

JOÃO ERNESTO NICOLETI

**ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO: UMA ALTERNATIVA PARTILHADA
DE GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**



ARARAQUARA – SP
2014

JOÃO ERNESTO NICOLETI

**ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO:
UMA ALTERNATIVA PARTILHADA DE GESTÃO
MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO**

Tese de doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Ribeiro

ARARAQUARA – SP
2014

Nicoleti, João Ernesto

Arranjos de desenvolvimento da educação : uma alternativa
partilhada de gestão municipal da educação / João Ernesto Nicoleti –
2014

132 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras
(Campus de Araraquara)

Orientador: Ricardo Ribeiro

1. Educação -- Desenvolvimento. 2. Consórcios.
3. Escolas -- Descentralização. 4. Política e educação. I. Título.

JOÃO ERNESTO NICOLETI

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA ALTERNATIVA PARTILHADA DE GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Data de aprovação: 30 de setembro de 2014.

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Ricardo Ribeiro – Doutor
Departamento de Educação Escolar
Universidade Estadual Paulista/Araraquara.

Membro Titular: Maria Teresa Micelly Kerbauy – Doutora
Universidade Estadual Paulista/Araraquara.

Membro Titular: Teise de Oliveira Guaranha Garcia – Doutora
Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto

Membro Titular: **Maria SÍvia Azarite Salomão – Doutora**
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Catanduva

Membro Titular: **Hilda Maria Gonçalves da Silva – Doutora**
Universidade Estadual Paulista/ Franca

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico este trabalho a meu pai, Constantino, que está aprendendo enxergar o mundo com os olhos do coração e à minha mãe, Nair, que com o passar do tempo mostra-se mais valente para cuidar de todos nós.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus que me permite a realização de muitos projetos na vida pessoal e profissional.

À minha família, que me apoia nas decisões e me acompanha muito de perto na caminhada do dia a dia, em especial minhas irmãs, Cátia e Cacilda, que estão sempre ao meu lado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Ribeiro, que com muito conhecimento sobre gestão educacional, acreditou neste projeto de pesquisa e muito contribuiu para que se tornasse realidade.

Aos professores João Augusto Gentilini e Maria Teresa Miceli Kerbauy pelas contribuições no momento do exame de qualificação..

Aos professores Maria Teresa Miceli Kerbauy, Teise de Oliveira Guaranha Garcia, Maria Sílvia Azarite Salomão e Hilda Maria Gonçalves da Silva por compartilhar seus conhecimentos conosco no ato da defesa desta tese.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara pelas contribuições no decorrer do curso, fazendo com que os horizontes fossem ampliados.

Aos meus amigos desta caminhada de estudos, pelo compartilhamento de ideias e trabalhos no decorrer das disciplinas, seminários, cursos, leituras etc.

À minha amiga Marcela Lopes Gomes pelo acompanhamento e contribuições.

A todos que fizeram parte da minha trajetória de professor, em especial aos alunos das escolas públicas onde trabalhei e trabalho, pois são a razão e o combustível para minha busca de aperfeiçoamento profissional.

**Unidade não significa uniformidade.
A unidade pressupõe multiplicidade.**

Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932).

RESUMO

Esta pesquisa objetivou investigar os arranjos de desenvolvimento da educação como uma forma de organização entre vários municípios que possuem questões educacionais comuns e, em conjunto, encontram formas diferenciadas de resolver problemas e encaminhar questões para órgãos governamentais, fortalecendo-se mutuamente pela ação de arranjos educativos regionais. Para tanto, selecionou como objeto de análise o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo (ADENESP), uma alternativa que os municípios da região de Votuporanga encontraram para organizarem um Centro Regional de Políticas Educacionais. O trabalho está organizado em três etapas: a primeira refere-se aos consórcios entre União, estados e municípios das mais variadas formas, demonstrando que associação entre entes federados não é novidade; a segunda etapa contempla um estudo sobre o Parecer CNE/CEB nº 9/2011, que trata dos arranjos de desenvolvimento da educação; a terceira centra-se na experiência do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo, isto é, em seu processo de constituição e na análise das ações realizadas pelo arranjo a partir estudo de seus Relatórios Gerais. Nesta análise, os problemas encontrados pelos municípios membros do arranjo e apresentados como desafios para a gestão municipal são indicados em um diagnóstico construído a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Ministério da Educação, formando uma espécie de PAR Regional com o objetivo de nortear o trabalho do arranjo para que todos seus municípios possam oferecer uma educação de boa qualidade. A investigação conclui que a organização de municípios com proximidade territorial e características comuns em arranjos educativos pode se constituir como uma alternativa para o desenvolvimento de políticas educacionais para os municípios participantes, promovendo o desenvolvimento da educação regional e municipal.

Palavras-chave: Arranjo de Desenvolvimento da Educação. Descentralização da Educação. Educação Municipal. Consórcios Públicos. Políticas Educacionais Municipais.

ABSTRACT

This study sought to investigate educational development as a form of organization between several municipalities with common educational issues and, together, they found differentiated forms of problem-solving and forward questions to government organizations, strengthening each other through actions of these regional educational arrangements. To do so, the Arrangement of Development of Education in Northwestern São Paulo State (ADENESP) was chosen as the object of analysis. This was an alternative that the municipalities in the region of Votuporanga found to organize a Regional Center of Educational Policies. The work is organized in three stages: the first refers to the consortiums between the country, states and municipalities in the most varied ways, showing that association between federated entities is not new; the second stage includes a study on the concurring opinion CNE/CEB nº 9/2011, which discusses arrangements for educational development, as well as other legal milestones for the function of said arrangements; the third step focuses on the experience of Arrangement of Development of Education in Northwestern São Paulo State, in forming and analyzing the actions taken by the arrangement from the study of his General Reports. In this analysis, the problems found by the municipalities, which are members of the arrangement, are presented as challenges for the municipal administration and are indicated in a diagnosis built from the Articulated Action Plan (PAR) of the Ministry of Education, constituting a kind of Regional PAR with the aim of guiding the work of the arrangement, in order that all municipalities can offer a quality education. The investigation concludes that the organization of municipalities with territorial proximity and common features in educational development arrangements can constitute itself as an alternative to the development of educational policies for the participating municipalities, promoting the development of regional and municipal education.

Keywords: Arrangement of Educational Development. Decentralization of Education. Municipal Education. Public Consortia. Municipal Educational Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1. Número de Consórcios de acordo com a área de atuação	37
Quadro 2. Possibilidades de consórcios públicos em educação	39
Quadro 3. Perfil dos municípios do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo.....	71
Quadro 4. Número de habitantes, escolas e alunos de municípios com menos de 10 mil habitantes.....	75
Quadro 5. Número de habitantes, escolas e alunos de municípios acima de 10 mil habitantes.....	77
Quadro 6. Municípios que apresentaram IDEB igual ou superior a 7,0 em pelo menos uma edição (2009 e 2011)	79
Quadro 7. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Gestão Educacional	89
Quadro 8. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escol.....	92
Quadro 9. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Práticas Pedagógicas e Avaliação	94
Quadro 10. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISPAR	Associação de Consórcios e Associações Intermunicipais do Paraná
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADENESP	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo
AMA	Associação dos Municípios da Araraquarense
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ATP	Assistente Técnico Pedagógico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CD-ROM	Compact Disc Read-Only Memory
CEDAC	Comunidade Educativa
CEFETS	Centro Federal de Educação Tecnológica
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF	Constituição Federal
CGE	Campanha Global pela Educação
CIS	Consórcio Intermunicipal de Saúde
CLP	Centro de Liderança Pública
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COC	Sistema COC de Ensino
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPI	Consórcio Público Intermunicipal
DF	Distrito Federal
FDE	Fundo de Desenvolvimento da Educação
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação
IFSP	Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE-ESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola

PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PROEPRE	Programa de Educação Infantil e Ensino Fundamental de Fernandópolis
PROFUNCIONÁRIO	Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público
PROINFANCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
REMEC	Representação Regional do Ministério da Educação
SAREM	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar Municipal
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SECAD	Sistema de Educação Continuada a Distância
SEE-SP	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SMECT	Secretaria de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga
SOPROCAN	Sociedade Protetora da Criança e do Adolescente de Nhandeara
SUS	Sistema Único de Saúde
T&D	Treinamento e Desenvolvimento

TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFEV	Centro Universitário de Votuporanga
UPCME	União Paulista dos Conselhos Municipais de Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: UMA FORMA DE COLABORAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS MUNICÍPIOS	23
2.1. As possibilidades de consórcios públicos	28
2.2. Estímulos para implementação de consórcios públicos	36
3. A LEGISLAÇÃO COMO LEGITIMADORA DOS ARRANJOS EDUCACIONAIS EXISTENTES	41
3.1 Necessidade de Consorciamento entre Municípios.....	41
3.2 Relações Horizontais: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação como Nova Forma de Relação entre Entes Federados.....	52
4. ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (ADE NOROESTE PAULISTA): UMA NOVA VISÃO SOBRE EDUCAÇÃO REGIONAL.....	64
4.1. Análise dos relatórios de atividades Arranjo do Desenvolvimento da Educação no Noroeste do Estado de São Paulo	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS.....	119
 Anexo A – Carta de Princípios de Atuação e Responsabilização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo.....	 125
 Anexo B - Estatuto do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo	 130

1. INTRODUÇÃO

No início do ano de 2009, apresentei minha pesquisa de mestrado, orientada pelo Prof. Dr. Ricardo Ribeiro, cujo título foi “Ensino Apostilado na Escola Pública – Tendência Crescente nos Municípios da Região de São José do Rio Preto-SP”. Nesse trabalho, constatamos que, na região de São José do Rio Preto, delimitada pelo Polo 4 da União Paulista dos Conselhos Municipais de Educação – UPCME (composto de 41 municípios, dos quais 39 possuem menos de vinte mil habitantes), havia uma tendência de contratação de sistemas apostilados de ensino para fornecimento de material e formação de professores. No que diz respeito ao material, eram fornecidos para os estudantes as apostilas e CD-ROM e, como treinamento para os professores, eram ministradas palestras, de acordo com a periodicidade contratada pelo município.

Esse trabalho envolveu uma pesquisa com os responsáveis pela educação dos municípios, pois nos interessava descobrir qual motivo os levava a contratar um pacote que fornecia, por um valor consideravelmente alto, um produto cuja distribuição é gratuita para os estudantes (no caso, as apostilas substituem os livros didáticos distribuídos gratuitamente pelo Ministério da Educação), bem como um serviço que também faz parte dos diversos programas do governo referentes à formação de professores.

O estudo realizado mostrou que, em decorrência da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, principalmente a partir de 1996, os municípios considerados pequenos tiveram grande dificuldade de organização de suas redes de ensino, pois não havia experiência municipal com o ensino fundamental, uma vez que esses municípios trabalhavam somente com educação infantil, em creches e pré-escolas. Até os municípios que optaram por fazer parte de um sistema misto, com dependência das normas e supervisão da rede estadual de ensino por meio das diretorias regionais de ensino, passaram por essa dificuldade.

Embora os médios e grandes municípios do Estado de São Paulo possuíssem redes próprias de ensino fundamental, paralelas à rede estadual, essa prática não ocorria com os municípios menores. Estes foram motivados por um programa apresentado pelo governo estadual, denominado Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, instituído pelo Decreto nº. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, por meio do qual, de acordo com a

adesão dos municípios, poderia haver a municipalização parcial (apenas anos iniciais do ensino fundamental), ou total (anos iniciais e anos finais do ensino fundamental).

Outro fator determinante para a municipalização do ensino fundamental foi a implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e implantado nacionalmente em 01 de janeiro de 1998. A partir deste Fundo, a única maneira de os municípios receberem o retorno da parte dos impostos retidos pelo governo federal era por meio de matrículas de crianças e adolescentes no ensino fundamental. No caso do Estado de São Paulo, onde as matrículas estavam nas escolas estaduais, os municípios aproveitaram o decreto anteriormente citado e tomaram para si essas matrículas.

Todavia, as matrículas vinham acompanhadas de professores, propostas pedagógicas, formação de professores, organização não apenas de uma escola, mas de um conjunto de escolas que formaram a nova rede municipal de ensino, contendo as escolas de educação infantil e as de ensino fundamental. Nas entrevistas para a pesquisa do mestrado, esse foi o grande problema apresentado pelos responsáveis pela educação: a falta de estrutura municipal para trabalhar com essa complexidade. Nesse sentido, uma das alternativas encontradas para a organização da educação municipal foi a contratação de sistemas apostilados que ofereciam, além das apostilas, cursos de formação de professores e sistema de avaliação.

Ocorre que a contratação dos sistemas apostilados passou a representar muito mais do que uma organização de sistema, tornou-se também uma espécie de plataforma política dos prefeitos municipais que apresentavam a contratação de sistemas apostilados como sinônimo de uma educação com o nível das escolas particulares, consideradas de melhor qualidade. Essa apresentação política ocorria em grandes eventos e eram noticiadas como a garantia da qualidade da educação municipal pelos meios de comunicação locais.

Desse modo, verificamos que não se tratava apenas de buscar uma organização curricular, o que se evidenciava pela forma como ocorria a relação estabelecida entre municípios contratantes de sistemas apostilados de ensino e os próprios sistemas de ensino privados. Esses municípios alocavam recursos financeiros destinados à educação para a iniciativa privada (já que as apostilas têm um custo aluno/mês, enquanto os livros didáticos são distribuídos gratuitamente por meio do Programa Nacional do Livro Didático do MEC) e abdicavam da autonomia administrativa e pedagógica (pois conteúdos, material, sequência didática, avaliação, entre outros, ficariam sob a responsabilidade dos sistemas privados).

Consequentemente, essa prática devolveu o caráter centralizador das ações de planejamento da Educação, principalmente no que se referia ao currículo escolar. Dentre as mais contundentes justificativas da Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) para implantar a municipalização do ensino fundamental, figurava a necessidade da descentralização das ações educacionais para que as comunidades locais pudessem participar das decisões que envolvessem a educação. No entanto, as decisões deixaram de ser centralizadas na SEE-SP, mas passaram a ser centralizadas nos sistemas de ensino privados, tais como COC, POSITIVO, OBJETIVO, EXPOENTE, dentre outros.

Por ocasião das entrevistas com responsáveis pela educação municipal e/ou prefeitos municipais, efetuadas em nossa pesquisa de mestrado (NICOLETI, 2009), constatamos que a opção pela adoção dos sistemas apostilados e pela escolha do próprio sistema ficava a cargo do prefeito municipal, tornando-se bandeira de campanhas políticas: “a aquisição do sistema de apostila de hoje concorre com a construção da praça e do coreto de outrora” (ADRIÃO, GARCIA, BORGHI & ARELARO, 2009, p. 806). Como indica Junqueira (2009, s/n), “há ganhos incalculáveis em visibilidade eleitoral, já que as apostilas privadas dão a seus alunos a oportunidade de estudar com o mesmo sistema de ensino que seus pais não poderiam arcar na rede privada.

Não obstante, o desenvolvimento da dissertação de mestrado possibilitou abrir sendas para outras investigações sobre a municipalização do ensino fundamental. Neste sentido, a motivação para realizar esta pesquisa de doutorado reside no fato de que o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo deixou os municípios desprovidos de um centro de planejamento e de articulação das políticas educacionais entre os municípios. Cada um dos entes federados municipais ficou responsável pela organização de suas escolas, quer seja constituindo uma rede própria de ensino, quer seja em colaboração com o Estado por meio das Diretorias Regionais de Ensino.

Quando examinamos municípios de médio e grande porte, encontramos muitos que implantaram seus sistemas próprios de educação, com secretarias municipais dotadas de equipamentos e corpo técnico para planejamento e gestão da educação municipal. No entanto, ao analisarmos os municípios pequenos ou muito pequenos, não há estrutura para que a gestão educacional seja discutida e planejada de forma a atender a todas as necessidades apresentadas pela comunidade atendida pelas unidades escolares municipais.

Nesse contexto, constatamos uma grande dificuldade em elaboração e desenvolvimento de políticas educacionais em âmbito local. Por consequência, os municípios

passaram a buscar um centro de referência para elaboração e desenvolvimento destas políticas nos sistemas apostilados de ensino, estes deixaram de ser fornecedores de apostilas, materiais pedagógicos e cursos de formação de professores para serem os únicos, ou os mais influentes órgãos de planejamento educacional nesses municípios; como analisa Maria de Fátima Félix Rosar (2001), ao estudar a municipalização do ensino como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema educacional brasileiro:

A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral. Mas de determinados indivíduos em grupos. Para certas conjunturas, pode haver o deslocamento do poder do governo central para os governos locais que permita garantir a hegemonia dos grupos que detêm o seu controle. **Em outras situações, pode ser deslocando-o de uma instituição centralizada para outra também centralizada e ainda, em outras circunstâncias, pode ocorrer deslocá-lo do governo para o setor privado (...).** (ROSAR, 2001, p. 113, grifos nossos).

Em nossos estudos realizados no curso de mestrado, obtivemos a constatação de que a descentralização da educação em virtude da municipalização do ensino fundamental não trouxe, no que se refere aos municípios pesquisados, um aumento da participação dos indivíduos na esfera educacional, ocorrendo a predominância de pequenos grupos ligados às questões financeiras e administrativas dos municípios e não daqueles diretamente relacionados com a educação, que são gestores, professores, funcionários, pais de alunos e alunos e demais membros da comunidade escolar (NICOLETI, 2009).

O poder central de elaboração e desenvolvimento de políticas educacionais, constituído antes da municipalização pela Secretaria de Estado da Educação, ainda que de certa forma descentralizando algumas ações para as diretorias regionais de ensino, transferiu-se aos próprios municípios. Em sua grande maioria de pequeno porte, esses municípios passaram a ter uma “autonomia considerada inexistente” (ROSAR, 2011, p. 117) no que diz respeito à elaboração de suas políticas educacionais; utilizando-se da autonomia conquistada para a contratação de sistemas de ensino que inicialmente ofereceram material didático e formação de professores para posteriormente transformarem-se em centros de poder decisório.

Em contraposição a essa tendência de atribuir aos sistemas de ensino privados a organização dos sistemas municipais de educação, desponta atualmente um modelo de organização partilhada da educação – os arranjos educacionais – com destaque para a região

de Votuporanga, que possui um número significativo de municípios reunidos com a finalidade buscar, em conjunto, soluções para os problemas encontrados em cada um deles.

Esse novo modelo de agrupamento difere muito do modelo de contratação de sistemas privados. Neste último, há apenas um contrato de uma empresa que fornece material e treinamento para professores, sendo que, uma vez “adquirido”, o sistema apostilado passa a ser o total controlador do material e da forma como esse material será trabalhado em sala de aula. No novo modelo de agrupamento, vários municípios se unem na busca de soluções que podem beneficiar vários deles concomitantemente, a única partilha é a das experiências que cada município pode apresentar, apoiando-se, conseqüentemente, nas experiências de outros municípios que poderão ser aproveitadas, guardadas suas especificidades.

O objetivo desta pesquisa consiste em investigar os agrupamentos como uma forma de organização entre vários municípios que possuem questões educacionais comuns e, em conjunto, encontram formas diferenciadas de resolver problemas e encaminhar questões para órgãos governamentais, fortalecendo-se mutuamente por meio dos arranjos educativos regionais. Para tanto, selecionamos como nosso objeto de análise o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo - ADE Noroeste Paulista. Sustentamos, pois, que participar de um arranjo de desenvolvimento de educação pode representar a principal maneira de trazer benefícios a um município e de se obter desenvolvimento para a educação municipal e regional, tornando-se um centro de poder de decisão legítimo.

Diante do exposto, na segunda seção, analisaremos os consórcios intermunicipais, demonstrando que a união de municípios em torno de determinadas questões não é uma novidade, visto que os consórcios municipais são práticas adotadas há muito tempo, embora a maioria deles objetive tratar de questões pontuais, ou dividir recursos, quando se refere a grandes aquisições de bens e serviços. As articulações regionais entre os municípios mostram uma forma de dividir e compartilhar o exercício do planejamento, uma vez que em municípios muito pequenos há uma grande dificuldade para formação de equipes de trabalho com técnicos em número suficiente para discutir políticas educacionais e buscar alternativas além do âmbito municipal para resolver problemas que extrapolam a autonomia local.

Na terceira seção, estudaremos os arranjos educacionais entre municípios de mesma região, os chamados arranjos de desenvolvimento da educação, bem como os marcos legais que legitimam o funcionamento desses arranjos por meio do regime de colaboração entre os municípios a eles pertencentes.

No ano de 2010, foi realizada a CONAE – Conferência Nacional de Educação, cujo objetivo era discutir com toda sociedade, a partir de conferências municipais, regionais e estaduais de educação, um documento base para nortear a construção do Plano Nacional de Educação. O tema central de todas essas conferências foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Quando se trata de discutir articulação de níveis de governo, remete-se à possibilidade de trabalhar em regime de colaboração entre União, Estados e municípios, como preconizado na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em outros marcos legais que determinam responsabilidades e descentralização de serviços públicos.

Dessa forma, é comum referências a programas e projetos em parceria de municípios com governos estaduais e com o Ministério da Educação para desenvolvimento de ações conjuntas ou descentralizadas, como no caso de descentralização da merenda escolar, do transporte escolar, de atividades pedagógicas presentes nos programas Ler e Escrever, da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, ou do PNAIC – Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa, do Ministério da Educação. Estes são alguns exemplos de cooperação a partir da qual os municípios desenvolvem programas apresentados pelos níveis mais elevados de governo. Todavia, há também um regime de colaboração horizontal por meio do qual é explorada a capacidade de um grupo de municípios se articular em torno de temas relevantes, com propósito de desenvolver cada município individualmente, bem como proporcionar o desenvolvimento regional.

Ainda na terceira seção, apresentaremos e discutiremos o Parecer CNE/CEB nº 9/2011 sobre a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Esse documento traz experiências de regiões onde houve articulação de municípios em torno da temática educacional, de forma que, unidos por interesses e necessidades comuns, buscaram conjuntamente a melhoria da qualidade da educação oferecida aos seus moradores. Nos exemplos apresentados no Parecer, os Arranjos ocorreram de forma espontânea ou em parceria com instituições públicas ou privadas, totalizando quatro arranjos, a saber: Recôncavo Baiano; Agreste Meridional de Pernambuco; Corredor Carajás do Maranhão; Noroeste de São Paulo, microrregião de Votuporanga.

Na quarta seção, estudaremos a experiência do arranjo educacional no interior do Estado de São Paulo, que se constituiu por iniciativa dos próprios municípios da região de Votuporanga, com apoio do Movimento Todos pela Educação, formando o Arranjo de

Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo - ADE Noroeste Paulista. Trataremos do processo de constituição desse arranjo; do desenvolvimento de atividades para arregimentar um número maior de municípios participantes e das conquistas obtidas pelos municípios participantes.

2. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: UMA FORMA DE COLABORAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS MUNICÍPIOS.

A descentralização das políticas públicas, em especial, as políticas de desenvolvimento social já foram objeto de inúmeros estudos, que apontam a *eleição do município como local preferencial para os programas sociais tradicionais serem organizados e executados* (MARQUES, 1999. Pag. 105). Apontam ainda para maior participação da comunidade local na definição, elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação destas políticas. Ocorre que grande parte dos programas para descentralizar determinadas políticas sociais não levaram em conta as características sociais e econômicas dos municípios e, em alguns casos, a descentralização sob a égide da municipalização dos serviços não trouxe os benefícios esperados para a população.

Na visão de Arretche, em sua reflexão sobre descentralização, no texto intitulado *Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas*, aponta para a necessidade de um estudo capaz de equacionar a questão de se compreender de que maneira e em quais condições a descentralização de determinadas políticas sociais pode tornar-se benéfica; não se trata de uma forma única para garantir a qualidade do serviço prestado, bem como para ampliação da democracia:

Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevaria os níveis reais de bem-estar da população. (...) Simetricamente, passou-se a associar a centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência nas decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficiência das políticas públicas. (ARRETCHE, 1996. P. 44)

Corroborando com a constatação de que as políticas públicas passaram a ser formuladas e executadas pela gestão municipal, VELOSO (2011), aponta para a responsabilidade que foi assumida pelos municípios e que as disparidades existentes entre eles, principalmente na repartição dos recursos devem ser estudadas com ampla discussão:

(...) a gestão municipal vem tornando-se um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras. Isso decorre da redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à

população, causado principalmente pelos seguintes processos: a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade social. Esses processos resultaram em importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira, principalmente após as mudanças constitucionais de 1988, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais. No entanto, essas mudanças também afetaram as desigualdades na repartição dos recursos entre municípios, o que torna o tema ainda mais relevante e complexo. (VELOSO, MONASTERIO, VIEIRA, MIRANDA, 2011, p. 11)

A ideia de que a descentralização traria maiores condições de desenvolvimento da democracia e da participação popular fez com que inúmeras políticas passassem a ser direcionadas para que os Estados, Municípios e Distrito Federal as desenvolvessem; ainda que a descentralização viesse acompanhada de recursos, estes quase sempre eram insuficientes para atender de forma adequada toda a demanda. Gestão de políticas como saúde, habitação, saneamento básico e assistência social foram delegados do governo federal a estados e municípios nos anos 90 (ARRETCHE, 1999). Ocorre que, quando se trata de políticas a serem desenvolvidas pelos municípios, nem sempre se leva em consideração as disparidades de renda per capita, tanto regionais dentro do mesmo Estado, quanto municipais, dentro de uma mesma região:

Essa disparidade regional da renda per capita traduz-se em problemas sociais mais graves em determinadas regiões e implica que esses municípios necessitam de maiores recursos a fim de desenvolver de maneira mais eficiente sua administração. (MARTINS E LUQUE, 1999, p.82)

Pensar no desenvolvimento de políticas sociais, significa pensar também no desenvolvimento do próprio município, pois as ações descentralizadas outorgam ao município a tarefa de organização e criação de mecanismos capazes de promover a participação popular nas decisões e na cobrança pela correta execução destas políticas. A constatação de que as disparidades regionais de renda per capita podem ocasionar problemas para a administração local não pode e não deve ser utilizada como argumento contra a descentralização, mas chamar atenção pela forma como ela ocorre:

(...) O problema não está na descentralização em si, mas, sim, na forma pela qual foi promovida, que pode não ser a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas. (REZENDE, 1999. p. 87)

O movimento de descentralização via municipalização das políticas sociais continua sendo induzida pelos governos centrais, buscando a melhor maneira de o município assumir o papel de organizador e/ou executor de diferentes políticas sociais (MARQUES, 1999. p. 105). Os municípios passam a assumir o importante papel de executar as políticas públicas adotadas pela União e pelos Estados, tornando-se o *locus* onde o cidadão encontra formas de acesso a essas políticas e é no município que as cobranças pela efetividade e eficiência dessas políticas ocorrem.

A necessidade de eficiência na prestação dos serviços públicos faz com que os gestores municipais busquem apoio nos órgãos de governo e em outros agrupamentos para garantir a melhor forma de desenvolver as políticas a eles delegadas, com propósito de superar, em muitos casos, a insuficiência de recursos financeiros, principalmente na questão de custeio.

Os municípios, na condição de entes federados, possuem autonomia para o desenvolvimento de suas políticas públicas, porém, esta autonomia está diretamente ligada às políticas públicas nacionais, que também devem ser desenvolvidas pelo município, pois a própria Constituição Federal, no seu artigo 23, estabelece o regime de colaboração entre os entes federados para atuar em diversas áreas:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988)

Na Constituição, os estados e municípios possuem papel importante, em conjunto com a União, para o desenvolvimento das principais políticas que afetam diretamente a vida do cidadão. Somente com a colaboração mútua dos três entes federados é que se torna possível a realização de ações efetivas para que os objetivos propostos pelas políticas públicas sejam alcançados.

Importante ressaltar que são muitos os programas e projetos dos governos federal e estadual com os quais os municípios são subsidiários. Em alguns, o papel do município é meramente burocrático, ficando a seu encargo o cadastro de pessoas e acompanhamento das ações realizadas pelos munícipes beneficiados pelo programa. É o caso do Programa Bolsa Família, no qual o município cadastra os moradores e faz o acompanhamento das ações desenvolvidas e alimenta o sistema do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

De forma mais distinta, podemos citar o exemplo de parceria entre o Governo do Estado de São Paulo e os municípios na construção de casas populares por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, integrante da Secretaria de Estado da Habitação. Neste modelo de descentralização, o município adquire a área onde serão construídas as moradias, faz a doação dos terrenos e a CDHU faz o repasse financeiro, de acordo com o número de habitações a serem construídas. Toda a formalização do processo licitatório, o contrato com a empresa que construirá as habitações, o acompanhamento e fiscalização ocorrem sob a responsabilidade das prefeituras municipais, com a supervisão da CDHU.

Outras políticas públicas, no entanto, são mais amplas e dependem de uma maior organização municipal e podem demandar recursos físicos, humanos e financeiros que impossibilitam um município colocá-las em prática de forma isolada. Nesses casos, os municípios podem recorrer a convênios e consórcios – também previstos no artigo 241 da Constituição Federal de 1988:

Artigo 241:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” (BRASIL, 1988)

Um exemplo de convênio, sem o qual os municípios não seriam capazes de desenvolver uma política pública adequada, de forma que minimamente a população fosse atendida, é o atendimento à saúde, cujo convênio é caracterizado pelas ações ordenadas pelo Sistema Único de Saúde – SUS, que estabelece as ações que devem ser desenvolvidas pelos Municípios e Distrito Federal, pelos Estados e pela União, bem como a distribuição dos recursos financeiros. A cooperação entre um Município com o Estado a que pertence e com a União não seria capaz de satisfazer todas as necessidades nesse convênio, sendo necessário também a interligação entre municípios de uma mesma região entre si, com partilhamento de serviços e proporcional partilha de recursos, formando, em muitos casos, consórcios entre municípios de uma mesma região.

Para o desenvolvimento de algumas dessas políticas, os municípios – assim como ocorre também com Estados – lançam mão de associações com outros municípios, principalmente em forma de consórcios públicos:

Com relação, por sua vez, à articulação entre governos de diferentes municípios, já são várias as experiências no País do tipo consórcio intermunicipal, em que vários municípios se reúnem em torno de objetivos comuns, procurando formular, de forma conjunta, planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado. (FARAH, 1999. Pag. 337)

A seguir, serão analisadas algumas formas de agrupamentos de Municípios em consórcios nas mais diversas áreas da administração pública e como os órgãos governamentais vem estimulando a formação de consórcios, principalmente após a legislação que regula os consórcios públicos.

2.1 – As possibilidades de consórcios públicos

Os entes federados possuem autonomia para desenvolver políticas públicas de forma isolada – no sentido de estar restrito a seu território e seus munícipes – ou associar-se a outros entes para que políticas sejam desenvolvidas em território estadual ou regional, ampliando seu campo de atuação, beneficiando e sendo beneficiado mutuamente, buscando desenvolvimento além de suas fronteiras. Uma das formas de associação entre entes federados são os Consórcios Públicos, cuja legislação que os regulamenta, prevê uma série de benefícios aos entes consorciados. Por definição:

De acordo com as definições estabelecidas pelo Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, Consórcio Público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

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

Por meio do Consórcio Público, os municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios. (BATISTA, 2011, p.48)

Embora as associações de municípios por meio de convênios e consórcios são práticas que ocorrem há algum tempo, havia a necessidade de uma legislação específica para tratar do referido assunto e dar legitimidade aos consórcios existentes e sustentação jurídica para os municípios poderem se associar a outros entes federados. O artigo 23 da Constituição Federal de 88, trouxe em seu parágrafo único a possibilidade de cooperação federativa entre seus entes, porém, não havia regulamentação desta matéria e, havendo divergências, consórcios e associações, muitas vezes recorriam ao judiciário para sanar questões de interpretação das normas que os regiam (BATISTA, 2011, p. 79).

A legislação antes existente (de 1.990), tratava de consórcios administrativos com a finalidade de desenvolver ações conjuntas para oferecer serviços de saúde, estabelecendo, inclusive a redistribuição e remanejamento de recursos repassados a determinado município para o consórcio do qual fazia parte. A Emenda Constitucional nº 19, de 1.998, altera a redação do artigo 241 da Constituição Federal, que previa a possibilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios se unirem em consórcios públicos e convênios de cooperação, estabelecendo importantes alterações:

As principais mudanças trazidas pela **Emenda Constitucional nº. 19/1998** foram:

- Os **Consórcios Públicos** e os **convênios de cooperação** entre entes federados devem ser disciplinados por leis promulgadas pelos entes que entre si cooperam;
- Os **Consórcios Públicos** são pessoas jurídicas que integram a Administração Pública de todos os entes consorciados;
- Os **Consórcios Públicos** podem ser formados por entes federativos de níveis distintos, por exemplo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Os **Consórcios Públicos** como os **convênios de cooperação** podem autorizar a **gestão associada de serviços públicos**.

Os Consórcios Públicos foram assim positivados na posição correta do ordenamento jurídico brasileiro, junto aos artigos que organizam o funcionamento da Federação, recompondo a lacuna existente até então. (grifos originais) (BATISTA, 2011. p. 38)

Existem amplas possibilidades de agrupamentos de entes federados em consórcios, podendo ocorrer nas relações: Estado/ Estado; Estado/Município; Município/Município e União/Estados/Município; a União somente participará de consórcios em que todos os Estados forem participantes, como ocorre com o SUS – Sistema Único de Saúde, em que a União, em parceria com Estados e Municípios, desenvolve as ações de oferta de serviços de saúde pública.

Não é difícil compreender porque a Política Pública de Saúde apresenta o Consórcio na organização do SUS. Um dos princípios fundamentais do Sistema Único é a hierarquização dos serviços, uma vez que o município sozinho não consegue atender às demandas dos usuários em sua totalidade e complexidade. Mesmo municípios bem equipados necessitam dialogar com municípios menores que demandam serviços de maior complexidade. O Consórcio adapta-se perfeitamente às necessidades de organização do modelo assistencial preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de modo a evitar

o encaminhamento das demandas dos municípios menores para os maiores, por serviços de atenção primária de saúde, uma vez que esta é uma atribuição e responsabilidade básica de todos os municípios, que independentemente do tamanho e da condição financeira, devem prover esta modalidade de assistência. (BATISTA, 2011, p. 45)

O exemplo do SUS como Consórcio é bastante ilustrativo na questão das relações verticais e horizontais entre os entes federados. A redistribuição dos recursos ocorre por parte da União e dos Estados. O atendimento ao cidadão ocorre nos municípios: no caso da atenção básica, em todos; na média e alta complexidade, na forma de cooperação entre municípios, onde os maiores atuam como polo de atendimento dos municípios menores e ainda abrigam hospitais e ambulatórios mantidos pelo Estado. Além da relação entre os poderes públicos, há também a relação com entidades filantrópicas, empresas privadas – por meio de convênios – e outras associações, harmonizando o público e o privado.

É importante destacar que as associações entre entes federados não se iniciam com a Constituição Federal de 1988 e muito menos com a Emenda Constitucional nº 19/1998. O excerto seguinte revela que havia previsão para que entes federados de mesma natureza se consorciassem e apresenta o consórcio como alternativa para que municípios diminuíssem as dificuldades encontradas para desenvolver determinadas políticas públicas, principalmente após o início dos processos de municipalização. A partir do reconhecimento dos municípios como autônomos, pela CF de 88, a articulação entre municípios ocorre para enfrentar obstáculos e desenvolver políticas regionalizadas:

Já existia previsão constitucional em 1969 e a doutrina jurídica já reconhecia que entes federados e de mesma natureza poderiam se consorciar. A articulação entre governos municipais se colocou, então, como uma das alternativas para vencer os obstáculos que estes enfrentavam para atender as demandas mais urgentes da população. Obstáculos financeiros, técnicos, de gestão de escala produtiva para assegurar acesso e permanência aos serviços públicos, entre tantos outros.

Já na década de 1970, havia um número restrito de Consórcios. Mas, foi em meados da década de 1980, com as primeiras medidas de municipalização de políticas públicas que eles começam a ser utilizados como aliados da descentralização.

Em 1988 quando um novo pacto federativo é estabelecido há o fortalecimento da esfera municipal e os (Consórcios Administrativos) vão integrar o conjunto de mudanças estruturais nas instituições públicas do país.

A Constituição de 1988, ao reconhecer a autonomia das esferas territoriais de poder, permitiu formas de cooperação entre os entes autônomos da federação.

A articulação entre governos municipais se colocou, então, como uma das alternativas para vencer os obstáculos que os municípios enfrentavam para atender as demandas mais urgentes da população. Obstáculos financeiros, técnicos e de gestão.

A década de 1980 vê florescer as primeiras experiências bem-sucedidas de cooperação intermunicipal. Determinados municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do poder local a partir de ações políticas regionalizadas, sob o entendimento de que a realidade impunha desafios difíceis de serem suplantados individualmente. (BATISTA, 2011. p. 73 e 74)

As constantes demandas propostas por uma maior flexibilidade administrativa, para a regulamentação de associações já existentes, bem como as transformações de associações e consórcios administrativos em consórcios públicos, levaram à promulgação da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que Dispõe sobre normas legais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

A Lei 11.107/05, que instituí os Consórcios Públicos, inaugura um novo cenário para a cooperação intergovernamental no Brasil. O mérito da Lei está na sua capacidade de fortalecer o Federalismo Cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, por meio de uma maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). (BATISTA, 2011.p. 36)

Esta Lei permite que os consórcios já existentes possam se adaptar ao que está preconizado por ela, dando uma segurança jurídica aos municípios membros, bem como oferece benefícios comuns ao conjunto de municípios consorciados. Há um interesse do governo e dos órgãos governamentais para que os consórcios sejam constituídos, garantindo a possibilidade de convênios e transferência de recursos entre União e Consórcios.

Para estimular a cooperação entre municípios na forma de consórcios, a Caixa Econômica Federal, em parceria com o governo federal, por meio da Subchefia de Assuntos Federativos e Secretaria de Relações Institucionais, realizou o Guia dos Consórcios Públicos, cuja finalidade é esclarecer os governantes sobre as possibilidades e as vantagens da União entre entes federados e incentivar esta prática, conforme mensagem de Jorge Fontes Hereda, presidente da Caixa Econômica Federal.

Este Guia tem como objetivo auxiliar as administrações municipais, na definição de uma agenda de cooperação entre os entes federados, visando contribuir para a solução de problemas estruturantes que afetam a mais de um

município, tais como a falta de tratamento de esgotos, de disposição adequada dos resíduos sólidos e de transporte público adequado. (BATISTA, 2011, s/p)

O guia conta com três cadernos, com a finalidade de informação e formação. Informação no sentido de mobilização dos governantes municipais para conhecimento de práticas de políticas regionais, como forma de estímulo ao modelo de associação proposto e formação, por se tratar de mostrar os passos para a mobilização, elaboração e desenvolvimento de consórcios públicos. O caderno I, intitulado O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos Consórcios Públicos, mostra a forma como os consórcios podem ocorrer e os benefícios que trazem. No caderno II, O Papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na Criação e Gestão dos Consórcios Públicos, traz as questões legais que envolvem os consórcios, bem como as formas de participação e controle regionais. O terceiro caderno, cujo tema é As possibilidades de implementação do Consórcio Público, traz experiências de consórcios em andamento, com sucesso para o desenvolvimento regional.

A definição pela formação de um consórcio deve ser precedida de uma reflexão sobre a necessidade da união de entes federados e a disponibilidade que cada um poderá oferecer. A adesão a um determinado consórcio passa pela avaliação de cada ente federado e depende de articulações políticas que possam construir para que seja beneficiado. A partir do momento em que há decisão por um consórcio, há etapas a serem seguidas, conforme o Guia dos Consórcios Públicos, Volume II:

- 1ª Etapa – Identificação de objetivos e interesses comuns.
- 2ª Etapa – Elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica.
- 3ª Etapa – Definição e elaboração do Protocolo de Intenções.
- 4ª Etapa – Assinatura do Protocolo de Intenções.
- 5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções.
- 6ª Etapa – Elaboração do Estatuto do Consórcio Público.
- 7ª Etapa – Assinatura do Estatuto do Consórcio Público.
- 8ª Etapa – Adoção de providências complementares de caráter institucional visando à integração do Consórcio Público no âmbito da Administração Indireta.
- 9ª Etapa – Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária.
- 10ª Etapa – Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária.

11ª Etapa – Medidas para o funcionamento do Consórcio Público.

O Guia traz a explicações do que é necessário desenvolver para atingir os objetivos elencados em cada etapa, de forma que, se um grupo de municípios optar por formar um consórcio, encontre o respaldo necessário. O Guia também aponta o que os consórcios públicos podem fazer:

- firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza;
- receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- promover desapropriações e instituir servidões;
- ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados com dispensa da licitação;
- estabelecer contrato de programa para a prestação dos serviços públicos;
- estabelecer termos de parcerias para a prestação dos serviços públicos;
- estabelecer contratos de gestão para a prestação dos serviços públicos;
- adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos Municípios consorciados;
- prestar serviços públicos à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos;
- outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos; (BATISTA, 2011b, p. 100 e 101).

As possibilidades de ampliação dos campos de atuação dos municípios são muito ampliadas quando estes passam a fazer parte de um consórcio, uma vez que as regras válidas para firmar convênios individuais são válidas para os consórcios e, em muitas ocasiões, um município isolado não consegue desenvolver uma política pública que pode ser desenvolvida em parceria com outros municípios.

No âmbito do governo federal, existe um portal eletrônico, denominado Portal dos Convênios, no qual os municípios cadastram propostas, de acordo com as necessidades apresentadas. Este cadastro ocorre por meio de editais, em que os ministérios lançam programas e cabe aos municípios realizarem o cadastro, caso haja interesse; ocorre também sob a forma de proposta livre, em que os municípios cadastram espontaneamente propostas de construções, reformas, aquisição de equipamentos etc e indicam um valor aproximado do custo de cada proposta. Nesta segunda forma de cadastro, os recursos são alocados aos municípios conforme disponibilidade dos ministérios e/ou sob forma de emendas parlamentares destinadas por deputados e senadores.

Uma das maiores dificuldades encontradas por municípios pequenos está na relação com os deputados e senadores para o envio destas emendas parlamentares por possuírem um número reduzido de eleitores para corresponderem a estas emendas sob a forma de votos nas eleições. Pode ser que um município com reduzido número de eleitores não possua força política suficiente para garantir a destinação de uma emenda parlamentar, porém, a união de muitos municípios em torno de um mesmo objetivo altera esta lógica, pois unidos, muitos municípios passam a representar um grande colégio eleitoral.

A possibilidade de os consórcios poderem cadastrar propostas no Portal dos Convênios, utilizando-se Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV representa uma alternativa para municípios pequenos de uma mesma região, que precisam realizar uma grande obra ou que necessitam de um mesmo equipamento que pode ser de uso comum, de terem sua proposta validada e recursos financeiros garantidos. Esta possibilidade está regulamentada:

Em 16 de dezembro de 2009, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) recebeu adaptações para permitir o registro de convênios e contratos de repasses direcionados a consórcios públicos. A adaptação facilita a transferência de recursos voluntários para os consórcios públicos, cujo registro e execução poderão ser feitos diretamente no SIAFI.

Também o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV foi adaptado para receber o registro de consórcios públicos.

A adaptação nas tecnologias do SIAFI e do SICONV facilita o cumprimento da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) que em seu regulamento (no art.37) dispõe que “os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.” (BATISTA, 2011. p. 137 e 138).

Uma das modalidades de Consórcios são os Consórcios Públicos Intermunicipais, aqueles formados apenas por municípios, que passam a contar coma os seguintes pontos positivos:

No que tange aos resultados atingidos pela maioria dos CPI, pode-se apontar cinco pontos positivos principais. A saber:

- O aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios;
- A maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou

unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados;

- A realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local);
- O aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e
- O aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos. (PRATES, 2010. PAG.5 e 6. Acesso em 13. Fev. 2014)

Com relação a recursos financeiros, necessários para que se alcance objetivos comuns, poderão ser recebidos de instâncias superiores de governo, de recebimento por serviços prestados e também constituída de um contrato de rateio entre os municípios e a fiscalização desses recursos ocorrerão pelo Tribunal de Contas:

No que se refere às receitas para a constituição de um fundo, que possibilitará a que o consórcio efetue sua missão, os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do Contrato de Rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados como da União (Fundo Nacional de Saúde, Educação, etc.).

Outro ponto a ser destacado se refere ao maior controle dos recursos público uma vez que os consórcios são fiscalizados pelo Tribunal de Contas, bem como estabelece normas para saída/exclusão de um ente pertencente ao consórcio, e fundamentalmente proporciona maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada. (PRATES, 2010. PAG. 4. Acesso em 13. Fev. 2014)

Importante salientar que no caso de Consórcios Públicos envolvendo municípios que se unem em torno de necessidades comuns apresentadas por determinado problema ou para garantir do desenvolvimento de programas ou projetos de governos estadual ou federal, ou

unem-se por proximidade territorial ou características comuns, com objetivo de fortalecimento de políticas públicas emanadas do próprio conjunto de municípios, ou para o desenvolvimento regional:

O Consórcio, como instrumento de desenvolvimento regional, permite o atendimento das demandas locais e regionais de forma direta e adequada à realidade. O Consórcio estabelece seu território de atuação em torno de um problema comum.

O desenho de um novo território, uma “região” onde vão atuar mais de um ente federado, por meio da criação de uma pessoa jurídica que promoverá a implantação das políticas públicas consolida-se no Consórcio Público. A política regional poderá ser executada em diversas áreas, de acordo com as necessidades dos entes federados consorciados. As possibilidades de planejamento e execução de ações regionais são muitas, posto que muitos são os problemas que devem ser resolvidos em conjunto. (BATISTA, 2011. Pag. 29 e 30)

São muitos os exemplos de consórcios públicos apresentados aos entes federados como forma de estímulo para implantação de novos consórcios. O terceiro Volume Guia dos Consórcios Públicos tem objetivo de provocar a reflexão e discussão do tema pelos municípios.

2.2 – Estímulo para implementação de Consórcios Públicos.

Responsáveis por desenvolver as políticas públicas sociais no país, em parceria com o governo federal e os governos estaduais, os municípios muitas vezes encontram grandes dificuldades de organização e gestão, quer seja por recursos financeiros insuficientes, quer seja por questões de infraestrutura ou de corpo técnico insuficiente ou despreparado. Uma das alternativas para minimizar estes problemas, é a união com outros municípios em forma de consórcios públicos.

Para demonstrar o funcionamento destes consórcios e como eles podem representar resultados positivos para o desenvolvimento de uma região, a Caixa Econômica Federal, em parceria com o governo federal produziu um Guia de Consórcios Públicos, cujo terceiro volume é intitulado As Possibilidades de Implantação dos Consórcios Públicos, que traz as possibilidades de consorciamento e experiências existentes, que são apresentadas como forma de estímulo para grupos de municípios que pretendem se valer dessa nova forma de associação.

Ao final do volume 3 do Guia dos Consórcios Públicos é apresentado um anexo com uma Relação de Consórcios no Brasil, em que se apresenta mais de quatrocentos consórcios, das mais diversas áreas, compilados pelos organizadores do Guia, que buscaram informações em vários canais disponíveis:

Para compor a relação que ora se apresenta, foram levantadas informações sobre Consórcios por meio de vários canais disponíveis, com ênfase nas buscas via internet. Para assegurar a consistência dos dados foi necessário delimitar o escopo dos levantamentos que se restringiu às variáveis: nome do consórcio, área de atuação, Estado em que a experiência está localizada e quantidade de Municípios participantes. (BATISTA, 2011c. Pag. 174)

Ao analisar este anexo, encontramos 405 exemplos de Consórcios Intermunicipais, distribuídos nos vinte e seis estados da federação. O Estado de São Paulo possui o maior número de Consórcios: 117, dos quais 66 são na área de Infraestrutura e os Estados de Alagoas, Amapá, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins possuem um único consórcio, na área de Desenvolvimento Socioeconômico e Segurança Alimentar.

Foram identificadas quinze diferentes áreas de atuação dos consórcios, conforme o quadro seguinte. Podemos perceber que em algumas áreas há maior número de Consórcios Públicos, sendo que a área da Saúde representa quase a metade dos Consórcios existentes (43,84%). Infraestrutura e Desenvolvimento Socioeconômico também apresentam número considerável de Consórcios existentes:

Quadro 1 . Número de Consórcios de acordo com Área de Atuação.

Áreas de Atuação dos Consórcios	Número de Consórcios Existentes
Saúde	178
Infraestrurura	81
Desenvolvimento Socioeconômico	45
Des. Socioeconômico e Segurança Alimentar	41
Meio Ambiente/Resíduos Sólidos	14
Meio Ambiente/Recursos Hídricos	13
Meio Ambiente	11
Turismo	9
Desenv. Socioeconômico e Saúde	4

Desenvolvimento Urbano	2
Informática	2
Saneamento Básico	2
Combate a Seca	1
Saúde e Meio Ambiente	1
Abrigo (crianças e adolescentes)	1
Desenv. Socioeconômico e Agricultura	1

Fonte: Guia dos Consórcios Públicos – Volume 3. Anexo

Faz-se necessário destacar que dos 406 Consórcios do Quadro, 218 deles são compostos por menos de 10 municípios (sendo que os menores contam com 2 municípios), o que corresponde a 53,69% do total, outros 187 Consórcios são constituídos por 10 ou mais municípios (em que o maior é formado por 68 municípios), que corresponde a 46,06%, um dos Consórcios não possui indicação de municípios participantes, o que equivale a 0,25%.

Dentre os exemplos de Consórcios apresentados, apenas 3 são interestaduais. Um deles em Desenvolvimento Socioeconômico e Segurança Alimentar, que une trinta e três municípios dos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Um segundo Consórcio – o CIS da Região Fronteiriça da Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, unem em um Consórcio de Saúde, os municípios de Porto Belo, Murici e Montanha. O terceiro é o Consórcio de Desenvolvimento do Turismo do Maranhão, Ceará e Piauí, que buscam em conjunto o desenvolvimento do turismo regional.

O Estado do Paraná constitui um consórcio em que estão presentes 384 municípios, trata-se da Associação de Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná – ACISPAR, considerado o mais numeroso dentre os apresentados. Trata-se de um amplo consórcio que abrange os 23 consórcios regionais existentes.

Por outro lado, há consórcios formados por apenas dois municípios, como ocorre no Estado de São Paulo no Consórcio Intermunicipal Cervo Barra Mansa, do qual fazem parte os municípios de Irapuã e Marapoama, para atuar no controle de erosão; este consórcio faz parte de um grupo de Consórcios Intermunicipais de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo.

Chama atenção a constatação que não encontramos nesta Relação de Consórcios Intermunicipais Públicos no Brasil referência a Consórcios na Área de Educação. O Guia dos Consórcios traz as possibilidades de formação de Consórcios na educação:

Quadro 2. Possibilidades de Consórcios Públicos em Educação.

Possibilidades de Consórcios Públicos em Educação
• Consórcio com o objetivo de articular ações estratégicas de desenvolvimento da política educacional por meio: — da organização dos Sistemas Municipais de Ensino; — da organização de Planos de Cargos, Carreiras e Salários; — da concepção de Sistema de geração de conteúdo didático e pedagógico (que respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação nos PCNs, fortaleça o diálogo com os temas e valores regionais); — da implantação dos Sistemas Municipais e Regional de transporte de alunos; — do desenvolvimento de sistemas de avaliação acerca da qualidade do ensino; — da articulação dos Planos Municipais de Ensino que devem evoluir para a concepção de um Plano Regional de Ensino; • Consórcio com o objetivo de formulação de proposta pedagógica regional, sistemas de avaliação, material pedagógico, capacitação de professores, intercâmbio escolar. • Consórcio com o objetivo de compras de alimentos e produção de merenda escolar, material escolar, uniformes, equipamentos; • Consórcio com o objetivo de organizar projetos, construção e manutenção de prédios escolares de forma a criar uma identidade espacial na região; • Consórcio para desenvolvimento de atividades complementares à educação , ligadas à cultura, lazer e esporte. • Consórcio com o objetivo de fortalecer estratégias de universalização do acesso à Educação Infantil; • Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias para fortalecer a qualidade do Ensino Fundamental, assegurando a permanência e eliminando a evasão escolar nesta etapa de ensino; • Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias para a concepção e implantação de modelo de educação inclusiva de modo transversal a todas as modalidades de ensino; • Consórcio com o objetivo de desenvolver estratégias de universalização de acesso e permanência ao ensino médio regular e/ou profissionalizante; • Consórcio com o objetivo de desenvolver ações com vistas à eliminação do analfabetismo entre jovens e adultos; • Consórcio com o objetivo de promover a elevação da escolaridade e qualificação profissional; • Consórcio com o objetivo de desenvolver ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da Educação; • Consórcio com o objetivo de desenvolver ações em prol do acesso e melhoria da qualidade do Ensino Superior; • Consórcio com o objetivo de desenvolver modelo regional de manutenção de prédios e equipamentos regionais.

Fonte: Guia dos Consórcios Públicos. Caderno 3. p. 93 e 94

No Guia dos Consórcios Públicos não há referência sobre arranjos de desenvolvimento da educação como modalidade de consórcio público intermunicipal. Esta situação será apresentada na sessão 2, que traz estudo sobre o Parecer do Conselho Nacional de Educação sobre a união de municípios de uma mesma região em torno de objetivos comuns.

3. A LEGISLAÇÃO COMO LEGITIMADORA DOS ARRANJOS EDUCACIONAIS EXISTENTES

Nesta segunda sessão, analisaremos um estudo realizado sobre o Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, cujo relator foi o professor Mozart Neves Ramos, um dos grandes incentivadores e articuladores dos arranjos educacionais existentes no Brasil. Trata-se do Parecer CNE/CEB nº 9/2011¹, aprovado em 30 de agosto de 2011.

É importante destacarmos que esse Parecer aponta a existência de quatro arranjos de desenvolvimento da Educação, sendo um no Recôncavo Baiano, outro em Pernambuco, outro no Maranhão e um no interior do estado de São Paulo.

3.1 Necessidade de Consorciamento entre Municípios

O Parecer CNE/CEB nº 9/2011 traz um estudo acerca dos regimes de colaboração e das possibilidades existentes para que os entes federados possam se associar para tratar, conjuntamente, de temas pertinentes a mais de uma unidade. O documento aborda relações tanto verticais (União, estados e municípios), quanto novas formas horizontais de relações federativas. Estas novas formas de associação buscam que vários municípios tenham condições de se associar em torno de objetivos e metas comuns para melhor encaminhar questões complexas que, individualmente, encontrariam dificuldades de ações concretas.

Para demonstrar que o modelo de agrupamento de municípios com vistas à melhoria na qualidade da educação já ocorre em algumas regiões do país, o relator cita os arranjos de desenvolvimento da Educação já existentes, apoiados pelo Movimento Todos Pela Educação em parceria com instituições públicas e privadas, a saber: Recôncavo Baiano, com 12 municípios; Agreste Meridional de Pernambuco, com 23 municípios; Corredor Carajás do Maranhão, com 16 municípios; Noroeste de São Paulo, microrregião de Votuporanga, com 18 municípios. O arranjo de Votuporanga será objeto de estudo detalhado na próxima sessão.

¹ Doravante denominado apenas Parecer.

Em virtude da educação ser compreendida como direito social inalienável, todas as crianças e jovens em idade escolar devem ser matriculados, permanecer na escola e ter uma educação de qualidade, como também aqueles que não estudaram na idade própria devem ter acesso à educação de jovens e adultos. Por conseguinte, é preciso ter uma organização dos três entes federados (União, estados e municípios) para que isto ocorra, construindo um sistema nacional de educação. Nesse sentido, a Conferência Nacional de Educação (CONAE - 2010), com o intuito de elaborar o novo Plano Nacional de Educação em conjunto com a sociedade, apresentou como tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Quando consideramos a articulação dos três entes federados em educação, precisamos ter clareza de que a União poderá – e deverá – subsidiar os estados e, sobretudo, os municípios para que realizem o trabalho junto às comunidades locais, pois as escolas estão nos estados e nos municípios; cabendo à União ser o ente organizador e redistribuidor das ações a serem realizadas pelos demais.

O regime de colaboração não precisa ser apenas vertical (União, estados e municípios), pois deve também se realizar de forma horizontal, entre estados da mesma região e, principalmente, entre municípios da mesma região de um determinado estado, cujas características permitam essa associação.

Este parecer tem por objetivo analisar proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração entre entes federados, basicamente entre Municípios, numa espécie de colaboração horizontal, mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Isto significa **trabalhar em rede**, onde um grupo de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, trabalhando de forma articulada com os Estados e a União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica. (BRASIL, 2011, p. 2, grifos do original).

Na visão do relator do Parecer, os municípios com proximidade geográfica podem se articular para que sejam consideradas as características sociais e econômicas similares na busca de objetivos em comum na área educacional. As características comuns possibilitam um trabalho em rede para o fortalecimento de determinado grupo de municípios, propiciando também que cada município seja fortalecido individualmente.

Nesse caso, trabalhar em rede implica pensar em planejamento, de modo que o planejar em conjunto signifique maiores possibilidades de acertos, dadas as alternativas apresentadas pelo grupo em uma visão colaborativa. A possibilidade de formação de arranjos educacionais é uma das formas de

(...) se efetivar o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal, com foco no que dispõe seu § 4º: *Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório* (BRASIL, 2011, p. 2, grifos do original).

O relator do Parecer propõe uma reflexão sobre o Documento Base da CONAE 2010, o qual, ao discutir a questão do sistema nacional articulado de educação, remete às possibilidades de organização e de colaboração entre os entes federados, sobretudo a colaboração entre municípios:

Há de se ressaltar que os arranjos de desenvolvimento da educação estão em consonância com a visão e os princípios estabelecidos no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE – 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, Brasília (DF) 2010), o qual contemplou aspectos importantes referentes ao regime de colaboração, relacionando-o com a necessidade de um sistema nacional de educação. Destacam-se, no Eixo I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional:

a) a construção de um sistema nacional de educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. (página 21);

b) a ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração. (página 22);

c) a regulamentação do regime de colaboração e a efetivação do sistema nacional de educação dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino.

Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem agir em

conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional. (página 25);
d) para a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados algumas ações devem ser aprofundadas: (i) estimular a organização dos sistemas municipais de ensino. (página 26).
 (BRASIL, 2011, p. 2-3, grifos do original).

Podemos destacar a preocupação presente no Documento Base da CONAE no que diz respeito à ausência de um sistema nacional articulado de educação, pois constantemente nos deparamos com dados que demonstram graves diferenças nos dados comparativos de indicadores educacionais entre diferentes Estados de regiões diversas do país, bem como entre municípios de diferentes regiões dentro do mesmo Estado.

A preocupação com as desigualdades regionais entra na tônica das discussões com intuito de garantir que as diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional sejam efetivamente implantadas em todos os municípios. Para que as desigualdades regionais sejam minimizadas, julgamos necessária a existência de ações que superem ou complementem o modelo vertical de compartilhamento de responsabilidades educacionais imposto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), segundo a qual cada ente federado possui uma obrigatoriedade de atendimento de determinados níveis de ensino:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

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 e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos 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, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

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

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a 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 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.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

A transcrição literal dos artigos 9º, 10 e 11 da LDBEN se faz necessária para enfatizarmos o quanto está delimitada a divisão das responsabilidades entre os três entes federados, com uma evidente demarcação das responsabilidades de cada um. Ao mesmo

tempo em que define e delimita ações individuais de cada ente, a referida lei também aponta para o regime de colaboração e para a ação da União como grande articuladora e redistribuidora desse sistema, no que tange à legislação e à assistência técnica e financeira aos estados e municípios.

O regime de colaboração pode acontecer de formas bastante distintas. Apresentaremos a seguir as três formas que coligimos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A primeira define o regime de colaboração entre os três entes federados para, em conjunto, elaborarem o Plano Nacional de Educação. Trata-se de uma colaboração em sentido bastante amplo, tal como apresentado logo no início do artigo: “Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996). O regime de colaboração de que trata o artigo 9º está mais voltado para o planejamento, pois prevê elaborar em conjunto um plano plurianual, definindo metas e ações a serem alcançadas por cada um dos três entes federados.

Uma segunda forma apontada pela LDBEN prevê a colaboração entre dois entes federados para trabalharem, de modo articulado, na distribuição das matrículas em um mesmo nível de ensino, como preconiza o Art. 10, inciso II:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:
(...)

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; (BRASIL, 1996).

No caso do Art. 10, inciso II, a colaboração entre os entes federados é necessária para que ambos compartilhem o atendimento a um mesmo nível de ensino, qual seja, o ensino fundamental. Essa situação ocorre nos municípios pequenos que municipalizaram os anos iniciais desse nível de ensino, permanecendo na rede estadual os anos finais.

Um terceiro exemplo de colaboração, que ocorre de forma distinta dos dois exemplos anteriormente apresentados, diz respeito ao transporte escolar. As alterações feitas na LDBEN, ao definir claramente as responsabilidades sobre o transporte escolar, incumbem os Estados pelo transporte de seus alunos (Art. 10, inciso VII – Assumir o transporte dos alunos da rede estadual), assim como os municípios pelo transporte de seus alunos (Art. 11,

inciso VI – Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal). Nesse caso, evidenciamos um modelo de colaboração que podemos classificar como redistributivo, pois a Secretaria Estadual de Educação busca uma parceria com os municípios, repassa recursos financeiros e estes se incumbem de realizar o transporte dos alunos da rede estadual.

Salientamos que essa forma de colaboração envolvendo estado e municípios se constitui como uma mera distribuição de tarefas para o município realizar, uma vez que a rede estadual de ensino define os critérios de transferências de recursos financeiros para que os municípios transportem os estudantes das escolas estaduais. Esse compartilhamento de responsabilidades se dá por meio de assinatura de convênio entre as prefeituras municipais e a Secretaria Estadual de Educação.

A partir da análise desses três exemplos de colaboração entre entes federados, entre outros existentes, constatamos que ocorrem muitos casos em que os municípios, em parceria com União e estados, desenvolvem ações conjuntas, porém geralmente de forma vertical:

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

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

Pretende, também, responder a uma questão central, que consiste em indicar como pode a colaboração horizontal entre Municípios contribuir eficazmente para assegurar esse direito e esse desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2011, p. 4).

O Parecer constata a colaboração existente na forma vertical e aponta para a necessidade de ocorrer também novas organizações colaborativas na forma horizontal, as quais envolvem estados da mesma região e, sobretudo, os municípios de um espaço geográfico comum, que são os atores centrais na efetivação das políticas educacionais advindas da União e dos estados, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental.

Não obstante, o Parecer indica a necessidade de se ter uma meta comum na criação de organizações de colaboração entre os municípios. Dessa forma, embora as organizações se constituam entre municípios, deve haver a participação do estado e da União; além de se poder incluir a participação de instituições privadas e órgãos não governamentais, para que contribuam com o desenvolvimento da educação em determinado território, desde que não haja destinação de recursos públicos para organizações ou empresas privadas:

Analisa-se, nesse sentido, uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração, aqui denominado **arranjo de desenvolvimento da educação (ADE)**. Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, **sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados**. (BRASIL, 2011, p. 4, grifos do original).

O trabalho em forma de arranjo requer cooperação entre os municípios envolvidos a partir da qual o regime de colaboração permita que cada participante contribua com as causas coletivas, enriquecendo o grupo e se apropriando de conhecimento para tratar das questões próprias, pois

(...) a construção de arranjos educativos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. (BRASIL, 2011, p. 4).

Ressaltamos que o Parecer, embora preveja e não se oponha à participação de empresas privadas e órgãos não governamentais na organização dos arranjos educacionais como suporte às suas ações, ao mesmo tempo e de forma bastante clara indica que não deve haver transferência de recursos públicos para instituições ou organismos privados. Quando está prevista a participação de organismos não públicos nos arranjos educacionais, o objetivo seria agregar os conhecimentos que esses organismos possuem para enriquecer o grupo formado pelos municípios, que são os protagonistas das ações a serem desenvolvidas. Essa relação se contrapõe à constatada em nossa pesquisa de mestrado, quando discutimos a

contratação de empresas privadas (sistemas de ensino apostilados) para prestação de serviços aos municípios, que pagam por apostilas e treinamento dos professores, sem que participem do planejamento dessas ações (NICOLETI, 2009).

A diferença está na forma como se dá a relação entre os municípios e os órgãos não públicos nos dois casos citados, a saber: na relação com os sistemas apostilados, trata-se de uma aquisição, o município compra um pacote de produtos e serviços, paga por esse pacote e desenvolve o trabalho, utilizando as apostilas, conforme orientação rígida da equipe vendedora. No caso da participação de organizações não governamentais ou empresas privadas nos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), essas organizações e/ou empresas privadas participam como parceiras, como elementos que podem complementar as reflexões, o planejamento e auxiliar no trabalho realizado pelos municípios.

A participação dos estados e da União é essencial para que haja um norteamento do trabalho dos arranjos educacionais. Não podemos ignorar que os municípios possuem, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, autonomia administrativa, financeira e pedagógica, todavia devem respeitar as normas gerais emanadas da União. Além disso, os municípios compartilham, em sua maioria, a oferta do ensino fundamental com a rede estadual. Portanto, os arranjos devem procurar formas de melhoria na atuação da educação dos municípios pertencentes a seu território, porém respeitando a federação:

(...) A questão da coordenação federativa é, portanto, estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e sua importância tem crescido nas últimas décadas, por conta da combinação de fatores envolvendo a democratização, a descentralização e a ampliação das políticas sociais. Nessa visão, cabe ainda ressaltar que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm procurado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização em que o Município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos Estados. (BRASIL, 2011, p. 5).

Muito já se discutiu sobre descentralização, suas formas e como se procede a relação dos entes federados em uma organização descentralizada na qual o município é o ente federado que executa as mais distintas tarefas. Em alguns casos, executar tarefa é tão somente realizar uma atividade fim, que não implica em planejamento nem em avaliação, somente se executa o trabalho, como, por exemplo, cadastrar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa

Família e inserir dados sobre frequência escolar mensal para que essas famílias possam receber o benefício.

Quando se trata da educação escolar, desenvolver tarefa descentralizada significa planejar, executar e avaliar o trabalho realizado. Assim, não consiste simplesmente em cumprir o que foi previamente determinado, seguindo manual de orientação. Trata-se de um complexo sistema de planejamento, que envolve organização da rede física das escolas, mapeamento das necessidades de vagas, chamamento público para matrículas, planejamento das ações pedagógicas, avaliações internas e externas etc.

Todas as ações anteriormente descritas devem ocorrer conjuntamente com a comunidade que, ao mesmo tempo, é parte integrante do município, do estado e da União, todavia é no município que ela tem seus direitos constitucionais garantidos, logo deve ser parte atuante na escolarização das pessoas. Nesse novo contexto em que a comunidade é parte de todo o processo de escolarização, as relações hierárquicas se modificam, uma vez que União e estados devem estabelecer uma parceria com os municípios para a garantia dos direitos da população; não sendo estes apenas executores de tarefas, o que possibilita constantes diálogos e reavaliações de metas e resultados.

Há outras duas importantes questões a serem analisadas que envolvem as políticas públicas de maneira geral, mas notadamente a educação sofre consequências maiores, quais sejam: a descontinuidade de políticas públicas e a falta de quadros técnicos necessários para a implantação de projetos que fomentem a oferta de uma educação de melhor qualidade.

A discussão sobre a descontinuidade das políticas educacionais está frequentemente em pauta, especialmente em anos eleitorais, que ocorrem a cada biênio no Brasil sem compatibilidade de período de mandatos eletivos dos poderes executivos de União e Estados com os Municípios. Além disso, há uma grande diversidade de partidos políticos, cada qual com sua filosofia e planos de governo a ser implantados, caso assumam os governos. Adicione-se a esse contexto o fato de que cada governante quer “deixar sua marca”, geralmente modificando programas de governos anteriores por julgar que tais programas não lhes pertencem. Há também as divergências existentes entre os diversos programas partidários desenvolvidos pelos três entes federativos: os programas da União se distinguem dos programas dos estados; já estes, por sua vez, se diferenciam também dos programas desenvolvidos pelos municípios; os quais, mesmo tendo localização geográfica próxima e características comuns, desenvolvem programas diversos uns dos outros.

Se considerarmos o trabalho conjunto dos três entes federados na relação vertical, o município, em especial, está sujeito a mudanças constantes de políticas educacionais, pois caso ocorra mudanças nas políticas federais, isso afeta as políticas municipais, bem como alterações nas políticas estaduais também atingem os municípios, além das mudanças que ocorrem localmente.

Com relação à falta de pessoal técnico qualificado nos quadros das administrações municipais, essa foi uma das justificativas apontadas pelos responsáveis pela educação para contratação de sistemas apostilados em nosso mestrado. Um dos entrevistados em nossa pesquisa relatou que, em virtude da municipalização dos anos finais do ensino fundamental, não havia pessoas qualificadas para acompanhar o trabalho nas escolas e para fazer a formação dos professores; então o caminho a ser seguido era o da contratação do sistema apostilado, pois a padronização do trabalho supriria a falta de profissionais necessários. (NICOLETI, 2009).

Nesse sentido, destacamos a necessidade de estabelecimento no país de Políticas de Estado e não Programas de Governo, para que todos os entes federados possam agir de forma integrada e com objetivos comuns, independente do partido político a que pertençam. Ademais, se houvesse Políticas de Estado, a educação não estaria sujeita a grandes alterações políticas devido à alternância de poder. Essas políticas norteariam o trabalho dos estados e dos municípios com diretrizes comuns a serem seguidas, sendo responsabilidade destes o desenvolvimento de políticas e programas regionais ou locais para que a educação pudesse atingir todas as camadas da sociedade, de forma a garantir o desenvolvimento local e regional, contribuindo para o desenvolvimento do país.

Mesmo com o estabelecimento de Políticas de Estado, não seria tarefa fácil, ainda, para municípios pequenos desenvolver as ações necessárias para executar tais políticas e realizar concomitantemente o trabalho local, além das políticas comuns a todos, visto que a falta de quadros técnicos qualificados, de experiência na gestão pública e de recursos financeiros dificultaria o desenvolvimento competente dos programas. Diante desse contexto, uma maneira de superar as dificuldades individuais dos municípios consiste na formação de arranjos educacionais, por meio dos quais, a partir de um diagnóstico que identifica características comuns, há união de esforços para superar as dificuldades encontradas.

3.2 Relações Horizontais: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação como Nova Forma de Relação entre Entes Federados

Na segunda parte do Parecer, há informações sobre os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) já existentes e a forma como se iniciaram a partir do ano de 2009. O relator estabelece relações entre os arranjos e indica alguns detalhes que diferenciam cada um, como, por exemplo, a participação de algumas organizações não governamentais que tiveram um papel importante (em alguns casos, determinante) na implantação e no desenvolvimento de certos arranjos.

Já assinalamos anteriormente que os municípios pequenos encontram dificuldades no desenvolvimento de ações capazes de melhorar a qualidade da educação em suas escolas, quer seja por falta de experiências; quer seja por falta de quadros técnicos qualificados para implantação de projetos, busca de recursos e programas; quer seja pela dificuldade de articulação com os dois outros entes federados – União e estados. Nesse contexto, o consorciamento entre os municípios em forma de arranjos de desenvolvimento da educação surge como uma alternativa para o encaminhamento de questões e possível solução de problemas encontrados.

Para tanto, a territorialidade precisa ser levada em consideração, pois uma determinada região possui características comuns que podem e devem ser consideradas quando se planeja educação para desenvolvimento de cada município e também da região. Ocorre que não basta apenas a união de representantes de municípios de uma mesma região com problemas comuns para que se forme um ADE, é necessário que haja um planejamento com base em dados oficiais já consolidados, bem como a identificação dos indicadores educacionais que se deseja melhorar:

É importante, inicialmente, que os municípios participantes do arranjo identifiquem os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade da educação local. Isto significa, por sua vez, a necessidade de se levantar todas as informações, com base nos instrumentos oficiais, tais como Censo Escolar, Pnad/IBGE, Prova Brasil, Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros, que possam assim retratar de forma ampla tais indicadores. (BRASIL, 2011, p. 10)

O Parecer aponta a necessidade de se considerar alguns indicadores oficiais e instrumentos de planejamento e gestão colocados à disposição dos municípios pelo Ministério da Educação. Destacaremos, a seguir, dois deles, a saber: a Prova Brasil e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

A Prova Brasil, um dos itens componentes do Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada município, consiste numa avaliação realizada nas escolas de ensino fundamental para avaliar a qualidade do ensino desenvolvido nas escolas públicas. Nessa prova, são avaliados os estudantes dos 5º e 9º anos do ensino fundamental.

Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada "Prova Brasil"): trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS NACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2011, grifos do original).

Um dos pontos positivos dessa avaliação bianual é a forma de divulgação dos resultados, pois o boletim de desempenho apresenta os dados por escola e por ente federado, o que significa que cada município pode acompanhar o desenvolvimento de cada unidade escolar que compõe seu sistema e agir para eventuais correções de rumos.

Vale destacarmos que os resultados da Prova Brasil devem ser utilizados principalmente pelas escolas, como forma de diagnóstico de falhas no processo de ensino e aprendizagem. Como a prova possui uma matriz com escalas de desempenho, tanto em Língua Portuguesa (com níveis de desempenho em leitura), quanto em Matemática (com níveis de desempenho dos alunos em matemática), a escola consegue identificar quais as defasagens apresentadas pelas turmas avaliadas.

Outro ponto importante a ser mencionado é o fato de que a Prova Brasil é aplicada para avaliar os sistemas de ensino e não os estudantes. Embora seja um dos componentes do IDEB, tanto os sistemas, como as escolas, devem analisar e aproveitar os resultados apresentados para, conjuntamente, redefinirem ações:

A partir dos dados coletados, o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação irão definir ações voltadas à correção de distorções e debilidades identificadas. Além disso, irão direcionar recursos técnicos e financeiros para medidas prioritárias, visando ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e à redução das desigualdades existentes.

Para os professores, os resultados permitem verificar, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, as habilidades que foram desenvolvidas e quais ainda precisam de um esforço adicional. Desta forma, os educadores contam com informações sobre as dificuldades apresentadas pelos estudantes, criando-se espaço de diálogo e reflexão em busca de melhores estratégias de ensino e aprendizagem, com vista à elevação da qualidade de ensino. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS NACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2011).

No excerto anterior, evidenciamos a intencionalidade da prova, qual seja, a busca de informações para escolas e sistemas, de modo que, em conjunto e com planejamento correto, definam-se ações para alcançarem o objetivo fim que consiste na superação das dificuldades encontradas pelos alunos e na melhoria na qualidade do ensino, destinando maiores recursos e buscando novas alternativas.

Paralelamente às ações desenvolvidas exclusivamente pelos municípios, com recursos financeiros próprios, em programas e projetos desenvolvidos no âmbito local, há a necessidade de buscar auxílio e participação em programas e projetos desenvolvidos e estimulados pelo Ministério da Educação; além da busca de recursos financeiros para reforma, ampliação e construção de novas unidades escolares, por exemplo.

No ano de 2007, o Ministério da Educação instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR) para ser um instrumento de diagnóstico da situação educacional de cada município e, concomitantemente, para definir as políticas públicas que se façam necessárias em cada ente federado, sem ferir a autonomia de cada um. O PAR é elaborado pelos agentes do próprio município, com participação de representantes da sociedade, que avaliam indicadores de quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Por ser um instrumento de planejamento constante, ele supera o tempo de mandato de prefeitos e de secretários de educação, evitando que se percam o diagnóstico e o planejamento ou que estes sejam desconsiderados pelo novo gestor por questões político-partidárias. Dessa forma, o planejamento fica protegido da descontinuidade das políticas públicas e as definições de metas para médio e longo prazo se mantêm.

Um dos maiores desafios para todos os municípios é consolidar as políticas públicas que consigam ultrapassar os mandatos eleitorais. O fortalecimento de instituições de apoio social, como os Conselhos Municipais e os preceitos contidos nos Planos Municipais para cada área de interesse, quer seja educação, saúde, esporte e lazer, ou meio ambiente, pode garantir a continuidade de um trabalho iniciado pelo período de tempo necessário e não somente no decorrer do mandato. No contexto desta pesquisa, isso envolve a ação de um Conselho Municipal de Educação autônomo e capaz de construir um Plano Municipal de Educação coerente e com metas e ações factíveis.

No que concerne aos arranjos, os indicadores utilizados inicialmente pelos municípios participantes foram extraídos do diagnóstico que cada um produziu na elaboração individual do PAR. A partir da avaliação de cada item das quatro dimensões citadas anteriormente, foram atribuídas notas que variavam de 1 a 4, sendo a pontuação 1 a descrição que aponta uma situação crítica; a pontuação 2 indicativa de uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; a pontuação 3 referente a uma situação com mais aspectos positivos do que negativos; e a pontuação 4 indicativa de uma situação positiva.

A partir do diagnóstico elaborado por cada município, definem-se em cada dimensão quais os pontos que apresentam situação crítica, mais aspectos positivos ou negativos e situações positivas, tornando-se possível encontrar as semelhanças e as diferenças entre os municípios de uma mesma região para se formar um arranjo. Todavia, é importante destacarmos que os municípios não precisam apresentar todos os pontos em comum, pois um município que tem pontuação 4 em determinada dimensão poderá – e deverá – oferecer suporte para outros que possuam pontuação 1 nessa mesma dimensão.

No Parecer, são apresentadas três iniciativas para serem seguidas por municípios que tencionam constituir um arranjo de desenvolvimento da educação, as quais incluem levantamento de indicadores educacionais dos municípios; construção das matrizes do PAR para definir ações conjuntas; elaboração de um mapa estratégico com as ações a serem desenvolvidas e os resultados almejados.

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

- a) levantamento das informações e indicadores educacionais locais dos Municípios constituintes do ADE;
- b) construção das matrizes do PAR segundo as suas quatro dimensões e definição das ações comuns ao conjunto dos Municípios constituintes do ADE;

c) elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações priorizadas em cada uma das quatro dimensões do PAR, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os Municípios participantes do arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade da educação local mediante ações colaborativas. (BRASIL, 2011, p. 11)

Como sugestão para sistematizar os dados de cada município em conjunto com os demais, o Parecer aponta a construção de um quadro composto pelos indicadores de todos os municípios componentes do arranjo, em que constem as quatro dimensões do PAR e as pontuações de 1 a 4, de acordo com a realidade de cada município. Após indicadas as pontuações municipais, uma média é elaborada para que se obtenha a pontuação do arranjo em cada um dos indicadores de cada dimensão. Além disso, pontuam-se também as dimensões gerais do arranjo com valores de 1 a 4, priorizando-se ações para superar conjuntamente as dificuldades encontradas nos indicadores cuja média for considerada baixa (isto é, valor médio abaixo de 2).

A partir da análise dos dados das quatro dimensões e dos valores médios encontrados por meio do exame de cada indicador de dimensão, há a elaboração do mapa estratégico. Este será o documento norteador de todo o trabalho, uma espécie de guia do arranjo, pois deve conter quais dos indicadores de cada dimensão deverão ser trabalhados em conjunto pelos municípios, a fim de que as metas definidas no PAR sejam alcançadas.

No que concerne à decisão sobre a organização de um arranjo, esta pode partir do conjunto de municípios, de estimulação externa, do apoio de entidades não governamentais, de fundações ligadas a empresas estatais, empresas privadas ou outros organismos empenhados no trabalho de busca da melhoria da qualidade da educação brasileira, como indicamos anteriormente. No entanto, é fundamental haver vontade política e disponibilidade para o trabalho em conjunto de forma organizada e articulada.

O início de um arranjo apresenta-se como um grande desafio. Nesse sentido, para auxiliar na reflexão sobre o processo de implantação dos primeiros arranjos, o Parecer faz referência a sete passos que foram seguidos para estruturar os conjuntos de municípios que aceitaram o desafio de se unir em torno de objetivos comuns, a saber:

a) Primeiro passo: “apresentação para todos os atores locais da proposta do ADE, com a participação dos três entes federados da área educacional” (BRASIL, 2011, p. 14).

Faz-se necessário que todos os envolvidos na proposta de criação de um arranjo tenham clareza do significado de uma nova forma de organização de colaboração entre entes federados; entendendo que há diferentes possibilidades de união de esforços para que, em conjunto, definam-se prioridades e se busque superar dificuldades.

Nessa fase de mobilização, a presença dos prefeitos municipais é de suma importância, pois as definições de políticas públicas para a área da educação passarão a contemplar não somente o desenvolvimento de cada município, mas também considerarão o desenvolvimento regional. Nos municípios pequenos, geralmente as decisões sobre políticas públicas, em especial as da área educacional, que detém o maior orçamento definido do município, são tomadas nos gabinetes dos prefeitos. Portanto, a participação dos chefes do poder executivo na fase de mobilização e apresentação e o seu convencimento sobre as vantagens de fazer parte de um arranjo determinarão a efetiva participação dos municípios.

Embora os arranjos sejam organizações de municípios, a participação dos demais entes federados – União e estado – na fase de apresentação da proposta do arranjo para os atores locais configura uma noção de suporte técnico e financeiro aos municípios consorciados, pois mesmo com atual fundo de financiamento da educação – FUNDEB, os municípios pequenos não possuem capacidade financeira para realização de grandes obras, como ampliações e construção de novas escolas, por exemplo.

Outro fator importante da participação da União e do estado na mobilização reside na perspectiva de suporte técnico, tanto para o desenvolvimento de programas do governo federal e do estadual, como no suporte para implantação de projetos próprios que certamente surgirão a partir das organizações regionais. Os ADEs se beneficiam e se fortalecem com a participação conjunta com os entes detentores das políticas nacionais e estaduais.

b) Segundo passo: “mobilização dos Municípios” (BRASIL, 2011, p. 14).

Esse certamente consiste no passo mais decisivo para a constituição de um arranjo: uma vez que o ADE é formado pela união de vários municípios de uma mesma região, a mobilização e o convencimento dos atores municipais para adesão à ideia constituem o ponto principal. O desafio é a superação da individualidade e o desenvolvimento da disposição para o compartilhamento de problemas e de soluções já encontradas pelos atores de cada município, com vistas a auxiliar os demais e propiciar um suporte para a superação dos seus desafios.

No que se refere à rede de educação do estado de São Paulo, ela encontra-se dividida em 91 Diretorias Regionais de Ensino, sendo que cada uma atende a um determinado grupo de municípios de uma região do estado. Até o ano de 1996, antes do grande processo de municipalização do ensino fundamental (ou pelo menos de seus anos iniciais), as Diretorias de Ensino constituíam o centro regional de educação. Nelas se realizavam reuniões técnicas sobre gestão, orientações técnicas para formação de professores enfim, o centro das ações regionais estava claramente definido.

A partir do momento em que os municípios tomaram para si a responsabilidade sobre o ensino fundamental, as diretorias deixaram de ser centros regionais de referência para as escolas municipais. Embora ainda permaneçam como supervisoras dos municípios que não criaram sistemas próprios, atuando, por exemplo, nas funções de aprovação de matrizes curriculares e calendários escolares, as diretorias de ensino não exercem mais o papel de articuladoras de todas as escolas, permanecendo apenas como centros de referência para as escolas da rede estadual do ensino.

Nos momentos em que o município participa de ações pontuais com a Secretaria Estadual de Educação, ou firma convênios com ela, tais como os relativos ao transporte e à merenda escolar, à participação no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), ou à adesão ao Programa Ler e Escrever, as diretorias de ensino se tornam centros de redistribuição de tarefas, porém não de construção de políticas educacionais.

Nesse contexto, os municípios ficaram isolados, cada um com suas questões, com experiências mais amplas na educação infantil, assumindo o ensino fundamental, por decisão própria, com toda a complexidade que ele apresenta. Grande parte dos municípios incumbiu-se tanto dos anos iniciais quanto dos anos finais do ensino fundamental, o que torna o trabalho e os desafios ainda mais complexos.

Dessa forma, podemos nos deparar com duas situações distintas no que tange à mobilização dos municípios para adesão ao arranjo: em uma delas, o município se coloca numa posição autônoma, uma vez que enfrentou o desafio do isolamento após a desvinculação das diretorias de ensino, trilhou os próprios caminhos e acredita não precisar de apoio; em uma outra situação, o município acredita estar diante da possibilidade de voltar a ter um suporte regional, de encontrar um espaço para partilhar ideias e desafios. Um novo espaço de partilha se estabelece, diferente da forma como ocorria nas diretorias de ensino, em

que os municípios recebiam orientações, os arranjos se apresentam como espaços de coordenações.

c) Terceiro passo: “definição de uma equipe que para [sic] liderar o processo de implantação” (BRASIL, 2011, p. 14).

Uma vez definidos os municípios que iniciarão o arranjo, é necessário que se estabeleça uma equipe para liderar o processo de implantação. Por ser uma organização que compreende diversos atores, cada qual com suas responsabilidades locais, uma equipe deve ser formada a partir dos elementos que constituem o grupo.

Essa equipe deve fazer um trabalho de articulação entre os diferentes atores municipais no sentido da mobilização para o trabalho conjunto. Há muitos aspectos gerais a serem abordados, desde o local para as reuniões até a organização e disponibilização de material de escritório para registro de atas. Outros aspectos mais específicos, tais como articulação com a União e o estado para garantir a integração dos três entes federados, também fazem parte das atribuições dessa equipe.

Ressaltamos aqui a importância da participação dos prefeitos municipais no processo de mobilização para apresentação do formato de funcionamento dos arranjos, pois a participação de um ou mais técnicos de seu município na equipe que lidera a implantação do arranjo implica em disponibilizar parte do tempo de trabalho desses técnicos para atividades externas ao município.

d) Quarto passo: “levantamento dos indicadores educacionais dos Municípios” (BRASIL, 2011, p. 14).

A partir dos indicadores educacionais de cada município, realiza-se um diagnóstico da situação geral do grupo de municípios que compõem o arranjo. Dados como índices de aprovação e reprovação de alunos, defasagem idade/série, atendimento total da demanda por vagas em todos os níveis da educação básica, resultados da Prova Brasil, Índice de Educação Básica (IDEB) de cada município, entre outros, devem ser considerados para se ter clareza da realidade na qual atuarão.

É imprescindível a reflexão sobre os índices, porém mais importante são os caminhos que cada município percorre para atingi-los. Efetuar um levantamento dos

indicadores educacionais pode significar uma oportunidade para avaliação do trabalho realizado por cada escola dentro do município e da rede municipal de ensino. Considerando que há uma matriz de avaliação com critérios previamente definidos para cada indicador estabelecido, os gestores municipais podem – e devem – analisar cada critério avaliado para tomar decisões que possibilitem um aumento desses indicadores e, conseqüentemente, um melhor aproveitamento das ações, de modo a efetivar as políticas estabelecidas com finalidade de melhoria da educação municipal.

Após a realização do levantamento dos indicadores educacionais de cada município, é possível estabelecer indicadores educacionais do grupo de municípios que compõem o arranjo. Nesse contexto, os esforços de todos os componentes desse novo agrupamento devem se voltar para a melhoria dos indicadores do grupo de municípios com a possibilidade de auxílio mútuo. Dessa forma, havendo municípios com pontuações altas em determinados indicadores, esses podem e devem servir de apoio para municípios que apresentam maiores dificuldades.

e) Quinto passo: “preparação da reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do arranjo” (BRASIL, 2011, p. 14).

Uma das questões mais relevantes do processo de trabalho em conjunto é a superação do individualismo. Adotando uma perspectiva de participação coletiva, a equipe responsável pela implantação do arranjo deve preparar uma reunião, com critérios técnicos bem definidos, em que serão estabelecidos os indicadores prioritários no trabalho do grupo.

Quando o município procura uma forma de discutir maneiras de solucionar as questões que se apresentam como problemas a serem resolvidos, faz essa busca de modo a priorizar os próprios problemas, mas eventualmente as questões que são mais emergentes para um, podem não ser para outros. A equipe coordenadora da reunião tem como primeira missão equacionar o problema da individualidade e trazer os participantes para a visão coletiva, no convencimento de que as prioridades precisam ser definidas a fim de beneficiar todos os municípios participantes.

f) Sexto passo: “organização das ações para gerenciamento do arranjo” (BRASIL, 2011, p. 14).

Partindo do pressuposto de que o conjunto de municípios membros do arranjo constitui uma única organização composta por vários atores de diferentes localidades e diversas realidades, coordenados por uma equipe estabelecida, com objetivos e metas definidos conjuntamente, faz-se necessário organizar ações para o gerenciamento desse arranjo; o que significa definir metas de curto, médio e longo prazo para serem buscadas por todo o grupo.

g) Sétimo passo: “definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação do arranjo” (BRASIL, 2011, p. 14).

Participar de um arranjo implica ter disponibilidade para o trabalho no próprio município e também no arranjo, significa planejar o local e o regional, definir regras para si e para o outro. Se a lógica é a da participação coletiva, deve existir uma clara definição da estrutura desse arranjo, com ampla divulgação para aceitação de todos e doação do trabalho de cada um.

Executar a gestão do arranjo assemelha-se a efetuar a gestão da educação do próprio município, que prevê a participação de todos os agentes envolvidos no planejamento, na execução e na avaliação das ações desenvolvidas. A definição dos papéis a serem desempenhados e das responsabilidades de cada um precisa estar sempre na pauta das reuniões para que se possa cobrar atuação de todos na busca de superação de metas predefinidas.

Apresentamos, a seguir, as experiências existentes de arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) que foram citados no Parecer. É importante ressaltarmos que as experiências desses arranjos já constituídos serviram de base para muitos outros se formarem:

- Recôncavo Baiano, com 12 Municípios: Amargosa, Cabaceiras de Paraguaçu, Cachoeira, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, Rafael Jambeiro, Santo Antônio de Jesus, Santo Estevão, São Félix e São Francisco do Conde.
Situação atual: Este arranjo incentivado pelo Instituto Votorantim serviu de modelo inicial e inspirou os demais arranjos. Infelizmente, após a definição do mapa estratégico, o arranjo teve dificuldades operacionais e encontra-se desativado.
- Agreste Meridional de Pernambuco, com 23 Municípios: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçados, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro,

Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha.

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

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

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

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

Situação atual: Este arranjo teve a iniciativa exclusiva dos Municípios desta região de São Paulo, mediante a liderança do Município de Votuporanga. O arranjo encontra-se em plena atividade e, recentemente, um projeto para alavancar os indicadores educacionais da região foi elaborado na concepção de arranjo e encaminhado ao Ministério da Educação. (BRASIL, 2011, p. 14-15).

Consideramos necessário citar a atuação da Fundação Vale e da Comunidade Educativa (CEDAC) no que diz respeito ao incentivo e à organização de arranjos. O Parecer apresenta o Arranjo Corredor Carajás do Maranhão como exemplo de um arranjo incentivado pela Fundação Vale, que após resultados exitosos, passou a trabalhar com arranjos em todos os municípios e estados onde atua, aludindo à sua participação em sete outros arranjos em seis estados com a participação de mais de 100 municípios. O Parecer menciona também, apesar de não detalhar, o Arranjo em Benevides do Pará, implantado pela Natura.

Merece destaque o fato de que, com exceção do Arranjo do Noroeste de São Paulo, constituído por iniciativa dos próprios municípios, embora com grande apoio do Movimento Todos Pela Educação, os demais arranjos possuem incentivo de órgãos externos aos governos. Apesar de constituírem entidades sem fins lucrativos, esses órgãos são instituições ligadas a empresas privadas que possuem programas e projetos de auxílio aos governos municipais e estaduais. Nesse sentido, ressaltamos que dos arranjos citados apenas um deles não se originou a partir de um incentivo externo, o que demonstra a incapacidade de organização dentro desses municípios no que diz respeito à gestão do sistema próprio de

educação. Os municípios apresentam capacidade de operacionalização, no entanto com baixa capacidade de planejamento e gestão.

Ressaltamos que o Arranjo do Noroeste do Estado de São Paulo será objeto de estudo na terceira sessão desta pesquisa. Dois aspectos conduziram esta pesquisa a escolher tal arranjo para um exame pormenorizado, a saber: primeiro porque, além de estar no estado de São Paulo, os municípios que o compõem são, na sua ampla maioria, municípios de pequeno porte, característica presente também nos municípios estudados em nossa pesquisa de mestrado; segundo porque, diferente dos demais arranjos citados, sua estruturação surgiu da iniciativa dos próprios municípios.

É importante salientarmos que os diferentes arranjos tiveram formas distintas de implantação, com algumas características comuns, porém outras bastante diversificadas. Embora o Parecer indique, nos quatro arranjos citados, que sua implementação pode ocorrer por incentivo de atores externos aos municípios ou por iniciativa dos próprios municípios, é necessário que cada município defina suas condições de participação no grupo e sua forma de contribuição nele para que possa ser beneficiado pelo trabalho conjunto:

Conclui-se que a metodologia de arranjos de desenvolvimento da educação pode ser utilizada dentro de diferentes contextos, desde que alguns pontos sejam observados. Cabe aos Municípios com interesse de desenvolver esta metodologia a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para garantir o sucesso da metodologia, adaptar o modelo às condições locais, potencializando os recursos existentes. Atendo-se à educação escolar, o mais importante para sucesso da metodologia é o compromisso dos Municípios em trabalhar em rede, em regime de colaboração articulado com Estado e União, para conseguirem melhorar a qualidade do ensino público de sua região. (BRASIL, 2011, p. 18).

Todos os esforços, tanto de cada município isoladamente, quanto de um grupo de municípios constituintes de um arranjo devem se direcionar para a melhoria da educação pública. A possibilidade de um trabalho em rede, a partir do qual os municípios podem colaborar uns com os outros, contribui para minimizar problemas encontrados no desenvolvimento da educação local. Com a participação do estado e da União, os municípios pertencentes a um arranjo encontram, a partir de um regime de colaboração, novas formas de gestão da educação, propiciando desenvolvimento educacional para toda uma região.

4. ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (ADE NOROESTE PAULISTA): UMA NOVA VISÃO SOBRE EDUCAÇÃO REGIONAL

No Parecer CNE/CEB nº 9/2011 sobre a análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação, são apresentados quatro exemplos de arranjos em funcionamento, implantados a partir do ano de 2009, como indicamos na sessão anterior. São eles: Recôncavo Baiano, com 12 municípios; Agreste Meridional de Pernambuco, com 23 municípios; Corredor Carajás do Maranhão, com 16 municípios; Noroeste de São Paulo, microrregião de Votuporanga, com 18 municípios.

O objeto de análise nesta sessão é o último arranjo citado, formado pelos municípios da microrregião de Votuporanga, cuja denominação estabelecida é Arranjo de Desenvolvimento da Educação no Noroeste do Estado de São Paulo². Segundo o Parecer, esse arranjo surgiu por iniciativa dos próprios municípios e contou com o apoio do Movimento Todos pela Educação.

Logo, diferente dos demais arranjos apresentados no Parecer, o ADE Noroeste Paulista é o único que se iniciou devido aos próprios municípios, que perceberam a necessidade de uma articulação regional para que pudessem se desenvolver. Contudo, mesmo considerando que a iniciativa para constituir o arranjo partiu dos municípios, houve desde o início a participação e o apoio de outras entidades na organização e maximização dos resultados:

Com vistas a obter os melhores resultados, algumas organizações uniram-se em torno do desafio da educação básica na região. Elas são parceiras realizadoras do projeto. No caso do Arranjo de Votuporanga e Região são elas: Ministério da Educação (MEC), Movimento Todos Pela educação, CLP – Centro de Liderança Pública.

Além dos parceiros realizadores, outras organizações podem figurar como apoiadoras. No caso de Votuporanga e Região, são elas: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, Unifev – Centro Universitário de Votuporanga, Secretaria Estadual de Educação/ Diretoria de Ensino de Votuporanga. (PROJETO LOCAL, 2009, p. 9).

² Doravante designado arranjo, ADENESP ou ADE Noroeste Paulista, denominações presentes no decorrer de seus Relatórios de Atividades.

A presença de atores externos aos municípios nas reuniões de mobilização e apresentação do projeto de constituição do arranjo contribuiu para reforçar a ideia de que a união entre eles poderia fortalecer o trabalho individual e trazer benefícios coletivos, pois representam órgãos públicos e privados que podem oferecer suporte para as ações a serem desenvolvidas. O primeiro encontro ocorreu em agosto de 2009 no município de Votuporanga e contou com participação e palestras do prefeito municipal de Votuporanga, do presidente do Movimento Todos Pela Educação e do presidente do Centro Paulista de Lideranças. Aos três coube a tarefa de apresentar aos prefeitos e demais profissionais de municípios visitantes a forma de organização dos municípios em arranjo de desenvolvimento da educação.

Para dar início ao arranjo, é necessário desenvolver um projeto local que fundamente sua criação, contemplando a mobilização das comunidades envolvidas para tomar ciência e despertar interesse pela participação; sem deixar de destacar um dos principais objetivos de todo arranjo educacional que consiste em trabalhar para o desenvolvimento da educação local e regional, priorizando ações comuns às cidades participantes. O Projeto Local do ADE Noroeste Paulista apresentou como objetivo:

(...) promover o desenvolvimento da educação, envolvendo um arranjo local de municípios, e tendo como ponto de partida uma oficina de priorização de ações comuns às cidades participantes, concomitantemente com um processo de mobilização local e acompanhamento das ações. (PROJETO LOCAL, 2009, p. 3).

No ano de 2009, tem início o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo, após encontros com prefeitos municipais e demais representantes da educação dos municípios da região de Votuporanga e assinatura de termos de adesão. O arranjo se formou inicialmente com a participação de 17 municípios (e não 18 como consta no Parecer): Votuporanga (a sede do grupo e onde são realizadas as reuniões e outras ações), Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Riolândia, Santa Fé do Sul e Valentim Gentil.

Conforme ocorrem as atividades, os municípios ampliam sua participação por meio de elaboração de diagnóstico individual e coletivo, o grupo ganha forças e passa a contar com auxílio de Fóruns de discussão de temas comuns. Nesses Fóruns há a apresentação de atividades realizadas por municípios pertencentes ao ADE, além de apresentações de projetos

e programas efetuados pelos parceiros, tais como a UNIFEV, que oferece diferentes cursos no seu câmpus, localizado na cidade de Votuporanga.

As ações desenvolvidas pelo grupo inicial passaram tomar forma, no sentido em que as características comuns entre os municípios começaram a ser evidenciadas e, dessa forma, o Arranjo passou a ter visibilidade regional. Concomitantemente, os municípios que ainda não se integravam ao grupo continuaram sendo convidados para participarem das reuniões e também do Fórum Educacional, realizado em 31 de novembro de 2009, com o tema “Educação Para Todos”, em que representantes municipais e convidados puderam expor relatos e experiências. Essas ações, entre outros fatores, possibilitaram que, no ano de 2010, outros três municípios aderissem ao arranjo, a saber: Macedônia, Mesópolis e Populina.

No ano de 2010, no dia 12 de março, houve o II Fórum Educacional, cujo tema foi “Contraturno Escolar”. Em 10 de junho do mesmo ano, ocorreu o III Fórum Educacional sobre a temática “Planejamento Estratégico”, cujas palestras abordaram a questão do planejamento em nível de região, dando ênfase aos ADEs. A primeira palestra intitulada “A Importância da Construção do Planejamento Estratégico do Arranjo de Desenvolvimento Educacional do Noroeste do Estado de São Paulo” foi proferida pela secretária de educação de Santa Fé do Sul, já a segunda tratou do tema “Planejamento Estratégico do Arranjo” e foi proferida por uma técnica da Secretaria de Educação de Santa Fé do Sul.

Ainda no ano de 2010, o arranjo promoveu o IV Fórum Educacional no mês de setembro, em continuidade ao Fórum anterior: “Planejamento Estratégico – Conclusão” e o V Fórum Internacional no mês de dezembro, com o tema “Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino e os Conselhos de Educação”.

Podemos considerar cada Fórum realizado como momentos de formação das equipes escolares, uma vez que, além das palestras proferidas por representantes de organizações externas ao arranjo, considerados realizadores ou apoiadores, as palestras também são proferidas por profissionais da educação local, além das oficinas oferecidas aos participantes. A importância da realização dos Fóruns está no fato de que os municípios participantes podem apresentar o trabalho realizado. Para o dirigente municipal expositor representa oportunidade de mostrar as ações que desenvolve e para os dirigentes municipais que ouvem e assistem, a oportunidade de refletir sobre possibilidades de aproveitamento em seu município.

Esse modelo de formação, aliado ao diagnóstico realizado pelos municípios e transposto para um diagnóstico regional, que apresenta a realidade muitas vezes compartilhada por municípios ainda não participantes, fez com que novos municípios ingressassem no Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista.

Segundo o 3º Relatório Geral do Arranjo, de setembro de 2010, o IDEB apresentado pelo arranjo foi 6,0. O Relatório não especifica como chegou a este índice, porém fazendo a média aritmética dos índices apresentados individualmente, chega-se ao índice 6,0 que, de acordo com o Relatório, constitui o índice do Arranjo. Vale destacar que não existe oficialmente um índice coletivo; o objetivo de destacar desta forma é de mostrar que além de analisar os próprios índices, há uma preocupação com o desenvolvimento educacional da região:

Os municípios que integram o Arranjo mantêm firme compromisso com a Educação, realizando ações coletivas que possam resultar na melhoria do rendimento escolar de cada aluno em sala de aula, como pode ser constatado através da do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira – IDEB, divulgado em julho de 2010, quando a média dos municípios do Arranjo foi 6. (ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO..., 2010b, p. 2)

Consideramos que esse trecho do relatório evidencia a compreensão de que a estrutura de arranjo está modificando a forma de cada município refletir sobre as questões educacionais, abandonando uma perspectiva individual para considerar o município como pertencente a um grupo de municípios que obtiveram conjuntamente a média 6,0 no do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB), relativo ao ano de 2009. Esse exemplo de sentido de grupo possibilita que as ações do arranjo se tornem mais fortalecidas e os municípios da região passem a despertar o interesse em conhecer esse novo formato de colaboração, fazendo com que novos municípios se integrem ao ADE do Noroeste Paulista.

Em 2012, esse grupo amplia consideravelmente de tamanho, passando a contar com 37 municípios agregados. Somam-se aos anteriores, outros 17 municípios: Gastão Vidigal, Indaiaporã, Jales, Marinópolis, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Ouroeste, Pedranópolis, Pontalinda, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Salete, São Francisco, São João das Duas Pontes, Sebastianópolis do Sul, Tanabi e Três Fronteiras.

É notável a velocidade de ampliação do número de participantes desse arranjo na sua região, conforme consta nos Relatórios do Arranjo, mostrando que a cada ano um número maior de municípios busca integração com esse grupo já formado. Avaliamos que esse fato se deve aos avanços obtidos pelos municípios participantes em algumas áreas nas quais os municípios, em especial os de pequeno porte populacional, não teriam condições de obter isoladamente.

Nos Relatórios de Atividades do Arranjo, são destacados alguns avanços obtidos para a região, a saber:

- elaboração de concursos e contratação de professores;
- elaboração de planos de carreira e remuneração do magistério;
- reformas, construções e adequações das escolas;
- oferta de educação continuada de professores (I Congresso Internacional de Educação do Noroeste paulista);
- oferta de atividades no contraturno;
- adesão ao Programa Mais Educação;
- sensibilização de prefeitos, secretários da educação, conselheiros municipais de educação e representantes de câmaras municipais para construção de Plano Intermunicipal de Educação.³

Essas ações conjuntas permitiram que cada município se integrasse a outros com características semelhantes e juntos pudessem desenvolver programas que são ofertados pelo Ministério da Educação, como, por exemplo, participar do Programa Mais Educação, conforme o 9º Relatório de Atividades, de novembro de 2011 a março de 2012.

O que diferencia as ações citadas anteriormente das ações cotidianas realizadas nos municípios é o caráter de planejamento e mobilização de pessoal, recursos humanos e financeiros. Poderemos observar mais adiante, quando analisarmos as principais dificuldades encontradas pelos municípios para a gestão municipal de educação, que a falta de possibilidade de discussão de determinados assuntos que demandam maior reflexão e tempo para estudos não permite aos municípios ampliar o campo de atuação para além do trabalho realizado em sala de aula.

³ Abordaremos detalhadamente os Relatórios de Atividades no item 3.1 desta sessão.

O arranjo de desenvolvimento da educação possibilita a criação desse espaço conjunto para estudos, reflexões e planejamento. Por se tratar de municípios com proximidade territorial e características comuns, como, por exemplo, número de habitantes e mesmo número de escolas de educação infantil e de ensino fundamental, as questões que merecem atenção em um desses municípios, provavelmente são relevantes para os demais municípios com o mesmo perfil.

É importante ressaltarmos que para iniciar este arranjo foram convidados os municípios da região administrativa de São José do Rio Preto, conforme 1º Relatório do Arranjo, do ano de 2009:

A apresentação do projeto **Arranjo de Desenvolvimento Educacional**, ocorreu no dia 14 de agosto de 2009, em Votuporanga. A proposta foi apresentada aos municípios integrantes da Região Administrativa de São José do Rio Preto por Mozart Neves Ramos, Presidente do Movimento Todos pela Educação, Felipe D'Avila, Presidente do Centro Paulista de Liderança e por Nasser Marão Filho, Prefeito de Votuporanga. (ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO..., 2009a, p. 11, grifos do original).

Podemos constatar que um grande número de municípios foi convidado para a atividade de apresentação do projeto Arranjo de Desenvolvimento Educacional. Novamente é apresentada a figura do professor Mozart Neves Ramos, presidente do Movimento Todos Pela Educação e relator do Parecer CNE/CEB nº 9/2011, que trata da proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação, revelando que, embora o referido Parecer apresente o Arranjo do Noroeste de São Paulo como uma iniciativa dos próprios municípios, incentivada pelo Movimento Todos Pela Educação, sua constante presença nas reuniões, preferindo palestras e fazendo apresentações, tornou-se determinante para a efetivação do arranjo na região de Votuporanga.

A região administrativa de São José do Rio Preto é composta por 96 municípios, dos quais alguns se destacam pelo número de habitantes, os quais acabaram tornando-se referências para os municípios menores que os circundam. Esta é a situação do município de Votuporanga, “cercado” por muitos outros municípios com menos de 10 mil habitantes, os quais se tornaram maioria absoluta neste arranjo, pois, entre os municípios participantes, apenas quatro deles possuem pouco mais de 10 mil habitantes (Cardoso, Nhandeara,

Riolândia e Valentim Gentil) e outros quatro, mais de 20 mil habitantes (Fernandópolis, Jales, Santa Fé do Sul e Tanabi).

O quadro seguinte apresenta uma síntese do perfil dos municípios integrantes do ADE Noroeste Paulista, indicando a população estimada desses municípios com base nos dados do IBGE 2011, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) de cada um deles, relativos aos anos de 2009 e 2011, além do número de escolas e de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, cuja fonte foram as secretarias municipais da educação.

Por meio deste quadro, podemos constatar que a principal semelhança entre os municípios do arranjo é o número de escolas, pois a maioria possui apenas uma ou duas escolas de educação infantil e uma escola de ensino fundamental, mais exatamente 19 desses municípios possuem apenas duas escolas, uma de cada nível de ensino e outros oito municípios possuem três escolas. Com relação ao número de escolas, destacam-se apenas os quatro municípios maiores, com um número consideravelmente grande de escolas, quando comparamos aos municípios com apenas uma de cada nível.

Quadro 3: Perfil dos Municípios do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

PERFIL DOS MUNICÍPIOS DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO					
Município	IDEB 2009	IDEB 2011	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Álvares Florense	6,5	7,5	3.901	3/2	123/275
Américo de Campos	6,0	6,1	5.715	1/2	148/518
Cardoso	5,9	6,2	11.821	5/3	353/770
Cosmorama	6,7	6,7	7.202	3/2	212/625
Fernandópolis	5,8	6,3	64.931	15/11	2.952/2.903
Floreal	6,4	5,8	2.987	1/1	40/140
Gastão Vidigal	5,4	5,6	4.240	2/1	177/64
Indiaporã	6,5	5,5	3.892	1/1	167/179
Jales	7,1	6,7	47.075	8/9	1.354/2020
Macedônia	5,8	5,7	3.657	1/1	121/250
Magda	5,3	5,8	3.182	1/1	97/130
Marinópolis	6,1	6,6	3.921	1/1	90/154
Meridiano	6,2	7,0	3.842	1/2	175/218
Mesópolis	5,4	6,2	1.883	1/1	51/86
Mira Estrela	5,1	5,6	2.838	2/1	132/181
Monções	4,9	5,9	2.138	1/1	78/22
Nhandeara	6,2	5,7	10.725	1/2	160/440

Município	IDEB 2009	IDEB 2011	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Nova Canaã Paulista	5,1	5,9	2.086	1/1	81/91
Nova Castilho	7,2	5,3	1.135	1/1	70/69
Ouroeste	5,0	5,8	8.567	2/2	519/640
Parisi	5,6	6,1	2.032	1/1	155/75
Pedranópolis	6,1	6,0	2.545	1/1	85/155
Pontalinda	5,3	5,5	4.116	1/1	220/300
Pontes Gestal	4,9	5,0	2.517	1/1	108/158
Populina	6,1	6,0	4.206	1/1	244/258
Riolândia	4,6	4,6	10.730	2/1	385/610
Rubinéia	7,5	6,1	2.881	1/1	162/153
Santa Clara D'Oeste	6,3	6,4	2.082	1/1	100/110
Santa Fé do Sul	6,0	6,0	29.449	10/8	1.047/2.652
Santa Salete	6,1	Sem média	1.453	1/2	64/93
São Francisco	6,9	5,9	2.788	1/1	116/20
São João das Duas Pontes	5,9	5,3	2.559	1/1	73/164
Sebastianópolis do Sul	6,9	7,0	3.031	2/1	144/134

Município	IDEB 2009	IDEB 2011	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Tanabi	7,0	7,0	24.168	8/6	700/1.565
Três Fronteiras	5,6	5,6	5.448	2/2	194/122
Valentim Gentil	5,7	6,2	11.223	1/1	366/726
Votuporanga	6,4	6,4	85.387	14/12	2.621/3.616

* Fonte IBGE, 2011. ** Fonte: Secretarias municipais, 2012. *** Fonte: Secretarias municipais, 2012.

De acordo com os dados expostos no quadro anterior, apenas nove dos 37 municípios possuem mais de 10 mil habitantes, os 28 restantes são considerados municípios de pequeno porte, sendo que a maioria deles – 24 municípios – tem menos de 5 mil habitantes. Mais da metade desses municípios possui apenas uma escola de educação infantil e só uma escola de ensino fundamental atendendo os alunos dos anos iniciais desse nível de ensino.

Com pouco mais de 85 mil habitantes, o município de Votuporanga lidera o grupo formado pelos 37 municípios que compõem o arranjo. Votuporanga possui 14 escolas de educação infantil e 12 de ensino fundamental, conta também uma estrutura organizacional suficiente para poder coordenar as ações desse grupo; disponibilizando desde espaço físico adequado para atividades, como os Fóruns de educação, até técnicos da Secretaria Municipal de Educação para auxiliar as tarefas do arranjo, sem que isso prejudique as atividades cotidianas.

Outro município que merece destaque neste arranjo é Fernandópolis, com aproximadamente 65 mil habitantes, possui 15 escolas de educação infantil e 11 de Ensino fundamental. Entre outras contribuições para o arranjo, o referido município disponibilizou técnicos para desenvolvimento de uma página eletrônica:

- o município de Fernandópolis, criará o site do Arranjo, cuja finalidade é ampliar a comunicação interna e externa do grupo. Neiva

Perpétua Herreiro, ATP Ensino Fundamental Municipal, de Fernandópolis, será responsável pelo desenvolvimento dessa ação. (ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO..., 2010b, p. 9).

Um dos argumentos dos municípios pequenos a respeito das dificuldades na organização do planejamento e da gestão da educação municipal é o de que não há corpo técnico para organizar as ações extraescolares. No exemplo citado, a ATP (Assistente Técnico Pedagógica) do ensino fundamental municipal da cidade de Fernandópolis será responsável por criar o site do arranjo, o que evidencia a existência de um corpo técnico na Secretaria Municipal de Educação com disponibilidade para contribuir com os demais municípios. Consideramos que contar com municípios que possuam técnicos a disposição de realizar trabalhos comuns do Arranjo é uma das principais conquistas dos municípios pequenos.

Na perspectiva de que os municípios pequenos, ao unir experiências e forças, podem encontrar um espaço para discussão e ampliação de conhecimentos que os auxilie na melhoria da qualidade da educação local, o Arranjo do Noroeste Paulista torna-se o lócus para estudos e aprendizagens por parte de secretários de educação.

A partir do perfil dos municípios integrantes do ADE Noroeste Paulista, identificamos que, com raras exceções, os municípios com menos de 10 mil habitantes possuem somente uma escola de educação infantil e uma escola de ensino fundamental e, em muitos deles, o ensino fundamental é compartilhado com a rede estadual de ensino. Nesses municípios, há apenas um profissional – o dirigente municipal de educação – que faz a interlocução da educação municipal com os outros dois entes federados – estado e União – para o desenvolvimento das políticas educacionais destes

Para melhor explorarmos a diversidade existente entre os municípios componentes do arranjo, selecionamos alguns dados do quadro anterior e organizamos um novo quadro com número de habitantes, quantidade de escolas de educação infantil e de ensino fundamental e o total de alunos matriculados.

Quadro 4: Número de habitantes, escolas e alunos de municípios com menos de 10 mil habitantes.

Município	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Álvares Florense	3.901	3/2	123/275
Américo de Campos	5.715	½	148/518
Cosmorama	7.202	3/2	212/625
Floreal	2.987	1/1	40/140
Gastão Vidigal	4.240	2/1	177/64
Indiaporã	3.892	1/1	167/179
Macedônia	3.657	1/1	121/250
Magda	3.182	1/1	97/130
Marinópolis	3.921	1/1	90/154
Meridiano	3.842	1/2	175/218
Mesópolis	1.883	1/1	51/86
Mira Estrela	2.838	2/1	132/181
Monções	2.138	1/1	78/22
Nova Canaã Paulista	2.086	1/1	81/91
Nova Castilho	1.135	1/1	70/69
Ouroeste	8.567	2/2	519/640
Parisi	2.032	1/1	155/75
Pedranópolis	2.545	1/1	85/155

Município	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Pontalinda	4.116	1/1	220/300
Pontes Gestal	2.517	1/1	108/158
Populina	4.206	1/1	244/258
Rubinéia	2.881	1/1	162/153
Santa Clara D'Oeste	2.082	1/1	100/110
Santa Salete	1.453	1/2	64/93
São Francisco	2.788	1/1	116/20
São João das Duas Pontes	2.559	1/1	73/164
Sebastianópolis do Sul	3.031	2/1	144/134
Três Fronteiras	5.448	2/2	194/122

* Fonte IBGE, 2011. ** Fonte: Secretarias municipais, 2012. *** Fonte: Secretarias municipais, 2012.

O número de municípios com apenas uma escola de ensino fundamental e uma escola de educação infantil predomina entre os 21 municípios que contam com menos de 10 mil habitantes. Essa rede educacional reduzida implica, muitas vezes, uma carência de estrutura e de quadro de pessoal para manter uma secretaria ou um departamento de educação que possa oferecer suporte técnico-pedagógico às escolas municipais.

Por consequência, torna-se comum encontrarmos municípios onde uma pessoa responde simultaneamente pela direção de uma das escolas e também pela secretaria ou departamento municipal de educação; ou casos em que uma única pessoa é responsável pelas funções de diretor de escola e coordenador pedagógico em uma mesma unidade escolar; em outros casos, diretores de escola ou coordenadores pedagógicos atuam em mais de uma escola, revezando-se na permanência entre elas, porém desempenhando as funções de planejamento, execução e avaliação do trabalho nos dois locais onde atuam.

Destacamos como exemplo de município responsável por uma rede municipal de ensino com reduzido número de alunos, o município de Nova Castilho, com 1.135 habitantes, o município possui uma escola de educação infantil com 70 alunos e uma escola de ensino fundamental com 69 alunos. As questões relativas a políticas educacionais mais amplas, ou são discutidas em espaços comuns com outros municípios, ou não são discutidas por não haver equipe técnica. É nesse contexto que se fortalece o Arranjo do Noroeste Paulista, tornando-se o principal espaço para as demandas educacionais mais amplas desses municípios pequenos.

No que se refere aos municípios com mais de 10 mil habitantes, elaboramos o quadro seguinte em que há duas situações distintas: os municípios de Cardoso, Nhandeara, Riolândia e Valentim Gentil possuem pouco mais de 10 mil habitantes e uma estrutura escolar semelhante a dos municípios presentes no quadro 2, exceto Cardoso, que conta com oito escolas no total (cinco de educação infantil e três de ensino fundamental); já os demais municípios têm uma população maior e uma estrutura educacional diferente, com um número mais expressivo de escolas e de alunos matriculados:

Quadro 5: Número de habitantes, de escolas e de estudantes de municípios acima de 10 mil habitantes.

Município	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Cardoso	11.821	5/3	353/770
Fernandópolis	64.931	15/11	2.952/2.903
Jales	47.075	8/9	1.354/2020
Nhandeara	10.725	1/2	160/440
Riolândia	10.730	2/1	385/610

Município	População Estimada*	Escolas Municipais (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)**	Nº de Alunos (Ed. Infantil / Ens. Fundamental)***
Santa Fé do Sul	29.449	10/8	1.047/2.652
Tanabi	24.168	8/6	700/1.565
Valentim Gentil	11.223	1/1	366/726
Votuporanga	85.387	14/12	2.621/3.616

* Fonte IBGE, 2011. ** Fonte: Secretarias municipais, 2012. *** Fonte: Secretarias municipais, 2012.

Calculando uma média entre os Índices de Educação Básica dos municípios participantes do Arranjo, chegamos a uma nota 6,0. Embora essa média do IDEB não corresponda exatamente à situação de todos os municípios do arranjo, pois um dado discrepante poderia distorcê-la, não ocorreu essa disparidade neste caso, uma vez que os índices municipais não estão muito acima ou abaixo da média. No ano de 2009, apenas os municípios de Monções (4,9), Pontes Gestal (4,9) e Riolândia (4,6) ficaram com índices pouco abaixo de 5, já os municípios de Jales (7,1), Nova Castilho (7,2), Rubinéia (7,5) e Tanabi (7,0) obtiveram índices igual ou superior a 7, o que demonstra um desempenho regular dos municípios em torno do índice 6.

Ao observarmos os índices de 2011, os dados indicam que apenas o município de Riolândia obteve média 4,6, configurando-se como o único município do arranjo com média inferior à nacional, que consistiu em 5,0 para os anos iniciais do ensino fundamental em 2011, encontrando-se também abaixo da média dos demais municípios pertencentes ao arranjo.

Com objetivo de realizarmos uma reflexão sobre os dados relativos ao IDEB, o quadro a seguir apresenta os municípios cujos índices do IDEB foram 7,0 ou superior em pelo menos um dos anos de realização de avaliação, a população estimada e o número de escolas de ensino fundamental em cada município.

Quadro 6: Municípios que apresentaram IDEB igual ou superior a 7,0 em pelo menos uma edição (2009 e 2011).

Município	População Estimada *	Escolas Municipais – E. F. **	IDEB 2009	IDEB 2011
Álvares Florense	3.901	2	6,5	7,5
Jales	47.075	9	7,1	6,7
Meridiano	3.842	1	6,2	7,0
Nova Castilho	1.135	1	7,2	5,3
Rubinéia	2.881	1	7,5	6,1
Sebastianópolis do Sul	3.031	1	6,9	7,0
Tanabi	24.168	6	7,0	7,0

* Fonte IBGE, 2011. ** Fonte: Secretarias municipais, 2012.

Do total de 37 municípios, apenas sete deles apresentaram média igual ou superior a sete em pelo menos um dos dois anos de aferição (2009 e 2011). Considerando que o IDEB é composto pela nota dos estudantes na Prova Brasil e pelos índices de aprovação escolar, poderíamos identificar uma maior facilidade de atuação da equipe de gestão escolar nos municípios muito pequenos, com apenas uma escola de ensino fundamental para garantir a matrícula e permanência dos alunos na escola, porém essa lógica não se aplicaria aos municípios de Jales e Tanabí, com 9 e 6 escolas de ensino fundamental, respectivamente.

Abordaremos, a seguir, as diretrizes e metas do ADE Noroeste Paulista para o período 2013/2016, conforme consta em um prospecto do 2º Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista:

- *Garantir a elaboração de Plano Municipal da Educação com base no território regional.*

Um dos grandes desafios para os municípios é a elaboração do Plano Municipal de Educação, pois ele deve envolver a educação municipal, a estadual e a federal, esta apenas onde existir os CEFETS – Centro Federal de Educação Tecnológica. Para um município com apenas uma escola de educação infantil e uma de ensino fundamental, pode parecer desnecessária e/ou difícil a elaboração de um Plano Municipal de Educação em virtude do fato de não contemplar um número grande de estabelecimentos de ensino nem de profissionais da educação.

A possibilidade de elaborar um Plano Municipal de Educação com base no território regional faz com que, independente do número de escolas e de estudantes de determinado município, seja possível planejar a educação por um período que compreende vários anos. Pensar regionalmente significa romper os limites do próprio município e planejar em conjunto, para que se construa um documento que supere as questões locais e garanta, ao conjunto de municípios envolvidos no arranjo, um caminho com metas determinadas.

Não podemos obliterar a existência de material que oferece embasamento para elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como para todo o processo de construção coletiva e democrática desse importante instrumento norteador da educação de cada município. Citaremos aqui dois documentos que tratam do assunto e estão disponíveis para todos os municípios: o primeiro é o “Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME”, elaborado por Clodoaldo José de Almeida Souza e publicado pelo Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica em 2005⁴.

Essa publicação apresenta de modo claro e bastante didático a forma como os municípios devem proceder para a construção coletiva do PME, propondo sugestões para as discussões em diferentes momentos da elaboração do próprio documento do plano, como

⁴ O referido documento também está disponível em meio digital no portal do Ministério da Educação (MEC): <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>

também para o Projeto de Lei e mensagem a serem enviados para a Câmara Municipal. Além disso, o documento esclarece a importância desse momento para o município:

A construção de um Plano Municipal de Educação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não de somente um plano de governo. A sua aprovação pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal sancionada pelo chefe do poder executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões.

A elaboração de um PME constitui-se como um momento de planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis, deve ter como intuito responder às necessidades sociais. (BRASIL, 2005, p. 8).

Também está presente nessa publicação a necessidade de participação da sociedade civil nas discussões do PME. Trata-se de discutir a educação municipal com um público mais amplo, além dos profissionais da educação, sugerindo que seja convocada à participação a sociedade civil organizada:

Todavia, só com a participação da sociedade civil, (Conselho Municipal de Educação, associações, sindicatos, Câmara Municipal, diretores de escola, professores e alunos, entre outros) é que garantirá a efetivação das diretrizes e ações planejadas. (BRASIL, 2005, p. 8).

Esse cenário torna-se difícil de ser construído em um município pequeno, em que é rara a existência de associações e sindicatos e, provavelmente, os diretores de escola, os professores e os próprios vereadores são os representantes da sociedade no Conselho Municipal de Educação e em outras formas de organização da sociedade.

Outra publicação de fácil acesso aos municípios foi produzida pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e encontra-se disponível em seu endereço eletrônico⁵. Trata-se do “Roteiro para Elaboração do Plano Municipal de Educação” elaborado pelo Prof. Dr. João Monlevade. O documento apresenta uma parte teórica sobre o PME, a partir de legislação pertinente, e produz um roteiro redação para os municípios.

⁵ Vide o sítio http://www2.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=68.

Além de apresentarem como dificuldades divergências de opiniões e critérios não estabelecidos, voltamos a afirmar que falta de pessoal que represente um corpo técnico para discutir e nortear o trabalho de elaboração do PME constitui o principal entrave no âmbito do município. A possibilidade de participar de um grupo de municípios, no caso o arranjo, representa oportunidade de encontro de técnicos para sanar as dificuldades encontradas, de apoio para dirimir dúvidas e atingir o objetivo de um dos indicadores do, qual seja, possuir o Plano Municipal de Educação.

- *Garantir nível ótimo de formação inicial e continuada de professores no território regional.*

Uma das características da educação nas escolas de municípios pequenos é a grande rotatividade de professores e o trânsito desses professores em vários municípios. Garantir nível ótimo de formação inicial significa envolver as universidades e faculdades da região na elaboração do Plano Municipal de Educação com base no território regional, para que haja uma colaboração entre as redes municipais e as universidades e faculdades, envolvendo estágios e outros programas de formação desenvolvidos conjuntamente. Com a rotatividade dos professores pelos municípios da mesma região, torna-se necessário que a formação inicial oferecida pelas universidades e faculdades aos novos professores seja suficiente para garantir o ingresso de profissionais qualificados nas escolas municipais. Assim, a cada troca de professor, seria garantida a reposição por outro professor com mesmo nível de formação, de modo a minimizar o impacto dessa mudança.

Um dos principais desafios da elaboração de um Plano de Ação é a definição dos objetivos que se pretende alcançar e os meios que serão utilizados para tanto. No entanto, quando se discute a formação inicial de professores pelas universidades e faculdades da região, não há qualquer forma de atuação dos atores do arranjo neste contexto. Ainda que universidades e faculdades participem ativamente da construção do Plano Municipal de Educação ou do Plano Regional de Educação, isso não implica uma modificação em sua estrutura).

Com relação à formação continuada dos professores, o trabalho regional pode gerar uma grande contribuição, pois os municípios parceiros do arranjo podem propor e contratar universidades e faculdades para determinadas ações formativas. Um trabalho que envolva reflexão teórica aliada à prática docente, considerando as experiências e forma de

trabalhar do professor, pode preparar um grupo de professores para enfrentar o desafio de oferecer uma educação de qualidade.

Além disso, os municípios participantes do arranjo destacam a realização de dois grandes eventos que também visam à formação continuada dos professores. O primeiro deles foi I Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista, com o seguinte tema “Formação de Professores: Ética e Práticas na Educação”, realizado entre 24 e 27 de julho de 2012. O evento, sob iniciativa do ADE Noroeste Paulista e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo (IFSP), câmpus de Votuporanga, teve palestras, oficinas e mesas-redondas. O principal objetivo desse Congresso foi orientar os municípios para a construção de Planos Municipais da Educação, com base no território regional.

O segundo evento ocorreu no período de 23 a 26 de julho de 2013, foi o II Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista, com o tema "Alfabetizar e Educar para Avançar: o desafio da aquisição do conhecimento no momento certo". Esse Congresso contou com a organização e realização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista, da Prefeitura Municipal de Votuporanga, da Associação dos municípios da Araraquarense (AMA) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, câmpus de Votuporanga. Além disso, obteve apoio da CAPES, do Ministério da Educação, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO - representação no Brasil), e o patrocínio do SENAC, do Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV) e da Abril Educação.

Tão importante quanto as palestras e mesas-redondas apresentadas por educadores externos ao ADE Noroeste Paulista, foram os relatos de experiências realizados pelos professores das escolas municipais pertencentes aos municípios participantes do arranjo. As apresentações contemplaram diversos temas e, a partir delas, os professores tiveram a possibilidade de trocar informações, identificar formas semelhantes de trabalhar e enriquecer seus conhecimentos por meio do intercâmbio com professores de municípios vizinhos, cujas escolas e os alunos têm características similares às de seu município.

Tratar da formação de professores em território regional, se levamos em consideração a rotatividade dos professores, requer uma análise um pouco mais detalhada, uma vez que o principal motivo da rotatividade reside nos diferentes salários pagos pelos municípios em uma mesma região. Geralmente, municípios menores pagam salários mais baixos e, por consequência, neles encontramos a maior rotatividade de professores, que

migram para os municípios com melhor remuneração de seus quadros de magistério, quando surge a oportunidade.

Esse dilema é enfrentado por todos os municípios que estão geograficamente muito próximos de municípios maiores, cujos recursos financeiros destinados à educação permitem oferecer um plano de carreira, cargos e salários mais atraentes para os professores da região. Quando refletimos sobre a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo, encontramos na questão salarial um dos maiores entraves para a consolidação de uma educação de qualidade, pois se os municípios não conseguem fixar os professores em suas escolas, o trabalho de planejamento, execução e avaliação fica prejudicado.

O Decreto n.º 40.673, que instituiu o Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, preconiza em seu “Artigo 3º - Na pactuação serão consideradas as peculiaridades locais e regionais, adequando-se à capacidade técnico-administrativo-financeira de cada município” (SÃO PAULO (Estado), 1996). Essas peculiaridades locais e regionais, que deveriam ser o ponto forte da municipalização do ensino, eliminando o caráter centralizador do estado na edição de políticas educacionais, tornaram-se seu maior entrave principalmente quanto à questão financeira, que culmina em grandes diferenças salariais de professores e, no limite, gera a rotatividade tão prejudicial para os municípios pequenos.

Além da disparidade de salários regionais, essa situação gerou também uma disparidade de salários dentro do próprio sistema municipal de educação, uma vez que os professores da rede estadual, cedidos aos municípios por força do convênio de municipalização, possuem salários diferenciados dos professores municipais. Nos municípios pequenos, esses salários chegam a ser o dobro ou o triplo do salário dos professores municipais iniciantes. Trata-se de um duplo problema, pois além de terem professores recebendo salários diferentes, o município reembolsa à Secretaria Estadual de Educação o valor pago aos professores municipalizados, onerando ainda mais a folha de pagamento da educação.

- *Garantir a criação do currículo da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.*

Uma das principais dificuldades encontradas pelos municípios pequenos é a discussão da questão curricular. Tal problema é uma consequência ao fato de que, antes da municipalização do ensino fundamental, o currículo era definido pela rede estadual de ensino,

como também a educação infantil muitas vezes tinha um caráter assistencialista, considerada apenas como uma alternativa para mães trabalhadoras deixarem suas crianças sob cuidados⁶.

Nesse sentido, é preciso elaborar um currículo que atenda às necessidades de organização dos municípios da região do arranjo; o que nos conduz, novamente, à necessidade de organização em grupos, pois não seria tarefa fácil para um município com dois, três ou quatro mil habitantes e somente duas escolas definir, com a participação e reflexão somente de seus quadros técnicos, currículos para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, ainda que este último seja competência do estado.

Outro fator importante na definição de um currículo para a região do arranjo está na grande mobilidade das famílias, que se alternam durante um mesmo ano letivo, residindo em mais de um município em curtos espaços de tempo. Essa mobilidade deve-se principalmente à questão do emprego, pois muitos municípios têm uma economia predominantemente rural, cultivando culturas diferentes, com períodos de colheita distintos. Diante dessa situação, um currículo pensado regionalmente traria benefícios tanto para aos alunos, como para os professores, minimizando as diferenças entre as redes de ensino da região.

- *Garantir aprendizagem na idade certa para todos, com base no território regional.*

Um dos grandes desafios das escolas é garantir que os alunos sejam matriculados, permaneçam na escola e tenham sucesso na aprendizagem. Os municípios integrantes do Arranjo do Noroeste Paulista buscam formas de organizar o trabalho pedagógico para que os alunos matriculados possam ter a aprendizagem garantida na idade certa, estabelecendo parcerias com o Ministério da Educação, sobretudo por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), e com a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a partir do Programa Ler e Escrever.

O Programa Ler e Escrever objetiva garantir que as escolas estaduais realizem um trabalho de alfabetização bem-sucedido para que as crianças estejam plenamente alfabetizadas até o 3º ano do ensino fundamental. Esse mesmo programa é oferecido para os municípios do estado em forma de convênio, sem acarretar custos para os cofres públicos municipais. Indicamos, a seguir, a definição do Programa Ler e Escrever:

⁶ Logo, bastava a esse nível educacional o desenvolvimento de atividades para manter as crianças ocupadas.

Mais do que um programa de formação, o Ler e Escrever é um conjunto de ações articuladas que inclui formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios, constituindo-se como uma Política Pública para o Ciclo I, que busca promover a melhoria do ensino em toda a rede estadual.

Sua meta é ver plenamente alfabetizadas todas as crianças com até oito anos de idade (2ª série / 3º ano) e consequentemente garantir, após a aquisição da escrita alfabética, as competências necessárias para que as mesmas possam adequar seu discurso oral e escrito as diferentes situações comunicativas, intenções e interlocutores.

Além disso, o Programa visa assegurar a aprendizagem dos conceitos matemáticos e das demais disciplinas que integram o Currículo do Ciclo I do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, s.d.).

Com a edição do Decreto nº 54.553, de 15 de julho de 2009, que instituiu o Programa de Integração Estado/Município para o desenvolvimento de ações educacionais nas escolas das redes públicas municipais, permitiu-se que a Secretaria Estadual de Educação, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (FDE), firme convênio com os municípios para que sejam desenvolvidos nas escolas municipais os mesmos programas das escolas estaduais.

O Programa Ler e Escrever foi criado em 2007 para atender às escolas estaduais com alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental. Com base no decreto citado anteriormente, os municípios interessados puderam aderir ao programa para início no ano seguinte. Segundo dados da Secretaria Estadual de Educação⁷, no ano de 2010, 357 municípios já tinham firmado convênio para o desenvolvimento do Programa Ler e Escrever nas escolas de suas jurisdições.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é desenvolvido pelo Ministério da Educação, em parceria com os estados e os municípios que fizeram adesão. Trata-se de um compromisso assumido pelos entes pactuados ao assegurar que as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, coincidindo com o final do 3º ano do ensino fundamental. O plano contempla quatro princípios centrais para o desenvolvimento do trabalho pedagógico:

⁷ Esses dados encontram-se disponíveis no seguinte endereço: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/Handler/UplConteudo.ashx?jkasdkasdk=143&OT=O>.

1. o Sistema de Escrita Alfabética é complexo e exige um ensino sistemático e problematizador;
2. o desenvolvimento das capacidades de leitura e de produção de textos ocorre durante todo o processo de escolarização, mas deve ser iniciado logo no início da Educação Básica, garantindo acesso precoce a gêneros discursivos de circulação social e a situações de interação em que as crianças se reconheçam como protagonistas de suas próprias histórias;
3. conhecimentos oriundos das diferentes áreas podem e devem ser apropriados pelas crianças, de modo que elas possam ouvir, falar, ler, escrever sobre temas diversos e agir na sociedade;
4. a ludicidade e o cuidado com as crianças são condições básicas nos processos de ensino e de aprendizagem. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d.).

Por fim, salientamos que as quatro diretrizes principais do ADE Noroeste Paulista para o período 2013/2016, analisadas anteriormente, são tomadas pelos participantes como metas a serem alcançadas por cada um dos municípios, atuando conjuntamente para que todo território regional abrangido pelo arranjo seja beneficiado.

4.1 Relatórios de Atividades do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

Desde o início das reuniões de mobilização e apresentação do modelo de agrupamento de municípios em forma de arranjo, ocorreu o registro dos municípios presentes, dos assuntos abordados e das decisões tomadas, bem como das deliberações para prosseguimento dos trabalhos. Esses registros foram sistematizados e deram origem a Relatórios de Atividades do Arranjo, que compreendem as ações realizadas em determinado período do ano.

No geral, os Relatórios de Atividades do Arranjo apresentam introdução, programação, deliberação, encaminhamentos, listas de presença referentes a cada Fórum “Educação para todos”, descrição de ações como palestras e encontros, e os relatórios municipais de acompanhamento dos eixos priorizados do Plano de Ações Articuladas (PAR).

No 1º Relatório do Arranjo de Desenvolvimento Educacional de Votuporanga e Região⁸, constatamos como ocorreu o início do arranjo a partir do Projeto Local que fundamentou a sua constituição no ano de 2009 e quais municípios realizaram primeiramente

⁸ Denominação inicial do ADE Noroeste Paulista.

a avaliação da realidade local com base nos elementos contidos no PAR. Após o exercício de reflexão em âmbito de cada município, os dados município foram sistematizados em quadros, os quais analisaremos adiante, formando uma espécie de PAR Regional, que tem como objetivo nortear o trabalho do arranjo. Nele há uma breve contextualização dos arranjos de desenvolvimento da educação, os parceiros, a metodologia (questões já discutidas em nossa segunda sessão), como também o objetivo e os municípios beneficiados pelo arranjo.

No que concerne às ações desenvolvidas pelo arranjo em 2009, elas envolveram o Primeiro e o Segundo Encontro de municípios realizados em 14 de agosto e 23 de outubro, respectivamente, e o 1º Fórum “Educação para todos”. No Primeiro Encontro, apresentou-se a proposta “Arranjo de Desenvolvimento Educacional” aos municípios integrantes da Região Administrativa de São José do Rio Preto. Já no Segundo Encontro de Municípios, ocorreu a sua formalização, com assinatura do Termo de Adesão ao Arranjo de Desenvolvimento Educacional de Votuporanga e Região; além da realização de uma oficina que objetivou subsidiar os gestores públicos sobre questões relativas ao Plano de Desenvolvimento da Educação e fomentar maior diálogo entre os municípios.

O 1º Fórum “Educação para todos”, realizado em 31 de novembro de 2009, contemplou o tema “Sistema de avaliação do rendimento escolar municipal – SAREM”. A programação do Fórum contou com a abertura realizada por Eliane Baltazar Godoi, secretária da educação de Votuporanga; a apresentação e o compartilhamento de materiais do SAREM desenvolvidos pelos municípios de Álvares Florence, Cosmorama e Votuporanga; e um período de troca de experiências educacionais. Os municípios participantes propuseram o desenvolvimento de um sistema regional de avaliação de rendimento escolar municipal e realização de quatro Fóruns anuais (formato escolhido para as reuniões do arranjo), bem como deliberaram que a proposta do SAREM regional seria avaliada no próximo Fórum.

Por fim, o 1º Relatório do Arranjo abordou também os relatórios municipais de acompanhamento do PAR e expôs uma síntese das dificuldades apontadas pelos municípios para a realização dos indicadores prioritários. Contudo, ressaltamos que, dos 17 municípios membros do arranjo, apenas 11 enviaram seus relatórios do PAR. Esse documento contém os indicadores priorizados na oficina com os gestores públicos, as ações realizadas no município, os pontos positivos, as dificuldades encontradas e os resultados preliminares.

O propósito de construção de um PAR Regional reforça a ideia de união entre os municípios do arranjo em torno de questões comuns, levando em consideração os mesmos quesitos estudados na elaboração do PAR de cada município. Assim sendo, os gestores

municipais elaboraram um quadro de síntese com as principais dificuldades encontradas em seus municípios com o intuito de contribuir para a formalização do PAR que contemplasse as características regionais.

Nos quadros seguintes, efetuamos uma síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em seus relatórios de acompanhamento do PAR:

1. Gestão Educacional

Quadro 7. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Gestão Educacional.

Área: Gestão Democrática, Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Indicador: Plano de Carreira para o Magistério devidamente implantado e divulgado a comunidade
Área: Nível ótimo de Desenvolvimento da Educação Básica Indicador: Existência de atividades no contraturno escolar
Área: Comunicação clara com a Sociedade Indicador: Recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer pelo poder público.
Área: Suficiência e estabilidade da equipe escolar Indicador: Relação matrícula / professor adequado em todas as escolas da rede
Área: Excelência na Gestão de Finanças Indicador: Aplicação de recursos de redistribuição

Fonte: 1º Relatório de Atividades, Projeto Local, Votuporanga, 2009.

Na análise da “gestão educacional”, primeira dimensão do PAR, na área de “gestão democrática, articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, encontramos, nas próprias alegações apontadas como principais problemas enfrentados, indicações que mostram a falta de um espaço de discussão na maioria dos municípios pequenos, não de um espaço físico, mas um espaço de reflexão e troca de opiniões para a construção de um sistema.

Podemos também depreender que um município que possui apenas uma escola de educação infantil e outra de ensino fundamental, com menos de uma centena de alunos matriculados em cada uma delas, encontraria maior dificuldade para construir um sistema municipal de ensino. Para tanto, seria necessária uma articulação entre a educação oferecida pelas escolas municipais com a educação oferecida pelas escolas estaduais, pois o ensino fundamental é compartilhado, sendo os anos iniciais de responsabilidade do município e os anos finais sob a responsabilidade da rede estadual de ensino.

Por outro lado, essa situação constitui-se uma oportunidade de articulação de toda sociedade em torno de um município com pouco mais de um mil habitantes, na perspectiva apontada por todos os documentos que consideram a descentralização dos serviços públicos como a forma mais eficaz de levar a construção das políticas públicas para o local onde são desenvolvidas.

Dentro da área de “gestão democrática, articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, os dirigentes municipais refletiram sobre as dificuldades encontradas nos seus municípios a partir do indicador “Plano de Carreira para o magistério devidamente implantado e divulgado à comunidade”, sinalizando as dificuldades comuns dos municípios em implantar o Plano de Carreira. Com exceção dos municípios de Américo de Campos, Monções e Votuporanga, que afirmaram possuir Plano de Carreira, porém com a necessidade de revisão e/ou reestruturação, os demais municípios apontaram fatores que dificultam a elaboração do referido Plano.

Quando os municípios assinalam as principais dificuldades para atingirem o indicador Plano de Carreira para o magistério, destacamos o fato de que dois deles, Riolândia e Valentim Gentil, relataram como dificuldade a própria elaboração do plano. Essa dificuldade indicada de forma genérica vem acompanhada de outras pelos demais municípios, tais como escassez de material para embasamento, falta de apoio para sanar dúvidas, divergências de opiniões, dificuldades para determinação de critérios para elaboração desse plano.

Com relação ao indicador “existência de atividades no contraturno escolar”, que demanda uma capacidade maior de otimização de espaços nas unidades escolares, encontramos a não existência desses espaços, aliada à escassez de profissionais designados exclusivamente para essas atividades, como os dois pontos centrais que dificultam o alcance de nível ótimo de desenvolvimento da educação básica. Ademais, os gestores municipais

indicaram também a limitação dos recursos financeiros como impeditivo para adequação dessa situação.

Podemos realizar uma análise semelhante quando os dirigentes municipais apontaram como principais dificuldades de atuação no indicador “recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer pelo poder público”, relativo à área de “comunicação clara com a sociedade”, a ausência de espaços para lazer e outras atividades, ou a falta de recursos para adequação e manutenção dos espaços existentes.

A questão financeira, ou melhor, a insuficiência de recursos volta a ser o centro dos problemas apresentados na área “excelência na gestão de finanças”, cujo indicador analisado foi a “aplicação de recursos de redistribuição”. O principal recurso de redistribuição que os municípios possuem na área da educação é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), que conta, além de outros mecanismos de controle, com um conselho próprio, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Um dos municípios participantes do arranjo apontou como problema a dificuldade na formação do Conselho do FUNDEB, já outro município considerou que seria necessário uma maior participação dos membros que o compõem.

No entanto, o principal problema apresentado não reside apenas na dificuldade de constituição do referido Conselho do FUNDEB, mas sim na limitação dos recursos e na dificuldade de priorização. A questão central é que os recursos necessários para garantir a oferta educação de qualidade em uma escola, muitas vezes não é suficiente para atender aos anseios da comunidade em que a escola está inserida, desta forma, a escola desenvolve seu trabalho de acordo com os recursos que possui, ainda que seja necessário alterar ações anteriormente planejadas.

Somente no indicador “relação matrícula/professor adequado em todas as escolas da rede”, pertencente à área de “suficiência e estabilidade da equipe escolar”, os dirigentes municipais afirmaram não encontrar problema, uma vez que a relação entre número de alunos matriculados por professor encontra-se em níveis aceitáveis, deixando de existir salas de aulas muito numerosas.

No que se refere à dimensão “gestão educacional”, concluímos que os municípios pertencentes ao Arranjo do Noroeste Paulista possuem grandes dificuldades, o que torna necessária uma articulação entre os próprios municípios para resolver ou amenizar algumas

questões relativas à governabilidade local ou regional, tais como construção de Plano Municipal de Educação; Planos Carreira, Cargos e Salários dos Profissionais do Magistério; adequação de espaços nas escolas e na comunidade para realização de atividades no contraturno escolar; otimização de recursos financeiros existentes e novas formas de financiamento para além dos recursos determinados pela legislação, que se mostram insuficientes.

A segunda dimensão do PAR analisada pelos dirigentes municipais de educação diz respeito à “formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar”, subdividido em cinco áreas, com seus respectivos indicadores. Trata-se da formação de professores para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, bem como qualificação dos profissionais não docentes que atuam nas escolas.

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

Quadro 8. Síntese das dificuldades identificadas pelos municípios em Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

Área: Existência de atividades no contraturno escolar Indicador: Professores de creches com habilitação adequada
Área: Formação Continuada de Professores da Educação Básica Indicador: Política de formação continuada para professores dos anos iniciais do Ensino fundamental.
Área: Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas. Indicador: Qualificação de professores que atuam nas áreas de Educação Especial, Escolas de Campo, Comunidades Quilombolas ou Indígenas.
Área: Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03 Indicador: Políticas de formação de professores em cumprimento da Lei no. 10.639/03

Área: Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar

Indicador: Grau de participação de profissionais de serviços e apoio escolar em qualificações específicas

Fonte: 1º Relatório de Atividades, Projeto Local, Votuporanga, 2009.

A primeira área dessa dimensão consistiu na “existência de atividades no contraturno escolar”, tendo como indicador “professores de creche com habilitação adequada”. Embora desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, as creches e pré-escolas façam parte da educação infantil, encontramos, ainda, no diagnóstico desse grupo de municípios, entraves na habilitação adequada dos profissionais que atuam nesse nível de ensino. Os municípios citaram a falta de cursos de formação, ou mesmo a inexistência de isonomia salarial entre professores e profissionais que atuam nas creches, além de indicar a resistência por parte desses profissionais com relação à sua própria formação e habilitação.

A segunda área tratou da “formação continuada de professores da educação básica” a partir do indicador “política de formação continuada para professores dos anos iniciais do ensino fundamental”. Os dirigentes municipais apontaram a resistência a mudanças e a novas formas de atuação não se limitam apenas aos profissionais que atuam nas creches, pois os professores, tanto da educação infantil, quanto do ensino fundamental também são resistentes a mudanças. Além dessa questão, apresentaram a falta de políticas desenvolvidas pelos municípios como impeditivo para a formação continuada, aliado à distância que separa os municípios das faculdades. Uma dificuldade relatada por um dos municípios para oferecer a formação continuada consistiu na alegação de que existem diversos cursos (*on line*) que oferecem apenas certificados e não conhecimento.

A terceira área de “formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas” apresentou como indicador a “qualificação de professores que atuam nas áreas de educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas”. Já quarta área contemplou a “formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei nº 10.639/03”, com um indicador relativo às “políticas de formação de professores em cumprimento da Lei nº 10.639/03”.

A quinta área relativa à “formação dos profissionais de serviços e apoio escolar”, tratou da qualificação dos servidores das escolas, tendo como indicador o “grau de participação de profissionais de serviços e apoio escolar em qualificações específicas”. Essa área constituiu o ponto em que os municípios demonstraram maior consonância entre eles, pois afirmaram realizar capacitações ou possuir projeção para que isso ocorra. Contudo, as formações citadas se referem quase que totalmente à formação, capacitação e qualificação de merendeiras, inclusive com presença de nutricionistas, sendo que somente um dos exemplos mencionou a capacitação de motoristas. Apenas um dos municípios citou o cadastro, no PAR municipal, da solicitação para que os profissionais possam participar de programas de formação inicial e continuada oferecidos pelo Ministério da Educação e um outro município assinalou que, no âmbito local, todos os profissionais estão qualificados.

Quando analisamos os diagnósticos das principais dificuldades encontradas pelos municípios nas cinco áreas diretamente ligadas à formação de professores e demais profissionais ligados aos serviços e apoio escolar, constatamos as mesmas dificuldades em todos os municípios; demonstrando que uma união entre eles pode contribuir para encontrar condições adequadas de formação de seus professores para atuação no magistério, que requer cada vez mais uma formação continuada para atender às diferentes demandas apresentadas pelos alunos, bem como dos profissionais de apoio, para que atuem de forma consciente de sua condição de educadores e responsáveis pelo desenvolvimento de cada estudante.

A terceira dimensão analisada pelos dirigentes municipais de educação para a elaboração do diagnóstico para construção de um PAR regional está relacionada às práticas pedagógicas e avaliação, subdividida em apenas duas áreas e dois indicadores. Tratam-se das práticas pedagógicas e do incentivo à leitura, envolvendo alunos e professores, como também da avaliação da aprendizagem e do reforço escolar:

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

Quadro 9. Síntese das dificuldades apresentadas pelos municípios em Práticas Pedagógicas e Avaliação.

Área: Elaboração e Organização das práticas pedagógicas

Indicador: Existência de programas de incentivo a leitura para todas as etapas de ensino, envolvendo professores e alunos.

Área: Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem Indicador: Assistência individual/coletiva para alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
--

Fonte: 1º Relatório de Atividades, Projeto Local, Votuporanga, 2009.

“Elaboração e organização das práticas pedagógicas” constituíram a primeira área dessa dimensão que contou com indicador “existência de programas de incentivo à leitura para todas as etapas de ensino, envolvendo professores e alunos”. Os dirigentes municipais apresentaram como principais problemas que os impedem de ter excelência no alcance do indicador sobre programas de incentivo a leitura: a falta de interesse de alunos; espaço físico inadequado ou inexistente; acervo bibliográfico defasado ou insuficiente; e, novamente, falta de recursos financeiros suficientes para suprir as necessidades de aquisição de acervo, reformas ou construção de espaços para leitura ou bibliotecas.

Avaliação foi o tema da segunda área, denominada “avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem”, cujo indicador abrangeu a “assistência individual/coletiva para alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem”. Oferecer assistência a alunos com defasagem de aprendizagem exige um esforço tanto por parte da escola, quanto por parte da família e dos próprios alunos, pois a escola precisa se organizar com relação a horários e profissionais e a família precisa garantir a participação destes alunos.

O diagnóstico apresentado mencionou a existência de problemas relativos à organização do sistema municipal, no que diz respeito a dificuldades de participação de alunos da zona rural nas atividades de reforço escolar; problemas de organização da escola, que ainda não instituiu programas com essa finalidade; e problemas com as famílias, devido a uma ausência de parceria com a escola, deixam de entender que a oferta de atividades individualizadas ou mesmo coletivas para auxiliar no ensino de alunos com dificuldades certamente representaria um avanço para o aluno.

Embora a LDBEN 9394/96 preconize, em seu Art. 12, que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de (...) prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento”, constatamos que os municípios enfrentam dificuldades mais variadas para atender às necessidades dos alunos que necessitam de uma atenção maior para a garantia de sua aprendizagem. (BRASIL, 1996).

A quarta e última dimensão avaliada e transcrita pelos dirigentes municipais de educação para construção do diagnóstico do arranjo consistiu na “infraestrutura física e recursos pedagógicos”, subdividida em três áreas com seus respectivos indicadores que abordarão instalações, recursos financeiros, tecnologia da informação e comunicação e recursos pedagógicos:

4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Quadro 10. Síntese das dificuldades encontradas pelos municípios em Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Área: Instalações físicas gerais Indicador: Laboratórios de ciências: instalações e equipamentos Recurso financeiro e adesão ao ProInfância
Área: Integração e Expansão do uso de tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública Indicador: Existência de recursos audiovisuais
Área: Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais Indicador: Existência de equipamentos e materiais esportivos

Fonte: 1º Relatório de Atividades, Projeto Local, Votuporanga, 2009.

Na primeira área “instalações físicas gerais”, o indicador contemplou a existência de “laboratório de ciências: instalações e equipamentos, recursos financeiros e adesão ao ProInfância”. Analisando a brevidade das respostas encontradas nessa área e indicador, depreendemos que, quando se reflete sobre questões relacionadas a recursos financeiros

mediante a constatação de sua insuficiência, reforça a necessidade de ampliação destes recursos. A insuficiência de espaço físico nas escolas também foi apresentada como problema para se alcançar sucesso nesse indicador.

A segunda área “integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública” adotou como indicador a “existência de recursos audiovisuais”. Novamente a questão financeira ocupou o centro das discussões, pois o principal problema indicado consistiu na falta de recursos para oferta ou ampliação da oferta já existente para todas as escolas, além da questão do espaço físico inadequado ou inexistente. Um dos relatos apontou que os recursos audiovisuais são utilizados por todos os setores da escola, não sendo, portanto, uma ferramenta exclusiva a serviço do processo de ensino e aprendizagem.

A terceira e última área contemplou os “recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais” a partir do indicador “existência de equipamentos e materiais esportivos”. Apenas um dos municípios apontou que não há nenhuma dificuldade, os demais elencaram os espaços físicos inadequados, materiais ultrapassados ou insuficientes e a dificuldade de encontrar profissionais para atender a todas as faixas etárias.

Com a análise do diagnóstico da quarta dimensão, constatamos que municípios citados enfrentam problemas com a infraestrutura de suas escolas e demais espaços da comunidade, apresentando dificuldades em oferecer um espaço atrativo, com laboratório de ciências; recursos audiovisuais de uso exclusivo como ferramenta de ensino; equipamentos e materiais esportivos que estimulem a participação dos alunos em atividades colaborativas e recreativas, entre outros.

De maneira geral, o Primeiro Relatório do Arranjo nos permite constatar que os municípios encontram dificuldades financeiras e de formação de professores e demais profissionais que atuam nas escolas, bem como possuem problemas relacionados à infraestrutura e materiais didáticos e pedagógicos. Discutir essas questões em nível regional, em união com outros municípios, certamente não resolverá o problema da insuficiência de recursos financeiros, ou outra situação específica a um único município, contudo, pode auxiliar na busca por alternativas comuns, na adesão a programas oferecidos pelos governos estadual e federal, como, por exemplo, a adesão ao Programa Mais Educação, para desenvolvimento de atividades no contraturno escolar. Esse é o tema abordado no 2º Relatório de Atividades.

O 2º Relatório de Atividades, referente ao período de março a junho de 2010, tratou da adesão de três novos municípios ao arranjo (Macedônia, Mesópolis e Populina), totalizando 20 municípios integrantes; do II Fórum “Educação para todos”, cujo tema foi “Contraturno Escolar”; e dos relatórios de acompanhamento do PAR.

Consideramos necessário destacar que os Fóruns “Educação para Todos” são atividades que ocorrem simultaneamente aos encontros dos dirigentes municipais de educação participantes do arranjo, constituindo um espaço de reflexão da prática de cada município. O tema abordado no II Fórum contemplou a discussão sobre um ponto considerado crítico pelos municípios na construção do diagnóstico do PAR, sugerindo que os temas apontados como problemas comuns já começavam a ser abordados nas ocasiões em que os membros do arranjo se reuniam.

Na abertura do II Fórum, realizado em 12 de março de 2010, Eliane Baltazar Godoi, secretária da educação, cultura e turismo de Votuporanga propôs a modificação do nome do arranjo com o objetivo de torná-lo mais democrático e inclusivo. Assim sendo, o arranjo passou a ser denominado “Arranjo de Desenvolvimento Educacional do Noroeste do Estado de São Paulo – ADENESP”. Nos informes do Fórum, comunicou-se os novos cursos de especialização e graduação existentes em Votuporanga. Os palestrantes convidados foram: Mozart Neves Ramos, presidente executivo do Movimento todos Pela Educação, que abordou o tema “Arranjo Educacional – outras regiões”; e Clélia Mara Santos, coordenadora geral de articulação transversal da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica do MEC, que tratou do tema “Diálogo sobre o Programa Mais Educação – Contraturno Escolar”. Houve também a apresentação dos indicadores municipais acerca das dificuldades para realização do contraturno escolar realizada por Luzia Aparecida Zirundi Figueira, diretora do Departamento de Educação Básica – SMECT Votuporanga.

Com relação aos encaminhamentos do II Fórum, estabeleceu-se o endereço eletrônico www.votuporanga.sp.gov.br/smect para acesso coletivo dos documentos do arranjo; constituiu-se comissão para elaboração do Plano Estratégico do Arranjo Local; planejou-se o Encontro dos Dirigentes Municipais integrantes do arranjo com Cesar Callegari, no dia 24 de junho, para a discussão dos temas Fundeb, construção do Plano de Carreira do Magistério Municipal e ensino fundamental de nove anos; disponibilizou-se bibliografia indicada pelo MEC para discussão conceitual do tema “Contraturno, Escola de Tempo Integral ou Educação de Tempo Integral?”.

Além disso, o 2º Relatório apresentou a descrição de uma visita técnica ao Projeto Oficina do Saber – Escola de Tempo Integral de Sorocaba, município que adotou o modelo Cidade Educadora. Todavia, nesse relatório, nada consta sobre a proposta de elaboração do SAREM regional, encaminhada para discussão pelo 1º Fórum.

No que concerne aos relatórios de acompanhamento do PAR, dos 20 municípios integrantes do arranjo, novamente apenas 11 enviaram os seus relatórios e, entre eles, três relataram alterações nos indicadores do PAR, a saber: Cardoso, Pontes Gestal e Valentim Gentil. Das modificações apontadas, destacamos: em Cardoso, a busca de parceria com a UNIFEV para habilitação adequada, em Pedagogia, dos monitores de creche, a formação continuada dos professores em curso da Plataforma Freire e o recebimento de dois laboratórios de informática pelo Proinfo; em Pontes Gestal, a realização de pré-inscrição na Plataforma Freire para formação continuada e a implantação de projeto de tutoria; em Valentim Gentil, a inscrição para obter um laboratório de informática, no entanto sem indicação do programa inscrito.

Ressaltamos que os municípios citados no parágrafo anterior apresentaram alterações positivas com relação à situação inicial destacada no diagnóstico do PAR inicial. A formação universitária para os monitores de creche atende à demanda apresentada pelo indicador “professores de creches com habilitação adequada”, bem como a participação dos professores em cursos oferecidos por meio da Plataforma Freire contempla indicador “política de formação continuada para professores dos anos iniciais do ensino fundamental”. Da mesma forma, o recebimento dos laboratórios de informática por meio do programa ProInfo atende às preconizações da área “integração e expansão do uso das tecnologias da informação e comunicação na educação”.

Embora não possamos constatar se essas conquistas se originaram das atividades realizadas pelo arranjo ou da iniciativa isolada dos municípios, podemos seguramente afirmar que, caso outros municípios procurem alternativas para resolver questões relativas à formação de professores de creche e formas de oferecer aos alunos acesso às tecnologias da informação e comunicação, o caminho foi apresentado. Esse é, sem dúvidas, um dos grandes benefícios do trabalho de equipe.

O 3º Relatório de Atividades, publicado em setembro de 2010, apresentou informações a respeito do III Fórum “Educação para todos”; do Encontro com César Callegari

sobre o tema “A construção da educação de tempo integral no noroeste paulista: Fundeb, o Plano de Carreira do Magistério Municipal e o ensino fundamental de 9 anos”; e dos relatórios municipais de acompanhamento do PAR.

O tema do III Fórum, realizado em 10 de junho de 2010, foi “Planejamento Estratégico”. O evento contou com duas palestras organizadas pela Comissão de Elaboração do Planejamento Estratégico, criada no Fórum anterior. A primeira palestra, ministrada por Marilza Barbosa de Almeida Marques, secretária da educação de Santa Fé do Sul, abordou “A importância da construção do Planejamento Estratégico do Arranjo do Desenvolvimento Educacional do Noroeste do Estado de São Paulo”. Já a segunda tratou do tema “Planejamento Estratégico do Arranjo” e foi proferida por Selma Carneiro da Costa, formadora estadual da metodologia PDE Escola – REMEC/MEC/FNDE e oficial de gabinete da Secretaria Municipal da Educação de Santa Fé do Sul.

Não obstante, salientamos que, na abertura do Fórum, ocorreu o relato da dificuldade encontrada por alguns municípios do arranjo em elaborar o relatório do PAR, o que comprova o argumento de que os municípios pequenos não possuem pessoal técnico qualificado para realização de trabalhos mais elaborados ou de atividades que se distanciem das tarefas cotidianas. Embora ocorressem encontros de formação de gestores organizados pelo Ministério da Educação em alguns Polos Regionais com objetivo de formar técnicos para a elaboração do PAR, esses encontros não foram suficientes para que cada município conseguisse elaborar o seu relatório sem problemas.

Ademais, no III Fórum ocorreu a formação de grupos de trabalho para a elaboração do Plano de Suporte Estratégico, com o encaminhamento das seguintes questões:

- cada município indicará um representante que possa manter comunicação permanente com as equipes de trabalho do Arranjo;
- cada município disponibilizará transporte, quando necessário, para locomoção de seus representantes que integram equipes de trabalho do Arranjo;
- o município de Votuporanga, criará logomarca que dará identidade visual ao Arranjo. Meireane Ap. Castilheri da Costa, Assistente Pedagógica do Departamento de Educação Básica, da Secretaria da Educação de Votuporanga, será responsável pelo desenvolvimento dessa ação;
- o município de Fernandópolis, criará o site do Arranjo, cuja finalidade é ampliar a comunicação interna e externa do grupo. Neiva Perpétua Herreiro, ATP Ensino Fundamental Municipal, de Fernandópolis, será responsável pelo desenvolvimento dessa ação;
- o grupo concluiu que não é possível criar rede social temática regional porque é necessário formar um grupo de trabalho que se dedique a mobilizar

permanentemente a rede. (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2010b, p. 8-9).

A partir do momento que se formaram os grupos de trabalho, percebemos que o arranjo adotou uma forma mais organizacional, com definição de representantes indicados como interlocutores de cada município. Para tanto, garantiu-se aos interlocutores transporte para participarem de todas as reuniões da equipe de trabalho. Assim sendo, verificamos um fortalecimento do caráter institucional do arranjo por esse agrupamento de municípios.

Quanto ao encontro com César Callegari sobre “A construção da educação de tempo integral no noroeste paulista: Fundeb, o Plano de Carreira do Magistério Municipal e o ensino fundamental de 9 anos”, ocorrido em 24 de junho de 2010, o 3º Relatório apresentou todos os tópicos abordados na palestra, bem como indicou a adesão dos participantes à campanha “1 Gol Educação para Todos”, resultado da parceria entre a Campanha Global pela Educação – CGE e a FIFA, cuja finalidade consiste na divulgação de mensagens com o intuito de “pressionar governos de todo o mundo a cumprirem as metas do Tratado Educação para Todos, garantindo que todas as crianças do planeta tenham acesso à educação de qualidade até 2015” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2010b, p. 12).

Com relação aos relatórios de acompanhamento do PAR, estabeleceu-se no III Fórum que somente apresentarão relatórios os municípios que sofreram alterações nos indicadores do PAR. Nesse caso, apenas Cardoso e Votuporanga expuseram seus relatórios, dos quais ressaltamos o funcionamento de dois laboratórios de informática e recebimento de um outro pelo Proinfo e a matrícula de 90% dos monitores de creche no curso de Pedagogia da UNIFEV por meio do PARFOR em Cardoso; bem como a reforma e ampliação de cinco escolas, a formação de professores pelo PARFOR e o atendimento de 100% das crianças em idade pré-escolar (4-6 anos) em Votuporanga. Todavia, em virtude desse novo critério, não conseguimos mais verificar quantos municípios elaboraram os seus relatórios do PAR no decorrer do tempo, visto que nem todos o haviam produzido até o mês de junho de 2010.

O 4º Relatório de Atividades, relativo ao período de setembro a novembro de 2010, contempla o IV Fórum “Todos pela Educação”, cujo tema foi “Planejamento Estratégico – Conclusão”, uma palestra sobre “*Bullying* nas escolas” e os relatórios de acompanhamento do PAR.

Na abertura do IV Fórum, ocorrido no dia 02 de setembro de 2010, informou-se os presentes sobre “a possibilidade de novas parcerias para a construção de um projeto de desenvolvimento da educação elaborado pelo Arranjo do Noroeste Paulista” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2010c, p. 6). Nesse Fórum, elaboraram-se e aprovaram-se as declarações de missão, visão e valores do arranjo, seu estatuto e regimento interno, bem como se elegeu a equipe de coordenação geral do arranjo. Apresentamos, a seguir, as declarações e a coordenação eleita:

- DECLARAÇÕES: MISSÃO, VISÃO E VALORES

MISSÃO: Trabalhar de forma integrada para promover o desenvolvimento da educação pública para todos, nos municípios do noroeste paulista.

VISÃO: Educação pública e gratuita de excelência para todos.

VALORES: Ética, transparência, comprometimento, cooperação, solidariedade, cidadania, inovação, integração. (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO, 2010c, p. 12).

- COORDENAÇÃO ELEITA:

- COORDENADOR GERAL: Eliane Baltazar Godoi
- COORDENADOR ADJUNTO: Luzia Aparecida Zirundi Figueira
- SECRETÁRIO GERAL: Eliana Aparecida Moreira Macedo Breyer
- SECRETÁRIO ADJUNTO: Nélia Cristina Messias (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2010c, p. 12).

A partir das ações desenvolvidas pela Comissão de Elaboração do Planejamento Estratégico discutiu-se, no Fórum, a escolha do tema a ser priorizado pelo arranjo em 2011, selecionando-se “Escola de Educação Integral”. Para tanto, o Relatório indicou a necessidade de “buscar parceiros e elaborar projeto piloto regional que contemple financiamento de espaços, contratação de equipes, capacitações, adesão ao ProInfância e ao Programa Mais Educação do Governo Federal” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2010c, p. 24), como também uma bibliografia a respeito do tema.

Com relação à palestra “*Bullying* nas escolas”, realizada pela psicóloga Milena Ferrazza Thomas e organizada pelo município de Santa Fé do Sul, o relatório apresenta o currículo da palestrante e indica a participação de 13 municípios do ADENESP.

No que se refere aos relatórios de acompanhamento dos eixos do PAR, o 4º Relatório de Atividades mencionou os municípios que apresentaram alterações, caso de Magda, Meridiano, Valentim Gentil e Votuporanga, e aqueles que o entregaram pela primeira

vez, caso de Parisi e Populina. Diante das modificações apontadas, destacamos o plano de carreira em fase de aprovação, a contratação de sistema de ensino apostilado, a aquisição de kits de leitura e materiais para recreação e a ampliação do laboratório de informática por meio do Proinfo em Magda; como também o Programa Formação pela Escola – Módulo FUNDEB em Votuporanga.

O 5º Relatório de Atividades, referente ao período de dezembro de 2010 a abril de 2011, tratou do V Fórum “Educação para todos” e dos relatórios de acompanhamento dos eixos priorizados do PAR. O Fórum, realizado no dia 02 de dezembro de 2010, abordou o tema “Escola de educação integral – construção de projeto piloto regional na forma de consórcio intermunicipal de educação”, com a finalidade de “Implantar Escola de Educação Integral que contemple a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e que compreenda a ampliação de tempos, espaços e oportunidades educacionais.” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2011a, p. 2).

Durante os informes do V Fórum, Eliane Baltazar Godoi, coordenadora geral do ADENESP, relatou a sua participação em três eventos como representante do arranjo, a saber: Seminário Temático “Arranjos de Desenvolvimento da Educação”, organizado pelo Movimento “Todos pela Educação”; reunião de trabalho da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação; oficina de trabalho do Conselho Nacional de Educação, cujo tema foi “Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino e os Conselhos de Educação”. Em todos esses eventos a coordenadora apresentou as ações do Arranjo de Desenvolvimento Educacional do Noroeste do Estado de São Paulo.

Em seguida, os membros do arranjo efetuaram a análise e o encaminhamento do Projeto Piloto elaborado com vistas à implantação da escola de educação integral. Como encaminhamento dessa análise, os membros consideraram necessária, antes da implantação do projeto, a realização de uma reunião do professor Sinoel Batista, especialista em gestão de políticas públicas municipais, com os prefeitos, os secretários da educação, um representante jurídico, um contabilista de cada município do ADENESP, como também de um encontro com a professora Jaqueline Moll, diretora de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica do MEC. Posteriormente à realização desses eventos, os secretários municipais da educação propuseram a organização de uma agenda junto ao Ministro da Educação e os prefeitos do arranjo, visando à exposição dos trabalhos produzidos pelo ADENESP e a apresentação dos seus projetos em desenvolvimento.

O V Fórum encerrou-se com uma troca de experiências organizada pela equipe de educação básica do município de Fernandópolis, que apresentou o Programa de Educação Infantil e Ensino Fundamental – PROEPRE desenvolvido no município e tornou disponível o material impresso e a mídia eletrônica sobre os assuntos abordados.

No que concerne aos relatórios de acompanhamento dos eixos priorizados do PAR, os municípios de Cardoso e Votuporanga apresentaram alterações em seus indicadores; com destaque para a aprovação do Plano de Carreira do Magistério e a contratação de professores por meio de concurso público em Cardoso, bem como para a reelaboração do Plano de Carreira do Magistério, a adesão e capacitação dos professores pelo PARFOR e a adesão ao programa PROINFÂNCIA em Votuporanga. Além disso, realizou-se uma oficina de atualização do PAR, sob coordenação da professora Nélia Cristina Messias, secretária adjunta do ADENESP, cujo objetivo foi subsidiar as secretarias municipais de educação na atualização do PAR por meio do SIMEC – Módulo PAR Plano de Meta do MEC.

O 6º Relatório de Atividades, de maio de 2011, contemplou o VI Fórum “Educação para todos”, cujo tema foi “Liderança, gestão de pessoas e ensino de música nas escolas”; o Encontro de Gestores Públicos dos municípios integrantes do arranjo, com a temática “Consórcios Públicos: uma nova forma de implementar políticas de educação”; e os relatórios de acompanhamento do PAR. Nesse 6º Relatório, consta a informação de que 21 municípios integravam o arranjo.

Com relação ao VI Fórum, salientamos a divulgação das metodologias de ensino e do trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de São Paulo (IFESP), polo de Votuporanga, pelo seu diretor José Carlos Jacintho, visto que o Instituto passou a ser um dos apoiadores do arranjo na região. Além disso, os membros do ADENESP solicitaram o prosseguimento das oficinas de atualização do PAR e elaboraram um calendário de encontros. Nesse evento, houve também a realização de uma palestra sobre “Ensino de música nas escolas”, por José Renato Gimenes das Neves, músico, pedagogo e facilitador de T&D.

Quanto aos relatórios de acompanhamento dos eixos priorizados do PAR, indicaram alterações os municípios de Cosmorama, Meridiano e Votuporanga. Dentre as mudanças apresentadas nos relatórios, destacamos a aprovação do Plano Municipal de Educação, a implantação de projeto no contraturno escolar, a construção de centro de educação infantil, a adesão ao PARFOR e ao programa PROINFÂNCIA em Cosmorama; a

implantação do plano de carreira e a instalação da sala de atendimento educacional especializado em Meridiano; a adesão ao PROFUNCIONÁRIO e a capacitação dos professores para o desenvolvimento do ensino de ciências por investigação e para atividades musicais em Votuporanga.

Por fim, o 6º Relatório descreveu o Encontro de Gestores Públicos dos municípios integrantes do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista a respeito do tema “Consórcios Públicos: uma nova forma de implementar políticas de educação”, com Sinoel Batista, diretor executivo do IBSA – Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, cuja participação fora sugerida no V Fórum. O encontro contou com a presença de 19 municípios do arranjo.

O 8º Relatório de Atividades⁹, de setembro/outubro de 2011, compreendeu o VIII Fórum “Educação para todos”, realizado em 19 de setembro; a proposta de adesão coletiva aos projetos “Brincar” e “Entre na Roda”; os relatórios municipais de acompanhamento do PAR; e a indicação do interesse de novos municípios em aderir ao arranjo.

O VIII Fórum apresentou como tema “A escola de tempo integral na perspectiva da educação integral – desafios institucionais”, a respeito do qual ministrou palestra Jaqueline Moll, professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora colaboradora da Universidade de Brasília e diretora de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica do Ministério da Educação, cuja participação fora sugerida pelos membros do arranjo no V Fórum. Como resultado dessa palestra, o 8º Relatório indicou que os municípios de Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Macedônia, Nhandeara, Parisi, Pedranópolis, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga aderiram ao Programa Mais Educação do MEC, que visa ampliar a jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral.

Além disso, o 8º Relatório transcreveu a proposta de adesão coletiva aos projetos “Brincar” e “Entre na Roda” do programa Território Escola, cuja iniciativa é da Fundação Volkswagen e a coordenação técnica cabe ao Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC). O projeto “Brincar” objetiva a formação de

⁹ Embora solicitado, não tivemos acesso ao 7º Relatório de Atividades.

educadores para o aprimoramento de suas práticas relacionadas às atividades lúdicas, expressivas e recreativas com as crianças, já o projeto “Entre na Roda” tem como finalidade a formação de educadores, técnicos, gestores e voluntários para o desenvolvimento do hábito de leitura nas instituições educacionais. A proposta do arranjo visa “Criar dois subpolos para formação “in loco” de educadores de 21 municípios que integram o Arranjo do Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo.” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2011c, p. 18).

Com relação ao acompanhamento do PAR, o 8º Relatório menciona que nenhum município apresentou relatório com alterações nos indicadores do PAR, pois tais municípios estariam atualizando o PAR 2012. Ademais, o relatório finaliza apontando o interesse dos seguintes municípios em conhecer e aderir ao arranjo: Rubinéia, Santa Clara D’Oeste, Tanabi, Pontalinda, Santa Salete, Nova Canaã Paulista, Indaiaporã, Paranapuã e Sebastianópolis do Sul.

O 9º Relatório de Atividades, referente aos meses de novembro de 2011 a março de 2012, contemplou o IX Fórum “Educação para todos”, cujo tema foi “Avaliação de resultados”; as reuniões de organização do evento internacional de educação do arranjo; e os relatórios municipais de acompanhamento do PAR.

No IX Fórum, realizado em 22 de novembro de 2011, ocorreu a avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelo ADENESP em 2011, bem como a indicação das principais ações realizadas desde 2009, as quais já abordamos na descrição dos relatórios anteriores. Na avaliação geral das ações do arranjo em 2011, consideraram-se os resultados positivos em virtude dos seguintes indicadores:

- Integração de novos municípios ao Arranjo:

Indicadores: número de solicitações de novas adesões número anual de novos municípios integrantes do ADE número anual de municípios que permanecem como integrantes do ADE .

- Avanços na elaboração de concurso e contratação de professores; na elaboração de planos de carreira e remuneração do magistério em andamento; nas reformas, construções e adequações de escolas; na oferta de formação contínua de professores; na oferta de atividades no contraturno:

Indicador: relatórios municipais de acompanhamento do PAR

- Adesão dos Municípios do Arranjo ao Programa “Mais Educação”:

Indicadores: quantidade de municípios presentes no VIII Fórum “Educação para Todos” (participação de Jaqueline Moll disponibilizando a adesão ao Programa para municípios do ADE); quantidade de municípios cadastrados no SIMEC (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2012a, p. 3-4).

O relato sobre Fórum indicou também a adesão de novos municípios ao arranjo, quais sejam: Indaiaporã, Nova Canaã Paulista, Pontalinda, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Salete, Sebastianópolis do Sul e Tanabi. Além disso, o Prof. Dr. Mozart Neves Ramos apresentou e comentou o Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e a Resolução CNE/CEB nº 1/2012, bem como o projeto de lei em tramitação na Câmara em Brasília, baseados nos trabalhos desenvolvidos pelos arranjos educacionais.

Quanto aos encaminhamentos do IX Fórum, discutiu-se a possibilidade de elaboração do Plano Municipal da Educação e do currículo para educação básica, como também da realização de formação continuada dos professores das redes municipais de educação, tendo como base o território regional e a fundamentação no Parecer e na Resolução acerca dos arranjos pelo CNE. Nesse sentido, projetou-se a organização de uma oficina técnica de avaliação e reelaboração do Plano Municipal da Educação com a participação de Mozart Neves Ramos e Francisco Aparecido Cordão no próximo Fórum.

Por fim, o 9º Relatório indicou os encaminhamentos decididos nas reuniões para organização do evento internacional de educação com foco na formação de professores da rede municipal de ensino do ADE Noroeste Paulista. Além disso, assinalou que nenhum município do arranjo apresentou relatório com alterações de indicadores do PAR.

O 10º Relatório de Atividades, relativo ao período de março a dezembro de 2012, contemplou as seguintes ações: o X Fórum “Educação para todos”; a oficina PDE interativo; uma reunião com os municípios do arranjo; e a realização do I Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista.

O X Fórum discutiu o tema “Plano Municipal de Educação – avaliação e reelaboração” no dia 22 de março de 2012. O evento contou com a presença de Roberta Pânico, pedagoga e coordenadora regional do Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (CEDAC). Além disso, o Fórum ofereceu uma oficina técnica de avaliação e reelaboração do plano municipal da educação, dirigida por Mozart Neves Ramos, do Movimento Todos pela Educação, e por Francisco Cordão, do Conselho Nacional de Educação, que “(...) abordou as novas diretrizes para a construção de Planos Intermunicipais de Educação, considerando o território regional e sua relação com o Plano Nacional de Educação.” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO, 2012b, p. 4).

Com relação aos encaminhamentos do X Fórum, os municípios presentes concordaram com a elaboração do Plano Intermunicipal de Educação e solicitaram a mediação de Mozart Neves Ramos e Roberta Pânico nessa ação por meio da metodologia desenvolvida pelo CEDAC. Combinaram também a realização de uma oficina com vistas à sensibilização de prefeitos, presidentes das câmaras e conselhos municipais da educação para a elaboração do Plano Intermunicipal de Educação, que aconteceria no dia 26 de julho de 2012, como evento paralelo ao I Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista. Todavia, por se tratar de um ano eleitoral, os membros do arranjo precisariam consultar os prefeitos para verificar se tal ação seria viável naquele ano.

Junto ao relato do Fórum, ocorreu também a transcrição do modelo de Carta Compromisso do Arranjo de Desenvolvimento da Educação de 34 municípios do Noroeste do Estado de São Paulo, do modelo de Termo de Cooperação e Ato Constitutivo do Arranjo de Desenvolvimento da Educação e de uma cópia da Resolução CNE/CEB nº 1/2012.

No que concerne à oficina PDE Interativo, o 10º Relatório indicou somente que ela ocorreu entre os dias 17 e 18 de abril, teve como facilitadora Selma Carneiro e seu objetivo foi “auxiliar os municípios a utilizarem o sistema o PDE Interativo, como ferramenta de planejamento da gestão escolar disponível no SIMEC para todas as escolas públicas.” (ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO..., 2012b, p. 22).

Já a reunião com os municípios do arranjo aconteceu em 10 de maio de 2012 e nela se aprovou texto acerca da história do ADE Noroeste Paulista para publicação, o qual foi registrado no relatório.

O 10º Relatório contemplou também a descrição das atividades desenvolvidas no I Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista – “Formação de Professores: ética e práticas na educação”, por iniciativa do Arranjo do Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo e do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Estado de São Paulo (IFSP), campus de Votuporanga.

O evento ocorreu entre os dias 24 e 27 de julho e contou com quatro mesas-redondas, sete palestras e 30 oficinas realizadas por professores de Brasil, México e Portugal. Dentre os professores convidados, destacamos a participação de Rui Trindade, Francisco Aparecido Cordão, Mozart Neves Ramos, Bernadete Angelina Gatti e Antonio Batel Anjo.

Por fim, o 10º Relatório aludiu à realização de uma oficina de sensibilização para construção do plano municipal da educação, desenvolvida pelos professores Mozart Neves

Ramos e Francisco Aparecido Cordão, no dia 26 de julho de 2012. Todavia, 10º Relatório encerrou-se sem mencionar os relatórios de acompanhamento do PAR.

No ano de 2012, verificamos a ocorrência de apenas dois Fóruns “Educação para todos”, o que revela uma diminuição da frequência de realização de Fóruns por ano. Ademais, no referido ano, não houve nenhuma indicação de alteração dos índices de acompanhamento do PAR. Não obstante, constatamos que houve uma mobilização na região do arranjo, tanto para aumentar o número de municípios participantes, quanto para melhorar a organização do trabalho do arranjo. Certamente o trabalho de cada município para construir o diagnóstico do PAR, por si só, representa um avanço na reflexão de seus problemas e possíveis reflexões.

No que concerne às ações que beneficiam todo o conjunto de municípios do arranjo, destacamos a formação de professores, o ingresso dos municípios no Programa Mais Educação, os suportes técnicos para elaboração de Planos de Carreira e Estatutos de Magistério, entre outros aspectos apontados nos relatórios do ADE Noroeste Paulista.

A publicação da Carta de Princípios de Atuação e Responsabilização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo (Anexo A), bem como a elaboração e aprovação do estatuto do arranjo (Anexo B), apontam para a constatação de que o ADENESP está estruturado de acordo com a Resolução Nº 1, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação, cujo artigo 4º trata da estruturação de um ADE:

Art. 4º A estruturação de um ADE exige:

- I – identificação das instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum;
- II – levantamento das informações e indicadores educacionais pelos entes federados constituintes do ADE;
- III – motivação para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando as indesejáveis sobreposições de esforços;
- IV – identificação dos indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da Educação;
- V – construção de matrizes de indicadores segundo as dimensões de gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos, bem como definição das ações comuns ao conjunto dos entes federados do ADE;
- VI – elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações priorizadas, como também os resultados esperados com base nas metas

acordadas entre os entes federados participantes do arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade social da educação local mediante ações colaborativas;

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

VIII – estabelecimento de Ato constitutivo do acordo firmado pelos participantes do arranjo, com a definição das regras de funcionamento e do gestor local do ADE. (BRASIL, 2012)

A constituição do arranjo de acordo com a legislação é condição para cumprir as formalidades e oficializar o ADENESP, porém é necessário que a atuação conjunta entre os municípios participantes possa legitimar o modelo de cooperação, realizando ações que possam contribuir para o desenvolvimento da educação em cada município e, conseqüentemente o desenvolvimento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada procurou apontar de que forma a associação de municípios em forma de Arranjo pode auxiliá-los na reflexão, formulação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para a educação. Inicialmente, constatamos que associações entre municípios já ocorrem há muito tempo e, nos últimos anos tem sido estimuladas pelo próprio governo e agências financiadoras, em forma de consórcios públicos.

Estudamos sobre os consórcios públicos e concluímos que representam alternativas concretas para que municípios com proximidade geográfica e/ou com características comuns possam encontrar soluções para seus problemas e desenvolver políticas públicas por meio de convênios; à medida que passam a constituir um território regional e representar um contingente populacional e eleitoral considerável, aumenta a representatividade diante de órgãos governamentais e encontra respaldo para solucionar problemas comuns.

Ao analisar municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, constatamos que os municípios perderam o centro de referência de redistribuição das políticas públicas educacionais emanadas da rede estadual de ensino que, em âmbito regional eram as Diretorias Regionais de Ensino que, de forma também descentralizada, faziam chegar às escolas estaduais as normatizações oriundas da Secretaria Estadual de Educação.

Nos anos seguintes à municipalização, parte dos municípios – sobretudo os municípios pequenos – buscou apoio nos sistemas apostilados de ensino para compra de material didático padronizado e formação de professores; os municípios contrataram sistemas apostilados de ensino, que forneciam apostilas para alunos e oficinas para formação de professores.

Na região administrativa de São José do Rio Preto, a contratação dos sistemas apostilados de ensino por redes municipais se tornou comum, sobretudo nos municípios com até vinte mil habitantes (NICOLETI, 2009). Também na região administrativa de São José do Rio Preto, um grupo de municípios se uniu para constituir um modelo de associação, chamada Arranjo de Desenvolvimento da Educação, tendo o município de Votuporanga como centro das ações. Da mesma maneira que nos chamou atenção a contratação dos sistemas apostilados

de ensino e provocou nossa pesquisa de mestrado, a ideia de unir diferentes municípios em torno de questões educacionais, motivou esta pesquisa ora apresentada.

A municipalização do ensino fundamental pode ter trazido ganhos para os usuários, que estão mais próximos das decisões sobre as políticas adotadas pelos municípios e podem cobrar diretamente dos gestores melhoria na qualidade do ensino oferecido. A estes gestores estaria garantida autonomia, “embora seja impossível o exercício de um poder local em toda sua amplitude” (GENTILINI, 2010, p. 72). São as cobranças dos usuários que fazem com que os governantes procurem desenvolver as políticas públicas da melhor maneira; os usuários da escola pública tem buscado a cada dia melhores condições para a educação dos seus filhos.

Entendemos que afirmar ser impossível o exercício pleno do poder local significa constatar que os municípios não encontram as condições ideais para transformarem seus planos em realidade, principalmente pela questão financeira, pois os recursos financeiros não foram descentralizados na mesma proporção que as políticas públicas. Quando analisamos os municípios da região de Votuporanga pertencentes ao arranjo, encontramos 28 % que possuem menos de 10 mil habitantes e apenas 24,32 % com mais de 20 mil habitantes. A maneira que estes municípios encontraram de resolver questões comuns, foi unindo suas experiências com finalidade de crescimento mútuo.

Apoiados pelo Movimento Todos Pela Educação, este grupo de 37 municípios se uniu e deu origem ao Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista – ADENESP, e a partir desta união passaram a buscar um diagnóstico que retrate a situação da educação regional e em conjunto buscar alternativas para resolver problemas comuns.

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADEs foram objeto de uma Resolução do Conselho Nacional de Educação, que traz, além do ADE de Votuporanga, exemplos de outros Arranjos em funcionamento no País, incluindo o do Recôncavo Baiano, que está desativado. O estudo feito sobre a legitimação dos Arranjos mostrou que se trata de uma alternativa para buscar o desenvolvimento da educação de uma determinada região que, após um levantamento de dados dos municípios participantes, chega-se a um plano de ação que leve em consideração características regionais.

Encontramos como apoiadores e incentivadores dos Arranjos diversas organizações, tais como SESI-PE, com o apoio da CNI Confederação Nacional da Indústria (CNI), Fundação Vale e Natura, além de apoio e incentivo do Movimento Todos Pela Educação. Acreditamos que seja um tanto quanto contraditório a participação destas organizações no apoio e incentivo aos Arranjos. Se eles são considerados como uma forma de fortalecimento regional, não podem ficar dependentes de organizações externas.

O próprio Parecer Nº 11/2009 prevê a participação de organizações externas, desde que não sejam remuneradas, contudo, não se trata apenas da questão financeira, trata-se do fato de que, dependendo do grau de participação destas organizações no desenvolvimento das atividades, corre-se o risco de que a ideologia delas se sobreponha aos reais interesses regionais.

Ao aprofundarmos a pesquisa sobre o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista, constatamos que iniciou com 17 municípios no ano de 2009 e no ano de 2012 contava com 37 municípios, revelando que houve uma expansão. O processo de construção do PAR Regional, derivado dos PAR construídos em cada município deste Arranjo revelou quais as questões que mais dificultam o desenvolvimento dos planos para educação municipal.

Questões como formação inicial e continuada de professores, espaço físico adequado para atividades no contraturno, inexistência de programas de formação de profissionais de apoio escolar se unem ao principal problema relatado pelos municípios na elaboração do diagnóstico do PAR: a insuficiência dos recursos financeiros.

Apontado como a causa para não realização de diversas ações previstas no PAR, o recurso financeiro insuficiente figura no diagnóstico de todos os municípios. Ainda que o essencial venha sendo realizado pelos municípios, pois todos afirmam não encontrar problemas com a relação número de matrículas por docente e, os dados apontados no quadro com os índices do IDEB também apontam para índices acima da média nacional, não há como desenvolver atividades que demandam recursos financeiros adicionais.

Entendemos que o financiamento da educação é insuficiente para atender as demandas dos municípios, mesmo com os recursos do FUNDEB, além dos demais recursos previstos na

legislação, o orçamento para educação tem se mostrado incapaz de atender a todas as demandas. Da mesma maneira que por meio do PAR, o Ministério da Educação conhece o diagnóstico de cada município, é necessário que conheça os planos para a oferta de educação desejada e garanta o financiamento.

Ainda com respeito ao PAR, como ferramenta de diagnóstico dos municípios para efeito de parcerias como Governo Federal, via Ministério da Educação, entendemos que, embora auxilie em algumas questões, não se constitui um instrumento capaz de atender as demandas por completo. Podemos citar um exemplo concreto: Um determinado município aponta déficit de vagas na creche e pré-escola. É contemplado, via PAR com uma unidade do PROINFANCIA. Recebe os recursos para construção e equipamentos, porém, os custos de manutenção ficam sob a responsabilidade do município que, muitas vezes encontra grandes dificuldades para garantir o pleno funcionamento.

Com a análise dos Relatórios de Atividades do Arranjo, há constatação de que houve a formalização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADENESP, com declaração de missão, visão e valores, estatuto e regimento interno, além da eleição de uma equipe de coordenação geral do Arranjo. Ficou bastante evidente a atuação do município de Votuporanga como condutor desse processo; desde as primeiras reuniões para apresentação da ideia, o prefeito municipal atuou como incentivador e palestrante. A presença dos prefeitos e prefeitas municipais na assinatura da carta de intenções legitimou a participação dos gestores educacionais, fortalecendo as ações grupo.

Os relatórios também revelaram que o grupo aumentou de tamanho, mas revelaram também algumas ações que foram desenvolvidas pelo grupo que certamente não teriam ocorrido nos municípios individualmente. Os Fóruns de Educação Para Todos, com discussão de vários temas, dentre eles “Contraturno Escolar”, “Planejamento Estratégico”, “Liderança, Gestão de Pessoas” e “Ensino de Música nas Escolas”. A cada encontro do Arranjo foi realizado um Fórum, cujas reflexões foram conduzidas por meio de palestras proferidas por convidados externos e também por profissionais dos municípios pertencentes ao próprio Arranjo.

Fazem parte dos relatórios referências a vários programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação, em que municípios contemplados demonstram que resolveram

questões antes apontadas como problemas no diagnóstico do PAR e que foram resolvidos com recursos oriundos destes programas, como foram os exemplos apresentados pelos municípios de Cardoso e Votuporanga, que receberam computadores do programa PROINFO e ingresso de monitores de creches e de professores no curso de pedagogia, por meio do PARFOR, além de adesão ao PROFUNCIONÁRIO, para formação continuada de funcionários e apoio escolar. Os municípios também receberam formação para utilização da ferramenta PDE Interativo, para auxiliar na gestão escolar.

Com base nos estudos realizados nesta pesquisa, após analisar documentos e relatórios e leituras relativas aos temas estudados, apresentamos algumas conclusões que, longe de ter pretensão de esgotar as discussões sobre o assunto, pretendemos que sejam pontos para maiores reflexões e que possam servir para auxiliar gestores municipais nas suas constantes buscas para melhoria da qualidade da educação oferecida em suas escolas:

- A descentralização de políticas sociais deve vir acompanhada de descentralização de recursos financeiros, pois ao atingir seu principal objetivo, que é tornar o cidadão mais próximo de quem planeja, executa e avalia as políticas, faz com que o nível de exigência sobre a qualidade dos serviços prestados aumente, fazendo com que os custos de execução das políticas se tornem impraticáveis pelos municípios, gerando descontentamento dos usuários.
- As dificuldades encontradas pelos municípios para desenvolver as políticas sociais descentralizadas não são apenas financeiras, podem ser técnicas, de gestão, de infraestrutura e, em muitos casos, recursos humanos não capacitados para desenvolver ações que fortaleçam a parceria com os governos estadual e Federal. Os municípios pequenos não possuem corpo técnico em número e com capacitação suficientes para desenvolver projetos e programas que atendam as especificidades exigidas pelos órgãos distribuidores. É necessário que, diante desta constatação, os órgãos do Governo Federal e dos Governos Estaduais encontrem formas de oferecer suporte aos municípios pequenos para que possam atender às necessidades apontadas, caso contrário, os municípios maiores, que possuem corpo técnico especializado, sempre serão contemplados com os projetos e programas mais vantajosos. Esta é, sem dúvida uma das razões pelas quais os municípios devem buscar parcerias, principalmente com outros municípios, sob forma de associações e consórcios.

- Embora associações entre entes federados não seja uma novidade no cenário político nacional, a legislação que trata dos consórcios públicos traz uma nova forma de agrupamento com garantias que antes não existiam, incluindo a possibilidade de um consórcio buscar financiamento e cadastrar propostas no sistema de cadastro de propostas do governo federal. A legislação aponta com bastante clareza a possibilidade de consórcios horizontais, em que municípios podem se associar, sem a necessidade de que haja participação do estado e da União. Essa possibilidade mostra-se como alternativa para que municípios pequenos possam ser contemplados com emendas parlamentares que, destinadas por deputados federais e senadores, muitas vezes não chegam a determinados municípios porque o número de eleitores potenciais desses deputados e senadores é muito pequeno.
- Quando se trata de educação, existe também um portal, onde os municípios fazem um diagnóstico de seus problemas e faz uma avaliação do desenvolvimento da educação municipal. Trata-se do SIMEC, onde encontram-se todos os programas do Ministério da Educação e do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O grande problema enfrentado pelos municípios pequenos é a complexidade dos programas e, muitas vezes, o município não conta com técnicos com conhecimentos necessários para análise e preenchimento das propostas, deixando de fazer parte de vários programas oferecidos. Buscar parcerias com outros municípios pode amenizar esta situação, além de representar oportunidade de conhecer outras possibilidades de atuação na gestão municipal.
- A municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo, ao deixar de levar em consideração as diferenças regionais e capacidade técnica e financeira dos municípios, ainda provoca grandes desigualdades entre municípios de uma mesma região, quer pela diferença de salários, pelas condições oferecidas por escolas e pela própria organização da educação municipal. Ao deixar de ser o centro de referência em políticas educacionais, a Secretaria Estadual de Educação deixou os municípios com grande dificuldade de organização de suas redes de ensino, fazendo com que buscassem outros centros de referência, que, em muitos casos, passou a ser os sistemas apostilados de ensino. Embora a SEE ofereça alguns programas para adesão dos municípios, como Ler e Escrever e coloca a disposição o seu sistema de avaliação –

SARESP - também sem custos, há necessidade de desenvolver no âmbito da secretaria , um órgão que possa oferecer suporte aos gestores municipais para o desenvolvimento da educação local, mesmo porque a proposta de municipalização foi nomeado como Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município.

- O Arranjo de Desenvolvimento da Educação tornou-se uma forma alternativa para minimizar o problema do isolamento dos municípios da região de Votuporanga que resolveram se unir em torno de um território regional para buscar em conjunto projetos e programas que sozinhos não conseguiam. Nesse modelo de parceria, fica claro que os municípios maiores, com mais estrutura, principalmente com relação a pessoal técnico qualificado, auxilia os municípios menores nas dificuldades encontradas. Todos se beneficiam, pois trata-se de uma região com muitos municípios, muito próximos uns dos outros, onde a rotatividade de alunos e professores é muito grande. Por meio deste arranjo, por exemplo, tiveram acesso ao Programa Mais Educação para todos os municípios participantes, de forma a sanar um dos problemas comuns apresentados no diagnóstico do PAR, onde afirmavam não oferecer atividades no contraturno escolar por falta de recursos financeiros.
- Fazer parte de um arranjo não garante a resolução dos problemas municipais, porém permite que se unam os recursos que cada município pode disponibilizar. Fazer parte de um programa que tem como desafio construir um Plano Regional de Educação, representa uma alternativa de poder contar com um centro de referência em políticas educacionais, que preencha a lacuna deixada pela Secretaria Estadual de Educação e nos casos em que há contratação de sistema apostilado de ensino, que este se limite a oferecer material didático, sem que cumpra papel centralizador.
- Está presente no Parecer Nº 09/2011 e nos Relatórios do Arranjo ADENESP a participação de organizações não governamentais, como incentivadores dos arranjos. No caso específico do ADENESP, há apoio do Movimento Todos Pela Educação e do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada - IBSA , dentre outros. É preciso ter clareza de que se o objetivo é união entre municípios para discutir políticas educacionais municipais e regional, faz-se necessário possuir autonomia, que se constrói no trabalho conjunto, unindo dirigentes municipais e buscando formas de resolver os próprios problemas. Contar com apoio e assessoria pode contribuir no

início do projeto, porém, há de se ter cuidado para não criar uma dependência do arranjo em relação a atores externos.

Diante do exposto e considerando que o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo – ADENESP, embora já esteja constituído, ainda encontra-se em formação, constitui um espaço onde os municípios podem buscar alternativas para suplementar as políticas educacionais dos governos federal e estadual, elaborando políticas regionais que possam ser mais eficientes, pois são concebidas de acordo com a realidade local e levando em consideração suas reais necessidades. Desta forma, compreendemos ser o Arranjo um centro de referência regional de educação, com poder decisório legítimo, trazendo benefícios aos municípios participantes e desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, jun. 2005

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. IPEA–INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, v. 1, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ADRIÃO, T. *Estratégias municipais para oferta de educação pública no Estado de São Paulo*. Projeto de Pesquisa (Fapesp), 2007 (mimeo).

_____; BORGHI, R. F.; GARCIA, T. Iniciando o debate sobre compras de sistemas de ensino em municípios paulistas. In: *Relatório técnico parcial. Projeto de Pesquisa: Estratégias municipais para oferta de educação básica: uma análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo*. Processo nº 07/54207-4 (FAPESP), 2008 (mimeo).

_____; BORGHI, R. Parceria entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; GARCIA, T; BORGHI, R. & ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**. Campinas, n. 108, v. 30, out. 2009.

AMORIM, I. F. de. *Reflexões Críticas sobre os sistemas apostilados de ensino*. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2008.

ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL DE VOTUPORANGA E REGIÃO. *1º Relatório de Atividades – Projeto Local*. Votuporanga, 2009.

ARRANJO DO DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *2º Relatório de Atividades*. Votuporanga, jun. 2010a.

_____. *3º Relatório de Atividades*. Votuporanga, set. 2010b.

_____. *4º Relatório de Atividades*. Votuporanga, nov. 2010c.

_____. *5º Relatório de Atividades*. Votuporanga, abr. 2011a.

_____. *6º Relatório de Atividades*. Votuporanga, mai. 2011b.

_____. *8º Relatório de Atividades*. Votuporanga, set./out. 2011c.

_____. *9º Relatório de Atividades*. Votuporanga, mar. 2012a.

_____. *10º Relatório de Atividades*. Votuporanga, mar./dez. 2012b.

ARELARO, L não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T. & PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ARRETCHE, Marta T.S. “Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas Políticas Públicas” in Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31(11), julho, 1996: 44-66.

BATISTA, Sinoel. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 1)

BATISTA, Sinoel. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos / Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 2)

BATISTA, Sinoel. As possibilidades de implementação do consórcio público/ Sinoel Batista ... [et al.]. – 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 244 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno ; v. 3)

BEZERRA, E. P. *A parceria público-privada no município de Brotas e Pirassununga: estratégia para oferta de ensino?* Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05/10/1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1996a, 23/12/1996.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.ceiprs.com.br/docs/lei-8666.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 9, de 30 de agosto de 2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 22 nov. 2011. Seção 1, p. 23. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8851&Itemid=>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866. Acesso em : 22 nov. 2013.

CAIN, A. A. *O atendimento ao ensino fundamental: análise de parceria de dois municípios paulistas e o setor privado na aquisição de 'sistema apostilado'* Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2009.

CRUZ, M. do C. M. T. *Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista*. Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 2011.

EGGERS, W. D.; GOLDSMITH, S. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. São Paulo: Unesp, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais*. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM.

GENTILINI, João Augusto. *Planejamento da educação, projeto político e autonomia: desafios para o poder local/* João Augusto Gentilini. – São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010

HENTZ, P. *O princípio federativo e o regime de colaboração*. Trabalho apresentado na 32ª Reunião Plenária do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, em 19 jun. 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS NACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Instruções para aplicação do Saeb*. Brasília, DF, 2011.

JEFFERSON, A. do P. *A compreensão da atividade pedagógica configurada em uma rede de inter-relações: franquia escolar*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2008.

JUNQUEIRA, C. Livros e Apostilas fomentam disputa PT x PSDB. *Valor Econômico*. São Paulo, 16 nov. 2009. Disponível em: http://www.linearclipping.com.br/cnte/detalhe_noticia.asp?cd_sistema=93&codnot=943524. Acesso em: 01 mar. 2010.

LOPES, A. *Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga*. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.

Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959 Fernando de Azevedo... [et al.]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. – (Coleção Educadores)

MARQUES, R. M. O Lugar do Município em Tempos de Globalização e Questionamento dos Sistemas de Proteção Social Centralizados. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM.

MARTINS, V.; LUQUE, A. C. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM.

MENDES, C. Constantino Cronemberger Mendes. IN Boletim de Análise Político - Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011

NICOLETI, J. E. *Ensino apostilado na escola pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto/SP*. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2009.

PERONI, V. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *EccoS – Revista Científica*. v. 8, n. 1, jan/jun.2006.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Articulação Intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. Anais eletrônicos... Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In DALILA, D.A. (Org.) *Desafios Contemporâneos*. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2001

ROSSI, L. *Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Decreto n. 40.673, de 16.01.96. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado/Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo: SEE, 1996. v. XLI.

VELOSO, J. F. A. Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras / organizadores: João Francisco Alves Veloso... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2011.303 p. : gráfs., mapas, tabs.

VELOSO, J.F.A.; MONASTERIO, L.M.; VIEIRA, R.S.; MIRANDA,R.B. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In VELOSO, J. F. A. Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras / organizadores: João Francisco Alves Veloso... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2011.303 p. : gráfs., mapas, tabs.

ANEXOS

Anexo A – Carta de Princípios de Atuação e Responsabilização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo.

quinta-feira, 16 de agosto de 2012

CARTA DE PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo é um agrupamento de Municípios do Noroeste Paulista com características sociais e econômicas semelhantes, com interesse de abordar soluções em grupo, trabalhar em rede e trocar experiências sobre questões educacionais, sem personalidade jurídica, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, sem fins lucrativos, cuja duração é por tempo indeterminado.

No texto desta carta princípios de atuação e responsabilização a expressão ADE Noroeste Paulista equivale à denominada entidade.

O ADE Noroeste Paulista é constituído por Municípios de Noroeste do Estado de São Paulo, representados por Secretários, Diretores ou Coordenadores da Educação Municipal e respectivos técnicos.

Representantes de outras instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada, que tenham interesse no desenvolvimento da Educação poderão participar do ADE Noroeste Paulista como parceiros ou entidade apoiadora, conforme compromisso assumidos nos termos de parceria ou apoio.

O ADE Noroeste Paulista tem sede e foro na cidade de Votuporanga, Estado de São Paulo, funcionando junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo, situada na Rua Santa Catarina, 3747, Centro, Votuporanga, Estado de São Paulo.

Para ostentar a condição de membro, o município deve pertencer a região do noroeste do Estado de São Paulo, ter aderido ao PAR e assinado o Termo de Compromisso.

Constituem finalidades do ADE Noroeste Paulista entre outras, as seguintes:

- aglutinar esforços permanentes de pensar e realizar a Educação no âmbito do território regional;
- constituir-se como um espaço de articulação social de entidades governamentais e não governamentais, públicas ou privadas e sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da Educação,
- fortalecer e ampliar a oferta e o desenvolvimento da educação pública e gratuita de

excelência para todos, no âmbito dos municípios do Noroeste Paulista;

- auxiliar a elaboração, acompanhamento e execução do PAR;
- contribuir para a solução de problemas coletivos inerentes à Educação, no âmbito dos municípios integrantes do ADE Noroeste Paulista, promovendo a articulação entre as instituições;
- organizar reuniões de estudos, fóruns, seminários, congressos, cursos e outros eventos visando a formação contínua de gestores municipais, gestores da educação municipal, gestores das escolas públicas municipais, de professores e profissionais da educação, bem como proporcionar oportunidades para o aprofundamento de temas educacionais de interesse dos membros da ADE;
- estimular a cooperação e o regime de colaboração horizontal entre os municípios integrantes do ADENESP e vertical entre os entes federados, na oferta da Educação Pública;
- subsidiar a elaboração das políticas públicas municipais de Educação no âmbito do território regional.

O ADE Noroeste Paulista compõe-se das seguintes instâncias:

- Plenária;
- Coordenação;
- Comissões de Trabalho.

A Plenária é a instância máxima de decisão do ADE Noroeste Paulista e constitui-se pela totalidade dos membros.

Compete a Plenária:

- aprovar e reformular suas ações;
- aprovar a inclusão de novos Municípios;
- eleger a Coordenação Geral do ADE Noroeste Paulista;
- deliberar sobre o plano de trabalho anual do ADE Noroeste Paulista;
- decidir sobre propostas ou matérias que lhe forem submetidas pelo Coordenador Geral;
- aprovar o relatório das atividades, os projetos e estudos desenvolvidos pelo ADE Noroeste Paulista;
- proceder a exclusão de integrantes por faltar com cumprimento as determinações contidas neste carta de princípios e responsabilização;
- constituir-se como uma rede de mobilização e articulação cuja finalidade é fortalecer e ampliar a oferta e o desenvolvimento da educação pública e gratuita de excelência para todos, no âmbito dos municípios do Noroeste do Estado de São Paulo;
- desenvolver ações coletivas que possam resultar na melhoria do rendimento escolar de cada aluno em sala de aula, no âmbito dos municípios do Noroeste do Estado de São Paulo;
- constituir e dissolver comissões para o desenvolvimento dos projetos afetos aos objetivos do Arranjo, suas respectivas atribuições, composição e prazo de duração;
- decidir sobre o posicionamento do Arranjo em questões relacionadas a Educação;
- decidir sobre quaisquer outros assuntos afetos aos seus objetivos que sejam encaminhados pelas comissões ou pelos seus membros;
- deliberar sobre a realização de eventos.

A Plenária do ADE Noroeste Paulista reunir-se-á ordinariamente quatro vezes ao ano, na forma de Fóruns “Educação para Todos”, para cumprimento de suas finalidades e extraordinariamente, sempre que matéria de urgência o exigir.

A Plenária poderá acontecer em qualquer município membro do ADE Noroeste Paulista.

As deliberações afetas aos objetivos do ADE Noroeste Paulista serão tomadas em sessão

plenária, de acordo com a vontade da maioria dos membros presentes.

As plenárias do ADE Noroeste Paulista serão para os membros da ADE Noroeste Paulista e delas também poderão participar pessoas ou entidades convidadas pela Coordenação Geral, parceiros e apoiadores.

Apenas os membros do ADE Noroeste Paulista terão direito a voto.

A Plenária será convocada pelo Coordenador Geral ou por qualquer de seus membros e, neste caso, mediante a manifestação de 50% mais um dos membros, com no mínimo 15 dias e no máximo 30 dias de antecedência.

O quorum mínimo para a realização das reuniões da Assembléia Geral (Fórum) é de comparecimento de 50% mais um dos membros em primeira chamada, no horário determinado, e com a participação de qualquer número de participantes, em segunda chamada após 30 minutos do horário estabelecido para iniciar a reunião

As reuniões plenárias serão registradas em relatórios, na qual será relatada a presença dos participantes.

A Coordenação constitui-se de 4 membros efetivos eleitos pela Plenária por quatro anos, sendo 1 Coordenador Geral, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Geral e 1 Secretário Adjunto.

Cabe ao Coordenador Geral:

- presidir as reuniões plenárias;
- representar oficialmente o Arranjo onde se fizer necessário;
- convocar e coordenar as reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias;
- definir diretrizes, articular e monitorar o trabalho do Arranjo;
- articular apoios e estabelecer parcerias visando viabilizar tecnicamente o ADE Noroeste Paulista.

Cabe ao Coordenador Adjunto:

- substituir o Coordenador Geral;
- auxiliar o Coordenador Geral

Cabe ao Secretário Geral:

- agendar as reuniões e avisar antecipadamente aos integrantes do ADE Noroeste Paulista as datas das mesmas;
- elaborar e divulgar a programação e os relatórios de acompanhamento do ADE Noroeste Paulista;
- registrar as informações advindas das reuniões;
- estabelecer relatórios de acompanhamento;
- acompanhar os planos de trabalhos das comissões e os seus respectivos cronogramas.

Cabe a Secretário Adjunto:

- substituir o Secretário Geral;
- auxiliar o Coordenador Geral.

As comissões de trabalho serão integradas por membros por quantos membros forem necessários para dinamizar os trabalhos do ADE Noroeste Paulista e observarão os seguintes princípios de ação:

- articular a rede de Municípios, buscando a cooperação entre estes para o aperfeiçoamento das ações do ADE Noroeste Paulista;

- fortalecer a capacidade de atuação do Arranjo no desenvolvimento de seus projetos e ações;
- estabelecer planos e cronogramas de trabalho.

A eleição da Equipe de Coordenação Geral, composto por 1 Coordenador Geral, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Geral e 1 Secretário Adjunto, dar-se-á em reunião plenária, sendo atribuição da coordenação em final de mandato, a convocação, bem como a publicidade do processo eleitoral em reunião ordinária, atendidos os seguintes requisitos:

- são elegíveis todas os representantes de Municípios regularmente vinculadas ao ADE Noroeste Paulista, respeitando-se para fins de candidatura e posse o que consta nesta carta de princípios e responsabilização;
- convocação específica para fins de eleição, por escrito, dos membros efetivos regularmente vinculados;
- as candidaturas por função deverão ser apresentadas em reunião convocada para a eleição;
- a votação será realizada na reunião da apresentação das candidaturas ou na reunião subsequente, conforme deliberação da plenária;
- a votação será através de voto por aclamação;
- serão eleitos os candidatos que obtiverem 50% mais um dos votos válidos;
- nos casos de empate haverá nova votação.

Cada Município membro do ADE Noroeste Paulista terá direito a um voto, sendo vedado o voto por procuração.

Os eleitos para a compor a Coordenação serão automaticamente empossados tão logo sejam proclamados os resultados da respectiva votação.

A vigência do mandato da Coordenação será de 04 (quatro) anos.

Na desistência de um membro da Coordenação, por faltas consecutivas ou solicitação de desligamento da função a qual representa, assumirá o seu suplente Adjunto.

A reeleição da Coordenação na mesma função poderá acontecer apenas uma vez.

São direitos dos membros do ADE Noroeste Paulista :

- candidatar-se como membro da Coordenação em qualquer de suas funções;
- se eleito, participar da Coordenação;
- participar das Plenárias com direito a voz e voto;
- apresentar matérias que considere relevantes para apreciação da Plenária;
- compor grupos de trabalho, independentemente de sua indicação pela Equipe de Coordenação;
- fazer uso das informações e conhecimentos articulados ou produzidos pela Plenária.

São deveres dos membros do ADE Noroeste Paulista:

- comparecer as Plenárias e participar das atividades deles decorrentes;
- subsidiar o ADE Noroeste Paulista com informações, conhecimentos, dados e outras contribuições pertinentes ao desenvolvimento do seu trabalho dentro dos prazos solicitados;
- divulgar, articular, cooperar e participar de suas ações;
- votar na eleição de constituição da Equipe de Coordenação;
- votar as matérias apreciadas na Plenária;
- cumprir os dispositivos desse termo de compromisso e responsabilização e demais

deliberações oriundas das Plenárias;

- zelar pela ética nos assuntos ou matérias discutidas na Assembleia Geral;
- dividir custo, ofertar produtos e serviços para a realização de suas ações sempre que aprovados em plenária;
- assumir os compromissos deliberados nas plenárias.

O ADE Noroeste Paulista não possui patrimônio e seu trabalho ocorrerá em locais cedidos por seus membros e permitidos pela legislação vigente.

Os membros do ADE Noroeste Paulista, inclusive aqueles em exercício na Coordenação, não serão, sob nenhum pretexto, remunerados.

Não haverá taxas ou mensalidades para adesão dos Municípios ao ADE Noroeste Paulista.

O ADE Noroeste Paulista não se responsabiliza pelas obrigações contraídas pelos seus membros e coordenadores.

Anexo B: Estatuto do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

Estatuto do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

Do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo

Art. 1º - O Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo é uma associação civil com personalidade jurídica de direito público, constituído na forma de Fórum de articulação permanente, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, sem fins lucrativos, cuja duração é por tempo indeterminado.

Parágrafo único. No texto deste Estatuto a expressão ADENESP equivale à denominada entidade.

Art. 2º. O ADENESP é constituído por Municípios de Noroeste do Estado de São Paulo, representados por Secretários, Diretores ou Coordenadores da Educação Municipal e respectivos técnicos, que tenham assinado seu Termo de Compromisso.

Parágrafo único - Representantes de outras instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada, que tenham interesse no desenvolvimento da Educação poderão participar do ADENESP como parceiros ou entidade apoiadora.

Art. 3º O ADENESP tem sede e foro na cidade de Votuporanga, Estado de São Paulo, funcionando junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo, situada na Rua Santa Catarina, 3747, Centro, Votuporanga.

Das Finalidades

Art. 4º Constituem finalidades do ADENESP entre outras, as seguintes:

- I – aglutinar esforços permanentes de pensar a Educação;
- II - constitui-se como um espaço de articulação social de entidades governamentais e não governamentais, públicas ou privadas e sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da Educação;
- III - fortalecer e ampliar a oferta e o desenvolvimento da educação pública e gratuita de excelência para todos, no âmbito dos municípios do Noroeste Paulista;
- IV – acompanhar a execução do PAR;

V – contribuir para a solução de problemas coletivos inerentes à Educação, no âmbito dos municípios integrantes do ADENESP, promovendo a articulação entre as instituições;

VI - organizar reuniões de estudos, fóruns, seminários e outros eventos visando o aprofundamento de temas de interesse dos membros da ADENESP;

VII – estimular a cooperação entre governo federal, governo estadual e municípios integrantes do ADENESP na oferta da Educação Pública;

VIII - subsidiar a elaboração das políticas públicas municipais de Educação;

Da organização

Art. 5º O ADENESP compõe-se das seguintes instâncias:

I – Plenária;

II – Coordenação;

III – Comissões de Trabalho.

Do Funcionamento

Art. 6º. A Plenária é a instância máxima de decisão do ADENESP e constitui-se pela totalidade dos membros.

Art. 7º A Coordenação constitui-se de 4 membros efetivos eleitos pela Plenária por dois anos, sendo 1 Coordenador Geral, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Geral e um Secretário Adjunto.

Art. 8º. As Comissões de Trabalho serão constituídas por quantos membros forem necessários para dinamizar os trabalhos do ADENESP.

Do Patrimônio e Dos Recursos para Manutenção

Art. 9º. O ADENESP não possui patrimônio e seu trabalho ocorrerá em locais cedidos por seus membros, permitidos pela legislação vigente.

Dos Direitos e Deveres dos Membros

Art. 10. São direitos dos membros da ADENESP :

I – candidatar-se como membro da Equipe de Coordenação;

II – se eleito, participar da Equipe de Coordenação;

III – participar das Assembléias Gerais com direito a voz e voto;

IV – apresentar matérias que considere relevantes para apreciação da Assembléia Geral;

V – compor grupos de trabalho, independentemente de sua indicação para a Equipe de Coordenação;

VI – fazer uso das informações e conhecimentos articulados ou produzidos pela Assembléia Geral.

Art. 11. São deveres dos membros do ADENESP:

I – comparecer aos Fóruns e participar das atividades deles decorrentes;

- II – subsidiar o ADENESP com informações, conhecimentos, dados e outras contribuições pertinentes ao trabalho do Fórum;
- III – divulgar e articular suas ações;
- IV – votar na eleição de constituição da equipe de coordenação;
- V – votar as matérias apreciadas na Assembleia Geral;
- VI – cumprir os dispositivos do seu Regimento Interno e demais deliberações oriundas da Assembleia Geral;
- VII – zelar pela ética nos assuntos ou matérias discutidas na Assembleia Geral.

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 12. Os membros do ADENESP, inclusive aqueles em exercício na Coordenação, não serão, sob nenhum pretexto, remunerados.

Art. 13. O ADENESP não se responsabiliza pelas obrigações contraídas **individualmente** pelos seus membros e coordenadores.

Art. 14. As disposições deste Estatuto podem ser reformuladas a qualquer tempo, desde que as alterações sejam aprovadas, no mínimo, por metade mais um dos integrantes presentes em Fórum.

Art. 15. Aprovado o presente Estatuto a Comissão Colegiada terá o prazo, máximo, de noventa dias para a elaboração do Regimento Interno do ADENESP.

Art. 16. Os critérios de eleição, natureza de atividades da Coordenação e outros serão definidos no Regimento Interno do ADENESP.

Art. 17. Os casos omissos neste Estatuto serão resolvidos pela Assembleia Geral.

Art. 18. Este Estatuto entra em vigor a partir da sua aprovação.