/2020

Formação de Dirigentes de Educação no CODIVAR e as Negociações de Convênios com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo

Maria Célia Trentino Milan

Maria Dolores Rodrigues Giadanes Farina

Pedro Murgel Hsia

INTRODUÇÃO

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe um caráter descentralizado para as políticas públicas sociais, transformando o município em um ente federado com grandes responsabilidades de formulação e implementação de políticas públicas. Se por um lado as novas responsabilidades municipais oportunizaram maior proximidade com a população e as realidades locais, por outro, trouxe uma cesta de desafios técnicos e financeiros para os municípios, principalmente para os de pequeno porte (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2011).

A capacidade estatal, um conceito que vem ganhando relevância no campo teórico da administração pública, corresponde à capacidade que os governos possuem para mobilizar seus recursos humanos, financeiros e informacionais em prol de políticas públicas (PEREIRA et al., 2019). Nesse sentido, entende-se que municípios menores possuem maior dificuldade para lidar com problemas socioeconômicos justamente pela baixa capacidade estatal. Esse contexto, em alguns casos, impõe barreiras aos gestores municipais e dilemas de difícil solução em outros e faz com que os líderes públicos busquem por estratégias disruptivas.

Para além da capacidade estatal, é preciso considerar como a organização político-territorial do país molda a trajetória da política pública. Como explicitado por Abrucio e Franzese (2007), “tomando como base as características da Federação, conclui-se que o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo”.

É sob esse contexto que a ação colaborativa de municípios ganha espaço e relevância. À medida que uma região começa a enxergar problemas comuns e/ou semelhantes, a ação integrada entre os governos passa a ser uma estratégia desejável e, acima de tudo, eficaz e eficiente. Há diversas ações exitosas realizadas em consórcios intermunicipais e associações de municípios (integrantes dessas estruturas compreenderam que podem enfrentar problemas comuns conjuntamente) aproveitando melhor as potências de cada um.

Abre-se, dessa maneira, espaço para o registro da experiência vivida no CODIVAR, que congrega atualmente mais de 25 municípios, localizados no Vale do Ribeira e no Litoral Sul do Estado de São Paulo. O sucesso da negociação de melhores taxas de convênio do Transporte Escolar para a região teve seu processo iniciado no despertar da ação coletiva e da colaboração intermunicipal.

O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO CODIVAR

O Programa Melhoria da Educação no Município, de iniciativa do Itaú Social, teve até 2012 como parceiro técnico o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) para a formação de gestores municipais de Educação. Com uma atuação bastante sólida na gestão municipal, o Programa, em 2012, passou a ter a Oficina Municipal como uma parceira técnica e responsável por sua implementação. Na oportunidade, compactuando com a expertise da nova

parceira, foi definido que as atividades do Melhoria seriam desenvolvidas em Regime de Colaboração por meio da cooperação intermunicipal.

O olhar regional, apesar de ser uma possibilidade, não é o mais comum dentro da nossa federação e, por vezes, a característica concorrente do sistema federativo se sobressai às possibilidades de coordenação e colaboração. No entanto, o processo de reconhecimento de desafios comuns e ganhos com a ação cooperada tem mudado esse cenário nos últimos anos no campo da Educação, e especificamente desde 2011 um parecer do Conselho Nacional de Educação estimula as estruturas de colaboração, como Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADES) e Consórcios Intermunicipais (Dias & Djrdjrjan, 2017).

Para além da potencialidade identificada nas ações cooperadas, a escolha pela atuação em consórcios intermunicipais também foi motivada pelo histórico de atuação da Oficina Municipal e seu trabalho contínuo com Regime de Colaboração. Dessa forma, a combinação entre o histórico de atuação e relacionamento com estudos e diagnóstico de regiões com a presença de colaboração intermunicipal resultou na parceria com dois consórcios intermunicipais, o Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA) e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Ribeira (CODIVAR).

Fundado no ano de 1989, o CODIVAR é um Consórcio Intermunicipal de Direito Privado localizado no Vale do Ribeira e integrado por 25 municípios. Apesar de a região ter uma rica biodiversidade e conservação natural, é também um dos lugares com os piores indicadores socioeconômicos do Estado de São Paulo (Dias & Djrdjrjan, 2017).

O Consórcio teve em seu início uma atuação forte e coesa, em grande medida motivada pela percepção dos prefeitos da época de que suas demandas e seus entraves poderiam ser encaminhados de maneira mais efetiva pela atuação coletiva. Em 2013, quando o Programa Melhoria da Educação no Município chegou à região, o CODIVAR passava por um momento de reaquecimento das atividades e era formado por 25 municípios,

localizados em três grandes regiões do Vale do Ribeira, sendo I) o Alto Vale, composto pelos municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Itaóca, Iporanga, Itapirapuã Paulista e Ribeira; II) o Vale do Ribeira, composto pelos municípios de Barra do Turvo, Cananeia, Cajati, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Pariquera-açu, Pedro de Toledo, Registro, São Lourenço da Serra, Sete Barras, Tapiraí; e III) Litoral Sul, com os municípios de Peruíbe e Itanhaém.

A apresentação do programa foi feita ao presidente do CODIVAR e também prefeito de Jacupiranga, José Cândido Macedo Filho, em uma reunião em seu gabinete. Presentes na oportunidade estavam José Mário Brasiliense Carneiro, diretor da Oficina Municipal, Luiz Antônio Zaghi (Xoquito), superintendente do Consórcio, Áureo de Lima Filho, diretor do Departamento de Educação de Jacupiranga, e professora Maria Célia Trentino Milan e Alícia Freijo Rodriguez, ambas parte da equipe técnica do Programa.

A ideia central da conversa era a apresentação e pactuação da proposta de um programa para o biênio 2013/2014, no qual o Consórcio passaria a atuar também de maneira colaborativa na Educação. A resistência inicial do Presidente era motivada, em grande medida, pelo receio da existência de contrapartidas financeiras, porém, ao entender que não haveria o investimento financeiro para além do que já estava previsto para os municípios, em relação à governança do Consórcio, as conversas seguiram. Assim, o passo seguinte foi a apresentação da proposta do Programa aos Dirigentes Municipais da Educação e, mais uma vez, a ideia foi entender se a proposta dialogava com as necessidades locais e qual seria a adesão dos municípios. Desse modo, definiu-se que o foco do Programa em seu primeiro ano seria a elaboração dos Planos Municipais de Educação e no segundo ano o desenvolvimento e a implantação dos processos de gestão e financeiro da educação.

Para iniciar os trabalhos, os primeiros diálogos se voltaram para a exploração da importância da participação de todos os municípios, as

conquistas regionais que o grupo poderia alcançar, as possibilidades de tratativas com outras esferas federativas e o aprimoramento dos processos de gestão das secretarias. Com base nessa aproximação, ficaria a cargo dos presentes discutir com as equipes de seus municípios as possibilidades e a própria adesão ao Programa.

Desse modo, o passo seguinte foi realizado em uma Assembleia Geral do CODIVAR, o fórum que comumente reúne os prefeitos dos municípios consorciados. Falar diretamente com os representantes do poder executivo era fundamental para o sucesso do Programa – isso porque as ações regionais não caminham apartadas dos objetivos e das necessidades locais. Na oportunidade, além dos chefes do executivo, estavam presentes Isabel Santana, presidente à época da Fundação Itaú Social, que em sua fala ressaltou a Educação como um fator de desenvolvimento do país e da necessidade de termos a Educação de qualidade para todos e todas, e José Mário Brasiliense Carneiro, diretor da Oficina Municipal, que apresentou o Programa aos prefeitos e enfatizou a importância do comprometimento deles para o sucesso das ações que seriam desenvolvidas.

Dessa forma, foi firmado o compromisso entre prefeitos, dirigentes e equipes técnicas com o Programa Melhoria da Educação no Município, tendo como contrapartida dos municípios a disponibilização de transporte para a participação de sua equipe em todas as atividades e o comprometimento com o Programa. Dos 25 municípios, 24 fizeram a adesão ao Programa e 23 permaneceram até o final.

Após essa etapa, foi necessário fazer o entendimento de qual seria a composição das equipes municipais que iriam participar das formações do Programa. A ideia inicial era garantir, além da participação do dirigente, que a equipe tivesse mais dois participantes, sendo um efetivo na rede, para que o legado do Programa permaneça no município, e um representante da sociedade civil, a fim de garantir a representatividade da população. Contudo, além da identificação de que grande parte dos dirigentes de Educação dos municípios eram professores da rede municipal

sem experiência administrativa, os municípios encontraram dificuldades em viabilizar a participação de representantes da sociedade civil em uma formação extensa. Sendo assim, a maioria das equipes passou a ser formada pelo Dirigente, por um técnico e por alguém da própria rede que fizesse parte dos Conselhos Municipais existentes.

Assim, o principal objetivo do Programa era fortalecer a gestão municipal da Educação e seus gestores, pois são eles os principais responsáveis por planejar e dirigir todos os envolvidos com a Educação, de modo a contribuir com a melhoria dos processos participativos e do atendimento aos estudantes e às famílias das comunidades escolares municipais. Para isso foram consideradas três estratégias:

- I. Construção de instâncias de participação social;
2. Desenvolvimento do Plano Municipal de Educação – PME (Política da Educação);
3. Desenvolvimento de Sistemas de Gestão da Educação, que considerem as estruturas e os processos do órgão gestor da Educação (Secretaria ou Departamento), dos órgãos e entidades sociais implicados na Educação, das escolas e da sala de aula.

Para atender as estratégias, foram formados os grupos de trabalho, cada um envolvendo instâncias diferentes de pactuação e com objetivos e estratégias únicos para o desenvolvimento do Programa. O primeiro grupo, chamado de Câmara Setorial, mas conhecido entre os participantes como G1, reunia os prefeitos e dirigentes municipais de Educação e tinha como principal objetivo a aproximação das figuras políticas e a definição das estratégias para a educação tanto no âmbito municipal como no regional – ainda incipiente naquele momento. Já o segundo grupo, Grupo de Estudos e Projetos (G2), reunia os Dirigentes Municipais de Educação

e respectivas equipes a fim de aprofundar temas e processos importantes da área da Educação. O terceiro grupo, Grupo de Trabalhos Regionais (G3), era um desdobramento do G2, no qual, dividido em polos, os municípios poderiam aprofundar os temas discutidos e iniciar o desenho de soluções. Por fim, o grupo quatro, o Comitê Gestor de cada município (G4), era formado por representantes da sociedade civil para a elaboração das metas e estratégias do PME, que posteriormente eram apresentadas na conferência municipal para a validação da população presente.

O processo de estabelecimento da parceria do Programa Melhoria da Educação no Município com o CODIVAR já indicava a força da região e a disposição pela colaboração intermunicipal. Faltava, no entanto, o reconhecimento das possibilidades de atuação para a Educação e, o principal, como tirar as discussões do campo teórico para adentrar a prática.

A FORMAÇÃO REGIONAL E O DESPERTAR PARA A AÇÃO COLETIVA

Além da formação e do fortalecimento da gestão municipal da Educação, o Programa Melhoria da Educação no Município tinha a intenção de fortalecer a identidade e atuação regionais. A cada encontro, o grupo se conhecia melhor e partilhava experiências e dificuldades de maneira mais aberta, criando assim um ambiente de troca, no qual muitas questões eram divididas e solucionadas de maneira colaborativa, gestores mais experientes apoiavam àqueles que não estavam habituados com as rotinas de uma secretaria de educação, cultivando uma relação de confiança e apoio mútuo.

Desse modo, os encontros passaram a ser mais dialogados e partilhados, com municípios discutindo problemas reais e dividindo experiências exitosas, que poderiam ser replicadas pelos gestores da região. Esse quadro foi fundamental para que a temática das licitações ganhasse a devida importância para ser tratada de maneira regional e no âmbito do Consórcio.

Durante um dos encontros do Programa, que teve como conteúdo justamente a temática de licitações, foi perceptível pelos diversos depoimentos que se tratava de uma questão delicada para os municípios da região.

A licitação é um processo fundamental para a Administração Pública e, de acordo com a Lei no 8.666, de 1993, tem como finalidade a contratação de diversos objetos e serviços no cenário mais vantajoso para o poder público (BRASIL, 1993). Para os municípios, o processo licitatório é de extrema relevância para o equilíbrio das contas e a oferta de serviços. Além disso, ele representa um desafio de enorme grandeza, uma vez que exige procedimentos complexos e de alto custo. Geralmente, a licitação é executada por um departamento da prefeitura específico para esse fim e, em alguns casos, como na Educação, a responsabilidade e a avaliação da qualidade dos produtos fica a cargo dos dirigentes municipais da pasta.

Justamente nesse período, os municípios estavam em fase de negociação com a Secretaria Estadual de Educação sobre a assinatura dos convênios do transporte e da merenda escolar. Como de costume, cada prefeito iria negociar com a Secretaria Estadual e, a depender das relações de poder e negociações, obteriam os percentuais de contrapartida. O Convênio entre Secretaria de Estado e municípios existe, no caso do transporte escolar, devido ao fato de alunos de ambas as redes serem atendidos pelo serviço municipal. Assim, as duas esferas celebram uma parceria, na qual são estabelecidos os valores assumidos por cada parte para o ano letivo.

Com a nova cultura de partilha e troca de desafios e experiências, os municípios perceberam que as propostas apresentadas pelo setor de Convênios do estado eram bastante diferentes, mesmo muitos municípios da região apresentando similaridades de rede e rotas de transporte. Diante desse impasse, sugeriu-se que cada município elaborasse uma planilha com o detalhamento das propostas recebidas (especificação de rotas, quilômetros rodados, custo com pessoal etc.) a fim de entender qual era o

gasto que cada município tinha com o transporte de alunos e finalmente compreender qual era a situação de cada ente e, assim, comparar as contrapartidas com os gastos reais.

Com o resultado em mãos, os municípios viram que as contrapartidas variavam de 20 a 50%. O Estado fazia o repasse de forma uniforme, por aluno transportado, mas com contrapartidas diferentes para cada um deles. É importante destacar que a variação das percentagens não estava baseada em evidências ou em algum padrão de gasto, por exemplo. Além disso, a região do Vale do Ribeira possui particularidades diferentes das outras regiões do Estado, as quais o colegiado entendeu como serem fundamentais para a definição dos convênios. Em primeiro lugar, foi apontada a questão da extensão territorial, pois alguns municípios do Vale são os maiores do Estado em termos de território. Segundo, diferentemente de outras regiões, o Vale possuía entre 30 e 50% da população morando na Zona Rural, que, combinado com o baixo desenvolvimento da infraestrutura de estradas, grandes extensões de matas, montanhas e rios acidentados, fazia com que as rotas do transporte escolar fossem longas e onerosas. Inclusive, foi possível identificar por meio do levantamento que o transporte de alunos era feito de ônibus, barcos e, em alguns casos, até a cavalo.

Era, portanto, necessário explicitar tais disparidades, além da assimetria dos convênios desprovida de justificativa e de, apesar das diferentes taxas, muitos municípios terem condições e realidades similares de transporte escolar.

A partir desse cenário, foi criada uma comissão para representar todos os municípios do Consórcio. Como primeira ação conjunta, marcaram uma audiência com o senhor Rodrigo Pimenta, na época assessor político do Secretário de Educação e responsável pelos convênios. Esse agendamento é comum para todos os municípios do Estado, mas de forma individual. Como essa era a primeira vez que o grupo de municípios pautava uma discussão dessa magnitude com o Estado, ainda havia muita incerteza e insegurança quanto ao resultado da conversa. Além disso, era

sabido pelos municípios da região que a conversa nem sempre partia da horizontalidade que as relações federativas deveriam ter. Dessa forma, para a reunião, a comissão de representantes levantou toda a documentação e todos os dados que foram partilhados e discutidos nas reuniões do CODIVAR para, além da garantia de uma proposta sólida, apresentar as evidências nas quais ela foi construída.

De acordo com Reginalice Ferreira Nakao e Claudia Brondani, na época diretoras do departamento de educação dos municípios de Jiquiá e Cajati, respectivamente, a reunião foi construtiva para todas as partes, pois a comissão do CODIVAR conseguiu explicitar a realidade vivida pelos municípios da região e a necessidade de alteração das contrapartidas municipais a partir do estudo realizado. Como encaminhamento, o Estado pediu para que a negociação retornasse ao âmbito municipal, ou seja, para que cada município renegociasse separadamente. Apesar de já existir um entendimento coletivo e conhecimento das realidades e taxas possíveis, cada município fez suas negociações, mas sempre com as evidências da região em mãos. Dessa vez, os resultados foram mais próximos e coerentes com as condições regionais, além de pautados por evidências e amparados na força coletiva que o grupo de municípios consorciados construiu. Um exemplo da positividade da ação coletiva é o município de Jiquiá, que arcava com uma contrapartida de 40% no transporte e passou a colaborar com 25%, porcentagem que correspondia com a realidade e o número de alunos de cada ente. Outro caso relevante foi Cajati, que, ao ever o número de veículos utilizados e reorganizar as rotas, conseguiu reduzir a contrapartida de 50 para 20%.

Fortalecidos como grupo, os municípios passaram a olhar para outras experiências da região e as possibilidades de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Dessa forma, após discutirem sobre boas práticas da merenda escolar, decidiram realizar um processo semelhante ao realizado com o transporte. Alguns prefeitos da região não entendiam que deveriam assumir a alimentação dos alunos da rede estadual, uma vez

que os valores repassados pela União e pelo Estado já não eram suficientes para o custeio da alimentação. Para ilustrar esse repasse, temos como exemplo o valor diário por aluno de creche praticado no ano de 2020, que corresponde a R\$ 1,07, considerando o período integral. Para os alunos dos ensinos fundamental e médio, o valor diário repassado pela União é de R\$ 0,36 (FNDE, 2020). Vale ressaltar que dentro desse convênio o município fica sendo o responsável pelas merendeiras, nutricionistas e todos os equipamentos necessários.

Dessa vez, ao apresentar os dados à Secretaria do Estado, a comissão do Consórcio não conseguiu o aumento de repasse dos valores, pois o valor per capita era determinado e não estava aberto a negociações. Todavia, foi viabilizado um repasse de gêneros alimentícios não perecíveis em quantidade suficiente para atender todos os alunos naquele ano.

Nos anos seguintes, as negociações da contrapartida do Convênio do Transporte Escolar seguiram o mesmo caminho. Os municípios entendiam como levantar as evidências e fazer os entendimentos necessários para que as taxas fossem mais próximas da realidade e adequadas para a prestação do serviço. Por outro lado, em relação à Merenda Escolar, os resultados não foram os mesmos, fazendo com que muitos municípios deixassem de atender a rede estadual. Além disso, parte do grupo compreendeu que precisaria continuar investindo em melhorias de cardápio e estudar melhores formas de ofertar a alimentação escolar antes de partir para a negociação estadual. Para aquelas localidades em que o município deixou de atender a rede estadual, a solução encontrada pelo próprio Estado foi a terceirização do serviço com empresas especializadas.

UM NOVO LUGAR PARA A EDUCAÇÃO: O INÍCIO DA CÂMARA TÉCNICA

A partir da caminhada e dos resultados obtidos no ano de 2013, o grupo de municípios integrantes do Consórcio CODIVAR passou a entender as

possibilidades e potencialidades da atuação colaborativa também na educação. Juntamente com a equipe do Programa Melhoria da Educação, que participou e apoiou o processo de negociação dos convênios, o colegiado de dirigentes municipais e suas equipes técnicas entenderam que seria o momento de avançar com os trabalhos de maneira cooperada para além das trocas de experiências.

A formação de uma Câmara Técnica de Educação passou a ser um caminho natural, quase uma evolução da trajetória percorrida até aquele momento. Além disso, o horizonte da consolidação do Programa na região estava próximo e logo seria importante que todo o trabalho desenvolvido até o momento ganhasse longevidade e um espaço para que novas ações como aquela fossem cultivadas. A constituição da Câmara Técnica ultrapassava o planejamento do Programa, mas era um processo fruto da atuação e identificação regional daquele grupo, um resultado imediato das ações vivenciadas e um legado fundamental para a região.

Assim, de maneira paralela às formações, foi-se desenvolvendo a parte legal da Câmara Técnica, como a aprovação na Assembleia de Prefeitos, a elaboração do Regimento Interno, a escolha dos representantes, a escolha do coordenador geral e as atribuições desenvolvidas por ela e a integração de polos regionais. É importante ressaltar que nesse período Wilber Rossini foi escolhido como o novo superintendente do CODIVAR e desempenhou papel fundamental para a criação e estruturação da Câmara Técnica.

Como uma das primeiras ações da Câmara Técnica da Educação do CODIVAR, foi estruturado um seminário sobre a merenda escolar a fim de qualificar o debate sobre o tema e compartilhar as boas práticas existentes nos municípios. Aquelas cidades que contavam com bons resultados na temática foram convidadas para compartilhar suas práticas exitosas e muitas delas levaram a equipe de nutricionistas para falar sobre a experiência prática e desafios diários.

O engajamento no seminário foi um sucesso, e representantes de muitos municípios da região compareceram com suas equipes, e até

representantes da Secretaria Estadual de Educação. Cada um deles voltou para sua rotina com conteúdo suficiente para adaptações, inclusive com a apresentação de cardápios possíveis dentro dos valores dos repasses considerados abaixo do necessário. Além dos cardápios, foram discutidas a formação do Conselho da Merenda Escolar e sua capacitação, bem como a importância da transparência na apresentação das contas. Além de um seminário regional completo, que identificou um assunto relevante para todo o grupo e fortaleceu ainda mais a identidade regional e a ação coletiva.

Outra ação fundamental para a Câmara Técnica aconteceu no âmbito do Programa Melhoria da Educação, que realizou um encontro formativo para o desenvolvimento de uma agenda regional de Educação para guiar e embasar a atuação daquele colegiado recém-formado. Ao longo dos dois dias do evento, os participantes puderam debater os principais problemas identificados pelos seus Planos Municipais de Educação, buscando identificar aqueles que poderiam ser objeto de uma intervenção intermunicipal.

No CODIVAR foram priorizados quatro projetos para esta agenda regional:

1. Promover ações que auxiliassem os municípios na captação de recursos para a Educação;
2. Buscar soluções conjuntas para a legalização de terrenos na região, que posteriormente seriam destinados à construção de creches e escolas municipais;
3. Promover cursos de formação sobre o PAR e SICONV que permitissem o melhor acompanhamento do recebimento e da aplicação de recursos provenientes de convênios e transferências governamentais;
4. Promover campanhas públicas e articulação política para o fortalecimento dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou, a partir do relato de uma experiência regional, explicitar as potencialidades que a ação colaborativa estruturada pode gerar para a Educação. Ao remontar a trajetória percorrida pelos Dirigentes Municipais de Educação, vimos a importância da criação e do fortalecimento da identidade regional para endereçar problemas públicos de maneira mais eficiente e efetiva.

Os dirigentes municipais de Educação do CODIVAR criaram entre si um vínculo de confiança muito forte, fortalecendo o trabalho coletivo e a tomada de decisões em conjunto e apontando para a formalização de uma Câmara Técnica dentro do Consórcio e a construção de um legado para a região.

No ano de 2015, a Câmara Técnica da Educação do CODIVAR, ainda com alguma colaboração da Oficina Municipal e da Fundação Itaú Social, realizou parte das ações previstas no plano regional estruturado em 2014. Além disso, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) passou a conhecer o trabalho da Câmara Técnica e se aproximou do Consórcio, abrindo seu leque de filiados e promovendo alguns eventos em parceria para a região. É necessário frisar o trabalho desenvolvido pelo CODIVAR, que, tendo a Câmara Técnica da Educação como modelo, criou Câmaras Técnicas de outras áreas para que as temáticas de turismo e assistência social, por exemplo, também fossem trabalhadas de maneira regional.

A Câmara Técnica da Educação continua ativa mesmo com a alternância política nos municípios e na direção do Consórcio. Além da segurança garantida pela estrutura do Consórcio, a atuação do colegiado para a Educação trouxe avanços e discussões relevantes para a região, tornando-se um ponto de referência para a gestão da educação.

As novas políticas públicas educacionais, que vêm pautando o debate nacional nos últimos anos, ganharam relevância na região também a

partir do momento que foram pautadas nas discussões do Consórcio e sua Câmara Técnica. Os dirigentes trabalharam juntamente com a BNCC, trabalharam para deixar os currículos mais próximos, e, mais recentemente, com o advento da Pandemia do COVID-19, caminham para o estabelecimento de protocolos e normas para um plano de retomada das aulas presenciais de forma regional.

Para a execução dessa atividade, a Câmara Técnica da Educação buscou uma parceria junto ao CONSAÚDE no que se refere à formação dos profissionais da Educação em relação aos protocolos de higienização para atendimento na pandemia. A Oficina Municipal, por meio da parceria com a Fundação Konrad Adenauer, está capacitando a Câmara Técnica para a construção dos protocolos pedagógicos, de avaliação, sanitários e de acolhimento dos alunos, professores e funcionários na retomada das aulas presenciais.



Maria Célia Trentino Milan

Graduada em Educação Física (FEFISA) e Pedagogia (FAI). Pós-graduada em Recursos Humanos (UNIFRAN). Atuou como professora e gestora na Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo. Foi formadora no Vale do Ribeira do Projeto “Melhoria da Educação no Município” da Fundação Itaú Social em parceria com a Oficina Municipal e o CODIVAR (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Ribeira) e foi agente local no Projeto F5 do Instituto Passe de Mágica, este também em parceria com o CODIVAR. Atualmente trabalha com formação de professores e gestores e administra um Polo EAD da Universidade Cruzeiro do Sul.



**Maria Dolores Rodrigues
Giadanes Farina**

Graduada em Matemática (Universidade Santa Cecília) e Pedagogia (Cruzeiro do Sul). Atuou como professora na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e Colégio Objetivo. Foi coordenadora do Pólo de Educação Superior à Distância da UNIFRAN – Universidade de Franca. Participou como formadora no Programa “Melhoria da Educação no Município” da Fundação Itaú Social em parceria com a Oficina Municipal e o CODIVAR (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Ribeira). Atualmente trabalha com assessoria na área de educação nos municípios, formação de professores e gestores.



Pedro Murgel Hsia

Administrador público pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP); pós-graduando em Gestão Pública pelo Insper; fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho pré-vestibular popular da FGV voltado para alunos da rede pública interessados em ingressar no ensino superior. E-mail: pedro.mhsia@gmail.com. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/561281195242359>.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., & FRANZESE, C. (2007). “Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil”. Em M. ARAÚJO & L. BEIRA, *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap.
- BRASIL. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- DIAS, S. & DJRJRJAN, T. B. (2017). *Diálogos sobre a gestão municipal*. São Paulo: Fundação Itaú Social.
- FNDE. (2020). Programa Nacional de Alimentação Escolar. Fonte: Ministério da Educação: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>.
- LACZYNSKI, P. & TEIXEIRA, M. A. (2011). “Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão”. Em (org.), P. Spink, J. M. Carneiro, & M. A. Teixeira, *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, p. 141-160. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- PEREIRA, A. K. et al. “Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados dos surveys sobre governança aplicada no Brasil”. Em Ipea, projeto de pesquisa sobre governança. 2019. Brasília: Ipea.

Um Espaço de Equilíbrio entre Forças Políticas e Técnicas: As Experiências do COGIVA

Izandra Falcão Gomes

Marillia Gabriella Duarte Fialho

Inicialmente, queremos fazer duas observações que ajudam a esclarecer os nossos posicionamentos quanto ao uso de dois termos: território e experiência. O signo “território”, embora se considere o seu sentido comumente representado pela imagem física que demarca determinado terreno, neste texto também será utilizado em sentido amplo, designando território do conhecimento, território político, território curricular, ou seja, nos referimos a território como determinada região que abriga conhecimentos e políticas bem distintos, como o território do Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA.

Ou seja, território de construção do conhecimento, embasada pela política, pela Educação e pelo querer dos gestores educacionais. Na dimensão da “experiência”, valorizamos a interlocução feita por nós, autoras, entre nós e com os diferentes sujeitos com os quais convivemos ao longo de dois anos e com os quais, em atendimento ao projeto Programa Melhoria da Educação do Município (PMEM), construímos conhecimentos técnicos voltados para a gestão e o planejamento educacionais e conhecimentos políticos, socioemocionais e socioculturais da região, muitas vezes complementares e, em outras vezes, indissociáveis. A experiência viabilizada pelo Programa é abordada neste texto não apenas como ação

e participação, mas como tudo aquilo “o que nos passa (ou), o que nos acontece (eu), o que nos toca (ou)” (LAROSSA, 2012) como o momento gerador de conhecimento e de saberes e que exigiu de nós uma tomada de decisão, uma micropolítica.

A experiência, portanto, é o nosso lugar político e técnico, de construção e autoconstrução, um território ampliado no qual participamos, decidimos, contribuímos e trocamos conhecimentos. Feito esse esclarecimento, o artigo, em conformidade com o título que o descreve, reflete sobre a experiência na formação de gestores educacionais ocorrida no interstício de 2015 e 2016 no COGIVA e tem como enfoque o diálogo entre o Técnico e o Político, visto pelas lentes de duas mulheres colaboradoras do Programa Melhoria da Educação no Município (PMEM) na região mencionada.

A dimensão do político será enfatizada no nível meso (Órgãos Gestores da Educação do Município – OGEM) e micro (escola), uma vez que a pretensão do PMEM era colaborar, por intermédio da formação dos gestores públicos, com a mudança organizacional e institucional da Educação no município onde as interações são estabelecidas e têm igual força política.

I. O PROGRAMA MELHORIA DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO, O TERRITÓRIO, OS SUJEITOS E O CONTEXTO

O Programa Melhoria da Educação do Município (PMEM) que acompanhamos, foi um projeto protagonizado pela Fundação Itaú e operacionalizado (à época) pela Oficina Municipal (OM), com foco na formação dos gestores educacionais no município. Gestores estes selecionados entre secretários(as) de Educação, diretores(as), coordenadores(as) e supervisores(as) escolares e direcionados pelo objetivo de fortalecer as secretarias de Educação e melhorar os arranjos territoriais por meio da Educação, contribuindo para garantir não só o acesso, mas a permanência

e o aprendizado de qualidade, com igualdade para todos e todas em conformidade com o estabelecido no Compromisso Todos Pela Educação¹.

O PMEM efetivou sua relação com o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA em 2015, a partir de uma articulação com a liderança política do município de Sapé (PB). Os consórcios intermunicipais, embora mencionados na Constituição de 1937 (art. 29)², somente a partir da década de 1980 esses arranjos prosperaram, notadamente frente à política descentralizadora estimulada pela Constituição Federal de 1988 (CNM, 2016, p. II), pela Lei no 11.107/2005, que regulamentou o art. 241 da Constituição Federal ao instituir as normas gerais para o estabelecimento dos consórcios públicos e, mais recentemente, pelo Decreto no 6.017/2007, que regulamentou particularidades a respeito da Lei no 11.107/2005.

O Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA³ foi, inicialmente, constituído por 15 municípios da região sudeste do Estado da Paraíba. Iniciou-se o processo formativo ao se fazer um estudo diagnóstico e preliminar dos municípios e da região consorciada, sobre os quais foram levantados dados relativos à população do território (174.581 habitantes). Identificando-se como o menor município Riachão do Poço (4.164 habitantes) e o maior, Sapé (50.143 habitantes).

1. O Movimento Todos Pela Educação, iniciado por diferentes Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), se uniu ao Estado Nacional para definir Políticas Educacionais voltadas para a valorização da Educação escolar, e dessa articulação foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação, que, entre outros objetivos, instituiu através do Decreto no 6.094 o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. A política confirmou a parceria público-privada, buscando, dessa maneira, melhorar os indicadores educacionais seguindo as 28 metas estabelecidas.

2. No cenário jurídico-institucional, a figura dos consórcios públicos intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937, em seu art. 29, autorizando que Municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns (Confederação Nacional de Municípios – CNM, Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública, Brasília: CNM, 2016).

3. O COGIVA inicialmente foi constituído por 15 municípios, posteriormente passou a ser composto de 13 municípios em função da não-adesão dos municípios de Ingá e Pilar. Os 13 municípios participantes foram Caldas Brandão, Itabaiana, Sapé, Cruz do Espírito Santo, Riachão do Poço, São Miguel do Taipu, Riachão do Bacamarte, Sobrado, Gurinhém, Salgado de São Félix, São José do Ramos, Juripiranga e Mogeiro.

E a média de habitantes por município de 13.429 pessoas (Relatório do Programa Melhoria da Educação no Município, 2015, p. 4). A região possuía 254 escolas municipais, com alunos matriculados no Ensino Fundamental – Ciclo I e Ciclo II –, além de um número relevante de alunos na Educação de Jovens e Adultos, totalizando 38.488 matriculados em toda a rede. Os dados coletados relativos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do COGIVA apresentavam a situação em que apenas oito dos municípios (53% do total) conseguiram atingir as metas propostas para o IDEB em 2013, ano em que a região apresentou em média um IDEB em torno de 3,5.

O município com o menor IDEB foi Caldas Brandão, com apenas 2,5, e com o maior IDEB o município de Sobrado, com 4,8. Na dimensão socioeconômica, tomamos como referência os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) através do qual verificamos que o IDH-M mais alto (0,61) era do município de Itabaiana, ocupando a 3.847ª posição, e o menor em São José dos Ramos (0,541), posicionando-se nas últimas colocações entre os municípios brasileiros (5.306ª posição) dos 5.570 municípios (IBGE, 2013).

Nutridas com as informações educacionais necessárias, precisávamos construir a partir de agora a agenda de encontros com os gestores educacionais e municipais. Ocorrendo a primeira vez na capital paraibana, João Pessoa, esse seria o primeiro contato entre a equipe a PMEM, a equipe local e os participantes do programa. Os contatos presenciais nos deram uma visão panorâmica inicial e superficial da diversidade de atores sociais.

Pois naquele momento foi marcada por certa ansiedade em conhecer melhor o PMEM e os planos de atividades a serem desenvolvidas. Mas o que se assistia era um bonito encontro, uma mistura de curiosidades percebidas, nas trocas de olhares e nos diálogos entre os que ali estavam, inclusive para nós duas, que tentávamos disfarçar que para nós não era uma novidade. Admitimos que era um momento histórico, pois não havia nenhum registro de experiência com consórcios em Educação, por isso

mesmo nos sentíamos motivadas e seguras de que seria uma iniciativa transformadora para todos os envolvidos.

O Planejamento do curso era de cunho formativo e foi desenvolvido por muitas mãos – além de nós, contávamos com o conjunto de profissionais de São Paulo, ligados à Oficina Municipal, em estreita articulação com os profissionais da Fundação Itaú e professores com formações específicas para trabalhos pontuais. O Planejamento Educacional era o foco, que se dividia em duas linhas de ação: o planejamento municipal e o planejamento regional.

O Planejamento Municipal buscava viabilizar, por intermédio da gestão democrática e participativa, o envolvimento de toda a comunidade escolar com vista a construir um diagnóstico (da sala de aula e do sistema) que não só desnudasse a realidade local, mas também pudesse instigar a comunidade a identificar os prováveis problemas a fim de construir um Plano de Ação Anual que respondesse e simultaneamente pudesse instrumentalizar a comunidade a buscar soluções, bem como implementá-las.

No Planejamento Regional, buscamos inicialmente construir a representação de um território ampliado, e instigar o olhar para além da geografia municipal, para a região do baixo Rio Jaguaribe, alargando as possibilidades de agir conjuntamente para o desenvolvimento da mesorregião. Dessa forma, enfatizou-se a institucionalização da Câmara Técnica, seguido de um diagnóstico regional, sendo esse último o ponto de partida para um conjunto de ações estratégicas de curto, médio e longo prazos para o COGIVA.

A organização dos profissionais da Educação que participaram do processo formativo foi estruturada em três grupos distintos: o grupo de Estudos e Projetos; o grupo Estratégico e a Câmara Técnica. O primeiro era composto de todos os participantes, exceto os prefeitos(as). O segundo por prefeitos(as) e secretários(as) de Educação do município e o terceiro por profissionais indicados por cada município – em geral, a grande maioria era de secretários(as) de Educação. Esse grupo também

contava com participantes administrativos e lideranças do próprio COGIVA. Vale realçar que cada instância mencionada tinha uma agenda e pauta particulares, organizadas para o interstício de dois anos, além de encontros presenciais e remotos e, evidentemente, de encontros em que reunia os três grupos.

Permeando o processo formativo proposto pelo PMEM, o campo epistemológico apoiava-se na tradição gerencialista e nas novas Teorias da Administração Pública, incorporando, dessa maneira, o modelo Gerencial Puro, o Consumerism e, com mais evidência o Public Service Oriented (ABRUCIO, 1997). Metodologicamente, todas as atividades eram guiadas pela gestão de processos e pelo planejamento participativo, condição que exigia forte investimento no tempo para o ato de planejar, atenção às múltiplas interações – imprescindíveis e necessárias – nas articulações coletivas e nas negociações para equilibrar o técnico e o político.

2. O TÉCNICO ILUMINANDO O POLÍTICO E CONSTRUINDO ALTERNATIVAS NA GESTÃO DO MUNICÍPIO

A relação entre a dimensão técnica e a política envolve duas arenas, o Estado e a sociedade civil. São relações mediadas por forças assimétricas, que refletem as relações de poder que constituem a vida social e organizacional dentro do ambiente público (CROZATTI, 1998). De outro lado, historicamente, assistimos a articulações político-partidárias que seguem uma tradição na qual as funções da gestão pública são assumidas por correligionários do mesmo grupo ou da base política, priorizando-se, dessa forma, a dimensão política, em detrimento da técnica.

O Técnico e o Político, dessa forma, numa conotação maniqueísta, colocam-se em pontos opostos, uma espécie de cabo de guerra, configurando-se como um campo de disputa, um assume o lugar de “bom moço”, e o outro o inverso, sucessivamente. Essas questões eram verificadas constantemente e, muitas vezes, nos entreolhamos e nos perguntávamos:

o que fazer? Ou melhor: como fazer? Era preciso construir o equilíbrio, concretamente ir costurando uma forma em que todos percebessem que não é possível fazer uma gestão qualificada sem o conhecimento técnico e que, em certa medida, assumir essa orientação era a melhor escolha política para os gestores públicos e evidentemente para os munícipes, os principais beneficiários dessa articulação.

A proposta da PMEM, descrita brevemente acima, revela que a iniciativa estava fortemente ancorada no conhecimento técnico, o que, entre outros aspectos, nos colocava em um terreno suprapartidário, nos deixando mais tranquilos(as) quanto às particularidades da legenda de cada município do COGIVA. Todavia, a dimensão política, quando pensada de um ângulo mais subjetivo, está presente involuntariamente e, nesse caso, era bastante perceptível. As ações eram permeadas de nuances que se traduziam na forma como os participantes assumiram a gestão do município e da Educação. Em inúmeras situações, percebemos algumas resistências, como em trabalhar com dados oficiais, optando-se por uma ação baseada em métodos puramente intuitivos ou assegurados na reprodução da experiência de outro município.

Na atividade em que ajudávamos na construção do diagnóstico para o planejamento anual dos Órgãos Gestores da Educação do Município (OGEM), tivemos nossas primeiras experiências com a resistência. A proposta propunha diferentes formas de acessar as informações, entre as quais fazer a escuta, através de questionário, da comunidade escolar: alunos, pais, professores, coordenadores. Muitas questões emergiram dessa experiência. Em certo momento, em que trabalhávamos em formato de oficinas voltadas para organizar os dados capturados nas entrevistas, a própria gestora observou que algumas das informações do seu município estavam incompatíveis com a realidade que ela bem conhecia. Percebemos nessa situação que havia certo receio por parte dos funcionários públicos de mostrar a realidade, ou de maquiá-la. Em outra situação, ouvimos narrativas de que alguns professores(as) e pais

tiveram receio e até medo de responder para não comprometer o(a) gestor(a) público(a) do município.

Por outro lado, também assistimos a euforia, a surpresa e o entusiasmo com o resultado, principalmente dos municípios que seguiram a orientação e escutaram todos os atores escolares. Era um momento revelador, de descoberta. Ficávamos observando e pensando alto: agora vai! Lembramo-nos de uma cena em que uma gestora murmurava baixinho “[...] mas eu pensava que todos sabiam”, ao perceber que, nas respostas às entrevistas, os professores afirmavam não saber de determinadas orientações do Órgão Gestor da Educação no município, denunciando uma fragilidade na gestão da comunicação dentro do sistema. Desses momentos, tivemos uma clara demonstração do distanciamento do OGEM das escolas, a gestão escolar caminhava sozinha. Estas e muitas outras situações foram, ao nosso ver, pontos de favorecimento para que o grupo do COGIVA percebesse que algumas ações objetivas e sistemáticas, ou técnicas, eram absolutamente necessárias.

Outra situação que ilustra bem o conflito com a dimensão técnica foi a dificuldade enfrentada pelos diferentes representantes em identificar o que era realmente o problema do sistema de ensino do município. Essa dificuldade poderia ser explicada de duas maneiras. A primeira era a ausência de compreensão conceitual do que era a causa, o problema e a consequência. O fato de não compreender essas dimensões incidia fortemente na lógica de pensar a Educação local/regional e elaborar políticas municipais para a Educação, implementá-las e conduzi-las. A segunda leitura que nos ocorreu foi o do “habitus”, pois eles vivem uma experiência socioeducacional em que internalizam uma forma de fazer. Isso implica em rotinas e burocracias que, de alguma maneira, não os impelem a conhecer, a analisar e a transformar. Esse entendimento, embora reconhecamos que precisa ser intensamente refletido, nos induziu a pensar os processos formativos dos professores e demais especialistas em Gestão Educacional e, nessa medida, nos fortaleceu enquanto equipe,

pois passamos a reconhecer a importância do PMEM para os profissionais e para a Educação da região. É evidente que fizemos a crítica à formação inicial e às políticas de formação continuada protagonizadas pelo Estado brasileiro em qualquer dos níveis da federação.

Sobre essa questão, é comum e publicamente conhecido que os cargos de gestão sejam assumidos por pessoas que não têm uma formação específica na área a ser ocupada, entretanto no COGIVA visualizamos uma prática parcialmente diferente. Dos 13 municípios, identificamos apenas um caso em que a gestão da Educação no município era ocupada por um profissional sem formação na área. Ou seja, assegurar a presença de profissionais de Educação não garante que eles tenham conhecimento técnico e competente para desenvolver a gestão da Educação no município. As condições reais de gestão da Educação vivenciadas pelos secretários de Educação e demais gestores escolares refletem a política assumida pelos municípios, muitas vezes distanciadas de um compromisso com o processo formativo, seja político-pedagógico, seja na gestão. Melhor dizendo, é preciso ter um compromisso político para investir na formação permanente dos gestores escolares e docentes, uma vez que esses últimos potencialmente assumirão esse lugar.

O território do COGIVA era mesmo extenso e intenso. Passamos a fazer encontros em alguns municípios pontualmente e após longas conversas, negociações e disposição do(a) Gestor(a) Educacional. A realidade local nos fornecia informações relevantes e contradições que iam desde a estrutura física até a organização do OGEM, a forma como se constrói o conhecimento. Os desafios que os sistemas de ensino enfrentam são, em linhas gerais, não vistos ou não reconhecidos como desafios, mas como uma condição justificada pelo velho discurso de que o Gestor Público anterior não fez. De fato, os indicadores de qualidade da Educação correspondiam à realidade, então precisávamos ajudá-los, os gestores, a se entender enquanto sistema de ensino, instrumentalizá-los para fazer as transformações necessárias.

3. CONJUGANDO O VERBO ESPERANÇAR E MUDANDO A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO COGIVA

Transformar é um verbo bastante desafiador porque ele, de forma imperativa, determina a movimentação de um estado para outro, entendimento que nos motivava, exigia atenção e comprometimento e, mais do que isso, acionava a nossa esperança. Não a esperança de esperar, mas, como dizia Freire, a esperança do verbo esperançar, de se levantar, esperançar de ir atrás, esperançar de construir, esperançar de não desistir (FREIRE, 1992)!

Com esse espírito, acompanhamos o avanço na construção do Plano Anual dos OGEMs, fato que nos permitiu avançar no desenvolvimento de atividades formativas mais específicas, como a gestão da construção do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e da Avaliação da Aprendizagem. O grupo caminhava e avançava na construção do conhecimento da realidade educacional em dois movimentos distintos: a de reconhecimento do seu município e do seu território. Em ambos, era inevitável a ação, precisamos ir fazendo e transformando. Todos foram entendendo com clareza que não era mais possível gerir na intuição. Todos reconhecíamos que o ato de investigar era sinônimo de conhecer, por isso mesmo ele era inexoravelmente fundamental para ação qualificada da gestão.

A melhor tradução do avanço foi a organização e a efetivação da Câmara Técnica do COGIVA. A Câmara Técnica é um espaço efetivamente político com o propósito de discutir e pensar ações para a Educação de uma região. A consolidação da Câmara Técnica vislumbrou várias conquistas para a Educação da região: a primeira conquista destaca-se porque, quando se instala uma CT, instala-se junto a intenção de um regime de colaboração e, no nosso caso, entre os diversos municípios que compõem o consórcio. Um ponto importante para destacar, porque para exercer efetivamente a colaboração no âmbito coletivo, especialmente na Educação, é preciso pensar de maneira holística, em que a equidade e a melhoria da Educação no território em que se atua sejam

o foco para desenvolver projetos regionais e promover o diálogo inter-municipal e intergovernamental.

Outro ponto importante é a composição dos membros do COGIVA, tendo representantes entre prefeitos, secretários de Educação e técnicos da área, sujeitos com perfis diferentes, que atuam em frentes diferentes em seus municípios e trazem para a mesma pauta os diversos olhares, o que tornava cada encontro um momento rico de trocas e experiências entre os membros.

A diversidade de olhares para a Educação se faz imprescindível porque, a partir das diferenças das vivências e trajetórias de cada membro, é possível contemplar ou pelo menos tentar abarcar a diversidade de contextos, fases e sujeitos que se apresentam na escola. Corroborando com Perrenoud quando ele diz que “nós, professores e gestores educacionais, não devemos ser indiferentes às diferenças”, especialmente porque a sala de aula é um espaço heterogêneo do ponto de vista cultural, social, econômico, cognitivo, familiar e também porque a indiferença ignora a diversidade que se apresenta em sala de aula (PERRENOUD, 2004).

Freire (1997), em seu livro *Pedagogia do Oprimido*, complementa dizendo que todos os saberes são necessários à prática educativa e, com isso, a junção dos diversos olhares promove a pluralidade de possibilidades de atuação para a região. E essa pluralidade foi contemplada quando se criou o COGIVA e especialmente porque estava acontecendo o fortalecimento entre os membros da Câmara Técnica. Afinal de contas, era um contexto novo para todos. É importante frisar que a Educação não acontece apenas durante o processo de aprendizagem. Ela acontece especialmente antes do encontro com os alunos, e a Câmara Técnica é o encontro de olhares para pensar a Educação de maneira coletiva. Frisando que, antes do cunho político, inerente ao contexto da Câmara Técnica, a Educação é composta de pessoas, para pessoas e com pessoas, já dizia Freire (1997). Pessoas estas com “*pasado escolar, motivaciones, clase social, aspiraciones, expectativas, vinculación con los estudios, actitud hacia la enseñanza,*

disponibilidad de tiempo”, tornando cada pessoa única e singular na coletividade (LATIESA, 1992). E evidenciando como o SER e o FAZER podem interferir diretamente no processo de tomada de decisão, tanto as características pessoais quanto as profissionais deveriam ser consideradas no processo de planejamento da Educação como uma possibilidade de quebrar paradigmas e comportamentos, quando estes inclusive já haviam se enraizado na cultura das instituições de ensino. Por exemplo: modelos instituídos de avaliação, currículo e ensino colocados como propostas pelo município, Estado ou Governo Federal. Direcionando as instituições de ensino para a padronização do ensino, da aprendizagem discente e da atuação docente.

Esse movimento acontece segundo Robinson (2019) porque a Educação é um tema político relevante por quatro razões. A primeira é econômica, pois, nos últimos 25 anos, o comércio foi transformado pelos avanços acelerados da tecnologia digital e pelo crescimento da população, e com isso a demanda por uma força de trabalho educada se torna importante para a prosperidade econômica de uma localidade. A segunda razão é cultural, pois a Educação é uma das principais maneiras de transmitir valores e tradições de uma geração a outra. A terceira é de cunho social, quando esta oportuniza prosperidade e bem-estar, tornando os cidadãos ativos e engajados. Por fim a quarta razão é pessoal, quando os alunos reconhecem seu potencial acadêmico e profissional e, com isso, se permitem viver em atividade plena e produtiva (ROBINSON, 2019).

Tudo isso de modo que as instituições de ensino, especialmente as públicas, recebam orientações dos órgãos governamentais, de como ensinar, por meio de sistemas de avaliação padrão, com “exames formais escritos e a extensa utilização de testes de múltipla escolha, de modo que as respostas dos alunos possam ser facilmente codificadas e processadas” (ROBINSON, 2019). Inclusive atribuindo penalidades às instituições que por ventura não atinjam as notas e metas estabelecidas como médias adequadas de qualidade de aprendizagem para o ensino superior.

Robinson (2019) chama esse movimento de padronização da Educação, quando fornece aos órgãos educacionais um controle em larga escala, a exemplo do Ministério da Educação – MEC e das escolas públicas. No entanto, um argumento que se coloca para a implementação da padronização da Educação é a elevação dos padrões acadêmicos, direcionando-se para um ensino propositivo.

Considerando que a Educação formal é composta de currículo, ensino e avaliação e a estratégia principal é padronizar, nesse caso determina-se o que se deve ensinar, ano a ano, semestre a semestre. Essa é uma orientação nacional e internacional, sendo seguida por Inglaterra, França, Alemanha, China e Brasil (ROBINSON, 2019). Ela estimula a competição entre alunos, professores e instituições de ensino, conforme afirma Robinson (2019):

Nesse novo ambiente, os estudantes competem uns com os outros, os professores são julgados unicamente a partir dos resultados dos seus alunos e as instituições de ensino se digladiam para disputar recursos. Testes baseados em padrões influenciam a alocação de fundos, as promoções de colaboradores e as instituições de ensino continuarão a existir ou não sob uma nova jurisdição. É por isso que elas são chamadas de avaliações de alto risco.

No entanto, alguns países têm a estrutura mais livre da padronização, a exemplo de Finlândia, Escócia, Estados Unidos e Cingapura. Para eles, em especial prioriza-se o que é relevante para o aluno. Aspecto que abordaremos mais à frente. A padronização incentiva a corporativização, diminuindo o custo público, promovendo a diversidade de oferta e ampliando o lucro com a Educação, que hoje é um dos maiores negócios do mundo (ROBINSON, 2019).

Robinson evidencia os prejuízos provocados pela padronização da Educação, como o não-empoderamento dos alunos e o desgaste provocado

nos professores devido às condições de trabalho. Especificamente em se tratando de Educação básica, a padronização do ensino não considera as singularidades discentes. Ela vislumbra o grupo, e não o indivíduo e a sua trajetória de vida. Nesse caso, os alunos precisam se adequar ao sistema de ensino proposto, e não o contrário.

Assim, é preciso compreender que Educação e vida não acontecem de maneira paralela, e sim juntas e misturadas pelo simples fato de que Educação é vida. E esse fortalecimento foi crescente e aparente entre o grupo do COGIVA e do Melhoria da Educação. Percebia-se que antes acontecia um encontro de desejos, aspirações e sonhos acerca da Educação. Depois o fortalecimento coletivo desses desejos, seguido do fortalecimento das equipes, através das relações estabelecidas, e por fim da efetivação das ações como sendo um reflexo em cada município e compartilhada entre todos. Isso demonstra que é possível fazer a diferença quando se tem antes de tudo pessoas com o querer-fazer ativado pelo amor e pela esperança de ver e ouvir falar em uma Educação de qualidade de maneira concreta e real.

CONCLUSÃO

Pensar as contribuições e os benefícios de um espaço que se equilibra entre as questões políticas, técnicas e humanas para desenhar a Educação de vários pontos de vistas e percepções, que foram construídos em cada trajetória de vida dos membros que compõem o programa Melhoria da Educação, já é um grande desafio. Já que todo espaço destinado à Educação é um encontro de intencionalidades (COSTA, 2010), que parte, a princípio, de uma necessidade que precisa ser suprida, com base nas necessidades e na racionalização do emprego dos recursos de aprendizagem e dos recursos humanos disponíveis (MENEGOLLA E SANT'ANNA, 2012).

É preciso que todos decidam conjuntamente o que fazer, como fazer e para que fazer. Segundo Luckesi (2011), decisões individuais e isoladas

não são suficientes para construir resultados coletivos. Por isso a gestão do COGIVA deve ser participativa e integrativa, pois é essa relação de troca que fortalece as relações que se estabelecem entre os professores, os alunos e os conteúdos de aprendizagem. As atividades são o meio para motivar, mobilizar e melhorar a comunicação de todos os componentes envolvidos na ação.

Quando se trata da aprendizagem escolar, tais relações estabelecem um efeito educativo entre os sujeitos (ZABALA, 1998). Isso porque as relações estabelecidas, as maneiras de comunicação, os aspectos relacionados à gestão emocional e o acompanhamento das manifestações por meio dos comportamentos em sala de aula fazem parte também do trabalho de gestão da Educação.



Izandra Falcão Gomes

É professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade do Minho/PT. Participa do grupo de estudos em Teorias Feministas, de Gênero e Queer (UFPB); em Literatura de Autoria Feminina da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (GELAFF/FAFIDAM/UECE) e do grupo de trabalho sobre políticas de classe para as questões étnico raciais, de gênero e Diversidade Sexual (GTPCEGDS/UECE/ANDES). Participa do Movimento de Mulheres do Vale do Jaguaribe/CE e do Coletivo Mulheres Aprendentes/PB. Tem interesse em investigações sobre os seguintes temas: Política Educacional, Currículo, Gênero e Educação e Pedagogias Feministas. Contato: izandra.falcao@uece.br



Marillia Gabriella Duarte Fialho

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal da Paraíba (2012) e graduação em Gestão Comercial pela Faculdade de Tecnologia Uniuol (2010). Mestre em Gestão das Organizações Aprendentes pela UFPB (2014), Bolsista do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da UFPB (2016). Integrante do projeto de pesquisa - Educação e Gestão: Um estudo sobre a evasão escolar no ensino superior e seus impactos nos processos educacionais e administrativos da instituição universitária. Integrante do projeto de pesquisa - Políticas recentes de educação e de aprendizagem de adultos ao longo da vida: um estudo comparado entre o Brasil e a Espanha. Atualmente é professora do Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ. Integrante do comitê de qualidade de ensino do UNIPÊ. Contato: marillia.fialho@gmail.com

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Cadernos ENAP, 1997

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2016).

CROZATTI, J. (1998). *Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações*. Caderno de Estudos (18), 01-20.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Ed. 54 ver e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013. Disponível em: www.ibge.gov.br.

LARROSA, Jorge Bondía. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 19, p. 20-28, jan/fev/mar/abr. 2002. Tradução de João Wanderley Geraldi. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n19/n19a02.pdf>>. Acesso em: 28/02/2020.

LATIESA, Margarita. *La deserción universitaria*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Montalbán, Madrid: Siglo XXI España Editores, 1992.

OFICINA MUNICIPAL. Relatório do Programa Melhoria da Educação no Município, 2015.

ROBINSON. Ken. Aronica. Lou. *Escolas criativas: a revolução que está transformando a educação*. Tradução: Luís Fernando Marques Dorvillé. Porto Alegre: Penso, 2019.

Transição de Mandatos e o Trabalho com Polos Regionais: A Experiência do CONISUL/AL

Raphaella Burti

Lucas Akio Iza Trindade

INTRODUÇÃO

O presente capítulo versará sobre o processo de transição governamental na área da educação por meio do estudo de caso do Consórcio Intermunicipal do Sul de Alagoas (CONISUL) e a atuação da primeira gestão de sua Câmara Técnica de Educação (CTE). Para tanto, partiremos de um breve referencial teórico, abordando a transição governamental em sua definição conceitual, passando pela aproximação ao debate de continuidade e descontinuidade administrativa e de políticas públicas em órgãos do Poder Público e, adicionalmente, pontuando marcos legislativos da esfera federal na matéria da transição governamental. Finalizaremos, com a descrição do estudo de caso da CTE do CONISUL, apresentando os principais desafios e conquistas enfrentados pelo órgão colegiado em seu processo de transição governamental.

O objetivo geral do presente capítulo é apresentar a experiência de transição governamental da CTE do CONISUL, indicando ferramentas e mecanismos administrativos e formativos que sustentaram todo o processo de transição. Os objetivos específicos dizem respeito a apresentar o debate da transição governamental na área da educação, em âmbito regional, por meio de órgãos colegiados intermunicipais de colaboração horizontal.

REFERENCIAL TEÓRICO

A transição governamental (TG) apresenta, enquanto conceito, ao menos duas perspectivas explicativas que, complementares uma à outra, a definem a partir de um aspecto temporal e técnico. Sobre o aspecto temporal, a transição governamental é compreendida como o período entre a finalização da atuação de uma gestão de governo em determinadas estruturas institucionais no âmbito do poder público e da administração pública e o início da gestão que irá ocupar e comandar essas mesmas estruturas. O aspecto técnico, por sua vez, refere-se a uma série de ações técnico-legais que se dão com a aplicação de procedimentos e instrumentos administrativos, iniciados após o conhecimento público da nova gestão de governo a assumir as estruturas do Estado, cuja finalidade é o encerramento formal de uma gestão de governo e preparo para a acolhida da nova gestão (PEREIRA, 2018).

Uma característica importante para a compreensão da transição governamental, que independe da priorização conceitual de seu aspecto temporal ou técnico, é a de que a TG se configura como um mecanismo de proteção e garantia para a continuidade de serviços e ações iniciados em uma gestão com fins para as gestões futuras. Dessa forma, o debate sobre a transição governamental se insere em uma ampla agenda de discussões sobre a continuidade e a descontinuidade de políticas públicas e seus efeitos para a conquista e os exercícios de direitos e da cidadania no contexto da consolidação do Estado Democrático de Direito (PEREIRA, 2018).

Segundo a pesquisadora e Professora Mestra Mírian Lúcia Pereira (2018), quando discutida a transição governamental, ainda é possível incluir elementos de ordem subjetiva que são relevantes para a compreensão dos significados da TG. Tais elementos podem ser exemplificados como o comportamento de gestores nos momentos de transição, suas crenças e seus valores pessoais sobre as dimensões do interesse público e do bem público inerentes à condução da administração pública e

as relações político-partidárias entre a gestão que encerra sua atuação e a que dará início, entre outros aspectos que, em suma, dizem respeito à cultura e às tradicionais gramáticas políticas e sociais do país.

Em seu clássico texto, Peter Spink (1987), no espírito das discussões da Constituinte, já denunciava, há mais de 30 anos, as implicações do fenômeno da continuidade e descontinuidade de políticas públicas em contextos democráticos. O pesquisador expõe que tanto a continuidade como a descontinuidade de serviços e ações de organizações públicas após as eleições, e em decorrentes processos de transição governamental, podem causar consequências que devem ser cuidadosamente analisadas. Ao passo que a descontinuidade pode representar um domínio político nocivo da nova gestão sobre as estruturas da organização pública, a continuidade possibilita a origem de um poder técnico e burocrático, oriundo dos conhecimentos acumulados historicamente a partir das experiências da gestão das políticas públicas, que tende a insular a administração pública.

Spink, por fim, diante dessas relações de poder presente nos processos de continuidade e descontinuidade de políticas públicas em contextos democráticos, que ora pendem para o poder político exacerbado, ora para o poder insulado da administração pública técnica e burocrática especializada, defende uma terceira via, que coloca o cidadão como elemento-chave, em que, ao mesmo tempo, tem em seus representantes políticos a defesa de seus interesses, deve ter voz ativa na tomada de decisão sobre a operacionalização das políticas públicas junto às estruturas do Estado por meio da administração pública.

A importância da transição governamental pode ser compreendida nesse contexto, no amplo debate sobre a continuidade e a descontinuidade de políticas públicas e do próprio paradigma da alternância de poder da democracia. Apesar de o tema da transição governamental ainda carecer de uma tradição de pesquisa nas ciências sociais brasileiras, a noção da ruptura e descontinuidade administrativa de organizações públicas não é nova e, inclusive, se fez e faz presente no imaginário coletivo

do país, sobretudo por sua utilização em discursos políticos e em veículos midiáticos em períodos de campanhas eleitorais. Nessa toada, entende-se que a TG é o momento excepcional para a busca da garantia de continuidade administrativa e da operacionalização de políticas públicas, como um mecanismo de combater a perda de memória e saber institucional (CAMPOS *et al.*, 2017; ESTEVAM, 2010).

A partir do entendimento da importância da transição governamental, uma relação de legislações e outros instrumentos normativos foi formulada sobre o tema da TG, com a finalidade de regramento do processo de transição. Considerando o federalismo brasileiro, cada ente subnacional tem autonomia para formular seus próprios instrumentos normativos, seguido e respeitado o princípio da supremacia constitucional. De forma que, neste capítulo, por não tratarmos de um estudo de caso de estado ou município em específico, traremos os principais instrumentos normativos de âmbito federal que competem à União e exemplos de instrumentos orientadores voltados para esferas subnacionais.

A primeira experiência institucionalizada de transição governamental se deu no ano de 2002, em decorrência da transição da gestão do governo federal do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) para a gestão do então Presidente da República eleito, Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT). A Medida Provisória nº 76 de 25 de outubro de 2002, encaminhada pelo presidente FHC ao Congresso Nacional e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.609 de 20 de dezembro de 2002, pode ser considerada o primeiro passo para a formalização da transição governamental (PEREIRA, 2018).

A Lei nº 10.609 de 20 de dezembro de 2002 garante ao presidente da República o direito de instituir uma equipe de transição governamental que, nos termos da lei, tem por objetivo se inteirar do funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a administração pública federal. Essa equipe, por sua vez, será indicada pelo candidato eleito e terá acesso às

informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do governo federal, sendo que aos dirigentes de órgãos e entidades da União cabe a obrigação de fornecer as informações quando solicitadas, e demais suportes técnicos, à equipe de transição (BRASIL, 2002).

Pereira (2018), entretanto, relembra que a inovação legislativa deve ser compreendida a partir de seu contexto histórico. Ao final do segundo mandato de FHC, havia a preocupação de setores da sociedade civil para a manutenção de políticas na próxima gestão de Lula, sobretudo as políticas macroeconômicas e o que pode ser considerado um dos mais importantes legados da era FHC: a estabilização da moeda. É nesse contexto que a legislação da transição governamental está situada. A pesquisadora também identifica que, após a institucionalização da transição governamental na esfera federal, paulatinamente, instrumentos orientadores em esferas subnacionais se seguiram.

Um relevante exemplo é a prolífica atuação da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, do Estado de São Paulo, que produziu uma série de cartilhas, relatórios e documentos orientadores para a transição governamental em âmbito municipal (CEPAM, 2008, 2012a, 2012b, 2012c *apud* CRUZ).

A área da Educação em âmbito Municipal e Estadual, dado o reconhecimento de sua importância estratégica para o desenvolvimento da sociedade e os decorrentes mecanismos jurídico-administrativos para o investimento público na área, como a vinculação constitucional de recursos, ocupa um espaço de destaque para as relações políticas locais e, também, para as relações interfederativas, considerando as políticas educacionais federais que são implementadas em âmbito local. Os processos de transição governamental na Educação, portanto, estão inseridos em um amplo contexto político-administrativo que confere ainda maior relevância à TG específica para a continuidade e a manutenção das ações e políticas características da área.

Instrumentos e ferramentas de planejamento e gestão próprios da área da educação, como são os Projetos Político-Pedagógicos de cada

unidade escolar, compreendidos no contexto dos Planos Municipais e Estaduais da Educação, que, por sua vez, fazem consonância ao Plano Nacional da Educação, são exemplos da complexidade e profundidade da gestão da Educação em nível municipal. É nesse sentido que a TG na área da Educação deve ser entendida como um momento ímpar para a garantia da implementação de políticas que afetam diretamente a vida e a formação de cidadãos.

Por fim, é importante ponderar que a realização de processos de transição governamental são um importante avanço para a consolidação da administração pública brasileira e de suas políticas públicas e, mais profundamente, para o amadurecimento político-administrativo do Poder Público do país. Contudo, se faz necessário refletir sobre o caminho que ainda precisa ser percorrido para que os processos de TG se concretizem nas mais diversas realidades municipais do Brasil. Pereira (2018) observou que os órgãos de controle ainda cumprem um papel central para motivar processos de transição governamental, focalizando aspectos financeiros, orçamentários e fiscais, para a prestação de contas à sociedade. Indicando que o reconhecimento em âmbito do Poder Executivo da importância da TG, para além do dever de prestar contas, ainda deve ser pautado.

MATERIAIS E MÉTODOS

O presente capítulo utiliza a técnica de estudo de caso. Como apresentado por Almeida (2016), o estudo de caso é uma técnica de pesquisa de metodologia qualitativa que se volta à compreensão de um fenômeno em suas particularidades e complexidades. Dessa forma, o estudo de caso mobiliza uma série de dados e informações de diversas fontes, com a finalidade de compreender as distintas dimensões atribuídas ao fenômeno analisado.

No escopo da atuação da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública (OM) no programa Melhoria da Educação, iniciativa do

Itaú Social em parceria com a OM, no território do CONISUL, junto a sua Câmara Técnica de Educação. Uma série de documentos oriundos das ações e formações da implementação do projeto, como atas de reuniões, avaliação de formações, programas formativos e relatórios de atividades, entre outros, será utilizada como fonte de dados e informações para a análise do estudo de caso proposto.

É importante apresentar as limitações da técnica metodológica adotada. Dadas as características do estudo de caso, não é possível, e nem é o intuito do presente capítulo, apresentar generalizações sobre processos de transição governamental em órgãos colegiados intermunicipais de colaboração horizontal. O caso descrito do CONISUL representa instrumentos e mecanismos administrativos e formativos que podem orientar outras experiências de transição governamental, sem indicar estritas relações causais entre os resultados descritos e as ações executadas. Por fim, cabe ressaltar que, no momento de escrita deste capítulo, o processo de transição da Câmara Técnica de Educação do CONISUL ainda estava em andamento.

O CASO DO CONISUL (AL)

O Consórcio Intermunicipal do Sul de Alagoas – CONISUL/AL é uma associação pública, com natureza de autarquia intermunicipal, área territorial de atuação restrita à dos municípios membros e tem como objetivo planejar, adotar e executar ações voltadas à realização da gestão associada de serviços e compras. Foi fundado em junho de 2013 e atualmente conta com 54 municípios associados e 17 consorciados.

No segundo semestre de 2018, com a chegada do Programa Melhoria da Educação, iniciativa do Itaú Social em parceria com a Oficina Municipal, iniciou-se o processo para a inclusão da Educação como uma área de atuação do Consórcio, incluindo a previsão de Câmaras Técnicas Setoriais, criando, portanto, a Câmara Técnica de Educação (CTE) do CONISUL.

A CTE é um órgão colegiado dos Dirigentes Municipais de Educação dos municípios consorciados e tem por objetivo articular e integrar os municípios para promover ações que colaborem com o desenvolvimento da Educação na região. Visando facilitar a gestão, a Câmara Técnica foi dividida em polos e subgrupos:

POLOS

Os 17 municípios consorciados foram divididos em três polos: EDUC, Rio-mar e Terra-mar, conforme o mapa abaixo.



- *Polo EDUC – Área verde:* Igreja Nova, Junqueiro, Porto Real do Colégio, São Brás, São Sebastião e Teotônio Vilela;
- *Polo Rio-mar – Área rosa:* Coruripe, Feliz Deserto, Jequiá da Praia, Penedo e Piaçabuçu;
- *Polo Terra-mar – Área azul:* Anadia, Barra de São Miguel, Boca da Mata, Campo Alegre, Roteiro e São Miguel dos Campos.

SUBGRUPOS

- *Câmara Técnica de Educação (CTE)*: Dirigentes Municipais de Educação e dois membros da equipe técnica de cada município;
- *Comissão Executiva/Grupo Gestor de Projetos (CE/GGP)*: Coordenadores e Vices de cada polo e dois técnicos(as) cedidos por um ou mais municípios;
- *Grupo Estratégico (GE)*: Dirigentes Municipais de Educação e Prefeitos(as).

O Melhoria da Educação atua durante três anos no território escolhido, formando gestores municipais de educação. Então, 2020 é o ano de encerramento do Programa no CONISUL, bem como da primeira gestão de sua Câmara Técnica de Educação. Dessa forma, também foi papel da Oficina Municipal formar os Dirigentes para a transição de suas Secretarias e da CTE. Para tanto, convidamos a Professora Mestra Míriam Lúcia Pereira¹, especialista em Transição Governamental, para ministrar duas formações: uma mais com foco na transição dos órgãos municipais de educação e outra com foco na transição da Câmara Técnica.

Como produto, instrumento da transição da CTE, foi escolhido o Memorial de Gestão, um documento em que seria registrado todo o processo de formação da Câmara, bem como as ações desempenhadas. Então, foi iniciado, em meados de junho de 2020, o planejamento para a construção do Memorial.

1. Mestra em Administração Pública (Profiap/Univasf); Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional – Uninter (2013). Tem como principal linha de pesquisa a transição governamental. Coordenou a TG da Univasf da gestão 2011 para a atual. Graduada em Comunicação Social – Relações Públicas, pela Escola Superior de Relações Públicas (1995), e em Tecnologias da Informação e da Comunicação: Redes de Computadores, pela União dos Institutos Brasileiros de Tecnologia (2006) é também graduanda do Bacharelado em Administração Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). É professora colaboradora convidada do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap/Univasf) e servidora do quadro efetivo da Univasf desde 2008.

O primeiro passo foi nos reunirmos com cada dupla Coordenadora de Polo, separadamente, para definir os objetivos, o método e o cronograma. Feito isso, a equipe da Oficina Municipal consolidou o discutido nos três polos em uma única proposta para fechar com a Comissão Executiva. Incluímos na reunião com a CE mais alguns itens, sugeridos nos materiais produzidos pela pesquisadora Mírian Lúcia Pereira²: os instrumentos e as fontes de coleta e entrega, matriz de responsabilidades X tarefas, *check-list* de documentos e um roteiro para os depoimentos de membros da CTE.

Como objetivos do Memorial, ficou decidido:

- Registrar as ações desenvolvidas e implementadas no biênio 2019/2020, enquanto legado da 1ª gestão da Câmara Técnica de Educação do CONISUL.
- Possibilitar a continuidade das ações iniciadas na gestão 2019/2020 da Câmara Técnica de Educação.
- Sistematizar as experiências adquiridas através das ações desenvolvidas durante o biênio 2019/2020, visando compartilhá-las com outros gestores de educação, em municípios e Consórcios, bem como no ambiente acadêmico.
- Contribuir para a reflexão sobre modelos de gestão democráticos e participativos na educação, em nível local e regional.
- Compartilhar vivências, contribuindo para a transformação da cultura político-administrativa no campo da Educação.

Quanto ao método, a construção foi dividida em duas partes: a parte 1, que abrange os capítulos mais conceituais, contextuais e históricos; e a parte 2, que contempla a parte mais prática, com as ações implementadas, em andamento e pensadas por essa gestão da CTE. Sendo a parte 1

2. Esses instrumentos não foram disponibilizados neste artigo, pois compõem outro artigo científico de autoria da Professora Mírian Lúcia Pereira, já submetido. Contudo, pode ser disponibilizado pela autora via contato por e-mail: contato@observatransicaoodegoverno.com.br.

elaborada até agosto de 2020 e a parte 2 até final do ano de 2020, pois ainda teriam ações a serem desempenhadas. Formamos uma Equipe de Redação, composta de três pessoas membros da CE, pois foi necessário ter alguns responsáveis pela transcrição do conteúdo. Todavia, o conteúdo do documento não é de responsabilidade somente dessa equipe. Pelo contrário, buscamos pensar a forma mais participativa possível de construção, por meio dos polos. Essa equipe se dispôs a buscar documentos de referência e transcrever principalmente a parte I, que era mais conceitual, sempre coletando informações e validando com os polos.

Definimos, ainda, etapas de construção. Para a parte I do Memorial, tivemos:

- *Etapa Inicial* – Primeiro encontro com os polos, em que cada dupla de Coordenadores sensibilizou e apresentou a estrutura do material e o cronograma de construção para que pudessem já ir pensando em possíveis contribuições que gostariam de fazer para a segunda rodada de encontros.
- *Etapa Intermediária* – Segundo encontro com os polos, em que cada um traria sua definição de missão, valores e visão da Câmara Técnica, que ainda não haviam sido definidos na concepção do colegiado. Porém, em função de três dias distintos de encontros demandar muito as agendas, com cada polo, e adquirindo novos conhecimentos sobre as ferramentas da plataforma Zoom (nosso “local” de encontro desde março de 2020 por causa da pandemia de Covid-19), decidimos fazer apenas um encontro, com todos os polos, para a construção desses itens. Dividimos os participantes de acordo com os polos, e cada sala virtual definia um dos itens. Após passar um tempo previamente combinado, cada polo compartilhou sua definição em plenária para a contribuição dos demais participantes, até chegarmos a uma definição final. Foi um momento muito bacana de construção coletiva.

- *Etapa Final* – Momento de validar tudo o que foi construído até aqui (parte I) com a Câmara Técnica de Educação. Antes da apresentação para a CTE, estava prevista uma pré-validação com a Comissão Executiva, o que, na verdade, acabou sendo uma pré-validação com a Câmara Técnica, já que a parte I não estava completa ainda. Então, mais ou menos um mês depois, com a parte I finalizada, fizemos a validação de fato com a CTE.

Já a parte 2 permitiu uma construção mais prática por se tratar das ações implementadas, em andamento e das que “ficaram pelo caminho”, do relato dos aprendizados da colaboração em rede etc. Como a parte principal e com mais “recheio” é a parte das ações, a Comissão Executiva listou todas as ações desempenhadas pela CTE e as distribuiu pelos polos, proporcionalmente ao número de municípios de cada um, acrescida de mais uma, para os municípios dos Coordenadores. Por exemplo, o Polo EDUC, que tem seis municípios, recebeu sete ações para descrever, sendo uma para cada município e essa adicional para ser descrita em conjunto entre os municípios dos Coordenadores ou um deles assumir, se quisesse. Foi elaborado um roteiro simples para essa descrição, porém necessário, pois isso garante que teremos todas as informações essenciais no momento de consolidá-las e certo padrão. O roteiro definido foi o seguinte: I. caracterização; II. Público-alvo; III. objetivos; e IV. resultados, que constam no modelo elaborado pela Professora Mírian Lúcia Pereira, exclusivo para o CONISUL, no contexto do Programa Melhoria da Educação.

Após a elaboração dos descritivos das ações pelos polos, a Equipe de Redação fará as complementações e os ajustes que se fizerem necessários, consolidando-os no documento. Depois, a equipe da Oficina Municipal e a Comissão Executiva farão uma revisão final para apresentar a todos os profissionais, das 17 redes municipais de educação que formam o CONISUL, no Seminário Regional de Educação, que acontecerá em outubro de 2020.

Como já alertado no início deste capítulo, esse Memorial está em construção e será finalizado em um momento posterior à escrita deste texto. Mas, até o momento, foi possível observar que é um documento legítimo, elaborado por diversas mãos, e ele será crucial na “passagem do bastão” para a segunda gestão da Câmara Técnica do CONISUL.

Construir um documento coletivamente dá trabalho, ainda mais em tão pouco tempo – em torno de quatro meses – e envolvendo atores tão demandados por seus líderes e liderados, como os Dirigentes Municipais de Educação. É preciso ter um grupo menor de pessoas à frente desse processo, para agir e mudar de estratégia, se for o caso, rapidamente, entre outros fatores, como: ter nesse grupo pessoas que participaram ativamente da gestão, pois tratarão dos temas com mais naturalidade, e, claro, um bom planejamento, com determinação de prazos e responsáveis. Contudo, foi menos difícil do que imaginávamos inicialmente e, ao que tudo indica, se tornará um lindo pedaço da história do Estado de Alagoas.

Tal sucesso, podemos atribuir à dedicada Equipe de Redação, a quem faço questão de nomear: Louristel Erlan de Araújo Silva, Secretário Executivo da Câmara Técnica; Maria Josineide Vasconcelos Granja e Eliene de Oliveira Santos, ambas técnicas de Teotônio Vilela. E também à Coordenação da CTE, a cargo de Neuza Maria Vilela de Carvalho Calheiros, que se desdobrou para poder assumir todas as suas funções, em alguns momentos até “puxando a própria orelha”. Formamos um Núcleo de Coordenação que estava sempre dialogando, discutindo novas estratégias e recalculando a rota quando necessário, do qual fazem parte Louristel, Neuza e a equipe da Oficina Municipal, regidos pelo nosso Diretor e Fundador, José Mario Brasiliense Carneiro, uma peça fundamental para manter o equilíbrio e a harmonia na condução dessa grande orquestra (aqui peço licença ao meu colega Lucas para parafraseá-lo).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Transição Governamental não é uma etapa obrigatória da gestão pública, e não há uma legislação que obrigue os gestores a preparar uma TG, mas todos podem se beneficiar dela. É como se fosse a transferência de um paciente na emergência, pois quem chega precisa saber qual o diagnóstico, a situação do paciente, e quem sai precisa descrever todas as medidas tomadas de sua parte para a melhoria daquela pessoa.

Para quem está de saída, a TG auxilia a compreender o trabalho desenvolvido, pois por vezes temos a impressão de que trabalhamos, trabalhamos e nada mudou. Todavia, quando organizamos tudo o que foi feito, percebemos que o trabalho não foi em vão e, ainda, permitimos a sua continuidade e a institucionalização do aprendizado. Para quem está de chegada, isso torna o planejamento muito mais eficiente e baseado em evidências, permitindo novos aprendizados.

O processo em andamento de transição governamental da Câmara Técnica de Educação do CONISUL representa um importante primeiro passo para a consolidação da gestão regional da Educação entre os 17 municípios do sul do Estado de Alagoas que integram o órgão colegiado. A busca pela garantia de continuidade das ações iniciadas pela primeira gestão indica um comprometimento com o interesse coletivo que possibilitou a formalização da CTE, isto é, dos benefícios da contratação de serviços e compras em nível consorciado.

Adicionalmente, com a experiência da implementação do Projeto Melhoria da Educação no CONISUL, a partir da parceria entre o Itaú Social e a Oficina Municipal, foi possível observar o estabelecimento de processos dialógicos entre os municípios para a resolução de problemas comuns, tendo o espaço institucional da CTE como um local de reflexão, negociação e compartilhamento de práticas. A metodologia coletiva e participativa adotada para a construção dos instrumentos administrativos para a execução da transição governamental apontam para a possibilidade

de conjugar realidades municipais distintas e compatibilizar interesses em uma escala regional.

O processo de transição governamental na CTE do CONISUL, a despeito das dificuldades de sua natureza intermunicipal, se valeu da abordagem de ação por meio dos Polos de Municípios, o que incentivou a participação e colaboração de todos integrantes do órgão colegiado, incluindo atores políticos e técnicos que cooperam com a área da Educação na região, e sugere que a construção de um Memorial de Gestão, instrumento administrativo que irá orientar a transição governamental, pode ser conduzida de maneira democrática e abarcar múltiplas concepções sobre a atuação de uma Câmara Técnica de Educação em perspectiva regional.

Casos como esse, de uma TG Regional, arriscamos afirmar, são raríssimos ainda. Por isso, esse registro é tão importante e pode inspirar e auxiliar outras Câmaras Técnicas de Educação ou Câmaras Setoriais de Consórcios Públicos. É essencial entender que não há uma única forma ou modelo para uma TG, nem a forma certa. No CONISUL, por exemplo, o produto escolhido foi um Memorial, escrito, mas que também se pretende publicar digitalmente, com vídeos de depoimentos. No entanto, outros Consórcios e Câmaras podem decidir por outro formato, percorrer outros caminhos. Só não deixem de contar a sua história, de fortalecer a memória daquela instituição, que é feita de gente para gentes.



Raphaella Burti

Graduada em Gestão de Políticas de Públicas, pela Universidade de São Paulo (EACH-USP), e pós-graduada em Liderança e Gestão Pública (MLG), pelo CLP - Liderança Pública, com módulo internacional na Blavatnik School of Government, na Universidade de Oxford – Inglaterra. É Coordenadora de Projetos na Oficina Municipal e possui mais de 7 anos de experiência no Setor Público, onde atuou nas 2 maiores redes de educação do país: a Estadual e a Municipal de São Paulo. Nesta última, como Coordenadora dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) e na primeira, como Assessora do Gabinete do Secretário. Em ambas as experiências, trabalhou na implementação das políticas de Gestão Democrática da Educação e de protagonismo estudantil, por meio da coordenação e implementação de Grêmios Estudantis e Orçamento Participativo Jovem. Atuou, também, no Setor Privado, na SOMOS Educação.



Lucas Akio Iza Trindade

Lucas Akio Iza Trindade, graduando em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Desde agosto de 2019 integra a equipe da Oficina Municipal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R.; SANTOS JÚNIOR, J. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo*. São Paulo, SESC/CEBRAP, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a instituição de equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República, cria cargos em comissão e dá outras providências. Diário Oficial da União. 23 de dezembro de 2002; Seção 1:2.

CAMPOS, D. H. da C. *et al.* (Des) *Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático*. Cadernos da Escola do Legislativo - e-ISSN: 2595-4539, [S.l.], v. 19, n. 31, p. 55-78, fev. 2019. ISSN 2595-4539. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/13>>.

CEPAM (2008). “Transição democrática: modelos de lei e de decreto”. Cepam – Eleições Municipais de 2008. São Paulo: Cepam. Disponível em: <http://issuu.com/cepam/docs/transicaoadem_modelos_de_lei_e_decreto>.

CEPAM (2012a). “A Transição de governo nos municípios paulistas. v. 1”. Cartilha Cepam – Eleições Municipais de 2012. São Paulo: Cepam. Disponível em: <<https://issuu.com/cepam/docs/transicaoodegoverno1>>.

CEPAM (2012b). “A Transição de governo nos municípios paulistas. v. 2: modelos de planilhas setoriais e relatórios”. Cartilha Cepam – Eleições Municipais de 2012. São Paulo: Cepam. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/transicaoodegoverno_volume2>.

CEPAM (2012c). “A Transição de governo nos municípios paulistas: projeto-piloto”. Cartilha Cepam – Eleições Municipais de 2012. São Paulo: Cepam. Disponível em: <https://issuu.com/cepam/docs/transicaoode_governo_nos_municipios_paulistas>.

CRUZ, M, do C. M. T. *et al.* *Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012*. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, vol. 5. n. 3, p. 249-277, 2017. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152>>.

ESTEVA, Dimas de Oliveira. “A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas”. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2010, Criciúma, SC. Anais... Criciúma, SC: UNESC, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/index.php/CSA/article/view/377>>.

PEREIRA, M. L. *Transição de governo municipal: lança dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão*. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Vale do Rio São Francisco, Juazeiro, BA, 2018. Disponível em: <<https://portais.univasf.edu.br/profiap/mirian-pereira.pdf>>.

SPINK, Peter. “Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático”. Cadernos Fundap, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abril 1987. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink_continuidade_e_descontinuidade_.pdf>.

Lideranças Executivas em Consórcios Intermunicipais: Dando Luz às Atribuições de Atores Essenciais

Wilber Rossini

Lair Antônio Azevedo Silva

Ida Franzoso

Renata Greco

INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros recebem destaque com protagonismo no desenvolvimento local devido ao processo de descentralização de políticas públicas e sociais. Além disso, a CF foi precursora de um federalismo que incentiva a cooperação vertical (entre as três esferas de governo) e horizontal (entre as mesmas esferas governamentais). Essa última retrata possíveis respostas aos desafios enfrentados pela descentralização, uma vez que tais obrigações municipais – de poder e autonomia – não foram acompanhadas pela capacidade operacional e financeira que cada município passou a ter enquanto ente federado, negligenciando as desigualdades e heterogeneidades entre os municípios, acima de tudo para aqueles de pequeno porte populacional (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010).

Diante desse cenário, para além de incentivo constitucional, a colaboração passou a ser uma estratégia importante para que muitos municípios conseguissem responder aos desafios e responsabilidades. Nesse sentido, o diálogo e a cooperação foram fundamentais para a criação de consórcios intermunicipais, sendo essa uma alternativa para o fortalecimento e a integração dos municípios através da colaboração (ABRUCIO, SANO

e SYDOW, 2010). Esse tipo de cooperação horizontal pode ter como protagonista os próprios municípios, que a partir de determinado problema em comum buscam a construção de um sistema de governança intermunicipal sinérgico e que responda aos desafios de gestão.

Nessa situação federativa, é necessário um comportamento cooperativo em três aspectos: identidade regional forte (para além do município), atuação indutiva das outras esferas governamentais, garantindo recursos financeiros, e fóruns federativos que tomem decisões em benefício da cooperação (ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010). Pode ser que os dois últimos aspectos dependam menos dos municípios e sejam mais complexos de introduzir a partir de estruturas como os consórcios. Todavia, a identidade regional, destacada como fundamental para o comportamento cooperativo, como destacado por Abrucio, Sano e Sydow (2010), é fator que pode e deve ser trabalhado a partir de um consórcio intermunicipal.

A estrutura de um consórcio possui uma disposição organizacional mínima, composta de: Assembleia Geral; Conselho Fiscal; Conselho Administrativo; Diretoria Executiva; Recursos Humanos; Divisão por Programas; Área Geográfica; Função. E, para efeitos deste capítulo, abordaremos o papel da Liderança Executiva, geralmente desempenhada pelo profissional à frente do cargo de Diretor Executivo¹.

Este capítulo dará luz às discussões desse cargo dentro do consórcio, abordando as suas atribuições, pensando no papel central da Liderança, além de apontar três *frames* – divididos através dos relatos de três autores do capítulo que ocupam o cargo dentro dos seus respectivos consórcios – que são como um fio condutor do capítulo, entre eles de um papel político, gestacional e institucional. Ao final, nas considerações finais, foi realizada uma tabela que abarca toda a discussão aqui feita.

1. É possível que se encontrem variações na nomenclatura do cargo, a depender de cada consórcio. Assim, como Diretor Executivo, é possível que o cargo de liderança executiva de um consórcio seja identificado por Secretário Executivo, Superintendente etc.

O PAPEL DA LIDERANÇA EXECUTIVA EM UM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Antes de entrarmos nas responsabilidades de uma Liderança Executiva, vale ressaltar que essas Lideranças podem receber nomes diferentes em cada consórcio, como diretor executivo, secretário executivo, líder executivo e superintendente, entre outros. Apesar das diferentes nomenclaturas, tais nomes representam o mesmo cargo e que, para fins deste capítulo, intitulamos liderança executiva.

A instância máxima dentro de um consórcio é a Assembleia Geral, composta dos prefeitos dos municípios consorciados. Entretanto, é a figura do líder executivo que, em muitos casos, está por trás do cotidiano do consórcio. A Diretoria Executiva de um consórcio é constituída, via de regra, por um diretor-geral e/ou administrativo, que são escolhidos pela Assembleia Geral. Suas funções, que podem apresentar variações de organização para organização, competem desde estratégias administrativas e financeiras até as políticas ou de relacionamento institucional.

Um dos principais papéis da liderança executiva de um consórcio talvez seja manter a união dos municípios, como um interlocutor entre os entes e toda a estrutura do consórcio. O líder deve ouvir as demandas dos prefeitos e articulá-las para que sejam implementadas de maneira conjunta, sem que nenhum município seja preterido do processo e que todos sejam atendidos da melhor forma possível.

Um dos principais objetivos desse cargo, segundo a Diretora Executiva do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), Ida Franzoso, é potencializar a cooperação entre os entes consorciados com vista a equacionar os problemas que se apresentam à administração pública, propiciando alternativas práticas e efetivas para o encaminhamento de questões que, na maioria das vezes, não podem ser resolvidas em um único município. Assim, tal objetivo aprimora a construção da identidade regional, um dos pilares dos consórcios intermunicipais.

Vale ressaltar que, em algumas práticas de consorciamento, a Liderança Executiva tende a cumprir a mesma missão frente a governança proposta, isto é, estar atento à comunicação administrativa, ao relacionamento com os entes consorciados, autonomia administrativa, compatibilização da agenda regional, representação institucional e a importância de uma atuação de facilitador.

Além disso, outro desafio dessa liderança é articular a transição de novos gestores que chegam ao consórcio, garantindo a perenidade da estrutura e a coesão e a continuidade das ações trabalhadas por outras gestões, evitando, assim, a descontinuidade de políticas públicas. Esse processo, que tem como marco legal as eleições municipais, tende a ocorrer a cada quatro anos, porém pode ser encurtado se olharmos para a alternância de secretários municipais – figuras-chave para as discussões sobre políticas públicas dentro dos consórcios. Dessa forma, após o término das eleições, as lideranças executivas dos consórcios tendem a organizar encontros entre os novos chefes dos executivos municipais para que seja realizada a apresentação do consórcio, de seu funcionamento e de seus projetos. Depois da posse do novo mandato em uma prefeitura, o Líder Executivo convida as Câmaras Técnicas e seus respectivos gestores para dar continuidade ao trabalho².

Por meio de relatos daqueles que ocupam o cargo de Liderança Executiva no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema, AMVAPA, no Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul, CODIVAR, e no Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema, CIVAP, vê-se a complexidade da rotina das atividades atribuídas. A pessoa investida nessa função desenvolve as atividades de administração geral do consórcio, bem como se torna a ponte entre a rotina administrativa com a agenda política regional, conectando isso ao planejamento do consórcio.

2. Processos de acordo com as práticas do CIVAP.

Além das atribuições exemplificadas acima, a Liderança Executiva, a depender da estruturação do consórcio, pode possuir algumas atividades que, para fins analíticos, serão divididas nos seguintes grupos: I) papel de articulação política, II) papel de gestão e III) papel institucional. O primeiro grupo, intitulado como articulação política, tem como foco a articulação entre os municípios consorciados e seus respectivos governos.

Já o papel de gestão abarca a estruturação administrativa dos serviços, o cuidado com o quadro de pessoal e a respectiva remuneração, além de contratar, enquadrar, promover práticas dos atos relativos ao pessoal administrativo, obedecendo aos parâmetros legais pertinentes. Por fim, o papel institucional pode ser exemplificado com a representação dos consórcios em fóruns como a Rede de Consórcios, o diálogo com a academia e organizações do terceiro setor, entre outros.

Assim, a próxima seção se utilizará de casos reais de atuação de lideranças executivas de consórcios intermunicipais para verificar se de fato esses *frames* analíticos se verificam na prática.

EXEMPLOS PRÁTICOS DA ATUAÇÃO DE UMA LIDERANÇA EXECUTIVA EM CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Para compreender os desafios da Liderança Executiva, é preciso trabalhar com exemplos práticos, aprendendo sobre a rotina daqueles que cumprem essa tarefa. Assim, daremos luz aos três consórcios trabalhados ao longo deste capítulo: AMVAPA, CODIVAR e CIVAP. E, como fonte para o subcapítulo, usaremos o relato de Wilber Rossini, Diretor Executivo do CODIVAR, a fim de identificar os três aspectos elencados acima em sua liderança no consórcio.

Os três consórcios elencados trabalham com pastas organizadas em Câmaras Técnicas (CTS). Estas, por sua vez, são colegiados formados por dirigentes municipais de determinado tema no âmbito dos consórcios. Os colegiados têm como propriedade promover o diálogo e equalizar

as disparidades técnicas entre os municípios consorciados (CARNEIRO; HSIA, 2019). Tais Câmaras resultam em uma construção de vínculos entre os gestores municipais, onde são construídas as estratégias de diálogo pela Liderança Executiva.

A referência mais importante para o cargo, pensando na atribuição de gestão, é o estudo das pautas das convocações das Assembleias que foram realizadas nos últimos meses, para a compreensão do que foi debatido e registrado em ata. Tal documento resulta na memória das ações do Consórcio, dando luz ao conteúdo dos assuntos discutidos e respeitando a continuidade das políticas públicas de interesse dos territórios agrupados, formando assim um aspecto importante da gestão que o líder deve possuir.

O contato com a agenda do Presidente do Consórcio, o controle e a condução da agenda das Câmaras Técnicas, das convocações das Assembleias, respostas e encaminhamentos de e-mails, secretariar reuniões, planejar encontros, filtrar conteúdos, administrar conflitos e interesses corporativos são atribuições de articulação política da Liderança Executiva.

Os Consórcios, muitas vezes, são vistos pelos colaboradores das prefeituras como uma espécie de governo regional. Isso se dá ante a representação política perante a União e o Estado. A estrutura administrativa de um Consórcio não reserva similaridade com a organização dos entes federativos: no Consórcio não há a obrigatoriedade de construção de departamentos para atender a todas as políticas públicas regionais, inexistindo a exigência, então, dessa representação de governança setorial para a região.

Devido a isso, é possível apontar que não há uma estrutura de apoio para a evolução das ações voltadas ao desenvolvimento de todas as políticas públicas, como para a educação. Nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, a Secretaria de Educação é separada do Turismo e do Meio Ambiente, por exemplo. Todavia, não há em Consórcios a institucionalização de um organograma de diretorias semelhante ao dos

entes federativos, com diversas diretorias atendendo as mais diversas secretarias dos municípios.

Nos consórcios, há uma estrutura mínima patrocinada pelas mensalidades dos municípios, por meio de um contrato de rateio, o que possibilita ao Consórcio contratar funcionários para ter apoio administrativo, contratação de serviço contábil, pagamento de aluguel de sala e aquisição de equipamentos, entre outras despesas decorrentes da rotina de trabalho. É através dessa estrutura, por exemplo, que se responde ao suporte à prática de reuniões dos Prefeitos em Assembleias do Consórcio. Atendem-se também, na realização de todos os projetos, políticas e programas capitaneados pelo consórcio e por todos os serviços prestados aos municípios consorciados.

No que se refere à autonomia administrativa, é possível afirmar que a função da Liderança Executiva está investida nas atribuições previstas aos cargos de provimento em comissão, os quais prioritariamente desenvolvem atribuições de assessoramento, chefia e direção, como referido anteriormente.

Outro tópico importante de frisar e que está diretamente ligado à gestão da liderança é a rotina de reuniões à qual esta deve estar atenta. Ela deve ser exercida por pessoas aptas ao diálogo com as mais diferentes representações políticas da região, bem como deve ser incumbida por um indivíduo com habilidades para a condução de reuniões importantes que darão andamento ao Consórcio. Isso deve ser levado em consideração, uma vez que existem infindáveis indicações de conexões com o setor público, municípios consorciados, gestores municipais, lideranças regionais, sem considerar os agentes políticos que atuam na região. Assim, pode-se observar uma característica de coordenação da diretoria.

O hábito de planejamento da pauta das Assembleias, em conjunto com a presidência do Consórcio, também é responsabilidade da Liderança Executiva. Esta, por sua vez, escuta e recebe propostas das instituições parceiras que têm como objetivo encontrar o Consórcio para apresentar

algum assunto ou proposta de trabalho a fim de atender os municípios associados. Também encaminha indicações de tema ao Presidente do Consórcio, a ser abordado em Assembleia, sem se esquecer da aprovação de assuntos de ordem administrativa (contratações, alteração estatutária, aquisições e aprovação de moções). Tais funções são sempre realizadas mediante ajustes com a Liderança Executiva.

No que se refere a representação institucional, a maior autoridade dentro de um Consórcio é o Presidente. No entanto, na ausência dessa execução política, a Liderança Executiva representará o Consórcio perante as Câmaras Técnicas e outras reuniões as quais o Prefeito-presidente não possa comparecer. Um exemplo prático é a representação do Consórcio perante as atividades do Programa Melhoria da Educação no Município³.

A identificação do papel estrategista da gestão e articulação política deve estar dentro do coração do Líder Executivo, aliando-se à proposta de integração dos municípios, a fim de atender as demandas locais. É essencial a habilidade de um gerenciamento de informações, com a intenção de identificar as necessidades da boa relação interpessoal, garantindo um ambiente favorável à informação, reconhecendo os pontos de possíveis conflitos, propondo soluções inteligentes e integrando aos objetivos do Consórcio.

Por fim, é importante que as habilidades e competências da Liderança Executiva – entre elas o perfil dinâmico, agregador, criativo, articulados de estratégias – estejam conectadas ao Presidente do Consórcio, ajudando-o para que o Consórcio ganhe cada vez mais confiança na comunidade e estrutura para a entrega de apoio aos municípios, aperfeiçoando a gestão e engajando as demais equipes em uma visão de longo prazo.

3. Programa desenvolvido por meio da parceria entre a Fundação Itaú Social e a Oficina Municipal. O objetivo do projeto é formar gestores municipais de Educação de modo a contribuir com o aprimoramento dos processos e das estruturas de gestão educacional. Foi a partir de 2013 que o programa passou a ser realizado em parceria com Consórcios Intermunicipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica claro que a literatura carece da temática de Liderança Executiva dentro dos consórcios. Ao pesquisarmos sobre o tema, pouco se fala e se sabe sobre um papel tão primordial dentro de um consórcio intermunicipal. Muito se fala sobre o modelo consorciado, como formar um modelo de cooperação intermunicipal, mas pouco se diz sobre a organização interna de um consórcio, ou até mesmo sobre quais são os papéis fundamentais para que um consórcio seja colocado de pé. É através das pessoas que compõem a Liderança Executiva que o consórcio se constitui, se organiza e consegue alcançar os seus objetivos.

A Liderança Executiva, como trabalhado ao longo do texto, possui três características fundamentais: articulação política, gestão e área institucional. É a partir delas que a diretoria se organiza e a rotina do consórcio se constrói. O esquema abaixo tem como objetivo filtrar os *frames* trabalhados no capítulo e identificar as principais atribuições relacionadas a cada um deles.

1. Articulação política:

- Articular o contato entre os municípios consorciados;
- Articular a agenda dos prefeitos dos municípios consorciados;
- Manter a união dos municípios consorciados;
- Escutar as demandas dos prefeitos;
- Potencializar a cooperação;
- Harmonizar os diversos partidos políticos.

2. Gestão:

- Estruturar os serviços administrativos;
- Cuidar do quadro de pessoal;
- Organizar as pastas das Câmaras Técnicas;
- Propor estruturação administrativa, com cuidado do quadro de pessoal, contratação de pessoal administrativo;

- Propor a requisição de servidores municipais para prestar serviços no consórcio e elaborar as propostas orçamentárias anuais;
- Providenciar a elaboração do balanço, balancetes e do relatório de atividades anuais;
- Autorizar compras dentro dos limites orçamentários;
- Autenticar livros de atas e de registros próprios do Consórcio;
- Propor a contratação de serviços de terceiros, assinaturas de convênios e formas de relacionamento com órgãos municipais, estaduais e federais;
- Elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidas ao consórcio;
- Contatar a agenda do Presidente do Consórcio, controlar e conduzir a agenda das CTs;
- Construir o planejamento de trabalho com a equipe de colaboradores do Consórcio;
- Agendar e enviar pautas programadas para o Presidente do consórcio;
- Registrar a ata das discussões, deliberações e encaminhamentos;
- Produzir dinâmicas de trabalho, elaboração e planejamento de projetos;
- Identificar as necessidades da boa relação interpessoal.

3. Área institucional:

- Representar o consórcio em fóruns;
- Dialogar com a academia e organizações do terceiro setor.



Wilber Rossini

Advogado, Diretor Jurídico Câmara Municipal de Barra do Turvo (2009-2012), Coordenador Jurídico da Prefeitura Municipal de Barra do Turvo (2013), Superintendente do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (2013-2020), Líder de Articuladores Regionais FGV desde setembro 2020.



Lair Antônio Azevedo Silva

Diretor Executivo do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema, funcionário aposentado do Banco do Brasil. Trabalhou sempre ligado à carteira agrícola do banco. Formação no nível médio.



Ida Franzoso

Diretora Executiva do CIVAP. Química, formada pela Universidade Estadual de Londrina-Paraná. Lecionou Ciências Exatas durante 23 anos na rede Pública de Ensino do Estado de São Paulo. Foi Vereadora do Município de Pedrinhas Paulista de 1993 a 1996. Foi Prefeita do Município de Pedrinhas Paulista de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. Foi Presidente do CIVAP e Civap/Saúde nos anos de 1998-1999-2001-2004.



Renata Greco

Administradora Pública pela Fundação Getúlio Vargas – EAESP (FGV-EAESP), com especialização em clínica psicanalítica pelo Instituto Sedes Sapientiae. Fundadora do Tamo Junto FGV, modelo de monitoria e aulas de reforço voluntárias, de alunos para alunos, como uma ferramenta para a superação de barreiras da defasagem escolar.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. & SYDOW, C. T. *Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas*. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

CARNEIRO, José Mario Brasileiro; HSIA, Pedro Murgel. Consórcios intermunicipais e câmaras técnicas: da municipalização à regionalização da educação. In: CARNEIRO, José Mario Brasileiro; BRITO, Eder dos Santos (Org.). *Consórcios Intermunicipais e políticas públicas regionais*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília, 2016.

