

A IMPORTÂNCIA DO REGIME DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL SER CONTEMPLADO NO TEXTO DA LEI DO NOVO PNE

Objetivo

A colaboração é essencial para articular melhor as ações entre os entes federativos e na passagem dos ciclos educacionais. Uma rede específica de ensino não deve ser a única responsável pelos estudantes, que devem ter seus direitos garantidos pelo Estado brasileiro, cuja organização federativa é mais efetiva num modelo cooperativo.

As duas principais estruturas institucionais do Regime de Colaboração Intermunicipal, os consórcios e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), têm avançado de forma gradual e gerado boas práticas, resultando em melhorias significativas na política educacional local. No entanto, sua abrangência ainda é limitada, e precisa ser conhecida e disseminada, especialmente no Plano Nacional de Educação (PNE) na próxima década.

Autores

Esta nota técnica foi redigida pelo professor e pesquisador Fernando Abrucio, da FGV SP, e pela Rede de ADEs do Brasil – aliança formada por Dirigentes Municipais de Educação e educadores que lideram os 22 Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) em vigor no país, além de pesquisadores e educadores de referência no país e dos Instituto Positivo, ICEP, Roda Educativa e Cidade Escola Aprendiz.

Contextualização

O Brasil precisa de um planejamento de longo prazo para sua política educacional e o Plano Nacional de Educação (PNE) é o instrumento adequado para realizar esse objetivo. Por meio do PNE, o país define suas metas educacionais, derivadas de um diagnóstico construído pela sociedade e pelo Congresso Nacional. A partir dessa lista de prioridades, mecanismos de avaliação e monitoramento são construídos para acompanhar e cobrar os governos, além de gerar informações para o aprendizado das políticas públicas.

O sucesso desse modelo, no entanto, depende da construção de uma governança colaborativa.

A experiência dos dois últimos Planos Nacionais de Educação revela que sem uma institucionalidade que articule, engaje e cobre os entes federativos que são responsáveis pela política educacional, a grande maioria das metas não será alcançada plenamente. Embora ainda não haja um Sistema Nacional de Educação que tenha um papel similar ao SUS na Saúde, já há uma ideia presente na Constituição de 1988 que pode dar especificidade à governança educacional: o conceito de Regime de Colaboração.

Governança Colaborativa

Num sentido geral, o Regime de Colaboração no Brasil significa a necessidade de se ter formas de coordenação e cooperação entre a União, os estados e municípios na construção e implementação da política educacional. Essa ideia motriz, na verdade, pode ser usada não só para pensar um modelo cooperativo de gestão e provisão territorial da política educacional, mas também para conceber toda a dinâmica educativa como um conjunto de teias de apoio e atuação conjunta entre atores e organizações. O gráfico abaixo resume essa ideia:

Governança Colaborativa na Educação: Modelo Geral



Fonte: Baseado em Abrucio, Fernando Luiz; Segatto, Catarina Ianni; Marques, Fernanda Castro (2022). Colaboração 360 graus na Educação. GV Executivo, vol.21, n.2, abril/junho. São Paulo.

Tendo como epicentro a escola, a governança colaborativa perpassa formas de colaboração entre todos os atores e organizações listados no gráfico. São elas: a cooperação intra e interescolar, o diálogo com as comunidades/famílias, a articulação com o MEC e as Secretarias de Educação, as relações intersetoriais que afetam o sistema de ensino, as parcerias com organizações da sociedade, o apoio das instituições de justiça e controle e, sobretudo, a dinâmica federativa, que envolve relações intergovernamentais horizontais – entre municípios e entre estados – e verticais – entrelaçamento entre União, estados e municípios.

Todas essas teias colaborativas são essenciais para o bom funcionamento da Educação em diferentes momentos. Do ponto de vista da engrenagem da política pública, contudo, a questão federativa é a peça-chave, uma vez que os governos são os responsáveis últimos pela formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão/aprimoramento do sistema educacional. O federalismo educacional tende a atuar de forma mais efetiva se organizada por uma governança colaborativa devido a quatro razões.

Em primeiro lugar, porque o planejamento geral da política educacional e o aprendizado com as melhores práticas depende de maior diálogo e atuação conjunta entre a União, os estados e os municípios. Não haverá um PNE bem-sucedido se não houver uma comunicação constante, em pé-de-igualdade, entre os três entes federativos, para que possa acompanhar, avaliar, revisar e aperfeiçoar constantemente o Plano. Isso seria mais solidamente garantido pela criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que contivesse fóruns federativos para definir as prioridades e formas de alcançá-las, e nos quais imperasse a autonomia e a colaboração dos níveis de governo, inclusive com a participação de atores sociais e representantes dos profissionais da Educação.

O sucesso do PNE não depende apenas do processo decisório e do seu acompanhamento. A qualidade da implementação da política educacional faz toda a diferença. E aqui está a segunda razão de se ter uma governança colaborativa no plano federativo: a possibilidade de fragmentação e descoordenação derivadas das competências constitucionais. As etapas e modalidades da Educação Básica podem ser ofertadas pelos municípios, estados e mesmo pela União, no caso do Ensino Médio. A divisão do que cabe a cada um não é estanque, pois o Ensino Fundamental, por exemplo, pode ser

fornecido tanto por governos municipais como por estaduais, e essa distribuição é bastante diversa por todo o território nacional.

A governança colaborativa é essencial no federalismo educacional brasileiro, em terceiro lugar, porque há desigualdades socioeconômicas e de capacidades estatais entre os entes federativos, especialmente entre os municípios. Por isso, o Governo Federal e os estados precisam atuar colaborativamente junto aos governos locais para fornecer apoio e induzir melhores práticas de ensino. Sem essa articulação federativa, não haverá avanço na Educação com equidade, nem a construção de capacidades locais que cheguem às escolas e as tornem mais autônomas e solidárias entre si.

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é um bom exemplo de articulação federativa que, a um só tempo, pode melhorar a articulação entre os entes e reduzir a desigualdade em termos de capacidade de implementação das políticas educacionais. Quanto mais programas forem organizados de forma coordenada e cooperativa no plano da Federação, tanto mais será possível obter avanços nas fases escolar da Primeira Infância, da alfabetização, do Fundamental II e do Ensino Médio.

Regime de Colaboração Intermunicipal

Há ainda uma quarta razão para se apostar na governança colaborativa no federalismo educacional brasileiro que é, ainda, pouco desenvolvida e precisa ter um espaço maior no PNE. Trata-se da cooperação intermunicipal, elemento fundamental para alavancar capacidade de os governos locais construir melhores políticas educacionais.

É importante frisar a importância e a necessidade de se ter municípios mais fortes e autônomos na produção de políticas públicas. Entretanto, a maioria dos governos locais tem grandes dificuldades de resolver sozinho seus problemas, por conta de suas fragilidades em termos de capacidades estatais. Por isso, a cooperação intermunicipal é um instrumento institucional no federalismo educacional brasileiro para viabilizar o processo de descentralização, incluindo o fortalecimento institucional das escolas.

A cooperação intermunicipal permite, inicialmente, a construção de uma identidade regional entre seus associados, gerando colaboração em termos de diagnóstico, implementação de políticas e aprendizado ampliado. Também

possibilita a articulação conjunta em políticas muito difíceis de serem realizadas individualmente pela maioria dos municípios (quase 70% deles têm até 20 mil habitantes), como formação continuada de professores, para citar um ponto central na agenda educacional. Formas de cooperação entre as municipalidades podem viabilizar, ainda, uma governança multinível, facilitando o apoio e a parceria com a sociedade e as universidades, que podem ser um canal para aumentar a capacidade de gestão local. Por fim, quanto mais houver associativismo local, em formatos como o dos consórcios ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), maiores as chances de se criar um ambiente de disseminação de boas práticas locais, fator importante na melhoria da Educação brasileira e na redução das desigualdades territoriais.

Embora aparentemente tenha apenas um alcance local, a cooperação intermunicipal pode ser um dos principais instrumentos de alavancagem e sustentação do PNE porque o sucesso do Plano depende, em grande medida, da capacidade de gestão municipal e regionalizada da política educacional. A ponta do sistema de ensino tem de ser reforçada e aprimorada, e a governança colaborativa, como a presente na cooperação intermunicipal, é o melhor meio de se chegar a esse objetivo. O fortalecimento da colaboração entre os municípios, no fundo, cria as condições para uma transformação profunda, de longo prazo, baseada num aprendizado espreado territorialmente para todo o país.

O grande problema é que a cooperação intermunicipal na Educação ainda é baixa no Brasil, seja frente ao universo total de municípios, seja em comparação a outras importantes políticas públicas, como Saúde e Meio Ambiente, ou mesmo Assistência Social e Turismo.

Os municípios, sobretudo os de pequeno e médio portes, enfrentam desafios que vão desde a limitação de recursos financeiros e a dificuldade em administrá-los de forma eficiente até questões operacionais mais simples, como ajustes no transporte escolar. Muitas vezes, essas demandas não são atendidas de maneira ágil pelos governos estadual e federal, forçando as administrações locais a adotarem soluções isoladas e temporárias.

O Brasil é um país de grande diversidade territorial, e essa variação se reflete nas dificuldades enfrentadas pelas diferentes regiões. Os obstáculos vividos por cidades situadas na Amazônia, por exemplo, são bastante distintos daqueles observados em municípios do Rio Grande do Sul. Dentro de um

mesmo estado, há realidades tão contrastantes que parecem pertencer a nações diferentes. Diante desse contexto, é essencial que a gestão das redes de ensino leve em consideração as especificidades locais, adotando uma abordagem diferenciada para cada realidade.

Essa necessidade de adaptação tem estimulado, nos últimos anos, a criação de parcerias entre municípios próximos, resultando no surgimento de iniciativas como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e os Consórcios com grupos técnicos voltados à Educação.

Consórcios

A forma mais comum de associativismo territorial entre municípios são os consórcios intermunicipais. Ao optarem pelo consórcio intermunicipal, os governos locais procuram obter benefícios com a cooperação entrelaçada, que podem ser de várias naturezas, como o ganho de escala na produção de um serviço, o ataque a um problema comum, a criação de capacidades administrativas de forma conjunta, a maior facilidade em atrair parceiros sociais e a possibilidade de alguns municípios com mais recursos ou capacidades gerenciais ajudarem outros, com um ganho mútuo porque haverá algum grau de vantagem a todos que moram naquela região geográfica.

Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)

Entre as experiências de cooperação entre municípios, destacam-se os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, que têm se mostrado soluções eficazes para fortalecer a gestão educacional e enfrentar desafios comuns de forma integrada.

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

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) são formados por municípios de uma mesma região geográfica que, representados por seus Dirigentes Municipais de Educação e equipes técnicas das Secretarias de Educação, estabelecem um compromisso flexível de cooperação mútua. Esse modelo de colaboração horizontal tem como objetivo definir e implementar metas conjuntas para aprimorar a qualidade da Educação Pública local em curto, médio e longo prazos.

A atuação dos ADEs é adaptada às necessidades específicas de cada território. Enquanto alguns priorizam o fortalecimento da gestão financeira das Secretarias de Educação, outros investem na capacitação de diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Há também ADEs que concentram esforços na solução de desafios educacionais críticos, como a melhoria da infraestrutura escolar, o avanço do processo de alfabetização, a redução da evasão escolar e a correção da distorção idade-série.

O número de ADEs no Brasil tem crescido significativamente. Na metade de 2024, já eram contabilizados 22 territórios colaborativos, distribuídos em diversas regiões do país: ADE Alto Solimões (AM), ADE dos Guarás (MA), ADE dos Balaios (MA), ADE Vale do Pindaré (MA), ADE Adera (MA), ADE Baixada Maranhense (MA), ADE GE 4 (PI), ADE GE 5 (PI), ADE Chapada Diamantina (BA), ADE Agreste Litoral (BA), ADE Abr'Olhos (BA), ADE Parecis (MT), ADE Adetam (MG), ADE GRIFE (MS), ADE Conexões do Itaúna (ES), ADE Piraquê Açu (ES), ADE Noroeste Paulista (SP), ADE Litoral Paranaense (PR), ADE Granfpolis (SC), ADE CoGemfri (SC), ADE Serra Catarinense (SC) e ADE Norte Gaúcho (RS).

Essa expansão é impulsionada pela **Rede de ADEs do Brasil**, uma aliança que reúne Dirigentes Municipais de Educação e educadores responsáveis pelos 22 ADEs em funcionamento no país. A iniciativa conta ainda com o apoio de organizações como o Instituto Positivo, ICEP, Roda Educativa, Itaú Social e Cidade Escola Aprendiz, além da colaboração de pesquisadores e especialistas em Educação.

Regime de Colaboração Intermunicipal no novo PNE

As duas principais formas institucionais de Regime de Colaboração Intermunicipal, os consórcios e os ADEs, têm crescido lentamente e produzidos

boas práticas, com resultados relevantes na melhoria da política educacional local. Porém, a escala é ainda bastante insuficiente, tanto mais se for levado em conta o desafio de implementar o PNE por todo o país nos próximos dez anos com uma gestão municipal e regionalizada mais efetiva e equitativa.

Com base neste diagnóstico, lastreado na centralidade da governança colaborativa para o sucesso do próximo PNE, propõe-se aqui que a cooperação intermunicipal tenha um papel mais destacado como ferramenta institucional viabilizadora e que seja contemplada no Plano Nacional de Educação.

Cordialmente,

Pesquisador da FGV

Fernando Luiz Abrucio
CPF: 163.841.328-26
fabrucio@gmail.com

Catedrático da USP de Ribeirão Preto

Mozart Neves Ramos
CPF: 185.030.714-87
mozartnramos@gmail.com

Todos pela Educação

Av. Paulista, 1294 – 19º andar – Conjunto 19 A, Cerqueira César, São Paulo, SP
CNPJ: 10.477.478/0001-60

Instituto Positivo

Av. Cândido Hartmann, 1.400, Bigorriho, Curitiba, PR
CNPJ: 11.820.490/0001-90

Roda Educativa

Rua Capitão Prudente, 165, São Paulo, Pinheiros, SP
CNPJ: 50.052.968/0001-30

Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP)

Rua Heliodoro de Paula Ribeiro, 544, Tamboril, Salvador, BA
CNPJ: 08.542.264/0001-89

Cidade Escola Aprendiz

Rua Gen. Jardim, 660 - Vila Buarque, São Paulo, SP
CNPJ: 03.074.383.0001/30

ADE Alto Solimões – AM

Alcione Guimarães de Oliveira – SME de Tonantins e Presidente do ADE
CPF: 698.325.282 - 91
alcyonnyguimaraes@gmail.com

ADE Adera – MA

Karla Janys Nascimento – Pr. da Undime MA, SME de Açailândia e Líder do ADE ADERA
CPF: 466.645.303-25
karlajnascimento@hotmail.com

NOTA TÉCNICA

ADE dos Guarás – MA

Maria Gorethi dos Santos Camelo – Assessora técnica do ADE

CPF: 74176676353

gorethicamel@gmail.com

ADE Balaio – MA

Hilton César Neves da Silva – Assessor do ADE Balaio

CPF: 450.151.203-20

neveshcns@hotmail.com

ADE Vale do Pindaré – MA

Rita Maria Trindade Santos – SME e Líder do ADE Vale do Pindaré

CPF: 303.452.863-91

ritatrindadesantos@gmail.com

ADE Baixada Maranhense – MA

Suely de Jesus Lobato – Líder do Arranjo

CPF: 56393288353

su-lobato@hotmail.com

ADEs GE4 – PI

Antonio de Sousa Silva – Coordenador dos ADEs GE4/GE5

CPF: 006612653-31

antonioSilva21@gmail.com

ADE GE5 – PI

Antonio de Sousa Silva – Coordenador dos ADEs GE4/GE5

CPF: 006612653-31

antonioSilva21@gmail.com

ADE Agreste Litoral Norte – BA

Cristina Mattos – Chefe de Gabinete de Acajutiba (Ex-SME)

CPF: 388.881.575-49

cristinamattos_edc@hotmail.com

ADE Chapada Diamantina e Regiões – BA

Ricardo Matos Berbel – Líder do ADE Chapada

CPF: 812.838.065-68

ricberbel@hotmail.com

Leila Soares Santana – Líder do ADE Chapada

CPF: 997.402.065-49

leilasoares767@gmail.com

Simone Ferreira de Oliveira – Líder do ADE Chapada

CPF: 939.904.485-87

simonefoliveira2@gmail.com

ADE Abr'olhos – BA

Carlos Lindemberg Muniz – SME e Líder do ADE ABR'OLHOS

CPF: 579.393.065-53

carloslindemberg@msn.com

ADE Piraquê-Açu – ES

Giucirlene Pereira de Bortoli – Pedagoga do ADE Piraquê-Açu

CPF: 102.194.447-57

gilcirlene@yahoo.com.br

ADE Conexões do Itaúnas – ES

Marcelo Lirio da Silva – um dos líderes do Arranjo

CPF: 096.052.057-00

marcelo.lsilva1@educador.edu.es.gov.br

ADE Adetam – MG

Adriano de Sousa Sá – Diretor do ADETAM
CPF: 119.249.106-83
adriano.sa.professor@gmail.com

ADE Parecis – MT

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa - articulador do ADE
CPF: 889319433-34
bartolomeu.sousa@gmail.com

ADE Grife costa Leste – MS

Adriana Alves Franco de Paula – líder do Arranjo
CFP: 82669260187
drize.dito@gmail.com

ADE Noroeste Paulista – SP

Ederson Marcelo Batista – SME de Votuporanga, Coordenador do ADE e Vice-presidente da Undime SP
CPF: 222.092.928-08
marcelobatista@votuporanga.sp.gov.br

ADE LITORAL PARANAENSE – PR

Adriana Assumpção – SME de Morretes
CPF: 024.829.999-95
assumpcao.adri@gmail.com

ADE CoGemfri – SC

Gilmara da Silva – Coordenadora do CoGemfri
CPF: 618.810.239-15
educacao@amfri.org.br

ADE Granfpolis – SC

Bianca Silveira da Rosa – Articuladora do ADE Granfpolis
CPF: 089.492.289-04
educacaogranfpolis@gmail.com

ADE Serra Catarinense – SC

Carlos Eduardo Moreira da Silva – Um dos líderes do ADE Serra Catarinense e Coordenador de Projetos do Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense – CISAMA
CPF: 738462367-72
carlosetuardomoreira@yahoo.com.br

ADE Norte Gaúcho – RS

Samir Casagrande – Coordenador do Comitê Articulador do ADE
CPF: 02684436029
casagrandesamir11@gmail.com