



Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação

EDUARDO JOSÉ GRIN

Fundação Getulio Vargas - São Paulo

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Fundação Getúlio Vargas - São Paulo

RESUMO

O artigo analisa os Arranjos de Desenvolvimento da Educação como forma de associativismo territorial que, no Brasil, desde os anos 2000, tem sido mais uma alternativa de consorciamento intermunicipal. O objeto de análise são dois casos: o Corredor da Vale (Maranhão) e a Chapada Diamantina (Bahia). A pesquisa foi realizada com base em dados secundários e uma investigação de campo que entrevistou gestores municipais de educação e representantes dos governos estaduais. A seleção dos casos baseou-se na metodologia do *diverse cases* que analisa, controladas as variáveis, diferentes efeitos da variável independente sobre a variável dependente. O argumento central testado é que os Arranjos de Educação são a variável independente que produz efeito na governança territorial da educação como variável dependente. Concluiu-se que o maior êxito do caso baiano deveu-se aos fatores de liderança regional, controle social e ao contexto e trajetória de sua formação, o que não ocorreu no caso maranhense.

Palavras-chave: Associativismo territorial. Educação. Inovação em governos subnacionais.

INNOVATION IN BRAZILIAN TERRITORIAL ASSOCIATION: THE EDUCATIONAL DEVELOPMENT ARRANGEMENTS

ABSTRACT

The article analyzes the Development Educational Arrangements as ways of territorial association which, in Brasil, since the 2000s, have been one more alternative for municipal consortia. The object of analysis is formed by two cases: the Corredor da Vale (Maranhão) and the Chapada Diamantina (Bahia). The research was implemented based on secondary data and a field investigation that interviewed educational municipal managers and representatives from state governments. The selected cases were based on the diverse case methodology that analyzes, controlling variables, different effects of independent variable over dependent variable. The central argument tested is that Educational

Arrangements are the independent variables that produce effect on educational territorial governance like dependent variable. We concluded that the larger success in baiano case it was due to factor like regional leadership, social control, path and context of its construction, what didn't happen in the maranhense case.

Keywords: Territorial association. Education. Innovation in subnational governments.

INNOVAÇÃO EN EL ASOCIACIONISMO TERRITORIAL EN BRASIL: LOS ARREGLOS DE DESARROLLO DE EDUCACIÓN

RESUMEN

El artículo analiza los Arreglos de Desarrollo de Educación como forma de asociacionismo territorial que, en Brasil, desde los años 2000, ha sido una alternativa más de consorcios intermunicipales. El objeto de análisis son dos casos: el Corredor da Vale (Maranhão) y el Chapada Diamantina (Bahia). La investigación fue realizada con base en datos secundarios y un trabajo de campo donde se entrevistaron directivos municipales de educación y representantes de los gobiernos estatales. La selección de los casos fue basada en la metodología de *diverse cases* que analiza, controlando las variables, distintos efectos de la variable independiente sobre la variable dependiente. El argumento central testado es que los Arreglos de Educación son la variable independiente que produce efecto en la gobernanza territorial de la educación como variable dependiente. Fue concluido que el mayor éxito del caso baiano se debió a los factores de liderazgo regional, control social y contexto y trayectoria de su formación, o que no ocurrió en el caso maranhense.

Palabras clave: Asociacionismo territorial. Educación. Innovación in gobiernos subnacionales.

1 INTRODUÇÃO

Educar, como diz o senso comum, não é uma tarefa fácil. Ensinar a trabalhar em grupo geralmente se encaixa no rol das dificuldades listadas. Mas quando são educadores os sujeitos instados a atuar coletivamente, o que dizer-se sobre essa questão? Este trabalho extrai dessa singela pergunta seu objetivo central: analisar a experiência dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação-ADE como alternativa para o associativismo territorial. Desde a segunda metade dos anos 2000, essa passou a ser uma forma de os municípios consorciarem-se visando encontrar soluções comuns para a educação pública.

Esses arranjos cooperativos exemplificam as experiências de "inovação subnacional" em um contexto de descentralização que, no Brasil após, 1998, passou a ser a forma básica de implantar políticas públicas de *welfare state*. Assim, esse trabalho visa identificar quais são as características/variáveis que influíram para gerar como resultado uma maior institucionalização cooperação territorial.

Busca-se avaliar se a trajetória, a participação de atores políticos, sociais e empresariais, o desenho organizacional, o processo decisório e o conteúdo da cooperação podem explicar a organização e a manutenção dos arranjos. Para tanto, o objeto de análise serão dois ADEs da Região Nordeste: Corredor Carajás da Vale – Maranhão e Projeto Chapada Diamantina - Bahia

O modelo mais específico de ADEs teve impulso com a ação do Ministério da Educação em parceria com organismos internacionais e organizações não governamentais-ONGs ou Fundações Empresariais. Não que o modelo só comporte essa governança. Há casos em que os municípios lideram, inicialmente, sozinhos essa empreitada, como o Arranjo da região de Votuporanga. Porém, é interessante que o sucesso dessa empreitada se vincula mais à construção de governanças de *multi-level governance* do que à política pública educacional em si, ou então a um associativismo inato dos governos locais. O fato é que a falta de uma estrutura sistêmica que incentive a cooperação intergovernamental, como há na Saúde, faz com que na Educação os fatores contextuais de trajetória, parceria e lideranças tenham um peso muito grande para definir o sucesso dos Arranjos, como se verá ao longo do artigo.

Embora não tenha se constituído um contingente quantitativo expressivo de ADEs, eles estavam organizados em quase todas as regiões, indicando não apenas o potencial da inovação subnacional, mas a possibilidade de sua difusão. Este foi um aspecto considerado pelo Ministério da Educação e Cultura-MEC quando, a partir de 2007, já com o Plano de Desenvolvimento da Educação em vigor, passou a considerar os ADEs como uma forma de implantar o regime de colaboração. Some-se ainda o apoio do Movimento Todos pela Educação¹ que desenvolveu uma metodologia para apoiar sua implantação nos municípios como um caminho para elevar a qualidade local da educação pública.

Com efeito, o ADE foi concebido como um "modelo de trabalho em rede no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação" (RAMOS, 2010).

Para analisar a implantação do ADEs nos casos citados, além desta introdução, o artigo está assim organizado. A próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos para o estudo qualitativo e o roteiro de variáveis para a comparação realizada. Segue-se com a revisão da literatura brasileira sobre os Arranjos, destacando suas finalidades. As duas próximas seções discutem os dois casos, iniciando com a realidade do Maranhão e, após, a experiência na Bahia. As conclusões sintetizam as principais comparações entre os dois casos e apresentam hipóteses e linhas de investigações futuras sobre o tema.

¹ Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade (<https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/otpe/>).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa qualitativa que realizou dois estudos de caso com base em duas abordagens complementares. A primeira, a definição da seleção de *diverse cases*: casos representativos da variedade de características similares entre X1 (vetor de variáveis independentes) e Y (variável dependente). Uma forma de analisar o efeito das variáveis, sobretudo em situações em que sua classificação não pode ser realizada diretamente, pode ser a criação de parâmetros categóricos como alto, médio e baixo. Esta é uma situação mais alinhada a estudos qualitativos, nos quais variáveis são menos prováveis de assumirem valores quantificáveis como fatores explicativos. Assim, a combinação das variáveis torna-se um recurso para a análise comparativa, pois permite identificar variação das variáveis chave de interesse (GERRING, 2007).

A segunda, segundo Ragin (1987), argumenta que, na pesquisa comparada, a análise qualitativa deve orientar-se para casos historicamente localizados. Dessa forma, comparam-se fenômenos mais definidos, de modo que exemplos relevantes sejam examinados a partir da configuração de condições contextuais. Desse modo, o escrutínio da realidade pode revelar as conexões empíricas e as bases sociais de eventos específicos. Os resultados são analisados a partir da interconexão das condições, o que facilita interpretar os casos historicamente. Busca-se identificar, em contextos específicos, como diferentes condições causais se combinam em diferentes modos para impactar o desenvolvimento de distinções entre subtipos de um fenômeno. Assim, estudos de caso a) procuram similaridades e resultados comuns entre unidades de análise; b) evidenciam se tais semelhanças são causalmente relevantes para o fenômeno e; c) com base em tais similaridades formulam-se explicações gerais.

Por essa via, pode-se lidar com a seleção de casos que reduza o viés da variável dependente que pode predeterminar resultados e reduzir a inferência causal. Uma solução é selecionar casos em que análise de covariação seja capaz de explicar a relação causais entre as variáveis para ampliar a compreensão dos contextos em análise (MAHONEY, 2005; COLLIER, 1993).

Quanto aos instrumentos e técnicas de pesquisa, o trabalho valeu-se de:

1. Análise documental: caracterização socioeconômica e demográfica da região com base no Censo Populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação-SIOPE.

2. Pesquisa de campo: entrevistas semiestruturadas com um roteiro de questões organizada. Em cada ADE, entrevistaram-se gestores das Secretarias Municipais de Educação-SMEs, institutos e organizações sociais apoiadoras e representantes dos governos estaduais nos territórios. As entrevistas, que são a base empírica deste trabalho, foram organizadas conforme as questões do Quadro 1, que sintetiza as variáveis que, em linha com a discussão teórica, orientaram a comparação dos casos.

Quadro 1. Dimensões e questões de interesse para as entrevistas

Dimensões e questões de interesse
<p>1. Contexto Regional, Formação e Trajetória do Território</p> <p>1.1. Contexto da implementação do consórcio e principais fatos da trajetória da experiência. Etapas e processos de formação e institucionalização.</p> <p>1.2. Especificidades territoriais (condicionantes, consensos preexistentes e tensões)</p> <p>1.3. Desigualdades socioeconômicas, de capacidades institucionais e de poder entre os participantes.</p>
<p>2. Desenho institucional e modelo de governança</p> <p>2.1 Natureza jurídica, atores chave e suporte institucional e administrativo</p> <p>2.2 Processo decisório e distribuição de competências.</p> <p>2.3 Diferenças socioeconômicas, de poder e de capacidade institucional entre os participantes</p>
<p>3. Liderança</p> <p>3.1 Formas do exercício da liderança e grau de dependência da liderança</p> <p>3.2 Mecanismos formais e informais de coordenação</p>
<p>4. Mecanismos de Financiamento</p> <p>4.1 Sustentabilidade e fontes de financiamento</p> <p>4.2 Formas de indução dos entes federados e graus de autonomia municipal</p>
<p>5. Relações intergovernamentais e com a sociedade</p> <p>5.1 Mecanismos de participação e controle</p> <p>5.2 Transparência, prestação de contas e mecanismos de controle social</p> <p>5.3 Mecanismos de comunicação dos planos, ações e resultados para o cidadão</p>

Fonte: organizado pelos autores.

Foram selecionados dois ADEs na Região Nordeste, dada a sua *similaridade contextual* e razoável homogeneidade de indicadores socioeconômicos e de vulnerabilidade educacional e social (tabela 1). Ademais, a seleção dos casos foi confirmada com informações obtidas junto a organizações especializadas em cooperação intermunicipal (Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária-CEDAC e Observatório dos Consórcios Públicos). Essa caracterização auxilia a identificar a variação do efeito da variável independente - existência do ADE - sobre a variável dependente - governança territorial da educação e culminou nos seguintes arranjos:

1. ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (Maranhão) com 19 municípios².
3. ADE da Chapada Diamantina (Bahia) formado por 19 municípios³.

Este trabalho fez parte de um estudo patrocinado pela Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino/Ministério da Educação, com financiamento da UNESCO. A pesquisa foi realizada de setembro de 2014 a fevereiro de 2015.

² Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bacabeira, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Monção, Pindaré Mirim, Santa Inês, Santa Rita, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim.

³ América Dourada, Andaraí, Aramari, Boa Vista do Tupim, Boninal, Cafarnaum, Ibitiara, Iraquara, Irecê, Itaetê, Lençóis, Marcionílio Souza, Novo Horizonte, Piatã, Seabra, Souto Soares, Tapiramutá, Utinga e Wagner.

2 O ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

O desafio da cooperação vertical ou horizontal entre os níveis governamentais tem sido um eixo nada desprezível nas políticas públicas brasileiras desde a década de 1990. Para a educação ainda mais, quando comparado com saúde e assistência social, já que essa prática é bastante incipiente. Mesmo que a Constituição de 1988 tenha previsto o Regime de Colaboração⁴ entre os entes, esse processo logrou pouco êxito. Na Educação, ao contrário do que ocorreu em outras políticas, não houve incentivos ao consorciamento (SEGATTO e ABRUCIO, 2012). Mais do que isso, não foi criado um Sistema de Política Pública com incentivos a parcerias e arranjos estáveis entre os governos locais, como em outras áreas, como Resíduos Sólidos ou Saúde.

Paradoxalmente, a trajetória federativa da educação nos últimos 20 anos apresenta várias tentativas para aumentar a colaboração e a coordenação intergovernamental. Entre as medidas adotadas, pode-se citar o fortalecimento das avaliações e informações do sistema educacional brasileiro e a alteração dos padrões de relação entre os entes federados. Em relação ao primeiro ponto, o Sistema de Avaliação da Educação Básica-SAEB⁵ passou a ser realizado de forma mais sistemática, um currículo base comum foi criado e o Censo Educacional, aplicado pela última vez em 1989, foi atualizado (SEGATTO e ABRUCIO, 2012).

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB, em 1996, preencheu lacunas da Constituição de 1988 quanto às competências de cada ente. Implantou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF que determinou um valor comum de gasto por aluno nos governos subnacionais, sua suplementação federal onde tal valor não fosse alcançado e definiu que 60% dos recursos seriam destinados para salário dos professores.

A coordenação da União foi reforçada no governo Lula, especialmente, pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEA, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB e do Plano de Ações Articuladas-PAR. O FUNDEB ampliou a redistribuição de recursos realizada pelo FUNDEF para toda a educação básica, o IDEA aprofundou o desempenho dos alunos e a melhoria da qualidade da educação e o PAR orientou as transferências voluntárias federais para infraestrutura e qualidade subnacional das políticas.

⁴ Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (artigo 211§ 4º).

⁵ O SAEB fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal). É aplicada de dois em dois anos nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e nos 3º anos do ensino médio das escolas públicas e privadas e da zona rural e urbana e é amostral.

Tabela 1. Indicadores educacionais e socioeconômicos dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação - Bahia e Maranhão

Dimensão	Indicador	Descritor	ADE Chapada Diamantina	Estado da Bahia	ADE Estrada de Ferro Carajás	Estado do Maranhão	Brasil
Acesso à escola	Anos de estudo	Média de anos de estudos mantidos padrões atuais.	8,90	8,63	9,33	9,26	9,54
	% de crianças (4-5 anos) fora da escola	% de crianças de 4 a 5 anos que não frequenta a escola.	21	16	10	11,8	19,9
	% de crianças (6-14 anos) fora da escola	% de crianças de 6 a 14 anos que não frequenta a escola.	2,9	3,3	3,7	3,8	3,31
	Taxa de atraso básico	% da população de 6 a 17 anos de idade frequentando o ensino básico que não tem atraso idade-série.	53,8	49,5	55,6	54,9	61,8
	Taxa líquida de frequência ao ensino fundamental	Razão entre o número de pessoas na faixa etária de 6 a 14 anos frequentando o ensino médio/população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100.	92,5	93	93,2	93,5	92,4
	Taxa líquida de frequência (ensino médio)	Razão entre o número de pessoas de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio/população total dessa etária multiplicado por 100.	34,1	32,6	36	38,1	43,4
	Taxa de frequência líquida (pré-escola)	Razão entre o número de pessoas na faixa etária de 4 e 5 anos frequentando a pré-escola e a população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100.	47	53,6	57,1	57,4	55
Índices sociais	Índice de Gini	Grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita (quanto mais próximo de 1 pior).	0,56	0,62	0,54	0,62	0,60
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Média geométrica dos índices de Renda, Educação e Longevidade (pesos iguais/quanto mais próximo de 1 melhor).	0,592	0,66	0,599	0,64	0,727
Renda e população	% de extremamente pobres	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010.	25,2	13,8	23,9	22,4	6,62
	% de pobres	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010.	45,2	28,7	43,7	39,6	15,2
	Renda domiciliar per capita	Razão entre o somatório da renda domiciliar/número total desses indivíduos. Valores em reais (agosto de 2010).	269,2	496,8	257,2	360,3	793,9
	% população rural	% da população rural sobre a população total.	42,7	27,9	39,8	36,9	15,6
Gasto com educação	Educação infantil	Despesas na educação infantil/total despesas com educação.	14,6	0,03	16,4	0	4,64
	Ensino fundamental	Despesas no nível fundamenta/total das despesas com ensino	77,8	24,9	77,9	29,9	0
Resultados do ensino	Taxa de analfabetismo	% População analfabeta de 11 a 14 anos.	4,79	5	7,21	7,59	3,24
	IDEA séries iniciais	Nota das séries iniciais do ensino fundamental I.	4,40	4	4,04	4,2	5,2
	IDEA séries finais	Nota das séries finais do ensino fundamental II/ensino médio.	3,7	3,1	3,39	3,8	4,2
	IDHM_E	Índice da dimensão Educação no IDHM (melhor próximo a 1).	0,495	0,562	0,524	0,55	0,637

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil/2010, Censo Demográfico/2010 e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/2013.

Além disso, a ideia de um desenvolvimento regional na Educação apareceu no Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE em 2007. Para Ramos (2012), o PDE foi concebido para enfrentar desigualdades em termos de oportunidades educacionais a partir do conceito de arranjo educativo. Nessa linha, Em 2012, o Conselho Nacional de Educação-CNE expediu um parecer sobre os ADEs, em que afirma que os arranjos são uma forma de cooperação horizontal e se constitui numa gestão em rede:

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.

Os municípios com proximidade geográfica e semelhanças sociais e econômicas deveriam cooperar para superar problemas comuns. A formação dos Arranjos, segundo o Conselho, permite o fortalecimento do regime de colaboração entre municípios, bem como com o governo federal e os estados, visando reduzir desigualdades regionais na educação (GRIN, SEGATTO e ABRUCIO, 2016).

O CNE formalizou uma norma diante da realidade de muitos ADEs que se formaram com apoio de ONGs e, principalmente, de institutos e fundações empresariais. Essas organizações passaram a assessorar técnica e pedagogicamente os municípios, de forma regionalizada, visando aumentar a capacidade institucional das SMEs. No entanto, essas organizações não repassam recursos financeiros aos Arranjos, mas os apoiam por meio das próprias assessorias, auxiliando-os a compartilhar experiências e encontrar soluções compartilhadas (GRIN, SEGATTO e ABRUCIO, 2016). Essa saída, em grande medida, já abarcava situações de fato, como na Chapada Diamantina, e era uma forma de não enfrentar a ausência de um Sistema de Políticas Públicas na Educação, que levasse a um modelo geral de cooperação a todos os municípios.

Nessa linha, Abrucio (2012) enfatiza que o associativismo territorial busca apoiar soluções para as duas questões acima, pois permite a construção de arranjos em espaços que superam as localidades. Ademais, em face da possibilidade de se definir um diagnóstico comum de problemas, em princípio viabilizaria a soma de esforços em direção a objetivos comuns para implementar projetos de alcance regional. Como tradução dessa questão mais geral, especialmente importante para a educação é reduzir as desigualdades entre os municípios (SEGATTO e ABRUCIO, 2012).

Considerando a realidade do federalismo brasileiro e os desafios da coordenação de políticas públicas, o trabalho em rede pode fortalecer a troca de experiências e articulação de ações integradas. Os ADEs surgiram como forma de implementar e fortalecer o Regime de Colaboração, principalmente intermunicipal e entre localidades com proximidade geográfica e características socioeconômicas similares. Essa forma integrada de ação parte de diagnósticos comuns de problemas e qualifica o planejamento colaborativo em bases territoriais (RAMOS, 2012).

Os ADEs enfrentam uma realidade comum das políticas descentralizadas no Brasil: a indução federal em bases críveis pelos entes federados (ARRETCHE, 1999). Como os municípios possuem muitas dificuldades organizacionais, ademais da insegurança de assumirem novas atribuições sem contrapartidas financeiras, essa questão é essencial. A indução federal é uma variável estratégica para os governos subnacionais assumirem políticas descentralizadas que têm bases territoriais de implementação. Tal realidade reforça tanto a necessidade de mecanismos de coordenação intergovernamental vertical como horizontal (ABRUCIO, 2005).

Portanto, a autonomia e a diversidade subnacional não podem justificar a desarticulação política e administrativa em suas ações. Para tanto, a definição de metas em territórios contribui para atuar no campo das competências comuns como responsabilidade de todos os entes para viabilizar o acesso à Educação Básica de qualidade e a permanência na escola (PERON e BATISTA, 2012). Na cooperação federativa importam não apenas aspectos constitucionais, mas sobretudo questões culturais, geográficas, territoriais e socioeconômicas, sendo os territórios o ponto de partida (PERON e BATISTA, 2012). Assim, para Ramos (2012, p. 70):

os Arranjos devem [...] ser capazes de agregar a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa as lindes de um só município. Não se prevê, para isso, transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.

Os ADEs são formas organizativas que vinculam educação, identidade local, território e desenvolvimento buscando reduzir desigualdades regionais. Implementar políticas por essa via implica cooperação intergovernamental e articulação com atores sociais. Os arranjos requerem o “compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concatenar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (RAMOS, 2012, p. 70-71).

Sistematizar informações sobre o território é essencial para gerar confiabilidade, transparência e acordo sobre prioridades de ação. Sobretudo, em se tratando de arranjos de cooperação intermunicipais de caráter não obrigatório e com alta dependência das relações horizontais entre os participantes. Adicionalmente, a transversalidade e articulação com organizações da sociedade civil e empresas conferem aos ADEs possibilidades políticas e organizacionais inovadoras, ao mesmo tempo em que apresentam desafios para a sua manutenção. Ramos (2012) destaca que o trabalho em rede envolvido na implantação dos ADEs depende de:

- Participação dos três entes federados da área educacional.
- Mobilização dos municípios.
- Definição de uma equipe para liderar sua implantação.
- Análise e definição dos indicadores educacionais dos municípios prioritários para atuação do Arranjo.
- Organização da gestão e avaliação do Arranjo.

Porém, diante das desigualdades e heterogeneidades regionais existentes no Brasil, seria pouco razoável definir um modelo único de associativismo territorial na educação (ABRUCIO, 2012; RAMOS, 2012). A formação de redes busca qualificar a cooperação horizontal sem perda de flexibilidade organizacional ou interferência na autonomia municipal. Contudo, a formação dos ADEs objetiva criar formas inovadoras para responder aos desafios em nível regional.

A formação desses arranjos não pode fugir da questão da institucionalização do regime de colaboração entre os entes federados, o que remete à sua organização. Nesse aspecto, o desafio reside, de forma geral, na escassez de quadros técnicos para elaborar projetos e programas em nível regional. A baixa capacidade administrativa e as fragilidades do processo de democratização das Prefeituras junto à sociedade são entraves importantes para a implantação dos ADEs. Não por acaso, para a formação dos Arranjos, os municípios enfrentam problemas comuns de falta de infraestrutura, de baixa capacidade institucional, de profissionalização e de baixa qualidade de ensino (SEGATTO e ABRUCIO, 2012).

Em alguns casos, sua criação foi impulsionada por organizações da sociedade civil e, em outros, por lideranças locais. A necessidade de lideranças pode ser um fator positivo associado ao surgimento de empreendedores locais, mas pode ser um limitador se tornar difícil replicar a disseminação do modelo..

Ainda há pouco apoio das Secretarias Estaduais de Educação, o que pode ser explicado pela ausência, em muitos estados, de políticas de colaboração com os municípios. Além disso, há pouco respaldo do Ministério de Educação, pois inexistem indução e apoio financeiro, bem como regulamentação para institucionalizar os ADEs (GRIN, SEGATTO e ABRUCIO, 2016; SEGATTO e ABRUCIO, 2012; CRUZ, 2014).

3 ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO CORREDOR CARAJÁS DA VALE – MARANHÃO

3.1 Contexto Regional, Formação e Trajetória do Território

Quanto ao contexto de implantação e trajetória, seu início data do ano 2000 com o projeto “Escola que Vale”, que realizava encontros com as cidades apoiados pela Fundação Vale, o que se manteve com o ADE. A proximidade das cidades, ao menos para a maioria, foi importante para o associativismo, sobretudo quando teve início a elaboração dos Planos Municipais de Educação, pois fortaleceu-se o “regime de colaboração” favorecido pela similaridade socioeconômica

O ADE nasceu da cobrança dos prefeitos para que a Vale investisse o que legalmente deve fazer. Assim, a empresa reuniu as cidades com base em demandas comuns. Foi a primeira experiência de trabalho coletivo na região visando organizar as SMEs. Um projeto pioneiro foi a Casa do Professor oferecido aos municípios pela Fundação Vale em 2005 para formação em Português e Matemática. Em 2009, essa ação alinhou-se com a formação para o PAR, sendo o ADE o ponto de encontro, pois o PAR estimulava diagnósticos regionais participativos.

O ADE priorizou a formação de gestores municipais e escolares (diretores e equipes de secretarias – um técnico com a responsabilidade de repassar o aprendizado à rede municipal), por meio de encontros bimestrais assessorados pela CEDAC Comunidade Educativa. Para as SMEs, reduziram-se as desigualdades gerenciais com a capacitação das coordenações pedagógicas para o planejamento

educacional. Os Diretores escolares foram capacitados para compreender funcionamento de programas, conduzir reuniões e acolher os pais.

O diagnóstico educacional era anualmente realizado pela CEDAC, em conjunto com as SMEs, cabendo à primeira seu monitoramento focado no problema municipal mais relevante como base de seu planejamento. O ADE trabalhou em rede com as cidades com base em questões comuns orientadoras dos planos de ação locais.

O Arranjo operou de 2009 a 2013, quando foi dissolvido, pois, com o início das novas administrações, os prefeitos optaram por reforçar as cobranças para a Vale do Rio do Doce investir mais para cumprir suas obrigações legais. O ADE foi substituído por um Consórcio intermunicipal multifinalitário (saúde, geração de emprego e educação). A busca por mais recursos da Vale assumiu prioridade com o argumento de fortalecer a cidade de formas mais amplas do que apenas a capacitação em educação. Pedagogia e questões administrativas das escolas, que eram o foco do ADE, ficaram secundarizadas no Consórcio.

Os prefeitos avaliavam que na educação havia recursos do MEC destinados para a capacitação. A maioria dos prefeitos, exceto Açailândia, boicotaram o ADE, alegando que o consórcio obteria mais concessões da Vale por ser legalmente formalizado. Com o consórcio, os protagonistas passaram a ser os prefeitos e não mais as Secretarias de Educação.

Em relação aos condicionantes e problemas existentes, o ADE teve que enfrentar os que constam do Quadro 2.

Quadro 2. Problemas enfrentados pelo ADE

- Falta de compromisso das Secretarias, pois os gestores faltavam aos encontros ou não recebiam ajuda de custo, o que gerava dificuldade de aprovar ações de alcance coletivo.
- Carência de capacidade técnica nas Secretarias para implementar as ações.
- Gestores escolares politicamente indicados não implantavam a formação escolar e Secretários ressentiam-se de poder para intervir nessa situação.
- Professores foram pouco envolvidos (apenas os do ciclo de alfabetização).
- A Vale trazia um “cardápio” pronto de ações pouco alinhado à realidade local.
- Equipes gestoras nas Secretarias e na direção das escolas mudavam com frequência.
- Gestores com dificuldades de compreender o processo de formação, organizar o planejamento estratégico e o diagnóstico das escolas.
- Gestores escolares pouco dispostos a mudar suas práticas e que participavam das capacitações por ser uma “imposição” da Secretaria.
- O ADE ficou mais na “superestrutura” das equipes gestoras e “desceu” pouco à realidade das escolas.
- Bibliotecas escolares e equipes de apoio técnico à gestão pouco qualificadas.
- Falta de memória institucional, razão pela qual os supervisores escolares, que não eram indicados politicamente, deveriam ser capacitados.

Fonte: elaborado pelos autores com base nas entrevistas realizadas

Havia tensões que o ADE não logrou êxito em resolver: a) avaliação de baixo retorno aos municípios em relação ao investimento realizado; b) nas escolas havia conflitos para rever o planejamento, o projeto político pedagógico e alterar práticas de ensino, pois os professores que foram pouco envolvidos nos encontros do ADE); c) dificuldade de construir legislação local; d) troca de prefeitos gerou descontinuidade nas Secretarias com perda de memória do Arranjo); e)

"autarquismo municipal" dificultou gerar vínculos territoriais e pactuar responsabilidade entre as cidades.

O ADE ressentiu-se de instrumentos mais efetivos para obter consenso entre os municípios, mesmo que tenha fortalecido o diálogo entre as Secretarias e a visão de "pacto cooperativo". Nessa linha, o governo estadual seria essencial para planejar a integração das redes nos territórios, pois os alunos mudam de rede escolar, sobretudo quando passam para o Ensino Médio.

3.2 Desenho institucional e modelo de governança

Quanto à sua natureza jurídica, o ADE era um arranjo informal que dividia o investimento realizado pela Fundação Vale da seguinte forma: 50% população local + 50% da extensão da Vale na cidade. Os atores chave na governança eram a Vale do Rio Doce e CEDAC (agentes externos) e SMEs (Secretários, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas e equipes do PAR). Igualmente informal foi o apoio do governo estadual por meio da Unidade Regional de Educação-URE/Secretaria Estadual de Educação. A URE articulou o intercâmbio intermunicipal, pois apenas os encontros eram insuficientes.

O suporte administrativo era uma tarefa da CEDAC, cabendo às SMEs responderem por seus vínculos com o ADE. A CEDAC coordenava o Arranjo e aproximava Secretários e gestores capacitados para instruí-los sobre o que demandar em suas Secretarias, pois os titulares pouco compareciam aos encontros.

Contudo, o modelo gerencial era pouco organizado, pois os Diretores de Escolas não dividiam experiências nos municípios. Outros entraves à institucionalização do modelo de gestão foram debitados ao MEC: a) falta de monitoramento do FNDE; b) demora na liberação de recursos devido a trâmites administrativos; c) inexistência de repasse de recursos pelo aumento de alunos, conforme as regras do Censo Escola, o que desestimulou o associativismo; d) baixa utilização de tecnologia da informação reduziu a capacidade de monitoramento e controle.

No que tange ao processo decisório e distribuição de competências para os encontros de formação, os municípios eram comunicados sobre o que deveriam relatar, sobretudo suas boas práticas e problemas. Cada cidade apresentava como pretendia/havia resolvido suas pendências e explicava as alternativas implantadas. Os participantes saíam dos encontros com tarefas que eram enviadas à CEDAC para revisão. Esse exercício coletivo gerava intercâmbio de experiências que ampliava o repertório de ações para os gestores implantarem nas escolas.

Cada encontro formalizava a agenda do seguinte por meio de relatórios elaborados com o apoio da CEDAC e previamente aprovados pelos Secretários de Educação. Era um modelo participativo e sem imposição da CEDAC na sua função de elo entre a Fundação Vale e as Secretarias de Educação. Esse era o "modelo de gestão descentralizado" que transformava os participantes em multiplicadores (dois de cada cidade + Secretários) e reuniam os diretores escolares para definirem tarefas até a próxima capacitação.

Contudo, os Secretários de Educação eram menos frequentes e delegavam ações aos técnicos, pois temiam oferecer as respostas aos seus problemas e assim se exporem, mas, ao mesmo tempo, retirava poder de decisão dos gestores

participantes. Mas houve aprendizado coletivo em termos de cultura organizacional e práticas pedagógicas com base na apresentação de práticas exitosas nas escolas (por exemplo: o aprendizado coletivo para elaborar o Planejamento Municipal de Educação-PME).

Como havia diferenças socioeconômicas, de poder e de capacidade institucional entre os participantes, conforme as entrevistas, o ADE deveria dialogar mais com as demandas das Secretarias. Ao não identificar suas capacidades institucionais, houve sobrecarga de trabalho em municípios menos organizados, o que manifestou-se no momento de implantar seus planos de ação.

3.3 Liderança

Sobre o exercício da liderança, a Fundação Vale e a CEDAC assumiram a coordenação logística: a Oscip paulista exercia liderança intelectual, enquanto a Vale era a patrocinadora financeira e indutora do ADE. Como o governo estadual não trouxe essa responsabilidade para si, o vácuo foi ocupado pela Vale.

Internamente, avalia-se que as relações eram bastante horizontais, embora coubesse à CEDAC o papel de uma secretaria executiva para dar “liga” no ADE. Do contrário, o Arranjo dependeria de algum município assumir sua liderança. Um dos aprendizados relatados foi o intercâmbio de experiências afastadas de práticas mais autoritárias e influenciada por interesses partidários. Todavia, a liderança dos Secretários municipais não foi efetiva, pois faltou conscientização dos mesmos.

Houve uma dependência intelectual da CEDAC, a quem cabia compatibilizar as ações locais e organizar os encontros, pois o planejamento coordenado por essa entidade era a referência. Essa dependência incentivou uma cultura organizativa e de planos de ações anuais embasados no diagnóstico da realidade. A CEDAC acompanhava a execução do plano de ação e cobrava seus resultados. Um mecanismo formal de coordenação era o calendário anual de ações, embora as SMEs adotassem seus cronogramas, o que gerava um descompasso entre a organização proposta no ADE e os planos de ação locais.

O ADE deveria aproximar-se dos Secretários municipais, mas seu público restringiu-se mais aos gestores e técnicos. Isso fragilizou sua capacidade de obter apoio para implantar seu plano de ação em muitos municípios, o que também contribuiu para a sua descontinuidade, além de reduzir o papel da liderança dos Secretários.

3.4 Mecanismos de Financiamento

Uma questão essencial em arranjos associativos são suas fontes de sustentabilidade e financiamento. No ADE, os municípios que aderiram arcavam com as despesas para deslocar gestores e equipes técnicas das SMEs para os encontros. Esse financiamento era aprovado pelos Conselhos do FUNDEB. O problema era que as Secretarias geralmente não previam esse orçamento, o que dificultava o deslocamento de alguns participantes. Como havia um rodízio dos municípios-sede dos encontros, todos arcavam com as despesas de organização na sua vez. À CEDAC cabiam as despesas de material didático, pois recebia recursos da Fundação Vale.

Inexistiu apoio financeiro do governo estadual e os recursos provenientes do MEC chegavam com poucas informações. O ADE poderia ter sido uma forma para coletivamente lidar com essa questão. Portanto, como decorrência das lacunas na indução federal e estadual, ampliou-se o poder da Fundação Vale para incluir ou excluir municípios, como ocorreu com Itinga, que não participou do ADE entre 2009 e 2012. O MEC falhou em institucionalizar ADEs para que a mudança de prefeitos não gerasse descontinuidade de ações e perda de memória institucional.

Sobre o grau de autonomia em relação aos demais níveis de governo, a avaliação é que foi muito grande, pois não atuavam sobre o ADE. Mas para que essa experiência continuasse, sem o apoio da Vale, e também dos governos estadual e federal, seria necessário um enorme empreendedorismo municipal. Esse capital social inexistia na região. Mas a autonomia frente aos demais entes federados fez com que a troca de prefeitos influenciasse na descontinuidade do ADE. Por fim, a CEDAC incentivou, por meio do ADE, para que as SMEs fossem mais autônomas frente aos Prefeitos, tal como a LDB garante à área na gestão de seus recursos.

3.5 Relações intergovernamentais e com a sociedade

Os encontros do ADE geravam cooperação intermunicipal e, informalmente, a URE/Secretaria Estadual de Educação coordenava as cidades participantes. Uma demanda seria, pelos relatos obtidos, implantar políticas nacionais/estaduais que estimulasse a integração regional. Por exemplo, unificar currículos e alinhar calendários e sistemas de matrículas entre o Estado e as redes municipais. Contudo, o ADE ressentiu-se de um mapeamento regional de competências comuns que facilitasse a integração dos planos locais de ação.

O governo estadual deveria apoiar-se nas UREs para ampliar o regime de colaboração, com apoio financeiro, e capacitar os municípios para que fossem mais autônomos. Como era reduzido o intercâmbio entre o Estado e municípios, havia efeitos negativos no IDEB no ensino fundamental, o que poderia ser enfrentado com o apoio ao ADE.

Sobre a tomada de decisão intergovernamental e relação Estado e sociedade, foi um desafio trazer os Conselhos Municipais de Educação-CMEs e Conselhos do FUNDEB para perto dos ADEs. Assim foi, pois seria ampliada a interação com a sociedade e o fortalecido o controle social. As decisões do Arranjo, a rigor, não geraram interações entre o poder público e a sociedade. As Secretarias de Educação não elaboraram seus planos de ação discutindo com os Conselhos. Por outro lado, faltava aos conselheiros mais capacitação para entenderem seus papéis de corresponsabilidade e não apenas para cobrar do poder público.

Em relação à transparência, prestação de contas e mecanismos de controle social, a CEDAC devolvia relatórios de ação/avaliação para as Secretarias sobre o que foi alcançado no plano traçado nos encontros do ADE. Nas cidades, algumas escolas reuniam a comunidade escolar e/ou os Conselhos Escolares para informar atividades do ADE em reuniões com os pais. Por exemplo, para justificar porquê seus filhos iriam mais de uma vez na escola (contra-turno ou a distorção idade-série).

Na cidade de Vila Nova dos Martírios, a prestação de contas das escolas ocorreu com orientação de uma cartilha emitida pela Secretaria, visando a gerar uma memória das ações, mas com foco, além de gastos, em ações e resultados. Nas

cidade de Cidelândia, havia atividades nas escolas, como recitais, leituras, festival de poesia etc., enfatizando que se tratava de ações estimuladas pelo ADE.

Os Diretores de escolas foram ensinados a colocar suas contas na parede das escolas, sendo esse um exemplo para implantar mecanismos de controle social. Mas, o ADE não possuía uma política clara nesse sentido, pois dependia de cada cidade. Todavia, o ADE estimulou a implantação dos Conselhos Escolares como apoio à gestão escolar, o que fortaleceu práticas pedagógicas e a construção/melhora dos regimentos escolares, e o Comitê do PAR com integrantes da sociedade. A sociedade deveria participar no *input* e no *output* do ADE, mas isso não ocorreu. Onde ocorreu, os Arranjos tornaram-se uma espécie de “escudo” contra a política partidária, mas como eram informais não tinham capacidade de *enforcement*. Contudo, onde os Conselhos funcionaram houve uma mudança significativa no perfil do ADE.

A comunicação com a sociedade ocorria via mecanismos como o Comitê do PAR, com a presença da comunidade escolar, igrejas, sindicatos e vereadores. Essa era uma orientação do ADE para gerar visibilidade às ações, sobretudo junto aos Conselhos Escolares. Todavia, o ADE como arranjo não possuía um sistema de comunicação próprio. O ADE foi pouco efetivo em explicar o que são os programas do MEC e o que se ganha com a implantação dos mesmos.

A premissa era que o gestor capacitado deveria ser um agente multiplicador na sua cidade em instâncias como o Comitê do PAR/Conselhos Escolares. Mas esse processo não avançou muito nas cidades e o ADE ficou “preso” à Secretaria de Educação, apesar da indicação do ADE para instalar esses fóruns. O ADE não se comunicava diretamente com as escolas, mas ações desse tipo dependiam de cada cidade.

4 ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO PROJETO CHAPADA DIAMANTINA - BAHIA

4.1 Contexto da implementação do consórcio e principais fatos da trajetória da experiência. Etapas e processos de formação e institucionalização

O ADE iniciou com os territórios colaborativos de educação, de forma pioneira no Brasil, em 1996 e dois anos depois já envolvia 12 prefeituras e associações de professores. Seu mote segue sendo: educação é responsabilidade social e não apenas das Prefeituras. Inicialmente, foi apoiado pela Fundação Abrinq e hoje é suportado pelo Instituto Natura e Instituto C&A. O Instituto Chapada de Educação e Pesquisa-ICEP surgiu em 2000 e normalizou o projeto “Chapada” focado na alfabetização e políticas de formação continuada.

A experiência está condicionada por duas premissas: mobilização da comunidade escolar em prol da educação e ação apartidária. Ademais: a) disposição dos professores em um contexto social e educacional adverso, marcado pelas drogas e violência; b) proximidade construída com base em relações cooperativas; c) e construção de capital social a partir da sala de aula para gerar novos modelos pedagógicos. Contudo, a gestão financeira da área, em algumas cidades, era controlada por Prefeitos, o que reduzia a autonomia.

Dentre as tensões iniciais do ADE assumiram destaque:

- Resistência das redes municipais que não possuíam coordenação pedagógica para capacitar seus professores.
- Professores pouco dispostos para receberem sua formação inicial.
- Organizar o transporte para os professores e necessidade de material pedagógico/apoio, pois as cidades não dispunham de recursos financeiros e administrativos.
- Mudança de governo - que ainda gera problemas - com alterações de diretores e coordenadores pedagógicos descontinuando grupos de trabalho existentes no ADE.
- Descontinuidade política (mudança de prefeitos e secretários) demandava retornar ao marco inicial para abordar a gestão democrática na educação.
- Sobrecarga de horas que acarretava a capacitação, pois ela ocorria à noite ou aos sábados.
- Distância entre as cidades, pois isso afeta a escolha dos locais para sediar suas atividades.

Os consensos alcançados foram fundamentais para a ação coletiva, tal como:

- Regras quanto ao financiamento do ADE, que também qualificou a compreensão dos Prefeitos sobre a política de educação, sobretudo para reduzir influências partidárias⁶.
- Visão comum de problemas e que soluções resultam da ação coletiva.
- Foco em problemas concretos voltados à sala de aula e a aprendizagem (por exemplo: a aprovação/reprovação eram insumos para as capacitações, pois baseavam-se em avaliações obtidas pelos alunos na Prova Brasil).
- Protagonismo dos professores nos encontros de capacitação.
- Trabalhar com materiais próprios, gerados de forma colaborativa, e não apenas aqueles provenientes de terceiros.

A persistência do ADE desde 1998 foi tributada a seis fatores (Quadro 3).

⁶ Chegou-se ao seguinte acordo: no que é comum a todas em termos de apoio do ICEP, os valores pagos são iguais e o que cada cidade deseja contratar a mais pagava separadamente.

Quadro 3. Fatores promotores do consenso local

- Crença que é possível mudar a realidade educacional
- Realidade com problemas similares com relação aos alunos nas salas de aula.
- Ambiente profícuo de trocas e a compreensão de que os resultados e fracassos são coletivos.
- Construção de diálogo coletivo consolidado para gerar alternativas.
- Metas comuns, apesar das particularidades municipais.
- Estrutura do ADE (equipe de apoio, viagens e planejamento técnico e financeiro para manter seu funcionamento) definida em comum acordo entre as cidades.

Fonte: elaborado pelos autores.

O ADE atua na área da educação com formação continuada (professores do Ensino Fundamental I e II, equipes técnicas e SMEs). A prioridade era o

aprimoramento pedagógico para tornar a sala de aula mais atrativa para os alunos. Cabia ao ICEP capacitar coordenadores pedagógicos que, por sua vez, capacitavam professores. Em 2007, teve início a formação pedagógica dos Diretores escolares, que foi assumida pelas SMEs após capacitação do ICEP. Os encontros bimestrais com esse grupo estimulavam a mobilidade regional, conhecimento mútuo e participação coletiva com base em diagnósticos e projeção de resultados.

Deve-se ressaltar a relativa homogeneidade social e econômica da região, mas era importante conhecer a quantidade de alunos/professores para orientar a ação do ICEP e o valor que os municípios pagavam por essa assessoria. Julgava-se que, assim, desigualdades educacionais intermunicipais poderiam ser enfrentadas. Todavia, existiam diferenças em questões como: alfabetização na idade certa, número de escolas atendidas pelos coordenadores pedagógicos das SMEs, compromisso dos gestores públicos com a educação e descontinuidade na presença municipal no ADE.

Importante na superação das desigualdades territoriais foi os professores conhecerem os resultados dos indicadores educacionais e as escolas basearem-se no diagnóstico regional em temas como alfabetização.

4.2 Desenho institucional e modelo de governança

Enfatizou-se que a criação de bandeiras comuns permitiu constituir espaços horizontais de diálogo. O diagnóstico regional era coletivamente realizado e a indução “de baixo” permitiu implantar a ideia de “território colaborativo e reduzir a competição intermunicipal. Ainda assim, para enfrentar as disparidades socioeconômicas e de capacidade institucional intermunicipal, definiu-se a divisão igualitária de contribuição financeira. Obteve-se, assim, uma maior uma colaboração, visando encontrar um ponto de equilíbrio adequado a todos, sem prejuízo da autonomia local para contratar ações específicas junto ao ICEP. O ADE não é um consórcio formal, mas operava como se fosse, pois havia uma conta única e dividia seus recursos entre as cidades.

Os atores-chave eram: a) professores; b) diretores escolares; c) diretores pedagógicos das Secretarias; d) coordenadores pedagógicos das Secretarias e das escolas; e) Secretários de Educação. As entidades da sociedade civil fiscalizavam as atividades. Os prefeitos comportavam-se de forma “respeitosa” com o ADE, pois sua mobilização mantinha os incumbentes em constante “vigilância”. As SMEs participavam das assembleias do ICEP, o que aproximou o Estado da sociedade.

O apoio administrativo era realizado pelo ICEP, que dividia-se em polos para atender às escolas e capacitar formadores locais para realimentar o trabalho pedagógico. Nessa linha, visando reduzir as desigualdades entre as Secretarias, foi essencial a criação e o fortalecimento do coordenador pedagógico para apoiar as escolas e seus diretores. O modelo de gestão era participativo ao reunir equipes escolares e as SMEs, visando planejar ações. Partia-se dos planos de trabalho municipais para alinhar o planejamento regional reavaliado mensalmente em encontros com as SMEs. Ademais, as escolas compartilhavam seus planos pedagógicos em eventos acompanhados pelos coordenadores pedagógicos.

O ICEP patrocinava dois encontros anuais com os coordenadores pedagógicos municipais + 15 equipes técnicas para intercambiar experiências. Os

coordenadores têm a missão de voltar para as suas redes e disseminar o aprendizado. O ADE criou a Comissão de Avaliação dos Fóruns de Educação-CAFE para avaliar suas metas e propostas.

Nas escolas, avaliou-se que os Planos Políticos Pedagógicos - e sua gestão - eram elaborados de forma participativa após o início da formação dos diretores e coordenadores pedagógicos. Em termos de tomada de decisão, os diretores deixaram de ser apenas cargos administrativos e passaram a priorizar o pedagógico. Secretários municipais passaram a reunir-se de forma autônoma, o que foi reputado como um resultado do Arranjo.

Avaliou-se que o ADE encadeou ações e o compartilhamento de práticas exitosas fortaleceu a aprendizagem em rede. As decisões adotadas nos fóruns foram construídas em fóruns formativos: a) seminário avaliativo anual; b) encontros de núcleos regionais; c) encontros com equipes escolares; d) e conselho avaliativo do ADE (Secretários + Diretores Pedagógicos das Secretarias + ICEP). Some-se ainda fóruns de decisão que atuavam de forma inter-relacionada (CME, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-FUNDEB e CAFE).

4.3. Liderança

O ADE possuía um Comitê Estratégico formado pelos Secretários de Educação, o que fortaleceu sua liderança intermunicipal. Avaliou-se que havia um forte capital social e um fluxo de participação que facilitava a renovação de lideranças. Havia continuidade, pois antigos Secretários acolhiam os novos e seguiam atuando como assessores do ICEP, o que contribuiu para manter sua autoridade. Os seminários com a presença dos Secretários de Educação documentavam os planos de trabalho, o que reduziu os problemas de descontinuidade quando da mudança de governo. Os prefeitos passaram a compreender que o ADE extrapolava sua gestão e capacidade de controle, pois envolvia a sociedade em nível regional. Como resultado, os Prefeitos costumavam dizer: “com a educação eu não mexo”.

Quanto à dependência dessas lideranças, mesmo que as capacitações fossem democráticas, visando inclusive renovar dirigentes, era inegável a importância intelectual do ICEP. Por outro lado, julgou-se que os Secretários de Educação tornaram-se mais independentes na sustentabilidade do ADE, mantida a ação do ICEP como parceiro essencial.

4.4. Mecanismos de Financiamento

As principais fontes de recursos do ICEP, e que garantia as atividades do ADE, provinham de parceiros privados e dos municípios por meio do FUNDEB. Os municípios compartilhavam atividades comuns + atividades que cada cidade podia pagar em separado. Os recursos dividiam-se entre as cidades no tocante à parceria, mas sua capacidade de financiamento segue sendo um desafio, pois a contrapartida municipal é baixa.

O ADE nunca contou com a participação, sequer informal, da Secretaria Estadual de Educação, apesar do seu “ativismo” nessa direção. O ente estadual deveria estar mais próximo das SMEs, pois, como responde pelo ensino médio,

deveriam ser realizadas ações que buscassem equacionar demandas, como transporte e intercâmbio de professores.

Em relação à autonomia frente aos demais entes federados, avaliou-se que ela era grande. O ADE se opôs ao governo estadual, pois esse não confirmou sua presença no Movimento Todos pela Educação e não houve diálogo com a sociedade sobre essa decisão. Relatou-se que essa experiência ensinou não ser viável constituir um ADE sem valorizar o território e sua autonomia com a cautela de minimizar ações "de fora para dentro", contrárias à inovação local. Nesse sentido, mesmo sendo o ICEP o parceiro central, cada cidade mantinha sua autonomia para buscar outras instituições para assessorar suas redes locais.

4.5 Relações intergovernamentais e com a sociedade

Acerca da cooperação horizontal/intermunicipal entre municípios e vertical com os estados e a União, foram criados Comitês, Seminários e Fóruns Avaliativos visando estabelecer instâncias que interagissem com as ações comuns aos municípios e demais atores sociais. A expressão utilizada era "convocar vontades" para que a pressão da sociedade gerasse resultados.

Nos encontros, os professores discutiam práticas pedagógicas e socializavam experiências bem-sucedidas e de baixo êxito. Com essa sistemática de colaboração cabia aos presentes nos encontros compartilhar o aprendizado nas cidades. Os professores passaram a conhecer a educação em nível regional, o que fortaleceu a cooperação intergovernamental. Anteriormente ao ADE não havia intercâmbio entres escolas municipais.

Contudo, como o ADE priorizou o ensino fundamental I e II, avaliou-se existir falta de diálogo com o Estado, o que gerava perda de qualidade para acompanhar alunos, professores e sua formação continuada. Faltou qualificação e estímulo dos professores da rede estadual para participarem das ações do ADE.

Na relação entre os governos e organizações da sociedade civil, bem como a articulação política entre os atores, destaque para: ICEP (mobilizava a sociedade), parceiros privados (Instituto Natura e Instituto C&A), educadores e seus sindicatos, Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEB e a CAAFE.

O exemplo mais forte nessa direção é o Dia E e a formação da CAAFE com a participação dos pais que passaram a observar os resultados obtidos, especialmente com a alfabetização. Também realizavam-se encontros de manifestação cultural, seminários com as redes municipais e feiras de educação.

Quanto às formas de tomada de decisão intergovernamental e relação Estado-sociedade, destaque para o Fórum de Educação, conhecido como "Dia E", que ocorria a cada quatro anos. Em anos de eleição municipal, os candidatos a Prefeito e vereadores compareciam e assinavam um compromisso com a educação para os próximos quatro anos. Esse processo era antecedido de coleta de informações nas reuniões escolares, sistematizado com o apoio de diretores escolares e de coordenadores pedagógicos e seguia para o encontro do Dia E.

Do "Dia E" participavam pais, alunos e associações comunitárias e cada escola apresentava suas demandas que, caso aprovadas, constavam do documento firmado pelos candidatos. Após a eleição, a CAAFE visitava o prefeito eleito e lhe apresentava o *banner* com os compromissos assinados e exposto em seu gabinete.

Avaliou-se que a principal iniciativa para enfrentar as desigualdades prévias era o debate que culminava no Dia E, pois a cada quatro anos muitas solicitações repetiam-se e as desigualdades intermunicipais seguiam sem solução.

O ICEP prestava contas ao Conselho Fiscal formado por Secretários Municipais de Educação. Anualmente o ICEP promovia seminário municipais, com presença da sociedade, para prestar contas. A CAAFE era uma instância central nesse processo, pois atuava como articuladora e sistematizadora, o que ampliava sua transparência e o rigor na cobrança das partes interessadas.

As relações no interior do ADE não se voltavam apenas para a prestação de contas financeiras, pois pais, professores e a sociedade fiscalizavam desde a sala de aula às políticas públicas. Os CMEs e os Conselhos Escolares foram fortalecidos para fiscalizar gastos e avaliar os resultados dos planos de ação. Função similar cumpria o seminário avaliativo anual para verificar gastos e resultados. Nas escolas, o aprendizado foi que, para chamar os pais, era preciso ter claro o que propor para corresponsabilizá-los.

Em relação aos mecanismos de controle social e institucional existiam vários fóruns: a) Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria responsável (foco contábil); b) Conselho Fiscal do ICEP; c) Controladores internos nas cidades; d) e Tribunal de Contas do Estado. O fato de o ADE ser apartidário e voltado para a educação facilitava o respeito a essas instâncias. Esse foi outro aprendizado: a importância de ser um espaço social, apartidário, com eixos claros de ação e apoiado em fóruns com transparência para divulgar seus resultados.

A CAFE foi criada para avaliar as demandas do "Dia E" conjuntamente com os Secretários de Educação. Essa avaliação consolidava-se anualmente, pois o Prefeito comprometia-se com metas perante a CAAFE. Esta era uma comissão apartidária formada por empresários, pais e conselhos de políticas públicas com poder de mobilização e de comunicação (rádio, Facebook, visita às escolas, carro de som e fiscalização de obras) para garantir a prestação de contas. Um resultado não previsto do funcionamento dessa instância foi ampliar a capacidade de mobilização social em nível regional, mas com duas dificuldades: diferenças partidárias na sua composição e poucas informações sobre custos educacionais.

Nas cidades também ocorriam: a) audiências públicas para avaliar as escolas; b) seminários didáticos e avaliativos com a participação da comunidade escolar; c) comissões para avaliar o PME; d) Conselhos de Classe Participativos (professores avaliavam e eram avaliados pelos coordenadores pedagógicos das SMEs). Ademais, pais, alunos e professores respondiam a um questionário chamado de "pré-conselho". Também havia encontros formativos com os pais para que soubessem o que poderia ser modificado na escola, além das "pausas avaliativas" para debater temas como indicadores educacionais.

O ADE incentivou os Conselhos Escolares, de modo que as direções escolares o adotaram como fórum decisório. O desafio desse processo era sair de um modelo de gestão centralizado para outro em parceria com a comunidade escolar. Também dependeu da forma de escolha do diretor (eleito ou indicado) e de seu perfil (mais aberto ou fechado/centralizador). Igualmente importante foi definir mais claramente o papel dos conselheiros além de suas funções fiscais.

Quanto aos instrumentos de comunicação, foram implementados: a) seminários avaliativos municipais e regionais; b) relatórios trimestrais enviados às

idades era compilado pelo ICEP com informações sobre os resultados do IDEB; c) fóruns e seminários do ADE; d) ICEP divulgava suas ações em seu *site*; e) materiais informativos distribuídos nos encontros; f) reuniões mensais dos Secretários de Educação; g) seminário didático e avaliativo com as CAAFES municipais para debater os avanços do "Dia E"; h) reuniões com os pais para apresentar resultados dos projetos. Considerou-se as ações conhecidas pela sociedade, o que reduziu seu isolamento e aproximou os atores envolvidos. Publicar e documentar esse processo gerou visibilidade ao ADE e fortaleceu o regime de colaboração na educação.

5 CONCLUSÃO

A trajetória dos dois arranjos mostrou que o desafio de educar gestores públicos de educação para promover o desenvolvimento territorial dessa política pública não é uma tarefa trivial. Apesar dos avanços obtidos, marcadas distinções caracterizaram as duas experiências como casos diversos, pois a variável independente - a organização do ADE - teve diferente efeito sobre a governança regional da educação. Assim, é importante comparar, à luz das variáveis utilizadas, e em linha com a discussão teórica que embasou a discussão, as características que o ADE assumiu em cada realidade. Desse modo, como sugere Ragin (1987), o estudo dos casos cumpre a função de gerar "modestas generalizações", visando produzir explicações que possam ser generalizadas. O quadro 4 sintetiza os principais achados comparativos.

Como pode ser visto, o padrão de governança em cada região foi distinto em condições de similaridade de indicadores de vulnerabilidade socioeconômica e educacional. Dessa forma, controladas as circunstâncias externas dos dois ADEs, tornou-se possível captar o efeito da variável independente e a forma que as condições contextuais conduziram o caso baiano a lograr mais êxito.

A ponderação dos fatores apresentada no Quadro 4 sintetiza os parâmetros comparativos, em linha com a proposta de Gerring (2007), e indica quais foram os principais responsáveis pelo "sucesso" e o "fracasso" nos dois "subtipos". O contexto de formação, o papel do empreendedor regional de política, o padrão de relações intergovernamentais fortemente apoiado na cooperação intermunicipal e os vínculos com a sociedade e conselhos de políticas configuram-se como os principais aspectos explicativos dos resultados alcançados na Chapada Diamantina.

Quadro 4. Comparação dos ADEs na Bahia e no Maranhão

Dimensões e variáveis de interesse	Peso das variáveis	
	Bahia	Maranhão
Contexto Regional, Formação e Trajetória do Território		
Motivação empresarial em prol da educação	Alto	Baixo
Proximidade geográfica como indutor do Arranjo de Desenvolvimento da Educação	Alto	Alto
Alternativa para implantar regime de colaboração na Educação	Alto	Médio
Papel do empreendedor local de políticas	Alto	Baixo
Continuidade e sustentabilidade da experiência	Alto	Baixo
Envolvimento das escolas e professores	Alto	Baixo
Envolvimento e apoio dos Secretários Municipais de Educação	Alto	Médio
Produção de consenso sobre a importância do ADE entre os atores	Alto	Médio
Desenho institucional e modelo de governança		
Informalidade jurídica do arranjo	Alto	Alto
Apoio do governo estadual	Baixo	Médio
Suporte administrativo externo	Médio	Alto
Nível de institucionalização junto aos atores governamentais e sociais	Alto	Baixo
Autonomia do arranjo em relação aos prefeitos	Alta	Baixa
Liderança		
Dependência das lideranças sociais externas	Alta	Alta
Formalização dos mecanismos de liderança	Alto	Baixo
Mecanismos de Financiamento		
Rateio de custos com critérios definidos	Alta	Alta
Utilização de recursos do FUNDEB	Alta	Alta
Indução do governo estadual	Baixo	Baixo
Planejamento financeiro das SMEs em relação ao ADE	Alto	Baixo
Relações intergovernamentais e com a sociedade		
Autonomia do ADE frente a outros níveis de governo	Alto	Alto
Cooperação intermunicipal	Alta	Média
Relação com Conselhos Municipais de Educação/FUNDEB	Alto	Baixo
Interação, envolvimento e mobilização do ADE junto à sociedade	Alto	Baixo
Transparência interna	Alto	Alto
Prestação de contas à sociedade	Alto	Baixo
Utilização de instrumentos de comunicação com a sociedade	Alto	Baixo
Envolvimento e cobrança de prefeitos e vereadores	Alto	Baixo

Fonte: organizado pelos autores.



Todavia, nos dois casos, duas situações comuns seguem sendo desafios: a baixa indução e apoio técnico e financeiro do governo estadual e a dependência de suporte institucional externo. Ambas são questões que impactam na capacidade de gestão e implantação de políticas regionais de educação.

Mas, é preciso jogar mais luzes explicativas na análise desses dois casos, visando obter explicações mais generalizáveis de fatores de "sucesso" e "fracasso" sobre a variável dependente - a governança territorial da educação. Nessa linha, quatro questões podem ajudar em investigações futuras, tomando por referência a organização da educação nos municípios que compõem os dois arranjos.

**Tabela 2. Organização administrativa e o controle social na região dos ADEs
Chapada e Corredor Vale**

Governança municipal da educação	Bahia		Maranhão	
Secretaria Exclusiva	7	36,8%	17	89,5%
Plano Municipal de Educação (PME)	6	31,6%	2	11,5%
Conselho Municipal de Educação (CME)	18	94,7%	15	79%
Controle próprio dos recursos da área	1	5,3%	5	26,3%

Fonte: MUNIC IBGE (2014).

Pode-se ver que, nos municípios baianos, a organização interna da educação é menos desenvolvida do que nos maranhenses. Por sua vez, o PME e CME, geralmente demandantes de maior interação entre governo e sociedade, são mais comuns na Chapada do que no Corredor da Vale. Como explicar que o caso mais exitoso seja formado por municípios com menos estrutura em suas SMEs?

Este artigo não pode responder essa questão, mas ela sugere uma das hipóteses para novas pesquisas: ADEs como instrumentos de cooperação regional podem compensar, com participação social, as insuficiências de gestão municipal da educação. Onde a governança territorial é mais frágil, talvez a exigência de mais controle administrativo sobre a área seja maior. Estudos quantitativos que utilizem regressões multivariadas podem ser úteis nessa direção. Também avaliar o impacto do conjunto das ADEs na governança regional da educação por meio de regressões de diferenças-em-diferenças, comparando o período anterior e posterior à sua implantação seria um bom recurso metodológico.

De todo modo, a pesquisa empírica corroborou a hipótese que, na falta de um desenho sistêmico na Educação que generalize os instrumentos de cooperação e ação conjunta dos níveis de governo, as trajetórias e contextos individuais ganham mais força explicativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67.

_____. (2012). Associativismo territorial para a coordenação nacional. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 85-98.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIN, E. e DIEGUEZ, R. C.. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568.

ARRETCHE, M. T. S.. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n.40,1999, p.111-141.

BRASIL. MEC. CNE. CEB. **Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 2012**. 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.

COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINITER, A. W. Finiter. **Political Science: The State of the Discipline II**. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993, p. 105-119.

CRUZ, L. G. B. **Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.

DIEGUEZ, R. C.. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos de Desenvolvimento**, v.6, n. 9, p.: 291-319, 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>. Acesso em: 10 jul. 2017.

GERRING, J. **Cases Study Research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GRIN, E. J; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: CRAVACUORE, D; CHACÓN, A.. **El Asociativismo Intermunicipal en América Latina**. Santiago de Chile: Asociación de Municipalidades de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, 2016, p. 65-104.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MAHONEY, J. **Qualitative Methodology and Comparative Politics**. Annual Meetings of the American Political Science Association. Washington, D.C, September, 1-4, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

PERON, M. e BATISTA, S. A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da Educação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 45-66.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: 07 jan. 2016.

RAGIN, C.C. **The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. Califórnia: University California Press; 1987.

RAMOS, M. N. Arranjos de Desenvolvimento de Educação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 67-84.

_____. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. 50 Fórum Internacional de Educação. Campinas, 02-03 de Setembro, 2010.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. **Síntese da Reunião sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação: como criar maior cooperação intermunicipal no Regime de Colaboração**, mimeografado, 2012.

_____. Federalismo e associativismo territorial em regiões pobres do país: o caso do Codesul. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 453-466.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Arranjo Corredor da Vale (19 a 23 de outubro de 2014)

Professora Máisa Luiza Oliveira Vieira (Coordenadora da URE).

Ivete Carvalho da Silva - Secretário de Educação de Açailândia

Ivan Nascimento Torres - Secretário de Educação de São Pedro da Água Branca

Professor Roberto - Secretário de Educação de Cidelândia

Elisângela Marinho - Secretário de Educação de Itapecuru Mirim

Nilson de Jesus Sousa - Secretário de Educação de Arari

Hilda Coelho da Silva - Secretária de Educação Vila Nova dos Martírios

Arranjo Chapada Diamantina (26 a 30 de outubro de 2014)

Claudilson Souza - Secretário de Educação de Seabra

Marluce Santos - Diretora Pedagógica de Souto Soares

Cláudia Rocha - Secretária de Educação de Iraquara

Reinaldo Vieira dos Santos - Coordenador das CAFEs – Comissão de Avaliação dos Fóruns de Educação

Cybele Amado de Oliveira - Coordenadora Geral do ICEP

Gislainy Araújo - Coordenadora Pedagógica Territorial do ICEP

Entrevista coletiva com coordenadores pedagógicos municipais reunidos em atividade de Núcleo em Seabra

Eduardo José Grin. Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (SP). Professor e pesquisador Getulio Vargas - São Paulo. eduardo.grin@fgv.br

Fernando Luiz Abrucio. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). fabrucio@gmail.com

Submetido em: 27/06/2017

Aprovado em: 24/08/2017