

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LÍVIA GALVANI DE BARROS CRUZ

EDUCAÇÃO E ARQUITETURAS TERRITORIAIS:
possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e
aprendizagem da educação pública municipal brasileira

SÃO PAULO

2014

LÍVIA GALVANI DE BARROS CRUZ

EDUCAÇÃO E ARQUITETURAS TERRITORIAIS:
possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e
aprendizagem da educação pública municipal brasileira

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para obtenção do título
de Mestre em Administração Pública e
Governos.

Campo de conhecimento: Governo e
Sociedade Civil em Contexto
Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio
Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2014

Cruz, Livia Galvani de Barros.

Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira/ Livia Galvani de Barros Cruz. – 2014.

248 f.

Orientador: Marco Antônio Carvalho Teixeira

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação - Brasil. 2. Administração pública. 3. Escolas públicas - Brasil. 4. Aprendizagem. I. Cooperação administrativa - Brasil. I. Teixeira, Marco Antônio Carvalho. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 37.01(81)

LÍVIA GALVANI DE BARROS CRUZ

EDUCAÇÃO E ARQUITETURAS TERRITORIAIS:

possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governos.

Campo de conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data da Aprovação: ___/___/___

Banca examinadora

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
(Orientador) FGV/EAESP

Prof. Dr. Peter Kevin Spink FGV/EAESP

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas EACH –
USP

Prof. Dr. Ricardo Rocha Britto Bresler
FGV/EAESP

*À aquela que em mim semeou
a paixão pela educação,
o encantamento por cada uma das crianças
e a crença de que é possível mudar.
Inspiração, exemplo e avó*

Gaxinha, gaxinha, a você, meu maior “obrigada”!

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que de uma forma ou outra participaram desse processo intenso, paradoxal e único que é construir uma dissertação, e sem as quais nada disso teria sido possível. Cada uma me ajudou à sua maneira e, por isso, serei eternamente grata.

Agradeço aos professores Regina Pacheco e Fernando Abrucio, por sempre terem se colocado à disposição para conversar e por terem me ajudado muito ao longo de todo o processo inicial de ingresso no mestrado.

Agradeço à Comunidade Educativa CEDAC, por ter me dado a oportunidade de participar de experiências educacionais incríveis e inspiradoras ao redor do Brasil; elas mudaram minha percepção de mundo e trouxeram para minha vida pessoas preciosas e marcantes.

Agradeço à Roberta Panico, Maura Barbosa e Tereza Perez, por não só terem me ensinado tantas coisas do mundo da pedagogia e da educação pública, como também por todo apoio, acolhimento e carinho. Agradeço também a toda equipe dos formadores de gestão que trazem discussões deliciosas, regadas a muitas risadas e aprendizagem. Um agradecimento especial à Helena, pelas “conversas até o farol”, breves, mas sempre cheias de descobertas maravilhosas, como foi a indicação de *Juntos*.

Agradeço à Bru, Lê e Paola, pelas importantes “conversas sem fim”, pela sempre prontidão em ajudar e me ouvir, e à Luana, por me salvar com a diagramação de duas teimosas tabelas.

Agradeço muito a cada uma das pessoas com as quais conversei durante a pesquisa de campo. Cada uma delas foi essencial para a construção desse trabalho e para a minha formação como pessoa. Foi um privilégio enorme poder ouvir um pouco de suas histórias de vida, percepções e vivências; são elas justamente que fazem pulsar o coração dessa dissertação (e o meu).

Agradeço ao Marcelo Faria, pela conversa esclarecedora e prazerosa a respeito de excelentes textos e referências sobre território, que me deixaram apaixonada pela geografia e colocaram a “pecinha” teórica que faltava para “fazer sentido”.

À “tchurma GLS e agregadas” do mestrado/doutorado, agradeço pelas terapias coletivas, pelos desesperos e angústias compartilhados, pelos jantares regados a muita fofoca, beijos no ombro, bonecão de posto e tantas gargalhadas; pelo companheirismo nos momentos “corta punhos”, pelas dicas de leitura, pelas palavras de incentivo nos momentos de dúvida; pela cumplicidade nos desastres amorosos, pela motivação intelectual e todas as outras delícias e dores que fazem parte desse processo. Vocês foram um dos melhores presentes desses dois anos e as levarei sempre comigo. Conseguimos!

Agradeço ao professor Peter Spink, pela excelente e preciosa colaboração na banca de qualificação, pelas aulas, pelas discussões e pelos textos peculiares e envolventes que nos fazem pensar “fora da caixa”.

À minha dupla orientadora: sou mais do que privilegiada por ter tido duas pessoas tão especiais me ajudando a trilhar esse caminho no mundo acadêmico. Marquinho, muito obrigada por desde o começo se colocar sempre tão gentilmente à disposição para conversar e me orientar, por ter me ajudado a alcançar exigências burocráticas e com elas experimentar e aprender novas coisas, e por ter sido sempre tão solícito e acolhedor. Ricardo, orientador, amigo, pessoa querida, com quem aprendi tantas coisas – uma delas, entender que a presença não se restringe à materialidade, a uma questão física, e sim à ligação que se estabelece. Nesses dois anos vivenciamos todos os tipos de momentos e emoções. E, apesar dos desafios, conseguimos manter nossa conexão. Muito obrigada por todo carinho, pela liberdade em divagar, compartilhar e pensar. Por acreditar em mim e apoiar não só esse projeto, mas todas as buscas e descobertas que dele decorreram. Foi um privilégio e um grande prazer trabalhar contigo.

Um agradecimento muito especial à Cláudia Malinverni, por toda gentileza e zelo na correção e formatação desta dissertação. Um anjo que apareceu nessa reta final!

À Cecilia, por me ajudar a enxergar essa parte de mim e perceber que é verdadeira, encantadora e admirável.

Agradeço às minhas amigas (de infância, de NZ, de Bahia, minha roteirista favorita, de coincidências e destinos da vida) por ouvirem

pacientemente todas as minhas inquietações e descobertas a respeito das políticas públicas e da educação no nosso país; por compartilharem sonhos e conquistas e por compreenderem as minhas (muitas) ausências. Té e Bruninha, obrigada pelo aconchego e pelas horas de conversas e sambas sem fim.

Encerro agradecendo a toda minha família por acreditar e sempre torcer por mim, principalmente às três pessoas mais importantes da minha vida: Laís, Pai e Mãe, vocês são meu suporte, minha força, meu abrigo, minha paixão. Obrigada pelo amor, carinho e apoio incondicional e por estarem sempre ao meu lado.

Gratidão!

RESUMO

A educação pública municipal brasileira tem apresentado avanços nos últimos anos, com ampliação do acesso ao ensino. Contudo ainda há muito a ser feito em relação à melhoria da qualidade da educação ofertada no país. Algumas experiências vêm tentando contribuir para o avanço da qualidade, buscando novas formas de se pensar a educação e sua gestão. Esta dissertação estudou algumas experiências nacionais que têm pensado a educação a partir de arranjos territoriais colaborativos. Identificamos as possibilidades e os limites desse tipo de experiência para a melhoria das condições de ensino e aprendizagem das escolas públicas municipais brasileiras. Para tanto, partiu-se da discussão do federalismo e da ausência, no caso brasileiro, de mecanismos de cooperação intergovernamental, ampliando o debate a partir dos conceitos de governança (de múltiplos níveis), de formas de cooperação existentes no país e de território na perspectiva da geografia. A partir do estudo de casos empíricos em regiões distintas (Território Chapada Diamantina, na Bahia; Arranjo Noroeste Paulista, em São Paulo; Arranjo Estrada de Ferro Carajás, no Maranhão; e dois consórcios do Sudoeste paulista), buscou-se características, peculiaridades e semelhanças de cada uma dessas experiências para construir um mapa geral sobre os arranjos territoriais colaborativos e suas possíveis contribuições para a melhoria da qualidade do ensino público. O intuito é pensar alternativas e fatores que possam contribuir para uma ação mais colaborativa entre os atores envolvidos com a educação pública no país.

Palavras-chave: Educação; Governança; Arranjos cooperativos; Arranjos territoriais; Cooperação; Governos locais.

ABSTRACT

The Brazilian municipal public education has shown progress in recent years. There was an expansion of access to education but there is still much to be done in relation to improving the quality of education that is offered in the country. Some experiments have been tried that can contribute to progress on the issue of quality of education, seeking new forms of education and her management in Brazil think. This dissertation has studied, some Brazilian experiences that have been thinking Education from collaborative territorial arrangements. We start with the discussion of Federalism and the absence, in the Brazilian case, of mechanisms for intergovernmental cooperation, broadening the debate from the perspectives of multi-level governance, the forms of cooperation existing in the country and the discussion from the geography of territory. The intent is to consider alternatives and factors that may contribute to a more collaborative action among actors involved in public education in the country From the empirical study of cases in different regions of the country, in Bahia Território Chapada, Arranjo Noroeste Paulista in Sao Paulo, Arranjo Estrada de Ferro Carajás in Maranhão and two consortia in the southwestern region of São Paulo, we seek the characteristics, peculiarities and similarities of each territory to build a general statement about the collaborative territorial arrangements and their possible contributions to improving the quality of public education in Brazil. It is intended to identify the possibilities and limitations of this type of experience for the improvement of teaching and learning of Brazilian public schools.

Keywords: Education; Governance; Cooperative arrangements; Territorial arrangements; Cooperation; Local governments.

Lista de tabelas, quadro, mapas e figuras

TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de municípios brasileiros segundo tamanho de população (2010).	31
Tabela 2 - Porte e distribuição dos municípios do Território Colaborativo Chapada Diamantina.	96
Tabela 3 - Arrecadação do Fundeb pelos municípios do Território Colaborativo Chapada em 2013.	97
Tabela 4 - População em idade escolar do Território Colaborativo Chapada, Bahia e Brasil.	100
Tabela 5 - Taxa de analfabetismo do Território Colaborativo Chapada, Bahia e Brasil.	100
Tabela 6 - Histórico do Ideb no Território Chapada, Bahia e Brasil.	101
Tabela 7 - Percentual da variação do Ideb do Território Chapada, Bahia e Brasil, ao longo dos anos.	102
Tabela 8 - Taxa de aprovação do Território Chapada, Bahia e Brasil.	102
Tabela 9 - Taxa de abandono (escolas municipais) do Território Chapada, Bahia e Brasil.	103
Tabela 10 - Taxa de distorção idade-série do Território Chapada, Bahia e Brasil.	104
Tabela 11 - Desempenho na Prova Brasil do Território Chapada, Bahia e Brasil, nas duas últimas versões da prova.	104
Tabela 12 - Variação dos resultados obtidos pelo Território Chapada, Bahia e Brasil na Prova Brasil, de 2009 para 2011.	105
Tabela 13 - Número de matrículas das redes municipais, por etapa de ensino do Território Chapada Bahia e Brasil em 2011.	106
Tabela 14 - Total de matrículas das redes municipais do Território Chapada, Bahia e Brasil em 2011.	106
Tabela 15 - Tamanho dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista e sua distribuição de acordo com a categoria.	137
Tabela 16 - Arrecadação do Fundeb dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, em 2013.	138
Tabela 17 - População em idade escolar do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.	138
Tabela 18 – Taxa de analfabetismo do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.	139
Tabela 19 - Histórico do Ideb do ADE Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.	140

Tabela 20 - Percentual da variação do Ideb do ADE Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil, ao longo dos anos.	140
Tabela 21 - Taxas de aprovação do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.	141
Tabela 22 - Taxa de abandono do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.	141
Tabela 23 - Taxa de distorção idade-série do Arranjo NP, São Paulo e Brasil.	142
Tabela 24 - Desempenho na Prova Brasil do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil, nas duas últimas versões da prova.	143
Tabela 25 - Variação dos resultados obtidos pelo Arranjo NP, São Paulo e Brasil na Prova Brasil, de 2009 para 2011.	143
Tabela 26 - Número de matrículas por etapa de ensino do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2011.	144
Tabela 27 - Total de matrículas das redes municipais do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2011.	146

QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE).	47
Quadro 2 - Linha do tempo dos ADE e movimentação dentro do MEC.	56
Quadro 3 - As abordagens conceituais de território em três vertentes básicas.	79
Quadro 4 - Tipos ideais para investigar territórios.	82
Quadro 5 - Indicadores priorizados no Território Colaborativo Chapada, no primeiro encontro.	90
Quadro 6 - Composição dos Territórios de Identidade.	99
Quadro 7 - Percepções coletivas sobre a rede colaborativa.	110
Quadro 8 - Estratégias de gestão.	118
Quadro 9 - Indicadores priorizados pelo Arranjo Noroeste Paulista.	133
Quadro 10 - Ações iniciais para atuação do Arranjo Noroeste Paulista.	134
Quadro 11 - “Quem somos” – ADE NP.	146
Quadro 12 - Instituições parceiras e apoiadoras do ADE NP.	147
Quadro 13 - Distribuição dos atores externos que participam do congresso.	160
Quadro 14 - Indicadores priorizados pelo Arranjo EFC no primeiro encontro.	167

Quadro 15 - Metas dos ADE EFC 1 e 2 para o período 2011-2014.	172
Quadro 16 - Indicadores priorizados para 2011-2014 – ADE EFC 1 e 2.	173
Quadro 17 - Atividades do “Programa de formação de gestores da educação”, 2012.	183
Quadro 18 - Abrangência dos consórcios Amvapa e Codivar.	185
Quadro 19 - Descrição dos grupos de trabalho.	186

MAPAS

Mapa 1 - Localização das experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil, até o início de 2012.	43
Mapa 2 - Localização do Território Chapada.	94
Mapa 3 - Territórios de Identidade.	98
Mapa 4 - Localização do Arranjo Noroeste Paulista.	135
Mapa 5 - Localização do Grupo EFC 1.	169
Mapa 6 - Localização do Grupo EFC 2.	170
Mapa 7 - Localização do ADE EFC.	170
Mapa 8 - Localização dos consórcios Codivar e Amvapa.	185

FIGURAS

Figura 1 - Relação das mudanças estruturais geradas pela experiência colaborativa.	119
Figura 2 - Principais contribuições do ADE NP e interrelação entre elas.	152

Lista de abreviaturas e siglas

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADE EFC	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Estrada de Ferro Carajás
ADE NP	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista
AF	Anos finais (6º a 9º ano)
AI	Anos iniciais (1º a 5º ano)
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	Conselho Escolar
CE CEDAC	Comunidade Educativa CEDAC
CEB/CNE	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Ed Infantil	Educação infantil
EF	Ensino fundamental
EF I	Ensino fundamental ciclo I (1º a 5º ano)
EF II	Ensino fundamental ciclo II (6º a 9º ano)
EM	Ensino médio
FNEE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FPM	Fundo de Participação Municipal
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
Fundef	Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação
FV	Fundação Vale
GT	Grupo de Trabalho
ICEP	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação

PAR	Plano de Ações Articuladas
PB	Prova Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de lei
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
Prova ABC	Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
TC	Território Chapada
TPE	Todos pela Educação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1. COMO FOI FEITA ESSA DISSERTAÇÃO	23
2. ERA UMA VEZ... OS BRASIS DO BRASIL	28
2.1. E A EDUCAÇÃO?	32
2.2. ERA UMA VEZ... “O PENSAR” A EDUCAÇÃO POR TERRITÓRIO	34
2.2.1. Mudanças (Recentes) nas Políticas Educacionais do País	34
2.2.2. Em Paralelo...	37
2.2.3. O Processo Evolutivo	42
2.3. A MUDANÇA DO CENÁRIO	46
3. AS SEMENTES TEÓRICAS	57
3.1. FEDERALISMO	57
3.1.1. Federalismo e Educação	60
3.2. GOVERNANÇA	64
3.3. FORMAS DE COOPERAÇÃO	72
3.4. A DISCUSSÃO DE TERRITÓRIO	77
3.5. CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	84
4. O TERRITÓRIO QUE SURTIU ANTES DOS MUNICÍPIOS	85
4.1. INÍCIO/ GÊNESE	85
4.1.1. O Surgimento e a Relação com o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa	90
4.2. CARACTERIZAÇÃO	95
4.2.1. Os Arredores	95
4.2.2. Dados Educacionais	99
4.2.2.1. As redes municipais de ensino	105
4.3. O FUNCIONAMENTO	107
4.3.1. A Rede Colaborativa	107
4.3.1.1. A percepção de rede	110

4.3.1.2. Seminários Avaliativos	117
4.4. POSSIBILIDADES	119
4.5. CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	128
5. O TERRITÓRIO QUE AINDA NÃO SURTIU	130
5.1. INÍCIO/ GÊNESE	130
5.2. CARACTERIZAÇÃO	136
5.2.1. Os arredores	136
5.2.2. Dados Educacionais	138
5.2.2.1. As redes municipais de ensino	144
5.3. O FUNCIONAMENTO	146
5.4. POSSIBILIDADES	151
5.5. CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	163
6. O TERRITÓRIO QUE SE DESMANCHOU	164
6.1. INÍCIO/GÊNESE	164
6.2. O FUNCIONAMENTO	174
6.3. A DESCONTINUIDADE	176
6.4. CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	178
7. OS CONSÓRCIOS	179
7.1. INÍCIO/ GÊNESE	179
7.2. O FUNCIONAMENTO	183
7.3. CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO	188
8. O QUE AS EXPERIÊNCIAS NOS DIZEM E NOS FAZEM PENSAR A RESPEITO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	189
9. REFERÊNCIAS	201
ANEXOS	208
Anexo 1 - Lista (cronológica) de conversas.	208
Anexo 2 - Roteiros.	212
Anexo 3 - Anexos específicos de cada território.	215
GLOSSÁRIO	242

1 INTRODUÇÃO

A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens. A educação é também onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso, com antecedência para a tarefa de renovar o mundo comum” (ARENDR, 1978, apud CARVALHO, 2013, p. 83).

Esta dissertação tem como propósito discutir, estudar e pensar a gestão educacional, em diferentes lugares e territórios do Brasil. E falar sobre educação é algo que suscita muita discussão e debate. É um assunto de extrema importância para todos os cidadãos e pode apontar para caminhos diversos, algumas vezes opostos, outras complementares.

Por isso, pensar a educação no Brasil nos leva a muitas perguntas, uma delas: de que educação estamos falando? Educação é única e exclusivamente aquela que se “aprende na escola” ou há outros lugares, momentos e situações em que é possível educar-se? Para grande maioria das pessoas educação se aprende na escola (principalmente) e em casa. Muitas vezes se transfere a responsabilidade de educar sempre para o outro, sem se perceber que não é possível segmentar o processo educativo, pois ele acontece de forma contínua e sem um local fixo, único para tal: “[...] o ensino e o aprendizado se justificam não preponderantemente pelo seu caráter funcional ou pela sua aplicação imediata, mas pelo sua capacidade formativa” (CARVALHO; 2013, p. 84).

Outra pergunta para qual devemos atentar: educação para quem? O Brasil, hoje, comemora a quase universalização do acesso à educação básica. No entanto, quem de fato chega até ela? Será que **todos** os jovens, todas as crianças e todos os adultos têm realmente condições de acessar o ensino? E mais importante ainda: que educação é essa? A Constituição Federal de 1988 determina a garantia de vagas na educação básica como sendo obrigatória. Mas qual a qualidade do ensino que é oferecido a quem o

procura? Será que o que é ensinado aos estudantes dialoga com a realidade por eles vivenciada, respeitando o contexto de cada um?

Cada criança, jovem ou adulto que chega à escola traz consigo uma bagagem, uma percepção de “mundo”, decorrentes do seu próprio entorno. Nessa perspectiva, cada um terá uma maneira específica de enxergar, assimilar e elaborar as coisas que estão ao seu redor e que lhes são apresentadas.

Como as crianças constroem hipóteses sobre a escrita e seus usos a partir da participação em situações nas quais os textos têm uma função social de fato, frequentemente as mais pobres são as que têm hipótese mais simples, pois vivem poucas situações desse tipo (WEISZ; 2009, p. 21).

Isso não quer dizer que elas não aprendam. De forma alguma. O argumento aqui é que o processo de aprendizagem acontece de maneiras diferentes. Para cada criança, jovem ou adulto as oportunidades de pensar e construir ideias sobre a escrita são condizentes com a experiência de vida e com o contexto no qual estão inseridos. A diferença não está restrita à classe social, uma vez que crianças indígenas, quilombolas, que vivem em assentamentos ou no campo também terão uma vivência própria, contato com um entorno muito diferente, por exemplo, das que vivem em grandes cidades. A diversidade de realidades é a realidade nacional, e esse talvez seja um dos pontos principais para se pensar a educação no Brasil.

Essa diversidade não é apenas de recursos estruturais. É indiscutível que a estrutura impacta a educação, e muito. No entanto o desafio maior está na “[...] herança simbólica comum e pública” (CARVALHO, 2013, p. 83), diretamente ligada ao mundo que se apresenta para cada um de nós, a cultura, os modos de vida, os hábitos. Ou seja, como cada ser vive e constrói o seu cotidiano.

Se se tratasse de uma herança exclusivamente material, seus herdeiros se apossariam dela imediatamente, dados os trâmites legais. Mas, por se tratar de uma herança cuja significação social e o caráter simbólico são compartilhados, a única forma de termos acesso a ela e dela nos apropriarmos é a aprendizagem (CARVALHO; 2013, p. 83).

Assim sendo, é possível nos apropriarmos imediatamente, por exemplo, de uma casa, mas não da “[...] compreensão do que representam ou os meios de construí-los, que precisam ser aprendidos” (CARVALHO; 2013, p. 83).

O acolhimento dos novos no mundo pressupõe, então, um duplo e paradoxal compromisso por parte do professor. Por um lado, cabe a ele zelar pela durabilidade desse mundo comum de heranças simbólicas, no qual ele acolhe e inicia seus alunos. Por outro, cabe a ele cuidar para que os novos possam se inteirar dessa herança pública, integrá-la, fruí-la e, sobretudo, renová-la, posto que ela lhes pertence por direito, mas cujo acesso só lhes é possível por meio da educação (CARVALHO; 2013, p. 83).

Toda essa diversidade de realidades, contudo, muitas vezes não condiz com as formas de organizar e pensar a nossa estrutura político-administrativa, como as divisões municipais, por exemplo. Muito dessa riqueza diversa de relações cotidianas e reais ultrapassa a delimitação de municípios. Existem territórios, os quais, mesmo não formalmente “jurisdicionados”, constituem uma “[...] herança simbólica comum e pública” (CARVALHO; 2013, p. 83), que retrata a realidade daquele lugar, com seus mitos, seus costumes, suas crenças e vivências. No entanto, no Brasil “[...] o território continua a ser usado como palco de ações isoladas e no interesse conflitante de atores isolados” (SANTOS; 2012, p. 133). O autor acrescenta que não há, desse modo

[...] procura de uma verdadeira produtividade espacial, entendida como forma de utilizar o território em um processo verdadeiramente redistributivo. Ao contrário, a instrumentalização que é feita do espaço, com a utilização de recursos coletivos, serve ao aumento de produtividades individuais e ao agravamento dos desequilíbrios, ainda que mascarada com a substituição de um desequilíbrio por outro (p. 133).

Nessa perspectiva, o pensar “por território” ou mesmo “o território” fica “esvaziado”; perde-se toda essa riqueza advinda do processo histórico-social de construção de sentido. Contudo, cabe perguntar: que territórios são esses? Como eles surgiram (se de fato surgiram) e qual sua relação com o “fazer” e o “pensar” a educação?

Todas essas são perguntas que brotam do cenário no qual a presente dissertação se insere. De tal forma que buscamos contribuir com o debate apresentando possíveis alternativas e caminhos para se chegar mais perto de uma educação que ultrapasse os “muros da escola”, acolha e permita a todos ter sucesso.

Pensar na qualidade da educação pública pressupõe conteúdos, práticas pedagógicas, currículos, infraestrutura, materiais etc. Mas também engloba a gestão educacional, a forma como as redes, os sistemas de ensino estão organizados e como dialogam (ou não) entre si, com o entorno e com as demandas dos estudantes, lá na ponta. Debater a qualidade envolve, portanto, discutir também como se pensa (e se faz) a gestão da educação pública no Brasil. De que forma os gestores públicos têm atuado para melhorar a qualidade do ensino?

Diante disso, os casos apresentados neste trabalho representam uma possibilidade bastante interessante, à medida que trazem a discussão sobre a melhoria da educação para uma perspectiva territorial, levando em consideração o contexto (local) em que estão inseridos e a riqueza advinda dele. Mas como de fato funcionam essas experiências? Será que há realmente uma perspectiva territorial que contribui para a melhoria da educação?

Sendo assim, o **objetivo geral** dessa dissertação é compreender melhor a organização, a estruturação e o funcionamento dessas experiências colaborativas de arquitetura territorial e seu foco educacional, buscando identificar os seus limites e suas possibilidades para melhoria da educação pública municipal brasileira.

Pelas experiências atuais em prática é possível perceber que os diferentes exemplos e formatos de arranjos territoriais colaborativos¹ envolvem articulação de diversos atores: gestão pública local (representada

¹ Inicialmente o nome dado a esse tipo de experiência foi Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) e é o que consta nos textos e marcos legais – parecer, resolução e emendas ao Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, como será melhor explicado no capítulo seguinte, há uma enorme discussão a respeito dessa nomenclatura e muitos rejeitam o uso de ADE. Sendo assim, sempre que fizermos referência às experiências de maneira mais geral utilizaremos as expressões “arranjos territoriais colaborativos” e “arquiteturas territoriais”, com intuito de não comprometer a dissertação, principalmente caso haja mudanças nas terminologias (neste momento, é o que parece que irá acontecer). Implica dizer que os nomes podem mudar, mas a discussão aqui proposta permanecerá. Utilizamos ADE apenas nos casos em que as experiências se autointitulem assim e quando trazemos citações e trechos de documentos que também usem a mesma terminologia.

pelas secretarias municipais de Educação), estadual e federal (representadas por seus órgãos educacionais); setor privado; e entidades do terceiro setor (que apoiam e operacionalizam esses projetos em algumas regiões). Essas experiências, por sua vez, não são monólitos e, portanto, possuem diferentes trajetórias, propósitos e modos de agir. Surge então o desafio: como (de fato) fazer com que sistemas (complexos) integrados por diferentes atores tenham legitimidade, preservem a autonomia e funcionem de forma colaborativa?

Assim sendo, e tendo como inspiração o estudo de Spink, Ward e Wilson (2010)², o **objetivo específico** dessa dissertação é pesquisar os fatores e atores que influenciam o processo de discussão, tomada de decisão e execução das ações dos arranjos territoriais colaborativos, buscando responder às seguintes questões:

1. O que são esses arranjos territoriais colaborativos com foco educacional?
 - ✓ Quais são os fatores que influenciam o surgimento e a dinâmica desses sistemas? O que faz com que aconteçam? De onde partiu a iniciativa, por que razão e como ela se sustenta ao longo dos anos?
 - ✓ Quais as principais características das formas institucionais? Existe alguma instituição formalmente constituída (conselho gestor ou algo do gênero) e organizacional adotada pelas iniciativas? Como se organizam os atores, como se dá a gestão da arquitetura territorial, de que forma isso acontece?
2. Quais os efeitos/impactos dessas arquiteturas territoriais na gestão educacional local?
 - ✓ Sobre as redes de ensino dos municípios: houve mudança na forma de gestão? Quais foram elas? Por que razão aconteceram? Houve mudanças no quadro dos funcionários, na relação entre secretarias e escolas?

² Durante o processo de levantamento bibliográfico percebeu-se uma grande proximidade dessas experiências ligadas à gestão educacional, com as discussões a respeito das questões metropolitanas, principalmente em relação à governança dessas regiões. Spink, Ward e Wilson (2010) colocam algumas questões para pensar a gestão metropolitana nas Américas que nos ajudaram muito no desenho desta pesquisa.

- ✓ Sobre as escolas: houve mudanças na gestão da escola? Na forma como o(a) diretor(a) se relaciona com funcionários(as) e alunos(as)? Houve mudanças físicas nas escolas (reformas, pinturas etc.)? E mudanças pedagógicas? Que tipo? E a relação entre escolas?

Cabe ressaltar que a pesquisa tem caráter exploratório e, portanto, a primeira questão é a central deste trabalho. Como a maioria dos casos estudados tem pouco tempo de existência concreta (à exceção do Território Colaborativo da Chapada Diamantina, que será apresentado no capítulo 4), a segunda questão se colocou mais como um desafio. No entanto, a ideia de mantê-la na pesquisa justificou-se pela garantia de que, durante a ida a campo, ficamos atentos e buscamos observar, coletar dados e informações que pudessem apontar para os impactos (mesmo que iniciais ou até na ausência deles) desses arranjos territoriais colaborativos. Isso porque o objetivo final desse tipo de experiência é contribuir para a melhoria da qualidade do ensino público. Portanto, é de suma relevância atentar para os seus efeitos no ambiente escolar.

Dessa forma, pretende-se também contribuir para o debate sobre como melhorar a gestão pública da educação a partir de casos de cooperação intermunicipal com foco educacional em regiões diversas do país.

1.1 COMO FOI FEITA ESSA DISSERTAÇÃO

O primeiro procedimento adotado foi identificar o contexto federativo brasileiro, onde se situam esses arranjos territoriais colaborativos e quais as bases legal e teórica desse tipo de experiência. Para tanto, inicialmente foi feita uma análise documental que envolveu a leitura e a interpretação da legislação em vigor (e na qual o objeto deste estudo está ancorado) e dos documentos específicos de criação e “consolidação” dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) (parecer, resolução, projeto de lei) como uma experiência de política pública educacional. A partir daí foi feito um levantamento bibliográfico sobre o debate teórico que envolve

essas experiências de arquitetura territorial e como pensá-las no âmbito da gestão da educação pública brasileira.

Como estratégia metodológica, optamos por realizar estudo de casos empíricos. Foram escolhidas quatro experiências³ em regiões diferentes do país, com formas distintas de funcionamento e atores envolvidos. Optamos por mais de um caso, pois acreditamos que escolher apenas um (único) como modelo “ideal” ou “precursor” seria improdutivo e equivocado, uma vez que são experiências ainda bastante recentes e em fase de estruturação, o que dá margem para certa flexibilidade de “modelos de atuação”. Daí a escolha de casos com propostas distintas.

O Território Colaborativo Chapada Diamantina (Bahia) e o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista (São Paulo) foram estudados em profundidade, sendo os casos centrais desta pesquisa. Para elaborar os capítulos que os descrevem foi feita, primeiramente, uma coleta e sistematização de alguns dados quantitativos, disponíveis em fontes públicas, tais como: IBGE, INEP, Censo Escolar, Qedu, Tesouro Nacional, “Todos pela Educação” e *Anuário Brasileiro de Educação Básica*. A partir dos dados públicos, elaboramos tabelas específicas (item 3 dos anexos) com informações socioeconômicas e educacionais de cada um dos municípios que fazem parte dessas experiências (Território Chapada e ADE NP). As informações tabuladas foram usadas para contextualizar as experiências e levantar observáveis para as visitas de campo.

O passo seguinte foi preparar as idas ao campo. Para tanto, entramos em contato com Cybele Amado (do caso baiano) e com Eliana Breyer (do paulista), agendando as datas para cada um dos territórios. No caso do Território Chapada, foi uma única ida a campo, de 4 a 10 de agosto

³ A escolha dos casos foi discutida durante a banca de qualificação, na qual apresentamos inicialmente três possibilidades de estudos aprofundados: Chapada, Noroeste Paulista e Estrada de Ferro Carajás. A orientação da banca foi para que deixássemos “o campo nos dizer” que experiências precisariam ser aprofundadas e, a partir daí, construir cada um dos casos. Dessa forma, começamos a fazer o campo de acordo com as oportunidades de datas e disponibilidade das pessoas em conversar. Nesse período a experiência maranhense perdeu muita força e acabamos optando por não visitá-la. Os consórcios vieram depois (a primeira referência a eles surgiu durante a conversa com Patrícia Laczynski, que havia tido contato direto com a experiência e nos indicou caminhos para que pudéssemos conhecê-la melhor e inseri-la na pesquisa). Em seguida, durante o Congresso Internacional do CLAD, no Uruguai, em outubro de 2013, tive contato com José Mário Brasileiro (coordenador da principal experiência educacional de consórcio), que estava na mesma mesa de discussão em que eu e Marco Antonio Teixeira estávamos apresentando um artigo. Assim, percebemos que havia similaridades e peculiaridades nos consórcios que contribuiriam muito com esta dissertação e decidimos acrescentá-los.

de 2013. No do ADE NP as visitas aconteceram em 2013, de 22 a 26 de julho⁴ e de 2 a 4 de setembro.

Tendo como referência metodológica o artigo “O pesquisador conversador no cotidiano” (SPINK, 2008), paralelamente foram realizadas conversas com outros atores-chave envolvidos nessas experiências, com intuito de coletar mais informações a respeito da sua origem/gênese. Cabe ressaltar que, apesar de construídas algumas “temáticas” organizadas em roteiros (item 2 dos anexos), as entrevistas realizadas com cada um dos atores (item 1 dos anexos) foram essencialmente livres. O objetivo era ouvir o que cada um tinha a contar e, a partir das falas, construir uma percepção sobre o objeto de estudo. Isso porque partimos do pressuposto de que a realidade é um processo de construção social e que, portanto, “[...] ela é todos esses fatos e todos esses dados e **mais a percepção que deles esteja tendo a população nele envolvida**” (FREIRE, 1981, p. 35 – grifos nossos).

Sendo assim, durante as ida ao campo nosso intuito foi conversar com as pessoas para “[...] chegar mais perto, conhecer o outro e trocar figurinhas para ter uma visão mais objetiva do outro, conhecer seus pontos de vista e de onde falam” (HABERMAS, 1984, apud SPINK, 2008, p. 72). Buscamos compreender os indícios que os dados sinalizam; não só isso, compreender principalmente quais os fluxos, as pessoas, as lógicas e os espaços e, dessa forma, entender o que de fato está acontecendo em cada uma das experiências.

Cabe ressaltar que em ambos os casos estudados em profundidade, apesar dos professores serem mencionados nas falas, não foi possível conversar profundamente com nenhum deles. Durante o trabalho de campo foi possível visitar escolas e conversar brevemente com professores, não sendo possível coletar informações suficientes sobre a sua percepção/perspectiva. Por isso, os relatos concentram-se nas equipes técnicas das secretarias municipais de Educação, supervisores, diretores e coordenadores pedagógicos.

⁴ Período no qual foi realizado o 2º Congresso Internacional de Educação organizado pelo Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista, que é uma das ações principais dessa experiência.

Além desses, estudamos também outros dois casos⁵: o Arranjo Estrada de Ferro Carajás (MA) e dois consórcios – o do Vale do Ribeira (Codivar) e o do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa). Em razão do alcance e tempo desta pesquisa, ambos foram estudados em menor profundidade. Para a construção desses dois casos, foram usados como fontes de informação: (i) materiais e documentos produzidos pelos envolvidos diretamente; e (ii) conversas com alguns dos atores-chaves das respectivas experiências, as quais aconteceram em São Paulo ou via Skype, pela impossibilidade de ir a campo. A escolha por mantê-las na dissertação se justifica pelo fato de que ambas trazem elementos relevantes para se discutir esse tipo de experiência (territorial colaborativa) na gestão educacional brasileira. Cabe ressaltar que em alguns momentos nas descrições do caso colocamos falas, mas não fazemos referência direta ao nome da pessoa. Tal decisão justifica-se por que, apesar de ser algo relevante para descrição e compreensão da experiência em questão, o seu conteúdo é bastante delicado e pode comprometer quem fala. Sendo assim, para preservar a(o) entrevistada(o) não fazemos a referência direta.

Outro ponto importante a ressaltar diz respeito ao fato de que, ao longo do processo de elaboração deste trabalho, a autora e o seu orientador elaboraram um artigo que foi publicado e discutido no XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado em Montevideo, Uruguai, de 29 de outubro a 1 de novembro de 2013. No artigo foi feito um estudo e uma discussão sobre formas de cooperação intermunicipal no Brasil, do qual muito do que é apresentado nesta dissertação advém.

A dissertação está estruturada em 8 capítulos, a partir desta introdução. O segundo “conta a história” de como foram surgindo as experiências brasileiras de arranjos territoriais colaborativos com foco educacional, trazendo uma perspectiva geral dos movimentos que estavam acontecendo e o contexto desses fluxos.

⁵ Por terem características muito semelhantes e estarem sob a coordenação de um mesmo ator, os dois consórcios descritos nesta dissertação são tidos como um único caso, mesmo sabendo que há diferenças entre as regiões e que o ideal seria estudá-los separadamente. No entanto, como ocorre em toda pesquisa, nesta também há limitações, e por isso optamos por “agrupá-los”.

O capítulo 3 apresenta o referencial teórico usado como base para compreensão/estudo/observação dos casos empíricos. Partimos da estrutura federalista brasileira (que é insuficiente para ajudar a pensar o objeto) e complementamos a discussão trazendo o debate sobre governança, governança de múltiplos níveis, formas de cooperação existentes no país e a discussão, advinda da geografia, sobre território, na tentativa de acrescentar ao debate possíveis alternativas.

Os capítulos 4, 5, 6 e 7 descrevem em detalhes o que consideramos ser “o coração” dessa dissertação: os casos empíricos. Principalmente os dois primeiros, que trazem relatos e descrições da realidade “viva” educacional. O capítulo 8 traz os pontos principais que emergem a partir da observação das semelhanças, diferenças e peculiaridades das experiências práticas, buscando identificar limites e possibilidades para se pensar a gestão da educação pública municipal por meio de arquiteturas territoriais (colaborativas).

2 ERA UMA VEZ... OS BRASIS DO BRASIL

O qui é Brasi Caboco?
É um Brasi diferente
do Brasi das capitá.
É um Brasi brasileiro,
sem mistura de instrangero,
um Brasi nacioná!

É o Brasi qui não veste
líforme de gazimira,
camisa de peito duro,
com butuadura de ouro...
Brasi caboco só veste,
camisa grossa de lista,
carça de brim da "polista"
gibão e chapéu de coro!

(...)

É o Brasi sertanejo
dos coco, das imbolada,
dos samba, dos vialejo,
zabumba e caracaxá!

É o Brasi das vaquejada,
do aboio dos vaquero,
do arranco das boiada
nos fechado ou tabulero

(...)

É esse o Brasi caboco.
Um Brasi bem brasileiro,
sem mistura de instrangêro
Um Brasi nacioná!

Brasi, qui foi, eu tô certo
argum dia discuberto,
pru Pêdo Arves Cabrá

(*Brasi Caboco* – Poeta Zé da Luz)

Localizado na costa leste do continente sul-americano, com grande extensão territorial e uma enorme riqueza em recursos naturais e expressões culturais, composto por diversidade de tribos, raças, etnias, línguas, costumes e sabores, o Brasil, pode-se dizer, é um país "continental". No entanto, é também uma nação em que as diversidades sociais, econômicas e geográficas entre regiões são tantas que é possível dizer que existem diversos "Brasis" dentro do Brasil.

Há grandes diferenças entre capital e interior, entre centro e periferia, entre Norte e Sul. A própria distribuição populacional pelos Estados e municípios é desigual, concentrando a maior parte da população (42%, ou 80.117.435,6) na região Sudeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Mas essas diferenças não se resumem apenas à distribuição territorial. Elas estão também (e principalmente) na maneira como essas pessoas vivem em cada uma das regiões do país, nas condições e nos

serviços que lhes são oferecidos. Se no Sul e Sudeste há um predomínio de paisagem e características da vida urbana, no Norte e Nordeste boa parte das famílias vive em áreas rurais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2102), o que se reflete inclusive no acesso a elementos básicos de vida. Por exemplo, em relação ao acesso a serviços de saneamento básico, o IBGE informa que em 2012 “[...] cerca de 4,8 milhões de crianças (10,7%) estavam seriamente expostas a riscos de doenças” (p. 36), das quais 17,2% estão no Nordeste e 3,7%, no Sudeste.

Essas diferenças não se restringem apenas ao eixo Norte-Sul, sendo expressas inclusive em uma mesma cidade, quando se observa suas áreas centrais e periféricas, especialmente nos grandes centros urbanos. Nesses casos, geralmente o que se encontra é um verdadeiro “abandono” das zonas periféricas das cidades. Há uma tendência de concentração da malha de transportes e da estrutura de serviços públicos nas regiões centrais. Esse processo resulta na valorização do centro, o que, por sua vez, acaba forçando as famílias de menor renda a procurarem por habitação em bairros mais distantes, onde o valor das moradias é menor, assim como os recursos e a oferta de serviços também são. Tal configuração compromete, e muito, a qualidade de vida dessas pessoas.

Paradoxalmente, ao observarmos a evolução dos índices brasileiros de desenvolvimento socioeconômico ao longo da última década é notável o grande avanço do país, que vem proporcionando melhores condições de vida à população. Contudo, nota-se também que a concentração de renda ainda mostra suas “garras”: os 20% mais ricos detêm 57,7% do rendimento total do país, enquanto os 40% mais pobres ficam com pouco mais de 11%. A maioria das famílias que possui baixos rendimentos está concentrada no Norte e Nordeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

Além disso, não podemos esquecer que somos um país cuja organização político-territorial é o federalismo, o que pressupõe um compartilhamento de poder entre os governos nacional e subnacional. Ou seja, cada um dos entes federados possui certa autonomia decisória.

Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros tem autonomia para gerir questões locais e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população (ARAÚJO; COSTA; CUNHA, 2010, p. 16).

No entanto, na prática, a mesma discrepância observada entre regiões do país no que tange aos indicadores sociais aparece na distribuição de poder, responsabilidade e autonomia entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios). Isso ocorre porque não há total clareza em nossa legislação sobre quais as atribuições e responsabilidades de cada um, de tal forma que, frequentemente, é possível perceber uma sobreposição de ações e uma enorme ausência de coordenação entre as esferas governamentais (ABRUCIO, 2010).

A Constituição de 1988 marcou o início do processo brasileiro de redemocratização e descentralização. E com ela uma nova forma de pensar o Estado e as políticas públicas, concedendo maior responsabilidade e autonomia principalmente aos municípios (FARAH, 2000). Apesar disso, há uma razoável limitação nessa autonomia, notadamente no que diz respeito à independência financeira, uma vez que a distribuição dos recursos advindos da arrecadação de impostos, taxas, contribuições sociais e tributos cobrados da população também é desigual. A maioria parte desses recursos se destina ao governo federal. Nota-se, portanto, uma centralização de poder (sobretudo financeiro) nas mãos da União, o que se reflete inclusive na formulação das políticas públicas, a maioria concentrada nessa esfera, cabendo aos Estados, Distrito Federal e município apenas a sua execução.

Cabe, no entanto, fazer dois questionamentos relevantes. O primeiro deles: será que se não houvesse uma concentração na esfera federal seria possível criar políticas distributivas capazes de combater (ou pelo menos diminuir) as desigualdades regionais, sociais e econômicas no país? Segundo, será que os municípios e Estados “mais ricos” repassariam recursos aos “mais pobres” por “livre e espontânea vontade”?

A esse cenário acrescenta-se o fato de os municípios brasileiros serem, de acordo com o Censo Demográfico 2010, majoritariamente de

pequeno porte (70%), com população abaixo de 20.000 habitantes, como demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1 - Distribuição de municípios brasileiros segundo tamanho de população (2010).

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	%	População residente	% da população
Até 5.000	1.298	23,4	4.374.345	2,30
	1.210	21,2	8.541.935	4,48
De 5.001 até 10.000				
	1.388	25	19.743.967	10,35
De 10.001 até 20.000				
	1.054	19	31.344.671	16,44
De 20.001 até 50.000				
	327	6	22.314.204	11,70
De 50.001 até 100.000				
	250	4,5	48.565.171	25,45
De 100.001 até 500.000				
	38	0,7	55.871.506	29,28
Mais de 500.000				
Total	5.565	100	190.755.799	100

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Censo Demográfico 2010 e da Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2012)

Será que esses pequenos municípios (principalmente os que têm população abaixo de 20.000 habitantes) conseguiriam sozinhos oferecer todas as oportunidades e todos os serviços públicos para garantir melhor qualidade de vida a seus munícipes? Diante da sua capacidade de arrecadação, bastante reduzida, será que conseguiriam assumir todos os custos envolvidos nesse processo?

A literatura e a prática têm mostrado que justamente esses municípios menores têm buscado se unir a outros, igualmente pequenos e vizinhos, como alternativa para conseguir superar essa dificuldade na prestação e oferta de serviços e políticas públicas (LACZYNSKI, 2012; CRUZ, 2011). Dessa forma, argumenta Laczynski, “[...] eles podem superar suas dificuldades de recursos, além de criarem escala para oferecer os serviços públicos” (2012, p. 27).

O “fazer juntos” pode trazer benefícios inegáveis aos municípios, principalmente aos pequenos. No entanto, não se pode perder de perspectiva os desafios e as limitações dessa forma de organização, que exige ações não só da esfera local como também das instâncias estaduais e federal.

Mesmo não sendo os responsáveis diretos pela execução das políticas no âmbito local, essas instâncias compõem a estrutura federalista e todo o contexto brasileiro.

2.1 E A EDUCAÇÃO?

Nas últimas décadas o sistema educacional brasileiro avançou. Apesar disso, o déficit na oferta e a baixa qualidade do ensino do país mantêm-se gigantescos – o Brasil ainda não conseguiu garantir a todos os seus cidadãos acesso à educação básica. Muitas ações têm sido experimentadas para lidar com esses problemas, inclusive a possibilidade de os municípios atuarem em conjunto na busca por melhorias nos indicadores educacionais. E é justamente essa atuação conjunta com vistas à melhoria da educação pública brasileira o foco desta dissertação.

O país tem hoje uma taxa líquida de matrícula de 92,4% para crianças e jovens de 6 a 14 anos. Esse indicador demonstra que estamos nos aproximando da universalização do acesso à educação, mas há ainda 539,7 mil pessoas nessa faixa etária fora da escola. Se acrescentarmos crianças e jovens entre 4 e 5 anos (que a partir de 2014 farão parte da oferta obrigatória do ensino fundamental) esse déficit aumenta em mais 1 milhão (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013). Sendo assim, a garantia do acesso à escola permanece um desafio brasileiro.

O analfabetismo também é uma questão ainda não resolvida, embora caiba ressaltar que, historicamente, o Brasil venha diminuindo esse índice. Entre os adultos, em 1995 essa taxa era de 15,6%, chegando, em 2011, a 8,6%, o que corresponde a 16,4 milhões de brasileiros que não sabem ler nem escrever (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013). Já entre as crianças com 8 anos de idade, 15,2% não são alfabéticas.

Do ponto de vista da aprendizagem, a Avaliação Brasileira do Ciclo de Alfabetização (Prova ABC) divulgada em 2011 mostrou que 51 em cada 100 crianças da rede pública não aprenderam o adequado em relação à leitura para o 3º ano do Ensino Fundamental, no Brasil. (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2012, p. 9).

A distorção idade-série e a taxa de conclusão do ensino são duas questões ainda muito presentes na realidade educacional brasileira, porém, têm diminuído ao longo dos anos. Em 2009 o percentual de alunos do ensino fundamental em distorção era de 23,6%; em 2011 esse número caiu para 22,9%. No ensino médio o percentual era de 34,5%, caindo para 32,8% em 2011 (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013).

Em relação à conclusão do EF também foi possível perceber uma melhora de 2009 para 2011: no período, o percentual de jovens de 16 anos que concluíram esse ciclo no Brasil aumentou de 63,4% para 64,9% (cabe ressaltar que em 2005 esse indicador era de 56,6%). Já o percentual de jovens de 19 anos que concluíram o EM subiu de 50,2%, em 2009, para 51,1%, em 2011 (em 2005 a taxa era de 39,8%) (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013).

Do ponto de vista da infraestrutura, em 2011 o Brasil contava com um total de 146.241 estabelecimentos de educação básica, 67,31% (98.440 escolas) dos quais municipais. O número de alunos matriculados nessa etapa de ensino é de 30.358.640, sendo que 54,44% deles (16.526.069) estão nas redes municipais (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013).

É possível perceber por esses dados que a educação pública brasileira tem apresentado avanços consideráveis nos últimos anos. Houve uma ampliação do acesso ao ensino e melhoria nos índices de analfabetismo, permanência e conclusão. Entretanto, no diz respeito à qualidade educação ofertada à população, ainda há muito a ser feito.

Diante do até aqui exposto, a pergunta que permanece é: como conseguir diminuir os abismos regionais e os déficits sociais tendo entes federativos com poderes de barganha, capacidade financeira e possibilidades de atuação tão desiguais? É fato que o país precisa urgentemente pensar caminhos e alternativas para conseguir lidar concomitantemente com sua grandeza territorial e com as más condições de vida de boa parte dos brasileiros. Talvez uma das soluções seja pensar formas de articulação e cooperação entre os três níveis de governo, uma vez que:

A cooperação azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte

individualmente. A cooperação está embutida em nossos genes, mas não pode ficar presa a comportamentos rotineiros; precisa desenvolver-se e ser aprofundada. O que se aplica particularmente quando lidamos com pessoas diferentes de nós; com elas, a cooperação torna-se um grande esforço (SENNETT, 2012, p. 9).

2.2 ERA UMA VEZ... “O PENSAR” A EDUCAÇÃO POR TERRITÓRIO

Algumas experiências brasileiras vêm tentando contribuir para que se consiga avançar na questão da qualidade do ensino, buscando novas formas de se pensar a educação e a sua gestão. A seguir descrevemos o histórico de uma dessas experiências que busca, via articulação e cooperação entre entes federados, obter melhorias nas condições de ensino e aprendizagem do ensino público brasileiro.

2.2.1 Mudanças (Recentes) nas Políticas Educacionais do País

Em abril de 2007 o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que determina algumas diretrizes para o setor no país e, também, enfatiza a necessidade de se trabalhar de forma conjunta a educação, o território e o desenvolvimento, por meio do conceito de “arranjo educativo”. Segundo o próprio documento, é preciso mudar a maneira de se pensar a educação no Brasil, porque

[...] reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano de País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo (BRASIL, 2007, p. 6).

De acordo com o *site* do MEC, o PDE, via “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, inaugurou um novo

[...] regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e

atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais⁶.

Segundo Maria do Pilar Lacerda⁷, quando o PDE surgiu, a expectativa do MEC era que sua criação incentivasse os municípios a trabalharem de forma inovadora, buscando novas formas de pensar a gestão da educação e, por consequência, melhorar a oferta e a qualidade do ensino público. No entanto, ela pondera que talvez tenha sido uma “*provocação muito grande*”, uma vez que se esperava dos municípios muito mais do que eles tinham massa crítica para oferecer/executar.

“A ideia do MEC era fazer com que principalmente os municípios menores otimizassem os recursos, os projetos, os trabalhos, se articulando no que a gente chamava de uma ‘articulação horizontal’. Porque a articulação aceita e mais ‘normal’ é sempre a vertical [União, Estados e municípios]; então, você pensar essa articulação entre municípios não deixa de ser uma inovação.”

Nesse sentido, concomitantemente ao PDE, o ministério lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR), um instrumento de gestão que visa ajudar no planejamento multidimensional da política de educação, que os municípios, Estados e o Distrito Federal devem implementar num período de quatro anos. O PAR é elaborado sobre quatro eixos (dimensões) principais: (a) gestão educacional; (b) formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; (c) práticas pedagógicas e avaliação; e (d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Esses eixos são subdivididos em áreas e indicadores, totalizando 17 áreas e 82 indicadores. Para cada um deles são atribuídas, pelos próprios municípios, notas de 1 a 4. Essa avaliação permite conhecer as condições do sistema educacional local e, ao mesmo tempo, serve como base para definições de estratégias e financiamento por parte do próprio MEC.

De acordo com Maria do Pilar, na fase de idealização o foco do PAR eram os 1.242 municípios brasileiros com os piores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo ela, o ministério

⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **PAR – Apresentação**. [s.l.], [200?]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=369>. Acesso em: 18 jan. 2014.

⁷ Foi secretária da Educação Básica do MEC à época, tendo acompanhado “de dentro” todo o processo de criação do PDE. Atualmente é diretora da Fundação SM. As informações foram obtidas durante a entrevista realizada pela pesquisadora em 28 jun. 2013.

estudava formas de tentar ajudar essas cidades a melhorarem seus índices; ao compará-las com os demais municípios, perceberam que havia um fator relevante de diferença entre eles, que era o fato de que nenhum dos 1.242 identificados jamais tinha tido acesso aos recursos (extras) disponíveis pelas Transferências Voluntárias do FNDE⁸. Colocou-se aí um grande paradoxo, já que, sendo os que apresentavam situação mais crítica, deveriam receber maior volume de financiamento para poder melhorar. No entanto, a prática mostrava-se exatamente oposta.

Diante disso, segundo Maria do Pilar, o PAR surgiu como uma forma de tentar acabar com a “política de balcão” ou “jogo de favores”, uma vez que o recurso viria a partir de um diagnóstico local (e, de certa forma, da real necessidade do município) e não mais via articulação de atores políticos. Sob essa perspectiva, o PAR configurou-se como “[...] *a forma institucional de mobilizar o município.*”

Após os primeiros preenchimentos do PAR, percebeu-se que muitos municípios acabavam pontuando todos os indicadores com notas baixas para receberem mais recursos, o que acabou gerando “desperdício” de recursos, pois a solicitação era incompatível com a real demanda. Dessa forma, concluiu-se que em grande parte dos municípios o PAR não funcionaria se não houvesse uma articulação para ajudá-los a preencherem os dados no sistema. E, assim, a equipe do MEC começou a pensar em uma forma de constituir essa rede de articulação que pudesse auxiliar os municípios.

Maria do Pilar conta que foi a partir das discussões sobre as dificuldades de execução do PAR que o MEC percebeu que era muito difícil para alguns municípios, isolados no interior do país, “[...] *trocar ideia com seus próximos.*” Com isso o ministério começou a reunir os municípios de uma mesma região/território para realizar “juntos” diferentes atividades com vistas à qualificação local, por meio de debates sobre a educação e de palestras sobre determinados programas e ferramentas operacionais disponibilizadas pelo órgão. Para ela essa iniciativa era benéfica, pois “[...]”

⁸ Repasses de recursos que o FNDE faz a outro ente federado (Estado ou município) e para o qual não há determinação legal específica. Geralmente essas transferências acontecem por meio de convênios e contratos. Informações obtidas em: <<http://www.fnde.gov.br/>>. Acesso em: 28 de jan. de 2014.

além de aumentar o repertório do secretário [de Educação], você os coloca em meio a seus iguais.” No MEC a ideia de “agrupar”, “juntar” municípios surgiu, portanto, desses debates, tendo, sobretudo, de acordo com Maria do Pilar, a seguinte premissa norteadora: “como é que você faz para otimizar?”

2.2.2 Em Paralelo...

Em 2008 a equipe executiva do Instituto Votorantim, representada à época por Tatiana Motta, procurou o movimento “Todos pela Educação” (TPE), na figura de Mozart Neves Ramos⁹, para juntos pensarem formas de atuar nos territórios em que o instituto tinha influência. A iniciativa visava à busca de soluções para três principais entraves: (i) combater a descontinuidade das ações – nesse sentido, tentar encontrar formas para manter os trabalhos mesmo quando houvesse troca na gestão municipal; (ii) melhorar os indicadores educacionais das áreas/regiões em que o instituto atuava, buscando potencializar os resultados – alguns indicadores apresentavam mudanças, no entanto, acreditava-se que não correspondiam ao que se esperava alcançar com os investimentos feitos até então; e (iii) ampliar o número de municípios atendidos pelo instituto.

Nessa perspectiva, o desafio que se colocava era: como lidar com as descontinuidades da gestão pública de maneira a garantir a melhoria dos resultados educacionais e, ainda, ampliar a área de atuação?

Inspirado por algumas experiências internacionais que usavam modelos de gestão territorial como solução para alcançar melhores resultados de políticas públicas, Ramos decidiu usá-las para tentar responder ao desafio que se propunha ao TPE e ao Instituto Votorantim. A primeira delas foi vivida quando ele ocupava o cargo de reitor da Universidade Federal de Pernambuco, em uma reunião com gestores na Europa, na qual foi apresentado a um modelo de gestão territorial, desenvolvido em função da criação da Comunidade Europeia. Esse modelo dividia o território europeu por regiões que agregavam países diferentes. Na mesma ocasião Ramos

⁹ Presidente executivo do TPE de 2007 a 2010, tornando-se depois assessor do movimento até 2013. Atualmente é membro do Conselho de Governança do TPE e do Conselho Nacional de Educação, além de professor associado da UFPE. Todas as informações aqui descritas foram fornecidas por ele, em entrevista realizada em 23/04/2013.

teve acesso a um trabalho de ciência e tecnologia sobre a Grande Madri, no qual um modelo regional permitia aos gestores espanhóis lidarem com as questões da cidade e do seu entorno.

A segunda experiência ocorreu quando ele exercia o cargo de secretário de Educação do Estado de Pernambuco. Nessa condição foi convidado pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos para conhecer a experiência norte-americana de avaliação do sistema educacional e de financiamento, a pedido dele próprio. A experiência apresentada era desenvolvida por uma fundação privada, responsável por toda a gestão educacional de um território que abrangia quase três Estados da região das Montanhas Rochosas, entre os quais o Colorado.

A partir daí, e sabendo das dificuldades dos municípios brasileiros em lidar com a gestão da educação em âmbito local, Ramos propôs à equipe do Instituto Votorantim que trabalhasse com as cidades de maneira mais colaborativa e conjunta na busca por ações comuns, contribuindo assim para o seu empoderamento. Surgiu então a ideia de se constituir “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADE).

O conceito por trás dos ADE é o de trabalho em rede, no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais, culturais, econômicas e educacionais parecidas se uniria para discutir, trocar experiência e solucionar e superar conjuntamente dificuldades na área da educação daquela região. O elo principal da colaboração se daria na esfera intermunicipal, porém com vistas a um trabalho articulado com os Estados e a União que fosse capaz de promover a cultura do planejamento integrado e colaborativo na perspectiva territorial e geopolítica (BRASIL, 2011a).

De acordo com Neves, relator do parecer dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2011a), o objetivo central de um ADE é desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancarem ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local e regional e, ao mesmo tempo, promover o fortalecimento do regime de colaboração. É a forma pela qual seus idealizadores entendem ser possível “[...] 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” (BRASIL, 2011a, p.4).

O relator explicitou, ainda, que com a constituição de ADE se pretendia:

[...] 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; 2011a, p. 4).

Portanto, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação aparecem sobretudo como uma forma de fortalecer e implementar o regime de colaboração entre entes federados, conforme previsto no artigo nº 211 da Constituição Federal (1988), buscando melhorar a oferta da educação pública municipal na região em que está inserida.

Contudo, para que de fato haja um fortalecimento do regime colaborativo é preciso que os entes envolvidos realmente cooperem entre si e se comprometam a fazer parte de um arranjo cujas finalidades principais sejam: (a) a garantia do direito à educação; (b) o fortalecimento do planejamento integrado e da gestão democrática de pessoal e de recursos materiais; (c) a promoção da eficiência solidária na aplicação dos recursos financeiros; (d) o incentivo à busca comum por recursos que proporcionem a oferta associada de serviços; e (e) o estímulo à elaboração e execução de planos intermunicipais de educação (BRASIL, 2011b).

Nesse sentido, o projeto de lei relacionado aos ADE aponta que tais fins poderão ser alcançados por meio de ação focada em quatro eixos fundamentais: (i) gestão educacional; (ii) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; (iii) práticas pedagógicas e avaliação; e (iv) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A partir da proposta apresentadas por Ramos e das projeções do Instituto Votorantim de trabalhar com aproximadamente 300 municípios, o primeiro passo foi realizar uma análise das regiões para pensar formas de trabalhos conjuntos e possibilidades de “[...] *acoplar/juntar/arranjar municípios*”. Foi então que eles detectaram a região do Recôncavo Baiano, no âmbito da qual 12 municípios preenchiam as características “necessárias” para se constituir um ADE piloto, pois tinham: (i) características

socioeconômicas e culturais parecidas; (ii) proximidade geográfica; (iii) demanda urgente de melhoria dos indicadores educacionais; e (iv) estavam inseridos na área de atuação do Instituto Votorantim, o que facilitava a comunicação com os municípios.

Cada uma das cidades foi abordada pela equipe do Instituto Votorantim e do movimento TPE para que a experiência lhes fosse apresentada, dando a elas a opção de participar ou não. Cabe ressaltar que Paulo Gabriel Nacif, reitor da Universidade Federal do Recôncavo Baiano, contribuiu muito com o processo, sendo a principal liderança local e articulador dos municípios e demais atores envolvidos.

Segundo Mozart Ramos, o foco da experiência piloto seria a atuação cooperada para melhorar os indicadores educacionais. A ideia era incentivar a troca e a colaboração entre os municípios, uma vez que a equipe notou que havia grandes diferenças nos dados educacionais entre os vizinhos. Por exemplo, em um deles apenas 5,3% dos professores da rede municipal tinham ensino superior e em outro, bem próximo, mais de 80% dos educadores tinham formação superior. Ou seja, mesmo numa região com aproximações culturais, sociais e econômicas havia disparidades enormes entre municípios. E uma ação cooperada talvez pudesse ajudar a diminuir essa desigualdade.

Após decidirem que iriam trabalhar com a concepção de território e identificar os municípios, o passo seguinte foi pensar o modelo de gestão. Inspirado na sua experiência em química de análise de componentes principais¹⁰, Ramos construiu uma matriz dos municípios por indicadores educacionais (no caso do Recôncavo foram 12 municípios por 12 indicadores educacionais), trazendo para o campo da educação a técnica, que é muito utilizada no campo da química. No entanto, ao apresentar a metodologia e os resultados obtidos ele percebeu que ela era *“[...] muito elaborada para que houvesse compreensão popular; a maioria das pessoas não conseguia entender ou acompanhar o raciocínio.”*

¹⁰ De acordo com Mozart Ramos, essa é uma metodologia de análise estatística que transforma matrizes de 20 x 40 em um gráfico bidimensional, trazendo o máximo de informação possível daquela matriz, podendo situar os resultados e interpretá-los mais facilmente. Informações obtidas durante a entrevista feita no dia 23/04/2013.

Diante disso, profissionais da empresa Symnetics Consultoria, que à época prestava serviços ao “Todos Pela Educação”, sugeriu a utilização do PAR e a ideia de “semáforos” para facilitar a compreensão. A metodologia consistia basicamente em pegar as pontuações de cada um dos municípios para cada indicador do PAR, fazer uma média simples e, a partir dos resultados das médias obtidas para o conjunto, identificar as ações em “vermelho, amarelo ou verde”¹¹, visualizando mais facilmente (por cores) os pontos mais críticos que exigiriam ações urgentes.

Definido o modelo, foi realizada uma reunião do TPE e Instituto Votorantim com cada um dos demais atores envolvidos na experiência (MEC, secretarias estadual e municipais da Educação, conselhos municipais e prefeitos dos 12 municípios participantes). O objetivo do encontro era acordar e alinhar a forma de colocar em prática esse primeiro arranjo. Ramos ressalta que essas “reuniões iniciais”, que foram quase individualizadas (TPE, Instituto Votorantim e atores locais de cada município), permitiram ao grupo firmar acordo de trabalho “[...] *acima das diferenças políticas, respeitando prioridades e autonomia dos municípios, mas escolhendo indicadores que seriam trabalhados por todos de maneira coletiva e colaborativa a partir da noção de território.*”

Então, foi convocada uma reunião maior, na qual todos estariam presentes, para constituir oficialmente o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Recôncavo Baiano. O encontro foi dividido em dois grandes “momentos”, que nesta dissertação, – por uma questão apenas didática e explicativa –, chamamos de: apresentações gerais e definições do arranjo. As apresentações gerais foram divididas em três momentos:

- I. **Mesa de abertura** (mais político), composta por algumas lideranças políticas da região (vereadores, deputados e prefeitos), mais um representante do TPE (Ramos), do Instituto Votorantim (Tatiana) e do MEC (Maria do Pilar).
- II. **Apresentação da metodologia/modelo**, em que Ramos apresentou a todo o grupo os “semáforos” de cada um dos

¹¹ Os indicadores do PAR recebem uma pontuação de 1 a 4 – sendo 1 o pior cenário e 4, o melhor. Dessa forma, o indicador que na média (simples) dos municípios tivesse pontuação abaixo de 2 era pintado de vermelho, entre 2 e 3 de amarelo e entre 3 e 4 de verde.

indicadores do PAR para o território, explicando como havia chegado aos números e às cores.

III. **Apresentação do Plano de Ações Articuladas**, feita por Maria do Pilar, que apresentou o PAR, então ainda um instrumento muito novo, em fase de estruturação, mas que começava a fazer parte do cotidiano da gestão municipal.

Feita essa introdução, foi preciso então definir as prioridades do território. Para tanto, os representantes dos municípios presentes foram divididos em quatro grandes grupos, de acordo com as dimensões do PAR (gestão educacional, formação, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura).

A cada grupo foi dado um conjunto de indicadores educacionais e socioeconômicos¹² dos municípios que faziam parte do ADE. De posse dos dados e das tabelas com cores, cada um definia três ações/indicadores prioritários e em seguida apresentava aos demais suas razões e justificativas de escolha. Caso todos concordassem, o indicador era “eleito” como prioridade para o arranjo. Cabe ressaltar que apenas os atores públicos locais (secretários de Educação e suas equipes técnicas) podiam opinar ou participar ativamente do processo de escolha dos indicadores (os demais participavam do debate como ouvintes). Ao final desse processo foram indicadas 12 ações prioritárias, as quais compunham o que foi nomeado “mapa estratégico” e a partir do qual se constituiu oficialmente o primeiro Arranjo de Desenvolvimento da Educação, na região do Recôncavo Baiano.

2.2.3 O Processo Evolutivo

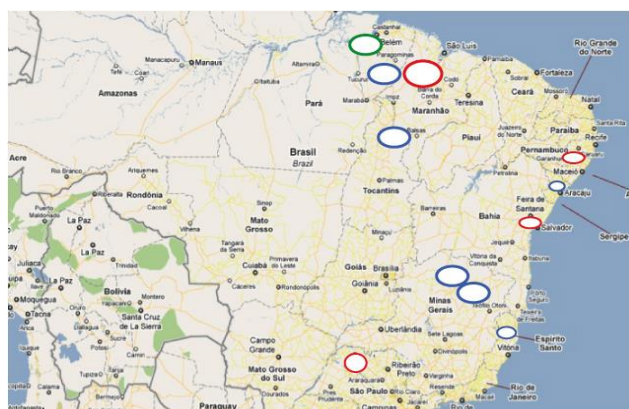
Segundo Mozart Ramos, logo após essa etapa, as duas lideranças principais (pública e social) do ADE Recôncavo Baiano tiveram problemas pessoais e se afastaram da experiência, que sem eles não progrediu. No entanto, de acordo com Ramos, outros atores tomaram conhecimento do projeto piloto, notadamente por meio de Tatiana, se interessaram pela nova

¹² Os indicadores foram tabulados/organizados/sistematizados pelo TPE, a partir de dados oficiais públicos.

forma de trabalhar e pensar a educação pública e, ainda em 2009, surgiram mais três ADE:

- **Estrada de Ferro Carajás, Maranhão:** inicialmente composto por 15 municípios, foi idealizado pela Fundação Vale e tem como agente incentivador ¹³ a Comunidade Educativa CEDAC; hoje reúne 20 cidades (ver capítulo 7).
- **Região de Votuporanga, São Paulo:** foi projetado e organizado por iniciativa dos próprios 17 municípios da região que inicialmente o projetaram, contando hoje com 50 (ver capítulo 6).
- **Agreste Meridional de Pernambuco:** 23 municípios, foi idealizado pelo Sesi-PE.

Ao longo dos anos as experiências ganharam força e se ampliaram, chegando (até começo de 2012) a um total de 11¹⁴ arranjos, envolvendo mais de 100 municípios em 9 Estados, identificados no mapa abaixo.



Mapa 1 - Localização das experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil, até o início de 2012.

Fonte: apresentação realizada por Mozart Neves em 18/09/2012 e promovida pela Comunidade Educativa CEDAC, em sua sede em São Paulo

¹³ Chamamos de “agente incentivador” aqueles que de uma maneira ou de outra são os principais responsáveis por fomentar o encontro entre os municípios,, de tal forma que no caso do Território Chapada (que será descrito no capítulo 4) o agente incentivador é o ICEP, no ADE NP (descrito no capítulo 5) o agente incentivador é o município de Votuporanga, no do ADE EFC (descrito no capítulo 6) é a CECEDAC e nos Consórcios (descritos no capítulo 7) é a Oficina Municipal.

¹⁴ Nos chamou muita atenção o fato de que a experiência mais antiga, e ainda atuante, o Território Colaborativo Chapada (em detalhes no capítulo 4), ter sido ignorada nessa contagem e na demonstração no mapa apresentado por Mozart Neves, relator do parecer dos ADE.

Percebendo a expansão dos arranjos, César Callegari (à época presidente do Conselho Nacional de Educação), em conversa com Mozart Ramos, sugeriu que o CNE se debruçasse sobre os casos práticos como forma de pensar as normatizações e regulamentações dos arranjos. Isso por que se tratava de uma experiência de regime de colaboração que, segundo Mozart, existia “[...] *muito na teoria e pouco na prática.*”

Então, em 2010 foi criada pelo CEB/CNE a “Comissão de estudos para se pensar o parecer e a resolução dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação”. A ideia, segundo Ramos, era produzir um documento que pudesse referenciar os municípios interessados em formar um ADE, orientando-os sobre como tratar o tema. Um ano após sua criação, e tendo feito diversas conferências públicas, a comissão construiu e conseguiu aprovar por unanimidade o parecer e a resolução dos ADE no CEB/CNE (em 31 de agosto de 2011). A resolução foi homologada pelo MEC em janeiro de 2012. Para Mozart Ramos esse foi um passo muito importante, uma vez que (nas palavras dele) “[...] *ao ser homologada [a resolução], torna-se política pública*”, passando a ser reconhecida nacionalmente como relevante para o desenvolvimento educacional do país.

Concomitantemente, teve início também um processo na esfera legislativa. Tramita no Congresso Nacional um projeto de lei (PL) de autoria do deputado paranaense Alex Canziani que pretende promover a institucionalização e o estímulo para a implementação dos ADE. Ramos informou que o PL não havia sido votado ainda principalmente porque, quando submetido ao Congresso, entrou equivocadamente no escopo da Lei de Responsabilidade Educacional, para qual já havia um conjunto enorme de projetos de lei. Ao perceber o equívoco, Canziani solicitou que sua proposta fosse retirada dessa alçada e encaminhada para a temática de regime de colaboração. Esse processo de mudança levou um ano e meio até ser efetivado, o que acabou retardando a votação do PL.

Apesar de até a conclusão deste trabalho o projeto de lei ainda não ter sido votado pelos deputados, já foram incluídas no projeto de lei do

Plano Nacional de Educação (2011-2020)¹⁵ emendas aos artigos 6º e 7º, as quais reforçam a importância dessa experiência.

A primeira delas é a Emenda ao Substitutivo nº 74, que

[...] propõe acrescentar § 5º ao art. 6º do Substitutivo com a previsão do **‘fortalecimento do regime de colaboração horizontal** entre municípios, articulado com o regime de colaboração vertical envolvendo Estados e União, pode ser implementado mediante arranjos de desenvolvimento da educação’. Aprovada, na forma do inciso XI do art. 2º. Por sua importância, regime de colaboração deve figurar como diretriz (VANHONI, 2012, p. 6 – grifo nosso).

A segunda é a Emenda ao Substitutivo nº 95, que por sua vez:

[...] acrescenta dois parágrafos; no primeiro, prevê a criação de instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federados; no segundo, prevê a possibilidade de organização das políticas por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, de cooperação entre municípios. A emenda é acatada, nos termos da redação adotada no novo Substitutivo. É salutar prever a existência legal desse espaço interinstitucional. **A institucionalização dos Arranjos merece ser incentivada** (VANHONI, 2012, p.9 – grifo nosso).

Mozart Ramos conta que toda essa “primeira fase” se encerrou com a publicação do livro *Regime de colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação*, organizado por ele e por Fernando Luiz Abrucio, em parceria com a Fundação Santillana e a Editora Moderna. Nesse momento, Ramos afirmou que encerrava o seu papel, deixando “[...] *sob responsabilidade da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) (...) operacionalizar os ADE de forma mais institucional, via MEC.*”

Cada um desses acontecimentos, segundo ele, “[...] *dão mais musculatura aos ADE*”, fortalecendo e aumentando o seu reconhecimento e ampliando seu espaço nas políticas educacionais do país.

¹⁵ VANHONI, A. *Relatório completo do segundo substitutivo do Plano Nacional de Educação (PNE)*. Apresentado em 24 de abril de 2012. Disponível em: <http://cordioli.files.wordpress.com/2012/05/pne-relatc3b3rio-vanhoni-substitutivo-2-relatc3b3rio-completoi.pdf>>. Acesso em: 10/09/2014

2.3 A MUDANÇA NO CENÁRIO

Paralelamente a esse processo de construção, fortalecimento e “regulamentação” das experiências dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, houve uma mudança importante na estrutura do Ministério da Educação que afetava diretamente os ADE.

Desde os primórdios, quem vinha acompanhando todo o processo e o desenvolvimento dos arranjos no âmbito do MEC era a Secretaria de Educação Básica – representada principalmente por Maria do Pilar Lacerda. No entanto, em 16 de maio de 2011 o ministério criou, via Decreto nº 7.480, uma nova secretaria, nomeada de Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), que, conforme apresentação no *site* do MEC, tem por definição:

[...] atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus Planos de Educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho.¹⁶

Percebe-se, portanto, que a SASE surgiu para cumprir uma função específica. Nesse sentido, o que se desenhava era a questão da articulação entre os entes da federação (da mesma esfera ou não), que estaria sob a responsabilidade da nova secretaria. Porém, quem estava acompanhando, e de certa forma “apadrinhando”, todo o processo de construção dos ADE era a SEB. Surge então o impasse: quem ficaria responsável pelos arranjos no âmbito ministerial? Quem já vinha acompanhando ou a nova secretaria?

¹⁶BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino**. [s.l.], [201?]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16778&Itemid=1125>. Acesso em: 18 jan. 2014.

Para ajudar a entender o processo elaboramos um quadro comparativo entre as duas secretarias:

Quadro 1 - Comparação entre Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE).

	Até 2011	Pós 2011	
	SEB	SEB	SASE
Objetivos estratégicos	Contribuir para a universalização da educação básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência.	Universalizar o atendimento escolar para toda população de 0 a 17 anos e alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade	Apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados
	Expandir e melhorar a qualidade da educação básica	Oferecer educação básica em tempo integral nas escolas públicas e atingir as médias (específicas) nacionais para o IDEB	Assistir e apoiar a elaboração, adequação e avaliação democrática dos planos estaduais e municipais de educação, bem como aperfeiçoar os processos de gestão na área educacional
	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas de educação	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos e igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional	Promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho
		Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, erradicando o analfabetismo absoluto e reduzindo o analfabetismo funcional	
		Garantir, em regime de colaboração, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área em que atuam	
		Formar os professores da educação básica em nível de pós-graduação, <i>lato e stricto sensu</i> , e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação	
		Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional com mais de 12 anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente e assegurar os planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino	
		Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar	

Competências	Planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio	Planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio	Estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação
	Propor e fomentar a implementação das políticas, por meio da cooperação técnica e financeira, junto às unidades da federação, em regime de colaboração e gestão democrática, garantindo a igualdade de condições de oferta de ensino e a permanência do aluno na escola	Propor e fomentar a implementação das políticas, por meio da cooperação técnica e financeira, junto às unidades da federação, em regime de colaboração e gestão democrática, garantindo a igualdade de condições de oferta de ensino e a permanência do aluno na escola	Assistir e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os municípios na elaboração ou adequação de seus planos de educação e no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional
	Desenvolver ações visando à melhoria da qualidade da aprendizagem na área da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, tendo a escola como foco principal de atuação	Desenvolver ações visando à melhoria da qualidade da aprendizagem na área da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, tendo a escola como foco principal de atuação	Estabelecer mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE – 2011/2020, e de seus planos de educação
	Desenvolver ações objetivando a garantia de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o alcance de padrões da qualidade social da educação básica	Desenvolver ações objetivando a garantia de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o alcance de padrões da qualidade social da educação básica	Acompanhar a execução das diretrizes para a elaboração dos planos de educação de acordo com o estabelecido no PNE
	Incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação básica em todos os seus níveis, na perspectiva do direito, da inclusão social e da valorização dos profissionais da educação	Incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação básica em todos os seus níveis na perspectiva do direito, da inclusão social e da valorização dos profissionais da educação	Estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação
	Zelar pelo cumprimento dos dispositivos legais relativos à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio	Zelar pelo cumprimento dos dispositivos legais relativos à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio	Promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho
	Desenvolver ações em parceria com outros órgãos que concorram para o cumprimento das competências da secretaria	Criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial na modalidade a distância direcionados para a educação básica; formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação básica	
	Apoiar e acompanhar a execução de acordos e convênios firmados com órgãos nacionais e internacionais, em seu âmbito de atuação	Prospectar e desenvolver metodologias e tecnologias educacionais que utilizem tecnologias de informação e de comunicação no aprimoramento dos processos educacionais e processos específicos de ensino e aprendizagem na educação básica; propor e fomentar o provimento de infraestrutura de tecnologia de informação e comunicação às instituições públicas, paralelamente à implantação de política de formação para o uso harmônico dessas tecnologias na educação	
Estrutura organizacional	Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica	Diretoria de Currículos e Educação Integral	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
	Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica	Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais	Diretoria de Articulação dos Sistemas de Ensino
	Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional	Diretoria de Apoio à Gestão Educacional	Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação
	Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASE)	Diretoria de Apoio aos Sistemas Públicos de Ensino e Promoção da Infraestrutura Física e Tecnológica Escolar	

Fonte: elaboração própria, com base nas informações disponíveis no site do MEC e na legislação vigente

Percebe-se que a partir do momento em que a SASE é criada há uma mudança nos objetivos estratégicos da própria SEB, que fica mais voltada para uma questão pedagógica e geral de como pensar a organização da educação básica no país. Por outro lado, a SASE aparece com função específica, que é articular os atores para que consigam criar um sistema nacional de educação. Não é possível identificar uma migração “exata” de funções de uma para outra; no entanto, é possível dizer, por aproximação, que as funções da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas de Educação Básica (DASE) “dão origem” à nova secretaria, ou são “transferidas” para ela.

Cabe, no entanto, colocar que desde a criação da SASE houve troca de gestão em ambas. Durante a gestão de Fernando Haddad no Ministério da Educação quem ocupava o cargo máximo da SEB, desde 2005, era Maria do Pilar Lacerda; em 2011, quando a SASE foi criada, o primeiro a ocupar o cargo de secretário foi Carlos Augusto Abicalil, permanecendo ambos como titulares até final de 2011 e início de 2012. Após esse período, Haddad deixou o ministério para concorrer à prefeitura de São Paulo, assumindo em seu lugar Aloízio Mercadante, e, com ele, César Callegari, na SEB, e Arnóbio Marques de Almeida Junior, mais conhecido como Binho Marques, na SASE. Em 2013 a SEB foi assumida por Romeu Welinton Caputo, enquanto a SASE permaneceu sob o comando de Binho Marques.

Apesar de aparentemente ter se perdido o principal vínculo dos ADE com o MEC – uma vez que Maria do Pilar deixou o cargo –, o seu substituto, Callegari, também havia acompanhado todo o processo e estava fortemente envolvido com ele, tanto por uma proximidade pessoal com Mozart Ramos quanto por ter feito parte da Comissão da CEB/CNE que elaborou e votou o parecer e a resolução dos arranjos. Sendo assim, até meados de 2012 ainda não ficara claro o “lugar” dos ADE na estrutura ministerial. A equipe da SASE começou a se aproximar mais dos arranjos, buscando conhecer melhor as experiências que já estavam em curso.

Em 13 de setembro de 2012, Binho Marques organizou uma reunião de trabalho¹⁷ na sede do Instituto Natura, na capital paulista. A ideia era abrir no instituto um espaço para que fosse possível promover uma troca de experiências entre os atores envolvidos com a teoria e a prática dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Compareceram à reunião os representantes das seguintes organizações:

- Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista (ADE NP);
- Comunidade Educativa CEDAC;
- Centro de Estudos e Pesquisa em Educação (Cenpec);
- Fundação Itaú Social;
- Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP);
- Instiuto MindGrupo;
- Instituto Natura;
- Ministério da Educação (representado pelos técnicos da SASE);
- Oficina Municipal;
- Unesco;
- Mozart Ramos Neves; e
- Catarina Ianni Segatto (pesquisadora da Fundação Getulio Vargas).

Todas essas instituições tinham/têm algum vínculo com os arranjos, algumas das quais tendo participado diretamente de sua implementação, outras na forma de apoio a esse tipo de iniciativa.

O propósito da reunião era permitir que todas as organizações apresentassem a sua experiência e, a partir daí, observassem o que era semelhante e específico a cada uma. O intuito era dividir e organizar as informações que cada instituição tinha dos ADE que já estavam em andamento no país, tentando perceber traços comuns, especificidades e desafios das experiências ali presentes.

Segundo Catarina Segatto, as semelhanças se referiam mais à “[...] *construção e fortalecimento da capacidade institucional dos municípios*”,

¹⁷ Informações obtidas durante as entrevistas com Catarina Ianni Segatto doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, em dia 27/05/2013; e com Flávia Nogueira, diretora de Articulação com Sistemas de Ensino (DASE/SASE), no dia 05/07/2013.

fator que, na sua opinião, foi possível perceber em quase todas as experiências representadas. Contudo, ela pondera que há muitas diferenças no que diz respeito à forma como são constituídas territorialmente. Para Flávia Nogueira essa primeira reunião foi muito importante para que o MEC começasse a “[...] *organizar as coisas internamente*”, pensando em arranjos colaborativos “[...] *não só para resolver problemas, mas para querer trabalhar juntos para melhorar.*”

Diante dos impasses e descobertas, em outubro de 2012 a SEB e a SASE criaram uma portaria conjunta que constituiu o “[...] Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 2012, p. 1). De acordo com o documento, o grupo de trabalho teria como finalidade:

Elaborar estudos sobre a implementação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação - GT-ADE, de que trata a Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012, como mecanismos de fortalecimento do regime de colaboração previsto pelo art. 211, § 4º da Constituição da República (BRASIL, 2012, p. 1).

O grupo seria composto por representantes de órgãos e entidades diversas, tais como: SASE, SEB, INEP, FNDE, CNE, Undime (União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação), CONSED (Conselho Nacional de Secretários da Educação), UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais) e FNEE (Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação), além de um pesquisador com notória produção acadêmica e experiência no tema do federalismo na educação e colaboração entre os sistemas de ensino.

Cada um desses órgãos teria direito a um representante para compor o grupo de trabalho, indicados pelos “[...] titulares dos órgãos e entidades representados no GT – ADE” (BRASIL, 2012, p. 2). Apenas o pesquisador seria escolhido pelo ministro da Educação.

Mozart Ramos¹⁸ observa que a ideia inicial era alinhar, juntos, as ações de cada uma das secretarias, ficando a SASE responsável pelo

¹⁸ Informações obtidas em entrevista realizada no dia 23/04/2013.

planejamento e pela articulação dos municípios e a SEB, depois de definidas as ações prioritizadas, pelo apoio às ações necessárias, talvez sob uma perspectiva mais pedagógica. No entanto, em 2013 houve nova mudança no MEC, com a saída César Callegari, que deixou o cargo para compor o governo de Fernando Haddad na prefeitura paulistana. Romeu Weliton Caputo passou a titular da Secretaria de Educação Básica e Binho Marques permaneceu na SASE.

Flávia diz que, a partir desse momento, o ministro Mercadante e sua equipe decidiram que a SASE seria a responsável direta pela coordenação do GT e pelas discussões que envolvessem o tema (formas de cooperação territoriais), assumindo totalmente a coordenação e operacionalização do processo. De acordo com ela, a decisão não foi uma surpresa, uma vez que já havia uma previsão no plano estratégico da SASE de se envolver mais com o tema. Trabalhar com território e na articulação dos sistemas de ensino é essencial para essa secretaria, uma vez que ela entende o Sistema Nacional de Ensino como muito próximo desse conceito. Nas palavras de Flávia:

“[...] entendemos o SNE como conjunto de regras/normas construídas para o exercício de competências comuns na área de educação. E é a cooperação e a articulação entre os sistemas de ensino que vão garantir o direito de todos dentro do contexto de cada um.”

Somado ao que já estava “previsto” como estratégico pela SASE, o secretário Binho Marques foi convocado para participar de uma reunião na Casa Civil para ajudar a pensar políticas públicas específicas para a região do Xingu. Desde 10 de outubro de 2010, via Decreto nº 7.340, a pasta havia instituído o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) com a finalidade de “[...] promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência” (BRASIL, 2010, p.1). Região que vem recebendo grandes investimentos devido à construção das usinas de Belo Monte, o Xingu demandava, de acordo com Flávia, o esforço do governo para “[...] juntar ações (...) que pudessem diminuir os impactos das obras.” Assim, na tentativa de melhor organizar as ações governamentais e,

consequentemente, diminuir os impactos ambientais naquele território, passou-se a cobrar uma participação mais ativa de diversos órgãos federais, inclusive do MEC.

Diante de todos os fatos e das discussões colocadas a Binho Marques, ele e sua equipe propuseram um “exercício prático” do que estava previsto no planejamento estratégico, atuando diretamente no território do Xingu via Arranjo de Desenvolvimento da Educação. A ideia inicial, nas palavras de Flávia, era “[...] *arregaçar as mangas*” para tentar entender o “[...] *que é esse tal arranjo*”. Para tanto, *a priori* eles decidiram seguir a “*receita exata*” do CNE (ou seja, o passo a passo descrito no parecer e na resolução). Dessa maneira, pondera Flávia, “[...] *se a gente, como poder público, conseguir de fato entender o que é isso, poderemos pensar numa política pública para expandir para mais locais.*” Aparentemente, de acordo com ela, a experiência no Xingu atendia a duas solicitações feitas à SASE: (i) atuar mais ativamente no território em que as obras estavam sendo realizadas; e (ii) estudar, compreender e, possivelmente, apoiar a construção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação por todo o país.

Assim, desde 2012 a secretaria tem atuado diretamente na região por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Xingu, que, conforme dito anteriormente, é constituído por 10 municípios determinados pelo Decreto PDRS¹⁹. O seu grande interesse, conforme Flávia, é ajudar a encontrar uma resposta para o desenvolvimento regional. O foco não é formação de professores nem o Plano de Ações Articuladas, tampouco a formação de gestores. O arranjo visa construir um plano regional de educação, pois, para a SASE, “[...] *ele é a única maneira de garantir o direito em todas as etapas da educação.*”

No entanto, Flávia Nogueira pondera que a concepção da SASE de território vai além da área geográfica: “[...] *é uma construção de identidade, e, no caso do Xingu, a identidade ali é a obra, ou seja, foi dada pelo decreto*”. Nesse sentido, ela diz que há certa preocupação da secretaria em tentar incentivar um maior empoderamento dos atores locais, uma vez

¹⁹ Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilância, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu, todos no Pará.

que a motivação “de baixo para cima” é melhor, tendo em vista que é capaz de mobilizar mais pessoas e por interesses mais fieis às realidades locais.

Nesse sentido, a experiência do Xingu, na visão de Flávia Nogueira, tem trazido grandes aprendizados e desafios. O primeiro deles é a percepção de que o próprio MEC precisa se articular melhor para lidar com esse tema (e outros também). Além disso, a prática tem feito com que o ministério, via SASE, passe a sentir “na pele” a dificuldade de articulação e de empoderamento dos atores locais. Ela acrescenta ainda que “[...] é preciso envolver mais atores, além dos municípios”, entre os quais o Estado, a sociedade civil etc.

De acordo com o relato de Flávia, foi a partir da prática que se construiu (e ainda está em processo) o que se achava necessário para a constituição de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação, de tal forma que se chegou à conclusão de que “[...] a resolução do CNE era muito pouco, era só um ‘passinho’, só um diálogo do PAR de secretarias municipais de Educação com o ministério.” Segundo ela, a SASE acredita que a resolução deixa um “buracão”, uma vez que:

“[...] tira os Estados (inclusive da responsabilidade de se articular para garantia do direito) e deixa de lado ações importantes para a educação, que são fundamentais para o desenvolvimento regional e que vão além da educação básica, como educação profissional e educação superior.”

Portanto, o GT dos ADE tem o propósito de construir um produto (documento) e encaminhá-lo para o CNE para que o órgão reveja a resolução e aprofunde a discussão, buscando avançar na mudança da nomenclatura²⁰ e no próprio teor do que foi homologado. Acredita-se que feito isso o “novo” documento poderá ajudar o Ministério da Educação a pensar em quais momentos e com que propósito os ADE devem ser apoiados: se com

²⁰ Há uma discussão bastante forte em relação ao nome “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” na SASE e também no seu GT. Acredita-se que o termo ADE não retrate o real alcance e a intencionalidade proposta. Por isso, o grupo sugere mudar a nomenclatura para “Territórios de Cooperação Educacional”, acreditando ser mais adequada e mais coerente com o que se espera desse tipo de iniciativa. Segundo Flávia, a palavra arranjo causa desconforto em alguns por trazer a ideia de se “arranjar”, como se fosse “*dar um jeitinho*”. Além disso, há a associação com o setor privado, o que deriva muito da proximidade com o termo e a experiência dos APL. Há ainda a questão de que a educação não precisa ser “desenvolvida”, mas sim garantida a todos e ela é que vai gerar desenvolvimento.

investimento direto de dinheiro público ou outras políticas públicas de incentivo etc.

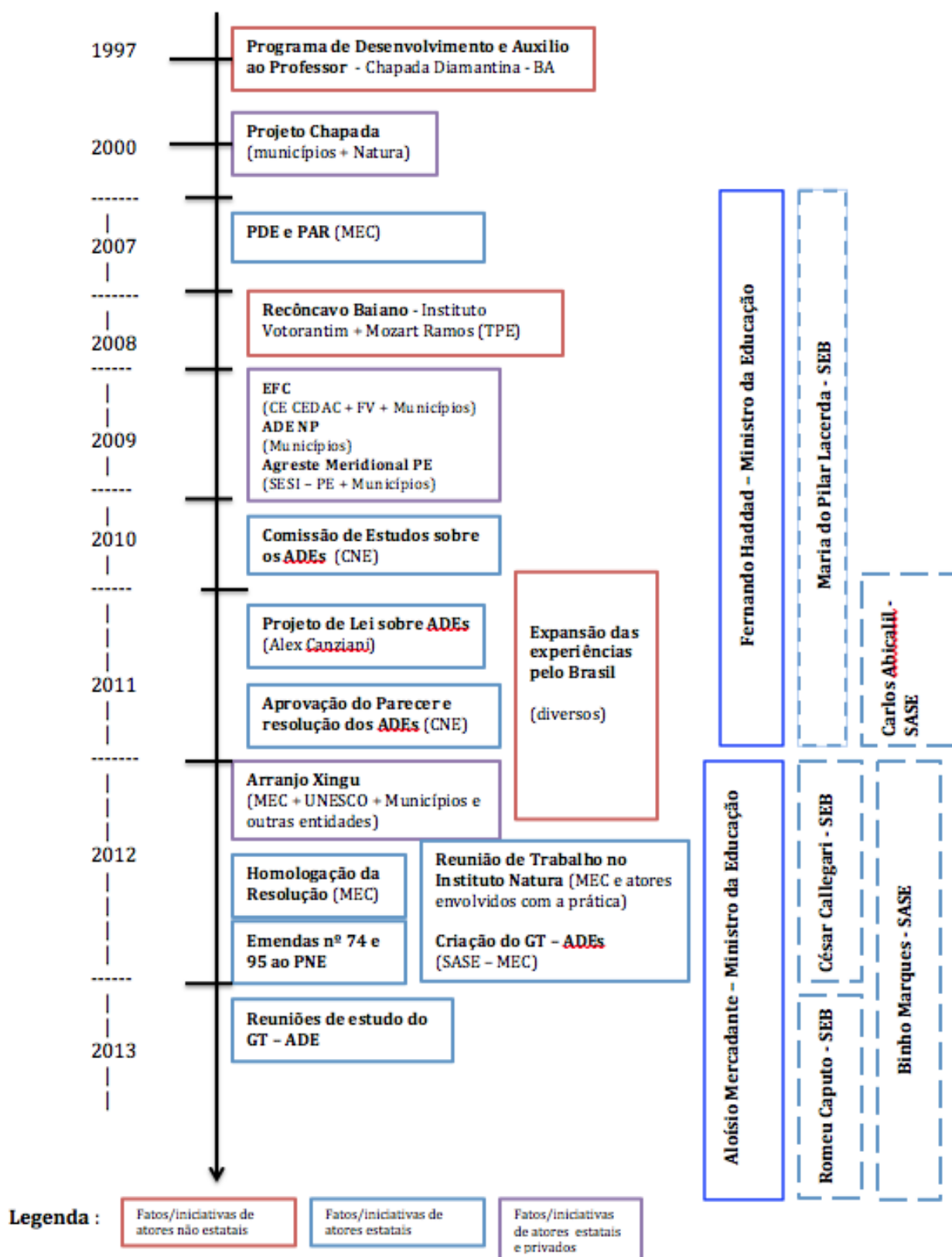
Durante uma reunião do GT-ADE, realizada na SASE em 29/11/2013, foi colocado, principalmente pela equipe interna da secretaria, que houve um caminho percorrido e que avanços teóricos e conceituais foram conquistados pelo grupo desde a homologação da resolução, de tal forma que de ADE “evolui-se” para Territórios de Cooperação. Para os participantes do GT, essa expressão tem maior abrangência e consistência, inclusive no que se refere ao apoio (ou um caminho, uma ferramenta importante) para a construção do Sistema Nacional de Educação. É muito forte no discurso da SASE a urgência em instituir um SNE no país e, nesse sentido, acredita-se que os Territórios de Cooperação possam ser um fator propulsor desse sistema. Binho Marques observa que o MEC não tem “fôlego” para lidar com cada um dos quase seis mil municípios brasileiros. No entanto, lidar com “territórios” seria algo bem mais viável diante da realidade do MEC.

É perceptível, portanto, que os ADE, mesmo sendo uma experiência ainda bastante recente, já são legitimamente reconhecidos, tendo ganhado força e ampliado seu espaço nas políticas públicas educacionais, com caráter bastante inovador e promissor.

Na página seguinte (Quadro 2) elaboramos uma “linha do tempo” com todo esse histórico relatado até aqui, de forma a visibilizar um pouco melhor todo o movimento feito ao longo dos anos, tanto em relação às experiências práticas que estavam acontecendo, quanto às mudanças legais e de cenário no do Ministério da Educação.

Por fim, o grande desafio que se coloca a partir de toda essa discussão (história) é como fazer para que os atores cooperem entre si? Por que a cooperação de fato é tão difícil?

Quadro 2 - Linha do Tempo dos ADEs e movimentação dentro do MEC.



CAPÍTULO 3 – AS SEMENTES TEÓRICAS

Nesta seção fazemos uma contextualização das teorias que ajudam a pensar as experiências empíricas de arquiteturas territoriais colaborativas no campo da educação. Começamos situando-as na discussão sobre o federalismo brasileiro e suas características de forte compartimentalização e baixa cooperação entre as esferas de governo. Trazemos também a discussão a respeito do conceito/termo “governança”, buscando iluminar as questões federalistas a partir de outras formas de pensar e organizar os atores envolvidos em determinado tema. Acrescentamos as formas de cooperação existentes no Brasil e, por fim, o debate (emprestado da geografia) sobre território e territorialidade.

3.1 FEDERALISMO

Uma das características do federalismo é o fato de que, como cada um dos entes possui autonomia, é preciso haver uma pactuação entre eles para que as ações sejam realizadas de maneira articulada, evitando assim sua sobreposição. Isso porque “[...] é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas” (ABRUCIO, 2010, p. 41). Implica dizer que a coordenação e o controle entre os níveis de governo são fatores essenciais.

Com a Constituição Federal de 1988 o Brasil iniciou seu processo de redemocratização, decorrendo daí novas formas de organização das políticas públicas, marcadas por cinco grandes pilares: (i) universalização; (ii) democratização da gestão estatal; (iii) profissionalização da burocracia; (iv) descentralização; e (v) preocupação com a interdependência federativa (ABRUCIO, 2010).

O federalismo brasileiro possui uma peculiaridade: os municípios, juntamente com os Estados e a União, também são entes federados. O Brasil pós 1988 retomou seu processo de (re)democratização também por um forte processo de descentralização. Assim, foram concedidas mais responsabilidades, autonomia e recursos aos municípios na crença de que, por serem a esfera mais próxima ao cidadão (esfera local), essa aproximação

poderia favorecer não só o processo de democratização (aproximando governo da comunidade), como trazer outros benefícios sociais, uma vez que a “[...] municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas” (ABRUCIO, 2010, p. 46).

No entanto, o que aconteceu foi que os municípios, em sua maioria, “[...] não tinham competência estabelecida e experiência acumulada até então” (CRUZ, 2011, p. 1) para assumir os serviços que lhes estavam sendo designados (saúde, educação, assistência social etc.). Com isso, as novas responsabilidades impuseram também um grande desafio, qual seja, conseguir prestar o serviço e exercer essa nova autonomia sem ter (na maioria dos casos) as “[...] condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição” (ABRUCIO; SANO, 2010, p. 4).

Nessa perspectiva, determinar constitucionalmente que os municípios faziam parte do Estado federativo brasileiro como ente autônomo não lhes garantiu a capacidade para estabelecer parcerias e acordos cooperativos com os outros entes; seria preciso também estabelecer garantias políticas, tributárias e administrativas para o exercício de tal autonomia.

O aspecto constitucional do federalismo é reposto pela dinâmica das relações intergovernamentais, que dependem não só de mecanismos formais, mas, sobretudo, da forma como os atores federativos montam suas estratégias de atuação (ABRUCIO; SANO, 2010, p. 17).

A Constituição criou um ambiente de “competências concorrentes” à medida que autorizou qualquer um dos entes federativos implementar programas sociais, sem que tal atividade lhe seja obrigatória (ARRETCHE, 2004).

No início dos anos 90, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Dessa forma, tem-se no país um “[...] ‘federalismo compartimentalizado’, no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas” (ABRUCIO, 2010, p. 48).

Diante de tal situação, Abrucio e Sano (2010) observam que uma maior cooperação poderia ser incentivada com a instituição de uma forte identidade regional, ou seja, uma identidade que transcendesse o nível local e passasse a se constituir a partir de um território. Além disso, seria preciso que os outros níveis de governo (federal e estaduais) incentivassem a colaboração intermunicipal ou o estabelecimento de parcerias, estando as decisões tomadas nas outras esferas a favor da cooperação.

Percebe-se, portanto, que a gestão e a organização de serviços públicos que exigem certa competência de negociação e o estabelecimento de relações interorganizacionais entre entes federados, de diferentes ou de mesmo nível federativo, são um grande desafio já posto e presente em todo Brasil (SPINK, 2012). No entanto, acentua o autor, o instigante é pensar “[...] por que a cooperação séria, efetiva, focada e consistente é tão difícil?” (p. 15). Decorre então a seguinte pergunta: seria possível incentivar os entes a estabelecerem parcerias e se relacionarem de forma mais cooperativa, respeitando a autonomia e o poder de barganha de cada um em todas as negociações? Como fazê-lo?

Talvez uma das alternativas seja pensar em formas de “gestão compartilhada” ou mecanismos de governança capazes de criar situações e comportamentos favoráveis ao estabelecimento de coalizões e à implementação de políticas públicas (LEVY, 2002).

A ação cooperada entre entes, principalmente entre municípios, é uma das alternativas apontadas pela literatura para lidar com os problemas que surgiram a partir do processo de descentralização brasileiro, principalmente, das políticas sociais. Isso porque a ação cooperada possibilita a “[...] soma de esforços nas situações em que um governo possui capacidades que são ausentes em administrações municipais de territórios vizinhos” (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012, p. 142). Nessa perspectiva seria “menos desafiador” lidar com as características específicas do federalismo brasileiro, apontadas anteriormente.

Contudo é importante preservar a autônoma e o poder de barganha entre os envolvidos. Nas palavras de Laczynski e Teixeira

é preciso evitar assimetria nas relações [...] e investir fortemente em estratégias de governança democrática que incorpore o conjunto de atores sociais envolvidos diretamente na temática (2012, p. 142).

3.1.1 Federalismo e Educação

O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a, p. 13).

Como discutido anteriormente, o federalismo “descentralizado” brasileiro acaba favorecendo uma maior autonomia dos entes federados, contudo intensifica também a desigualdade entre eles. Não por acaso, é possível perceber que a educação no país possui desigualdades inter e intrarregionais consideráveis, as quais resultam não só da assimetria de condições econômicas das regiões do Brasil como também das competências estabelecidas constitucionalmente para cada um dos entes em relação à oferta de educação pública (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a).

Há ainda o peso do fator histórico em relação ao arranjo educacional brasileiro, que a partir do Império produziu um modelo que enfatizava o ensino superior, conseqüentemente favorável às classes sociais mais altas.

No Brasil: no campo educacional foi constituída, desde as origens do país, uma coalizão mais forte em prol das universidades do que aquela vinculada à expansão da educação básica. O fenômeno deixou raízes em nossa história, com efeitos que só começaram efetivamente a ser combatidos no sentido da universalização da educação com a Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2010, p. 53).

Durante a Primeira República (1910-1926), o quadro de disparidade entre regiões do país foi agravado ainda mais, uma vez que o governo central passou a dar maior autonomia aos executivos estaduais, sem

deixar claro que responsabilidades deveriam ser assumidas, por quem, de que forma e qual recurso a ser usado (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a). Assim,

Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta e os mais pobres repassaram-na para seus municípios, ainda mais pobres que os respectivos estados. Estes se desincumbiram da tarefa nos limites de suas possibilidades (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a, p. 16).

A partir da década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, o processo de centralização da educação voltou ao âmbito federal (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a), havendo, nas décadas seguintes, um movimento em favor da “dinamização” e “democratização” da federação brasileira, que (em tese) estaria voltado para uma “[...] maior coordenação federativa” (ABRUCIO, 2010, p. 56). Porém,

O arremedo de federalismo cooperativo serviu mais para reduzir intervenções centralizadoras que retirassem a autonomia dos governos subnacionais, do que para aumentar a colaboração intergovernamental com vistas à melhoria e expansão da educação no Brasil (ABRUCIO, 2010, p. 56).

Nesse sentido, a estrutura federalista vigente até 1988 pouco contribuía para a diminuição efetiva da disparidade entre as regiões do país. Dito de outro modo, apesar de reconhecer os governos subnacionais como entes autônomos da federação, ela propunha pouca (ou quase nenhuma) mudança na estrutura tributária vigente, uma vez que aos entes subnacionais eram dadas poucas condições financeiras para assumirem as novas responsabilidades concedidas (ABRUCIO, 2010; OLIVEIRA; SOUSA, 2010a).

O balanço final da relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal, que se revestia, paradoxalmente, de características tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada da política no plano subnacional. Do ponto de vista federativo, portanto, não se logrou uma combinação adequada entre nacionalização e descentralização (ABRUCIO, 2010, p. 58).

Tal situação se manteve por bastante tempo. E o quadro só começou a mudar a partir da década de 1990, quando a educação passou efetivamente a ser considerado um direito de todos os cidadãos, implicando o esforço da União para garantir a universalização pelo menos do ensino fundamental no país.

A atual Constituição, em seu artigo 211, propõe três elementos relevantes para se pensar a educação brasileira: (i) a divisão de competências entre os entes para prestação de serviços; (ii) a descentralização centrífuga, que se caracteriza pela determinação de competências comuns, buscando evitar o vácuo na oferta do bem público, e pela definição do papel de produtora de diretrizes e normas nacionais à União (além da função redistributiva e supletiva); e (iii) o incentivo à articulação entre os entes, via regime de colaboração (ABRUCIO, 2010a). Ou seja, é na própria Constituição Federal que se estabelece o desenho do “[...] federalismo cooperativo proposto para a área educacional” (ABRUCIO, 2010a, p. 61).

Apesar desses esforços a cooperação entre os entes mantém-se muito baixa. O país ainda não conseguiu resolver a equação entre as relações interorganizacionais e o processo de descentralização na educação. Nesse sentido, a municipalização:

[...] ficou vinculada às negociações políticas entre estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo, para além da política educacional em si (ABRUCIO, 2010, p. 61).

No âmbito educacional esforços têm sido feitos para que sejam definidas com mais clareza as “[...] responsabilidades de cada ente federado com respeito aos diferentes níveis de ensino” (LEVY, 2002, p. 178). A questão da colaboração entre as esferas de governo ganhou mais força, porém, apenas em 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído posteriormente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Com o Fundef há uma melhor definição das responsabilidades de

cada um dos entes da federação, ficando a cargo dos municípios a oferta (prioritariamente)/garantia do ensino fundamental e pré-escolar, aos Estados o ensino médio e à União o ensino superior e outras modalidades (LEVY, 2002). Um dos pontos relevantes a se destacar é que ambos os fundos estabelecem uma proposta favorável a três pontos importantes da área educacional brasileira: melhor distribuição de recursos entre as regiões do país, universalização do ensino fundamental e valorização do magistério (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a).

Apesar de terem incentivado uma melhoria nas relações intergovernamentais, esses mecanismos financeiros não foram suficientes para que de fato fosse estabelecida uma relação cooperativa entre as esferas de governo na oferta de ensino. Mesmo tendo ampliado o atendimento às redes municipais, reduzido a desigualdade de recursos, aumentado os salários dos professores e alavancado a universalização do ensino fundamental, houve limitações em relação aos montantes dos repasses complementares da União, inclusive no que diz respeito ao cumprimento da própria legislação dos fundos (OLIVEIRA; SOUSA, 2010a). Ademais, não foram institucionalizados “[...] fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime de colaboração” (ABRUCIO, 2010, p. 64).

Segundo Abrucio (2010), para que se conseguisse efetivar um regime de colaboração na educação seria preciso fundamentalmente três ações:

a institucionalização de fóruns de negociação federativa; a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios (p. 65).

Depreende-se daí que a federação brasileira possui características próprias, que refletem a forma como as três esferas de governo se relacionam e, conseqüentemente, como são pensadas, elaboradas e executadas as políticas públicas. Significa dizer que a estrutura do federalismo brasileiro traz o cenário macro no qual o debate sobre as arquiteturas territoriais com foco educacional se inserem.

A discussão teórica nos permite aprofundar a compreensão dos problemas e dos desafios que essa nossa estrutura instaura, apontando alguns caminhos para a sua superação. No entanto, não nos parece suficiente para ajudar a compreender a fundo esse fenômeno composto por sistemas complexos (que envolve diferentes atores, forças e intencionalidades), ainda em processo de estruturação e consolidação.

A grande questão que se coloca é **como** estabelecer ou incentivar a cooperação? Talvez um olhar voltado para a governança de múltiplos níveis ou para possíveis formas de se pensar a gestão pública de forma mais compartilhada ou colaborativa entre os entes autônomos possa iluminar algumas questões e possíveis soluções para essa baixa capacidade de se inter-relacionar dos governos e atores envolvidos no contexto brasileiro, tão característica do nosso federalismo compartimentalizado.

3.2 GOVERNANÇA

Governance is now everywhere and appears to mean anything (FREDERICKSON, 2007, apud CAPELLA, 2008, p. 11).

O conceito/ideia de governança é usado na literatura de diversas áreas e com diferentes significados. Nesta dissertação focaremos na discussão que se estabelece acerca do tema no campo de estudos da administração pública e políticas públicas, para o qual “[...] a noção de governança também não se desenvolve em torno de um conceito central” (CAPELLA, 2008, p. 4), sendo possível encontrar na literatura significados e usos distintos para o termo.

Há várias formas de se conceituar governança. Assim, a fim de apresentar um quadro geral, optamos por “agrupar” diferentes autores/conceituações, mesmo sabendo que os parâmetros que os definiriam são flexíveis e não permitiriam mais do que se propõe aqui – juntar para apresentar um quadro geral.

Um primeiro “grupo” entenderia governança como sinônimo da própria administração pública, se colocando como uma “nova proposta” de modelo de gestão. Para Capella (2008) uma “[...] nova teoria da

administração pública, focada em mercados e competição; administração participativa e desregulamentação” (p. 5).

Já para o segundo grupo governança seria uma forma de criar uma agenda comum a diferentes áreas da administração pública e políticas públicas. Ou seja, uma estratégia unificadora que se configura, nas palavras de Capella, como

[...] uma “teoria da governança” seria um corpo teórico capaz de ajudar na compreensão das formas pelas quais as leis, normas e práticas administrativas restringem, prescrevem ou estimulam a produção e a oferta de bens e serviços públicos (2008, p. 5).

A autora aponta um terceiro grupo, que entenderia a governança como uma prática contemporânea da gestão pública, relacionando o termo a “[...] valores e ideias da ‘nova administração’ pública ou ‘administração gerencial” (2008, p. 6). Para esse grupo, a discussão envolveria repensar a forma como o governo e a sociedade interagem, de tal maneira que governança seria:

A capacidade de o Estado executar suas funções, sejam estas de prestação direta de serviços públicos, ou de controle de atores não estatais na execução desses serviços, por meio de contratos de gestão, terceirização, entre outros mecanismos (CAPELLA, 2008, p. 7).

Contudo, há ainda um grupo que argumenta que governança e a “nova administração pública” seriam conceitos bastante diferentes entre si. Para os adeptos dessa tese, o processo de formulação das políticas passou a ser fortemente influenciado por redes de diferentes atores, passando, por sua vez, a exercer forte influência “[...] sobre as formas e os meios de produção e de bens e serviços públicos” (CAPELLA, 2008, p. 8). Nessa perspectiva, pondera a autora, haveria uma “realocação” do papel do Estado, que “[...] deixaria de exercer o controle direto sobre os serviços públicos e passaria a exercer influência sobre as redes” (p. 8). Não seria apenas uma forma de “reformular” a administração pública visando à eficiência e efetividade das ações, mas uma nova forma de pensar a atuação do Estado e as relações que se estabelecem dentro, fora e com ele.

Ou seja, para esse grupo governança se colocaria a partir de uma perspectiva de “conjuntos de atores” que se relacionam entre si para prover bens e serviços públicos. Nesse sentido, “[...] a ideia de governança estaria centrada no entendimento dos processos pelos quais as políticas públicas são criadas e implementadas” (CAPELLA, 2008, p. 8-9), sendo necessário atentar para as relações que se estabelecem entre governo, sociedade e demais atores.

A revisão da literatura feita por Capella (2008) aponta, portanto, para o fato de que ainda não há um consenso em relação ao significado e uso do termo governança, o qual pode ser utilizado de diferentes maneiras e em distintos contextos. Nessa perspectiva, e resumidamente, governança seria:

[...] um projeto intelectual de unificação de uma literatura multidisciplinar em um corpo teórico unificado. Por outro lado, governança pode ser visto como um conjunto de práticas presentes nas reformas orientadas pelas ideias da nova administração pública. Ou ainda o termo governança pode ser entendido **para além da nova administração pública, envolvendo ideias como relações laterais, relações inter-institucionais, diminuição dos limites jurisdicionais e estabelecimento de redes de cooperação** (CAPELLA, 2008, p. 9 – grifos nossos).

Nessa abordagem, o sentido que mais contribui com os propósitos desta dissertação é o que pensa a governança a partir de mecanismos de coordenação e cooperação envolvendo atores distintos, em uma rede de atuação colaborativa. Dessa forma, pensar a governança ultrapassa a perspectiva de olhar apenas para o governo em si, envolvendo também “[...] suas relações com atores não estatais, unidos em redes de articulação e cooperação” (CAPELLA, 2008, p. 22). Em algumas situações, porém, mesmo articulados e unidos em torno de interesses comuns esses atores podem competir entre si.

Com isso, “[...] a governança (...) é e deveria ser dispersa entre centros múltiplos de autoridade” (HOOGE; MARKS, 2003, p. 233), podendo ser definida como “[...] um sistema contínuo de negociação entre governos aninhados (em redes) em vários níveis territoriais – supranacional, nacional,

regional e local” (p. 234 – tradução nossa). Pode-se dizer, portanto, que governança é uma “estratégia de ação” ou mesmo de “interação” entre diversos atores, variando inclusive de acordo com as características do contexto com o qual estivesse relacionada. Haveria, assim, um cenário de mudança na atuação pública, que passaria a ser caracterizada por:

Sistemas complexos de atores, com base de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesses distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. Por não serem governos nem simplesmente mecanismos de gestão, começou-se a usar o termo governança (SPINK, 2012, p. 17-18).

O autor indica que as primeiras experiências de formatos interjurisdicionais surgiram na Europa por volta das décadas de 1970 e 1980. No entanto, devido à baixa “[...] legitimidade – de todos os lados e de todos os tipos – e, mais importante ainda, a forma de constituir estas entidades: normalmente de maneira autoritária e de cima para baixo” (SPINK, 2012, p. 17) tiveram curta duração.

Assim, a questão que emerge é similar ao desafio colocado diante do federalismo (ou talvez seja mesmo decorrente dele). Desse modo, como de fato fazer com que esses sistemas compostos por diferentes atores tenham legitimidade, preservem a autonomia dos participantes e ao mesmo tempo funcionem de forma colaborativa?

Hooghe e Marks (2003) apresentam dois “tipos” (I e II) do que eles chamam de governança de múltiplos níveis que ajudam a pensar algumas alternativas para a questão da coordenação e cooperação entre atores (governamentais ou não). O tipo I transmite uma ideia de “boneca russa”²¹, e se aproxima da teoria federalista apontando para o fato de que nele “[...] a estrutura é sistêmica, as funções são empacotadas, e os níveis de governo são múltiplos, mas limitados”²² (HOOGHE; MARKS, 2003, p. 237). Ou seja, as jurisdições fariam parte de um sistema mais amplo, dentro do qual cada nível territorial seria mutuamente exclusivo (não há intersetorialidade entre os

²¹ Também conhecidas por *matryoshka*, é um brinquedo tradicional da Rússia, constituído por uma série de bonecas feitas de diversos materiais, que são colocadas umas dentro das outras.

²² Trecho original [tradução nossa]: “[...] *the framework is systemwide, the functions are bundled and the levels of government are multiple, but limited*”.

níveis), mas, ao mesmo tempo, cada nível seria “encaixável” dentro do superior. A ênfase é na base territorial, sendo a unidade de análise o nível de governo e não a política em si (HOOGHE; MARKS, 2003).

Já no tipo II de governança de múltiplos níveis o número de jurisdições não seria fixo nem limitado, podendo operar em níveis variáveis de escala (*flexible design*). A grande diferença é que a ênfase aqui é dada à tarefa/área específica (educação, habitação, transporte etc.) e não ao território (HOOGHE; MARKS, 2003).

Uma grande diferença entre os dois tipos é a ausência ou presença de pontos de interseção entre as esferas governamentais. No caso do tipo I, como as jurisdições estão “uma dentro do outra”, não há pontos de “compartilhamento” entre elas; já no tipo II há (HOOGHE; MARKS, 2003). Nesse sentido, já na sua estrutura o segundo tipo prevê situações em que é necessário compartilhar desde o lugar (geográfico) até a função, demandando, de certa forma, que a tomada de decisão passe por um “crivo coletivo”.

É interessante notar que para esses autores, apesar de algumas diferenças, ambos os “tipos” se propõem a pulverizar a autoridade de governos centralizados, trazendo a discussão para uma perspectiva mais local, tanto para pensar a articulação das esferas governamentais como a sua própria atuação.

Como bem pontuado por Stein e Turkewitsch (2008), a governança de múltiplos níveis está relacionada ao processo de evolução de um “[...] padrão cada vez mais complexo de formulação de políticas e de tomada de decisão autoritária no mundo fortemente integrado e globalizado de hoje” (p. 8; tradução nossa).

Governar, do ponto de vista da governança, é sempre um processo interativo porque nenhum ator, público ou privado, dispõe dos conhecimentos e recursos necessários para resolver sozinho os problemas (STOCKER, 1998, apud, LEVY, 2002, p. 180).

Decorre disso certa mudança na lógica e no formato do Estado, o qual passaria, então, a ser composto por atores estatais e não estatais, com interesses e poderes diversos. Essa configuração demandaria uma estrutura

sustentada por redes de parceiros, que poderiam ser públicos – estatais e não estatais – e privados (PETERS; PIERRE, 2001, apud STEIN; TURKEWITSCH, 2008). Sendo assim

Se “a reforma”, entendida como uma intervenção sistêmica de caráter amplo e global, teve um passado bastante questionável, colocar atividades voltadas para o nível micro e médio de mudanças e melhorias da administração pública como objeto de estudo (...) traz à baila um conjunto muito diferente de exemplos para a discussão (SPINK, 2005, p. 159).

Em outras palavras, o autor propõe que a administração pública faça parte do todo, portanto, esteja inserida nas experiências e práticas cotidianas “[...] como parte integrante – e não como algo independente – das contradições do desenvolvimento”. Isso, por sua vez, “[...] pode fornecer um ponto de partida alternativo” (SPINK, 2005, p. 168), apontando uma linha muito interessante para se pensar possíveis caminhos que favoreçam a cooperação e a coordenação entre atores, seu envolvimento e as relações que estabelecem cotidianamente.

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, vem ganhando força o tema de “governança” que pretende caracterizar as novas tendências da administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente relacionadas à necessidade de mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais (FREY, 2010, p. 269).

Nesse sentido, há uma corresponsabilização entre os diversos atores envolvidos. Implica dizer que promover a melhoria da qualidade de vida da população em geral não seria responsabilidade exclusiva dos governos, devendo ser compartilhada “[...] entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da sociedade” (FREY, 2010, p. 269). Assim, a função da “governança pública” seria mobilizar tais atores e criar arranjos institucionais que possibilitassem a troca interativa entre as partes (FREY, 2010). Na definição de Bavink e Kooiman (2005):

Governança é o conjunto de interações públicas e também privadas, tomadas para resolver os problemas da sociedade e criar oportunidades. Ela inclui a formulação e a aplicação de princípios orientadores dessas interações e cuidados, para as instituições que as possibilitem (p. 17 – tradução nossa)²³.

Aqui a palavra interação é o elemento mais importante a ser considerado quando se pensa em governança, implicando, nesse caso, “[...] a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações dos diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade, dinâmica e complexidade (...) possam ocorrer” (FREY, 2007, p. 139).

O desafio, portanto, estaria relacionado à capacidade dos governos de “governar interações”, exigindo deles “[...] preocupar-se, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança” (FREY, 2007, p. 139).

Nesse sentido, a preocupação com a estrutura é tentar “[...] influenciar e dimensionar as estruturas de participação em que se dá o processo de negociação política”; e no que diz respeito à intencionalidade “[...] identificar e negociar amplamente as imagens mentais e os padrões normativos e norteadores da governança” (KOOIMAN, 2002, apud FREY, 2007, p. 140). Ou seja, para esses autores a interação deve também acontecer a partir de maior participação popular na governança dos fenômenos.

Frey (2007) ressalva que quando o fenômeno está inserido em um sistema político-administrativo complexo, com diversos níveis de governo envolvidos, maiores são as chances de haver conflitos e de os objetivos diversos serem ignorados, principalmente em “[...] contexto de forte compartimentalização político-administrativa” (p. 140) – caso do federalismo no Brasil. Assim, para o autor, ao mesmo tempo em que os arranjos de governança podem reduzir o que ele chama de “externalidades negativas” das políticas públicas, “[...] podem impulsionar externalidades positivas através de mobilização integrada das ‘sustentabilidades’ econômica, social,

²³ No original: “Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create societal opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them.”

ecológica e política” (p. 140).

Para tanto, a governança pública deve dispor de alguns princípios, classificados pelo autor como fundamentais:

[...] a valorização de relações horizontalizadas e informais, a abertura de políticas públicas para os diversos *stakeholders* afetados pelas políticas em questão, sobretudo para os setores sociais mais frágeis e menos organizados, a formação de redes de atores, buscando consensos, e uma maior interatividade (FREY, 2010, p. 282).

Cabe ressaltar, no entanto, que essa interatividade entre atores distintos (ou não) não acontece com tanta facilidade. E, sendo esse justamente o principal “nó” de toda a discussão, como fazer para que haja interação e que ela seja de fato colaborativa? Em seu estudo sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista, Lippi (2012) aponta oito fatores que favorecem a governança e a governabilidade de arranjos colaborativos, dando destaque para três deles: (i) a cooperação entre os atores (entendida como a vontade deles em cooperar entre si); (ii) a existência de um assunto comum ou organizador (responsável pela mobilização e coesão do grupo – “objetivo comum”); e (iii) recursos financeiros. Esses, segundo a autora, seriam os principais propulsionadores de formas cooperativas de organização.

A boa alternativa é um tipo exigente e difícil de cooperação; ela tenta reunir pessoas de interesses diferentes ou conflitantes, que não se sentem bem em relação umas às outras, que são desiguais ou simplesmente não se entendem. O desafio consiste em reagir aos outros nos termos deles. É o desafio de toda gestão de conflitos (SENNETT, 2012, p. 16).

Nesse sentido, pensar a governança exigiria pensar soluções a partir dos processos sociais e dos movimentos que estão acontecendo, ou seja, observar outras possibilidades de relação entre os atores e, principalmente, entre diversos e diferentes atores presentes no contexto.

3.3 FORMAS DE COOPERAÇÃO

As pessoas que não observam não podem conversar (...) Ouvir bem exige outro conjunto de habilidades, a capacidade de atentar de perto para o que os outros dizem e interpretar antes de responder, conferindo sentido aos gestos e silêncios, tanto quanto às declarações. Embora talvez precisemos nos conter para observar bem, a conversa que daí resultará será enriquecida, mais cooperativa, mais dialógica (SENNETT, 2012, p. 26).

Existem diversas formas de organização, constituição e funcionamento de arranjos cooperativos. Eles podem ser verticais (entre atores de diferentes níveis hierárquicos), horizontais (entre atores do mesmo nível hierárquico) ou mistos – nesses casos, segundo Alves, Brandão e Costa (2005), definidos como a “[...] relação que se estabelece entre os arranjos verticais e os governos supralocais” (p, 12). Em sua configuração, os arranjos podem envolver atores das três esferas de governo (União, Estados e municípios) e também da sociedade (setor privado, terceiro setor, sociedade civil organizada etc.). Percebe-se, portanto, que há um leque considerável de possibilidades de formato, de propósito e de funcionamento para que a cooperação aconteça.

No Brasil, hoje, a forma mais “comum” de arranjos cooperativos ocorre entre municípios. A Constituição reconhece três tipos de arranjos intermunicipais: (i) as regiões metropolitanas (RM); (ii) as regiões integradas de desenvolvimento (RIDE); e (iii) os consórcios (SPINK, 2005b). Cada um com especificidades, possibilidades e limites próprios.

Segundo o autor, o primeiro “formato” reconhecido legalmente no país foram as RM, surgidas na década de 1970, durante o regime militar (1964-1985). Foram concebidas *a priori* por iniciativa do governo federal com o intuito de criar regiões de “comunidades socioeconômicas”. No entanto, “[...] dada a força integradora da expressão, seu papel foi restrito à manutenção de serviços comuns, uma clara reflexão sob a ótica municipalista” (CLEMENTE; SPINK; TEIXEIRA, 2009, p. 457-458). Em 1973

foram criadas pela União as nove²⁴ primeiras regiões metropolitanas, que existem até hoje.

Após a promulgação da Constituição, em 1988, a responsabilidade pela criação das RM passou a ser dos governos estaduais (ainda via lei complementar), que deram continuidade à criação dessas regiões, de tal forma que atualmente existem 34 RM no Brasil (ABRUCIO, 2010b). Contudo, cabe ponderar que, apesar de ter passado da União para os Estados, aparentemente em um processo de maior descentralização, o caráter impositivo se manteve, não dando aos municípios nem mesmo a opção de participar ou não da região estabelecida pela lei (SPINK, 2005b).

As regiões integradas de desenvolvimento, apesar de mais recentes, também nasceram por iniciativa da União e seguem a legislação federal. De acordo com o Ministério da Integração Nacional²⁵, as RIDE são redes de cooperação, as quais envolvem mais de uma unidade da federação, tendo, assim, uma ação mais ampla do que as RM. Seu objetivo principal é a articulação entre as esferas de governo com o intuito de promover o desenvolvimento de determinados territórios, que, assim, “[...] acabam conseguindo prioridade no recebimento de recursos públicos destinados à promoção de iniciativas e investimentos que reduzam as desigualdades sociais e estejam de acordo com o interesse local.”²⁶ Existem hoje no país três RIDE: i) Petrolina-Juazeiro, formada por oito municípios de Pernambuco e Bahia; ii) Grande Teresina, com 14 cidades do Piauí e Maranhão; e iii) Distrito Federal e Entorno, composta por 22 municípios de Goiás e Minas Gerais.

Paralelamente a esse movimento decorrente da União, vem surgindo no país outras formas de “cooperação intermunicipal” (consórcios, associações, agências etc.) como alternativa para viabilizar os serviços e que “podem auxiliar na racionalização das atividades e na organização das administrações municipais” (CRUZ, 2011, p. 3). Diferentemente das RM e das RIDE, que surgiram a partir de uma ação impositiva dos governos federal e estaduais, os consórcios foram criados por iniciativa (espontânea) dos

²⁴Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo (SPINK, 2005b).

²⁵Disponível em: <http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides>. Acesso em: 11 dez. 2013.

²⁶ Todas as informações foram obtidas no *site* oficial, descrito na nota anterior.

próprios municípios, que viram na cooperação horizontal uma maneira de unir forças para pensar soluções para problemas comuns (CRUZ, 2002).

As primeiras experiências de consórcios surgiram entre os anos 1960 e 1980, majoritariamente no estado de São Paulo. Tinham, *a priori*, a forma de “associações ou de pactos” que instrumentalizavam a união entre municípios com o propósito principal resolver problemas e implementar ações de interesse comum (CRUZ, 2002, apud de CRUZ; TEIXEIRA, 2013).

Os consórcios são uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais (...). É uma ‘parceria’ baseada numa relação de igualdade jurídica na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância (CRUZ, 2002, apud de CRUZ; TEIXEIRA, 2013, p. 5).

Apesar de reconhecidos constitucionalmente, “[...] até a década de 1990, não havia legislação que contemplasse a formação de consórcios entre municípios” (LACZYNSKI, 2012, p. 26). Essa discussão começa a aparecer mais claramente com o artigo 241 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que traz três novidades:

Em primeiro lugar, ela introduz a própria ideia de Consórcio Público; até então, os consórcios intermunicipais brasileiros só podiam se formalizar com personalidade jurídica de direito privado. Embora a lei dos consórcios públicos só tenha sido aprovada sete anos depois, esta é a primeira vez em que aparece na legislação menção aos consórcios com personalidade jurídica de direito público. Em segundo lugar, vale ressaltar a permissão aos consórcios de gerirem serviços públicos. E, finalmente, a EC nº 19 permite que os consórcios sejam estabelecidos não apenas entre municípios, mas também entre estados e entre municípios, estados e União (LACZYNSKI, 2012, p. 26).

Como apontado pela autora, os consórcios públicos foram de fato institucionalizados apenas em 2005, com a Lei nº 11.107, que determina o aparato legal, as especificações, as normas e as regras de funcionamento. Cabe ressaltar que no período pós-constitucional as experiências de cooperação intermunicipal via consórcio aumentaram sensivelmente. Porém, como bem destacado por Cruz (2011, p. 4)

[...] em função da diversidade existente na realidade brasileira, **não existe um modelo único a ser adotado no País como um todo**. Cada realidade deve encontrar o seu referencial. Os consórcios são **uma** das formas que os municípios têm encontrado de se associar com um objetivo ou interesse comum (grifos da autora).

O Brasil é tão diverso e extenso que, mesmo com legislação específica, a constituição do consórcio público não pode ser limitada a um único modelo ou formato nacional. Assim, é possível criar uma estrutura e uma forma organizacional de acordo com as realidades e especificidades dos envolvidos no projeto de CP (CRUZ, 2002), desde que preservadas as determinações gerais previstas na lei.

Os consórcios intermunicipais têm sido usados como “[...] um instrumento parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e têm se colocado como alternativa para a racionalização do modelo de gestão” (CRUZ, 2002, p. 199). Hoje, os consórcios existem em diversas áreas no país, contudo estão mais presentes nas áreas de saúde, recursos hídricos, manejo do lixo/resíduos sólidos e esgoto (SPINK, 2005b; CRUZ, 2002).

De acordo com Laczynski (2012), a educação também possui um número considerável de municípios que fazem parte de algum consórcio. Em seu trabalho, a autora contabiliza 398 municípios integrantes de consórcios de temática educacional, considerando apenas os de natureza intermunicipal. Porém, Laczynski pondera que “[...] além deles, são 1.213 e 1.024 municípios que participam de consórcios com governo estadual e governo federal, respectivamente.” (2012, p. 73).

Outro ponto interessante é o fato de que há ainda um predomínio de experiências consorciativas entre municípios de pequeno porte, majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste do país (LACZYNSKI, 2012).

Além desses três arranjos reconhecidos pela Carta Magna, há no Brasil outros formatos voltados à cooperação. Os Arranjos Produtivos Locais (APL), mais associados à política econômica, foram originalmente pensados como um instrumento para tal. Segundo Costa (2010), quando os APL surgiram, na década de 1990, a ideia inicial e a justificativa advinham da

industrialização, das mudanças e transformações, principalmente econômicas, produzidas pelo processo histórico do capitalismo.

Um APL pode ser entendido como um grupo de agentes “orquestrados” por um grau de institucionalização explícito ou implícito ao aglomerado que buscam como finalidade harmonia, interação e cooperação não esquecendo, vale repisar, que estes elementos ocorrem num ambiente competitivo, no qual há sujeitos com distintos graus de poder e com projetos territoriais diversos e muitas vezes antagônicos (COSTA, 2010, apud CRUZ; TEIXEIRA, 2013, p. 5).

Os outros dois são os arranjos territoriais e os comitês de bacias hidrográficas, mais recentes, que começaram a surgir em 2004 e 1997, respectivamente. Ambos estão sob a responsabilidade (de criação e coordenação) da União²⁷.

Há ainda outras formas de arranjos colaborativos intermunicipais, como “[...] associações, as agências, os fóruns, as empresas, as autarquias, as redes e as câmaras intermunicipais, que também têm auxiliado os municípios na solução de problemas comuns que transcendem a esfera de um único município” (ALVES; BRANDÃO; COSTA, 2005, apud CRUZ; TEIXEIRA, 2013, p. 6).

De qualquer forma, o que é importante ressaltar é que existe um movimento interessante e notável no contexto brasileiro de surgimento de novas formas de se pensar e organizar a nossa sociedade e o país, apontando para caminhos nos quais a colaboração entre os envolvidos não só é desejável, ela é também pré-requisito. O formato, o funcionamento e a composição variam, mas o propósito converge: “[...] um instrumento bastante interessante para o fortalecimento dos municípios, principalmente diante do desafio que tem enfrentado a partir de uma maior responsabilização pela oferta dos serviços públicos (de qualidade)” (CRUZ; TEIXEIRA, 2013, p. 6).

Batista (2002) apresenta três fatores principais para o surgimento e o crescimento de experiências cooperativas entre municípios brasileiros:

O primeiro diz respeito ao processo de consolidação da democracia que ganha espaço e avança no sentido de construção de alguns consensos básicos sobre a importância

²⁷ Para mais detalhes consultar (CRUZ; TEIXEIRA, 2013).

da sociedade controlar não só os recursos públicos que estão nas mãos do Estado, mas também pela necessidade de fiscalizar a forma de aplicação dos mesmos, visando assegurar eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos. O segundo está vinculado ao processo de reformas estruturais pelas quais o Estado Brasileiro passou ao longo da década de 90 (...) E o terceiro é a constatação da existência de um movimento vigoroso na sociedade brasileira de exercício de cidadania, que se manifesta de múltiplas formas (BATISTA, 2002, apud CRUZ; TEIXEIRA, 2013, p. 6).

A intensificação desses arranjos cooperativos acompanha os movimentos recentes da sociedade brasileira e, sem dúvida, traz novas possibilidades e soluções para problemas “antigos” – tais como a nossa baixa articulação e cooperação intergovernamental. Não obstante, apresentam também desafios, dentre os quais o principal (ou o “fator-chave”) é como de fato tornar a junção de atores, interesses e expectativas diversos em uma união colaborativa. Nesse sentido:

[...] o teste da ação conjunta deve estar em seus efeitos concretos na vida cotidiana, e não em um resultado eventual como as promessas das diretrizes políticas. Que papel deveria representar a cooperação frente a frente na moldagem da experiência cotidiana? (SENNETT, 2012, p. 69).

3.4 A DISCUSSÃO DE TERRITÓRIO

A realidade do homem moderno é recheada de solidão, individualismo e de uma lógica mercantil-consumista que sufoca cada vez mais o seu lado poético, a sua imaginação criadora. Solitário como nunca, o homem moderno perdeu assim o sentido do comunitário, do solidário, do fraterno. E quando o busca, o faz sem critério, acriticamente, através de identidades as mais disparatadas, e nas mais diversas escalas (...) Quando estas identidades são elaboradas ou se reforçam através de um território, ou seja, de um espaço “sob controle”, delimitado e dominado (além de simbolicamente apropriado), surgem fronteiras que, na defesa de uma alteridade negada ou quase inteiramente cooptada pelo capitalismo e a modernização tecnológica da sociedade de consumo, impedem qualquer diálogo e às vezes até mesmo o contato com o outro. Tratando como mero número de uma massa ou narcisisticamente encerrado em seu casulo pretensamente “autêntico”, o homem se desterritorializa, se desqualifica e perde inclusive sua identidade com a natureza, alimento maior para recriação simbólico-poética do/com o mundo (HAESBAERT, 1997, p. 29).

Além (ou até mesmo antes) de se pensar a organização, o formato legal ou a institucionalização de formas cooperativas e de práticas que apresentem alternativas para se pensar as políticas públicas e a própria maneira de convivência/relações que se estabelecem entre todos os envolvidos, vale a pena olhar para o local de onde vêm esses atores e que formam um determinado contexto. Qual a sua percepção do seu espaço, da sua atuação? E qual sua relação com aquilo que está à volta?

Como bem colocado por Haesbaert (2012), “[...] não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo tempo inseri-los num determinado contexto geográfico ‘territorial’” (p. 20). Nessa perspectiva, nos deparamos então com as seguintes perguntas: o que é um território? Quais suas características essenciais? O que o delimita e o define?

Para Haesbaert (2004), a discussão começa na própria origem etimológica de território, que traz já uma “[...] dupla conotação material e simbólica”, uma vez que “[...] aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-territor* (terror, aterrorizar)” (p. 1). Assim sendo, completa o autor, a origem do termo traz uma perspectiva de “medo/terror” relacionada à ideia de “[...] dominação (jurídico-política) da terra (...) especialmente para aqueles que, com essa dominação, ficam aliados da terra, ou no ‘*territorium*’ são impedidos de entrar.” (p.1) Contudo, ao mesmo tempo, traz uma perspectiva identitária uma vez que “[...] para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação positiva e a efetiva ‘apropriação’” (p. 1).

Essa discussão de que o território está associado a poder e/ou apropriação, sendo percebido como algo mais material e/ou mais simbólico, é bastante presente principalmente no campo da geografia. Implica dizer que, assim como muitos outros conceitos, não há um consenso único ou apenas uma definição a respeito do conceito de território e as abordagens variam de acordo com as perspectivas de cada autor. Apesar disso, é possível notar certa semelhança entre algumas visões/definições do conceito de território, que para Haesbaert e Limonad (2007, p. 45) são “(...) distintas formas de fusão de ao menos três dimensões: jurídico-política, (sempre mais enfatizada), a cultural e a econômica.”

Cada uma dessas vertentes traz elementos importantes para se pensar um território e são descritas no quadro 3 a seguir.

QUADRO 3- As abordagens conceituais de território em três vertentes básicas.

Dimensão privilegiada	Concepções correlatas	Concepção de território	Territorialização	
			Principais atores/agentes	Principais vetores
Jurídico-política	Estado-nação, fronteiras políticas e limites político-administrativos	Um espaço delimitado e controlado sobre/por meio do qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal	Estado-nação, diversas organizações políticas	Relações de dominação política e regulação
Cultural(ista)	Lugar e cotidiano, identidade e alteridade social, cultural e de imaginário	Produto fundamentalmente da apropriação do espaço feita através do imaginário e/ou da identidade social	Indivíduos, grupos étnico-culturais	Relações de identificação cultural
Econômica	Divisão territorial do trabalho, classes sociais e relações de produção	(Des)territorialização vista como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho	Empresas (capitalistas), trabalhadores e Estados, enquanto unidades econômicas	Relações sociais de produção

Fonte: adaptado de HAESBAERT; LIMOND (2007)

Haesbaert (2001) pondera que, além dessas três vertentes, pode-se acrescentar ainda uma perspectiva naturalista “[...] em que se utiliza a noção de território com base nas relações sociedade-natureza, especialmente no que se refere ao controle e usufruto dos recursos naturais” (p. 1770).

É interessante ressaltar que, apesar de distintas, quando sobrepostas ou percebidas como complementares as dimensões compõem uma perspectiva mais integrada do território. Dessa maneira, os “[...] elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações socioespacial, ou seja, compõem efetivamente uma territorialidade ou uma espacialidade complexa” (HAESBAERT, 2002, apud BARBOSA, T. et al.; 2004).

Nesse sentido, pode-se entender que um território é formado por diversas “territorialidades”, de tal maneira que é preciso levar em consideração os territórios geográfico, político e cultural que foram construídos e ali existem.

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade, esta não provém do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com ele mantemos. O cimento regional obtém-se tanto via solidariedade orgânica, quando o essencial da divisão do trabalho é praticado na área, como via solidariedade funcional regulada, isto é, quando a coesão das pessoas – por intermédio da produção social, do provimento de bens e serviços sociais e da circulação social – exige a interferência de dados especificamente institucionais, que se superpõem aos dados propriamente produtivos e asseguram o posicionamento social (SANTOS, 2012, p. 82).

Nessa perspectiva o significado ou a conceitualização de território ultrapassa a “noção” de espaço geográfico, de um determinado “local/ponto no mapa”. Envolve pensar também as relações sociais que se estabelecem nos espaços – atentando principalmente para as relações de poder e de controle – e a forma como o território é apropriado e percebido por aqueles que dele fazem parte.

Deve-se ainda considerar o processo histórico pelo qual o território tenha passado, pois as transformações que acontecem na sociedade interferem na forma como ele é organizado, nas espacialidades e singularidades, por sua vez “[...] resultados das articulações entre sociedade, espaço e natureza” (BARBOSA, T. et al.; 2004, p. 7)

Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes (SANTOS, 1996, apud BARBOSA, T. et al., 2004).

Souza (2012), seguindo a mesma linha de que o território tem “movimento”, ou seja, passa por transformações ao longo dos anos,

acrescenta ainda a questão das escalas. O autor observa que, na maioria das vezes, “[...] a palavra território evoca o ‘território nacional’ e faz pensar no Estado (...) em grandes espaços, em sentimentos patrióticos, em governo, em dominação, em guerras” (p. 81). Contudo, para ele essa associação é equivocada, já que “[...] territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada à internacional (...) são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes” (p. 81). Nesse sentido, para Souza territórios podem “[...] ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica cíclica” (p. 81).

Haesbaert (2011, p. 1771) diz que é possível, então, afirmar

[...] que o território é ao mesmo tempo um recurso ou instrumento de poder e um valor (...) valor esse que vai além do simples valor de uso ou de troca, estendendo-se pela valorização simbólica, identitário-existencial. Rompe-se assim a divisão entre território político e território de identidade (...) já que se confundem o território enquanto recurso político e enquanto estratégia identitária.

Nesse sentido, uma das maneiras de entender e olhar para territórios é distingui-los “[...] de acordo com os sujeitos que os constroem” (HAESBAERT, 2004, p. 3); esses sujeitos podem ser indivíduos, empresas, grupos sociais, o próprio Estado ou qualquer outra organização. Os motivos que levam cada um desses atores sociais a controlarem o espaço variam de acordo com “[...] a sociedade ou cultura, o grupo e, muitas vezes, com o próprio indivíduo. Controla-se uma ‘área geográfica’, ou seja, o ‘território’, visando ‘atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos’” (SACK, 1986, apud HAESBAERT, 2004, p. 3).

Assim como cidadania e cultura formam um par integrado de significações, assim também cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos. **A cultura, forma de comunicação do indivíduo e do grupo com o universo, é uma herança, mas também um reaprendizado das relações profundas entre o homem e seu meio, um resultado obtido por intermédio do próprio processo de viver.** Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, do qual é o cimento (SANTOS, 2012, p. 81 – grifos nossos).

Para Haesbaert (2004) o território será sempre composto por uma combinação entre funcionalidade e simbolismo, uma vez que “[...] exercemos domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir ‘significados’” (p. 3). O autor ainda faz uma ressalva importante, que é o fato de que para alguns, principalmente os mais “[...] destituídos de seus recursos materiais”, o território é mais do que uma propriedade, mais do que “ter” é “ser”; assim sendo, é no contexto dessas pessoas que “[...] aparecem formas as mais radicais de apego às identidades territoriais” (p. 4).

A partir disso, o autor criou dois “tipos ideias” para investigar os territórios, com as seguintes características²⁸:

QUADRO 4 – Tipos ideais para investigar territórios.

Território funcional	Território simbólico
Processos de dominação	Processos de apropriação
Territórios da desigualdade	Territórios da diferença
Território sem territorialidade (empiricamente impossível)	Territorialidade sem território (ex.: “Terra Prometida” dos judeus)
Princípio da exclusividade (no seu extremo: unifuncionalidade)	Princípio da multiplicidade (no seu extremo: múltiplas identidades)
Território como recurso, valor de troca (controle físico, produção, lucro)	Território como símbolo, valor simbólico (“abrigo”, “lar”, segurança afetiva)

Fonte: adaptado de HAESBAERT (2004)

Todos esses fatores são apresentados como relevantes para a observação e análise de um território. Entretanto o autor ressalta que é de igual importância (e talvez pré-requisito) observar os movimentos das pessoas e dos espaços para conseguir compreender as “características” (funcionais e simbólicas) dos territórios:

Mais recentemente, nas sociedades ‘de controle’ ou ‘pós-modernas’ vigora o controle da mobilidade, dos fluxos (redes) e, conseqüentemente, das conexões – o território passa então, gradativamente, de um território mais ‘zonal’ ou de controle de áreas para um ‘território-rede’ ou de controle de redes. Aí, o movimento ou a mobilidade passa a ser um elemento fundamental na construção do território (HAESBAERT, 2004, p. 5).

Isso porque é justamente a mobilidade²⁹ um dos fatores que, hoje, permite identificar um território. Segundo Haesbaert (2012, p. 281), “[...] o

²⁸ Vale ressaltar que como tipologia são os dois extremos, muito raro – talvez quase nunca – são encontrados territórios “puros” em relação a cada um dos tipos (funcional e simbólico).

território não é apenas ‘coisa’, conjunto de objetos, mas, sobretudo, ação, ritmo, movimento que se repete”. E nesse sentido:

Se o território hoje, mais do que nunca, é também movimento, ritmo, fluxo, rede, não se trata de um movimento qualquer, ou de um movimento de feições meramente funcionais: ele é também um movimento dotado de significado, de expressividade, isto é, que tem um significado determinado para quem o constrói e/ou para quem dele usufrui (HAESBAERT, 2012, p. 281).

A partir dessa perspectiva, é possível identificar “quatro grandes fins” ou objetivos da territorialização, de acordo com a forma que os atores sociais se relacionam e se apropriam daquele contexto: (i) abrigo físico, fonte de recursos materiais ou meio de produção; (ii) identificação ou simbolização de grupos através de referentes espaciais (a começar pela própria fronteira); (iii) disciplinarização ou controle através do espaço; e (iv) construção e controle de conexões e redes (HAESBAERT, 2004). Percebe-se, assim, uma multiplicidade de territórios, ou uma variedade razoável de possibilidades conforme a finalidade (construída) daquele território.

O autor pondera ainda que “[...] uma marca fundamental é, ao lado da existência de múltiplos tipos de territórios, a vivência cada vez mais intensa daquilo que denominamos de multiterritorialidade” (HAESBAERT, 2004, p. 6). Nesse sentido, acrescenta o autor:

O território, como espaço dominado e/ou apropriado, manifesta hoje um sentido multiescalar e multidimensional que só pode ser devidamente apreendido dentro de uma concepção de multiplicidade, de uma multiterritorialidade. E toda ação que efetivamente se pretenda transformadora, hoje, necessita, obrigatoriamente, encarar esta questão: ou se trabalha com a multiplicidade de nossos territórios, ou não se alcançará nenhuma mudança positivamente inovadora (...) Pensar multiterritorialmente é a única perspectiva para construir uma outra sociedade, ao mesmo tempo mais universalmente igualitária e mais multiculturalmente reconhecadora das diferenças humanas (p.19).

²⁹ Contudo cabe ponderar que “(...) a possibilidade de usufruir de uma maior mobilidade é um fato, mas a mobilidade é também um instrumento de poder extremamente diferenciado e que não pode ser sobrevalorizado, pois sabemos não só da enorme desigualdade no acesso a diferentes velocidades e tipos de deslocamento, como também de como o deslocamento rápido de uns afeta o tipo de descolamento (e acesso a recursos) de outros” (HAESBAERT, 2012, p. 300).

Assim sendo, pensar as experiências de arquiteturas territoriais exige toda essa multiplicidade de lugares, camadas, movimentos, pessoas e percepções. É justamente da maneira como toda essa diversidade dialoga entre si que vem a riqueza de se pensar a educação por território.

3.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Cada uma das partes que compõem este capítulo traz elementos importantes que nos ajudam a pensar os casos empíricos. Conhecer o funcionamento e os entraves do nosso federalismo nos ajuda a compreender a estrutura macro e os gargalos para os quais as próprias experiências trazem possibilidades e apontam caminhos, favorecendo, assim, maior cooperação e interação entre um conjunto de atores também “ampliado”.

Porém, uma vez formado esse “grupo coletivo”, é preciso atentar para a maneira pela qual se dará a sua “governança”. Surge então a necessidade de pensar não só a disposição dos atores em cooperar (disposição cooperativa), mas a forma como se dará essa cooperação para que ela seja de longo prazo, levando em consideração a multiterritorialidade de cada lugar.

No entanto, o que talvez seja mais importante e comum nas discussões aqui feitas é o fato de que em todas aparece o fator “humano”. São as pessoas e a maneira como se relacionam e se dispõem (ou não) a cooperar que faz toda a diferença.

Nesse sentido, as experiências educacionais de arquiteturas territoriais colaborativas surgem não só como alternativa de cooperação entre municípios que podem contribuir bastante para se efetivar formas de fortalecer o regime de colaboração, mas também como uma maneira de se (re)pensar as relações entre os atores envolvidos com a educação, de modo a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino público no país.

4 O TERRITÓRIO QUE SURTIU ANTES DOS MUNICÍPIOS

A constituição do Território Colaborativo Chapada Diamantina³⁰ (BA) teve como premissa a “[...] Rede Colaborativa de Aprendizagem entre Municípios”, que é orientada “[...] para a profissionalização dos educadores e gestores da educação”, sendo essa a principal estratégia meio para atingir a meta desse território colaborativo, que é “[...] ter 100% de estudantes até os 8 anos de idade lendo e produzindo textos” (INSTITUTO CHAPADA DE EDUCAÇÃO E PESQUISA, 2013).

Trata-se de um território colaborativo formado por 15 municípios, com 16 anos de história e características peculiares, descritas em detalhes ao longo deste capítulo, estruturado da seguinte maneira: abrimos as seções com INÍCIO/GÊNESE, que conta a história de toda a experiência, dos seus primórdios e suas concepções iniciais até chegar à estrutura e aos envolvidos atuais. Em seguida fazemos a sua “caracterização” apresentando dados e indicadores dos municípios que compõem o território, contextualizando a realidade na qual a experiência está inserida. A próxima seção detalha o seu funcionamento e suas características específicas, apontando algumas possibilidades de transformação a partir dessa experiência, seguida das considerações.

4.1 INÍCIO/GÊNESE

Localizado no interior do estado da Bahia, na região das cadeias montanhosas da Chapada Diamantina, o Território Colaborativo Chapada teve sua primeira “semente” plantada em 1997, no município de Palmeiras.

Cybele Amado de Oliveira³¹, então professora do Colégio Estadual de Caeté-Açu (distrito palmeirense), notava que a situação educacional local era, segundo ela, “*caótica*”. Ela conta que, ao longo de seis anos, presenciou um cenário desolador: os alunos chegavam ao ensino fundamental II

³⁰ Nesse caso, vamos nos referir ao “Arranjo de Desenvolvimento” como “Território Colaborativo”, pois os participantes da experiência se autoneameiam dessa forma, mantendo a nomenclatura usada por eles.

³¹ Diretora executiva e presidente do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), foi entrevistada no dia 09/08/2013.

“analfabetos funcionais ou analfabetos mesmo”, o que demonstra que havia um problema na base, que se propagava por todo o ciclo escolar. Na tentativa de contribuir para a melhoria das condições de ensino e aprendizagem dos alunos da região, Cybele resolveu criar uma ação, inicialmente nomeada “Programa de desenvolvimento e auxílio ao professor”.

Esse primeiro programa, então, foi enviado por ela a várias organizações. A Fundação Abrinq – representada por Cristina Meirelles (hoje membro da Assembleia Geral do Instituto Chapada) interessou-se pela proposta, com uma ressalva: trabalhar não só com os alunos específicos (aqueles com maior dificuldade de aprendizagem), mas também com os professores da rede de ensino, com vistas à ampliação do escopo do projeto, seus impactos e o número de crianças atendidas.

No ano seguinte (1998), agora com o nome de “Agentes da Educação”³², o programa foi implantado. Segundo Aureo Augusto³³, num primeiro momento, *“[...] a proposta foi aceita (e desejada) pelos professores rurais apenas, os da sede não aderiram ao programa.”*

Cláudia Vieira dos Santos³⁴ explica que, do ponto de vista jurídico,

“[...] o projeto nasceu na Associação de Pais, Educadores e Agricultores [uma vez que] toda parte jurídica e financeira acontecia via associação, da qual Aureo, Cybele e Nininho³⁵ eram membros.”

Percebe-se que a viabilização dessa experiência (desde seus primórdios) aconteceu por meio de uma parceria “mista”, envolvendo diversos atores, tanto externos quanto internos àquela região. Entre os de “dentro” estava a Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caeté-Açu, (que emprestava sua “personalidade jurídica” ao programa) e também a prefeitura de Palmeiras, à época representada por Rosa³⁶, secretária municipal de

³² Inspiraram-se no programa Estratégia Saúde da Família (ESF), do Ministério da Saúde, principalmente em razão da experiência de Aureo Augusto com os “agentes de saúde” na região.

³³ Médico no Distrito de Caeté-Açu e um dos fundadores do ICEP. Foi entrevistado em 04/08/2013.

³⁴ Vice-presidente e secretária executiva do ICEP, entrevistada em 04/08/2013.

³⁵ Nininho era o presidente da associação, à época, amigo de Cybele e Aureo e apoiador da “*causa educacional*” na comunidade. Deixou o cargo de presidente da associação para ser vereador, tendo voltado à função depois do mandato. Além disso, trabalha no setor de transporte na região, tendo sido o responsável pelos deslocamentos da pesquisadora pelo território, durante a pesquisa de campo, tendo por isso tido a oportunidade de conversar bastante.

³⁶ Usamos apenas o primeiro nome da secretária, pois os entrevistados não souberam nos informar o seu nome completo.

Educação, que garantia o transporte e a hospedagem dos professores e dos membros da Natura, durante as formações. O grupo era integrado também pela Fundação Abrinq, que, segundo Cybele, “[...] estava ali como uma ONG, mas, quem estava por trás era a Natura, via “Crer para Ver”³⁷. Dessa forma, a experiência já nasceu de uma mistura entre diversos atores: do setor público, do setor privado e da sociedade civil.

A parceria com o “Crer para Ver” consolidou-se e eles passaram a atuar da seguinte maneira: a Natura financiava o projeto; em contrapartida os municípios contratavam e formavam os coordenadores pedagógicos em suas respectivas redes de ensino. A ideia inicial era atender às cidades mais próximas do Vale do Capão³⁸. E já no primeiro ano de trabalho os resultados foram muito positivos:

[...] alta redução no índice de evasão (80%); considerável redução no índice de repetência (20%); aumento de 80% na frequência escolar; melhoria na qualidade da expressão escrita e oral dos alunos; avanços no plano de cargo e salários; reestruturação física das escolas (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012, p. 114).

Aureo Augusto conta que, ao final de dois anos de trabalho, foi organizada uma “feira da educação” em Palmeiras, na qual foram apresentados “[...] os resultados obtidos, as experiências, as pessoas e tudo que estava envolvido com o Programa.” A partir daí, outros municípios se interessaram pelo programa. Em 1999, em busca da melhoria da qualidade das escolas públicas da região, foi constituída uma parceria entre o comitê técnico do “Crer para Ver” e os gestores das cidades da Chapada Diamantina pertencentes à Direc 27³⁹ (Diretoria Regional de Educação) (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012).

³⁷ Criada em 1995, a linha Natura Crer Para Ver é composta de produtos não cosméticos cujo lucro é inteiramente investido em projetos educacionais. Disponível em: <<http://www.institutonatura.org.br/cpv/crer-para-ver/>>.

³⁸ Vale do Capão é o nome mais conhecido do distrito de Caetê-Açu, que está situado exatamente no meio das montanhas do vale.

³⁹ É interessante observar que à pergunta sobre a relação entre as diferentes esferas de governo, os entrevistados responderam que não havia qualquer relação sólida ou próxima, principalmente com o governo estadual. No entanto, na descrição feita pelos próprios atores locais, percebe-se uma aproximação dos municípios que segue ou que respeita a divisão estabelecida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia.

Segundo relatos, com o aumento da demanda o programa precisava ser ampliado e, de certa forma, reelaborado, pois aquela proposta feita por uma professora da rede pública de um distrito no Vale do Capão não era suficiente para contemplar toda uma região. A “semente havia sido plantada”, no entanto, para se transformar num programa gerador de verdadeira transformação seria preciso envolver mais pessoas. Novamente sob o protagonismo de Cybele Amado, outros importantes atores locais foram sendo convidados a participar da elaboração e construção de um “novo” programa. Ou seja, numa perspectiva colaborativa, aprimorar e tornar o que já havia sido proposto (e experimentado), o mais fiel possível ao contexto e à realidade de todos.

A partir daí, os secretários de Educação de Ibitiara, Iraquara, Novo Horizonte, Seabra, Palmeiras, Lençóis, Souto Soares, Mucugê, Boninal, Piatã, Boa Vista do Tupim e Jacobina⁴⁰ passaram a integrar o grupo que iria coletivamente (re)construir e dar origem ao programa atual.

“A gente passou um tempo na escrita desse projeto; todo mês a gente se encontrava, cada vez num município diferente. E Cybele ficava naquele papel de ir fazendo as revisões e ir encaminhando pra outros grupos de pessoas que iam nos dando suporte (...) a gente foi construindo esse projeto juntos, colaborativamente, os 12 municípios que na época estavam fazendo parte, sendo que cada município tinha um grupo de pessoas que seguiam na construção desse projeto. Então, aquela ideia de Caeté-Açu, que era só para um grupo pequeno de professores, ela tomou uma dimensão muito maior, porque agora ia envolver 12 municípios, ia envolver centenas de professores e milhares de crianças” (Gislainy Araújo Xavier de Andrade, supervisora técnica do ensino fundamental I de Ibitiara⁴¹.

Nesses encontros foram estipuladas as prioridades⁴² e elaborado um projeto, depois apresentado a toda a população (comunidade escolar e público geral), que pôde assim participar e debater as ações propostas, ou seja, compreender e se apropriar dele (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012). Os autores contam que foi, então, formada uma grande comissão pelos diversos

⁴⁰ Atualmente não integram mais o Território Chapada: Palmeiras, Boninal e Jacobina. As razões para que esses municípios deixassem o projeto não foram detalhadamente explicadas; no entanto os entrevistados informaram que, geralmente, o rompimento deve-se a questões financeiras e políticas. Mucugê, Piatã e Boa Vista do Tupim participam apenas da parte de mobilização.

⁴¹ Entrevistada no dia 06/08/2013.

⁴² Formação continuada de educadores, constituição de uma rede colaborativa pela educação e garantia de estudantes leitores e produtores de textos até os 8 anos de idade (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012,).

atores locais, de diferentes instâncias: professores, secretarias municipais de Educação, associações e representantes do programa “Crer para Ver”. Nesse contexto, surgiu, em 2000 o “Projeto Chapada”, que buscava melhorar a aprendizagem efetiva dos alunos do ensino fundamental I⁴³ das redes municipais de ensino da região, via formação continuada de professores, com foco principalmente em leitura e produção de texto.

Com o novo projeto as ações e a quantidade de atores envolvidos aumentaram muito. Ao longo dos três anos seguintes percebeu-se que, além dos professores, havia uma demanda clara por maior participação dos próprios coordenadores pedagógicos e dos diretores escolares em todo o processo. De fato, o programa havia tomando outra dimensão, muito maior do que a projetada nos primeiros anos de sua implantação. Com a expansão de público e alcance, o “Projeto Chapada” ganhou mais solidez e, conseqüentemente, seus resultados também se expandiram:

[...] avanço de mais de 15% nos resultados referentes à construção do sistema de escrita das crianças no primeiro e segundo ciclos escolares; redução de 10% no índice de evasão escolar; maior participação dos pais em reuniões organizadas pelas escolas; melhorias significativas na ambientação do espaço de sala de aula (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012, p. 116).

Cybele Amado conta que, no início, a gestão do projeto Chapada era compartilhada, sob responsabilidade do Grupo Gerenciador, que gerenciava todo o trabalho e o andamento das ações. Segundo ela, esse grupo era a “governança” do programa e formado pela própria Cybele, Aureo, a secretária Rosa (de Palmeiras) e vários outros titulares da pasta da Educação de municípios vizinhos.

A partir de 2005, com o aumento do reconhecimento local, o programa ampliou seu escopo, focando na “[...] consolidação de espaços de formação permanente nas escolas, por meio da construção de equipes colaborativas de trabalho” (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2012, p. 117). Com essa

⁴³ No começo voltado apenas para ensino fundamental I, em 2012 foi expandido também para a educação infantil. No final de 2013 estava sendo estudada a possibilidade de ampliar para o ensino fundamental II a partir de 2014.

ampliação novas estratégias de atuação foram inseridas no Território Colaborativo (Quadro 2).

Quadro 5 - Indicadores priorizados no Território Colaborativo Chapada, no primeiro encontro.

Oficinas pedagógicas para supervisores e diretores pedagógicos alocados nas secretarias de Educação
Oficinas pedagógicas para coordenadores pedagógicos do 1º ao 9º ano, com foco na leitura e na escrita
Ampliação da equipe de formadores, buscando formar formadores regionais
Seminários internos com o tema “Da sala de aula às políticas públicas”
Grupos quinzenais de análise e reflexão da prática com professores, coordenadores e diretores pedagógicos e escolares
Manutenção do acompanhamento sistemático das crianças por meio do desempenho escolar e de indicadores de permanência na escola
Desenvolvimento contínuo de projetos didáticos e atividades permanentes de leitura e escrita
Encontros avaliativos com a participação de todos os atores e parceiros

Fonte: adaptado de MEIRELLES; OLIVEIRA (2012)

Com a consolidação das ações, os resultados obtidos e o reconhecimento da comunidade o Grupo Gerenciador decidiu constituir-se como uma organização, reconhecida por lei e com identidade jurídica. Para tanto, em 2006 criou o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP).

4.1.1 O Surgimento e a Relação com o Instituto Chapada De Educação E Pesquisa

Segundo os entrevistados, o ICEP foi a forma institucional encontrada pelo grupo de atores da região para manter o programa (voltado para melhoria da aprendizagem dos alunos via formação de professores), funcionando, se solidificando e expandindo. Ao longo dos anos o grupo percebeu que era preciso ter outra personalidade jurídica, até então “emprestada” pela Associação de Pais, Educadores e Agricultores de Caetê-Açu, uma vez que ela não dava mais conta de contemplar todas as ações que estavam sendo realizadas no território.

O *site* do ICEP informa que a instituição é reconhecida como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O instituto é definido por seus gestores como “[...] uma rede capaz de mobilizar toda a comunidade escolar – de secretários municipais de educação a professores –

e que já conta com centenas de pessoas espalhadas em quase 30 municípios do Brasil, a maior parte deles situada na Chapada Diamantina”⁴⁴.

Os próprios integrantes do Território Colaborativo Chapada reconhecem o ICEP como um ator “*de dentro*”, que surgiu no território e dele faz parte. Contudo, mesmo tendo sido criado pelos atores locais, muitos dos quais representantes dos municípios, o ICEP é uma organização da sociedade civil e, portanto, não estatal. Assim, a relação que se estabelece entre os municípios e o instituto é de parceria, devendo, conseqüentemente, seguir a regulamentação e os processos indicados pela lei que regulamenta as OSCIP⁴⁵. Deve também estar em consonância com as determinações do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Por isso, o relacionamento entre o ICEP e as prefeituras é via Termo de Parceria, detalhado na legislação vigente.

Segundo Tiana Vilar Lin ⁴⁶, com frequência a maioria dos municípios entende que

“[...] a parceria com o ICEP deveria ser feita via licitação; no entanto, não há concorrência com instituto, não dá para colocar as especificações do projeto na licitação... ficaria muito estranho.”

Daí a melhor sugestão, para ela, é via inexigibilidade (de licitação)⁴⁷. Porém, muitos municípios têm receio de trabalhar com OSCIP, principalmente pelo fato de aplicar recursos públicos em uma organização do terceiro setor. Mas cabe ressaltar que o parecer do TCE baiano, enviado por Tiana Lins⁴⁸, reconhece como legítima a realização da parceria entre as prefeituras e o ICEP, reforçando ainda que ela pode ser consolidada via

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.institutochapada.org.br/quem-somos>>. Último acesso em: 01 out. 2013.

⁴⁵ Organizações da sociedade civil que fazem parte do terceiro setor, ou seja, não governamentais. De acordo com a legislação que regula as OSCIP, lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, se uma OSCIP quiser ser reconhecida como tal precisa constar em seu estatuto determinados pré-requisitos previstos e detalhados em lei. Esses serão analisados pelo Ministério da Justiça e, caso aprovados, a organização passará a receber a qualificação.

⁴⁶ Responsável pelo setor administrativo e financeiro do ICEP. Foi entrevistada pessoalmente em 05/08/2013; foi extremamente gentil em nos fornecer mais informações e esclarecer dúvidas por *email*, muitas vezes ao longo de todo o processo de construção desse item.

⁴⁷ De acordo com a CF, artigo 37, inciso XXI, a licitação é obrigatória, mas existem exceções; uma delas é a “licitação inexigível”, ou seja, quando houver inviabilidade de competição (artigo 25).

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>.

⁴⁸ O documento foi elaborado pelo TC em resposta a uma consulta de dois municípios parceiros do ICEP sobre formas de contratação.

inexigibilidade, licitação, concurso de projetos (visto como o meio mais adequado) e pregão.

A maioria dos municípios da Chapada Diamantina é de pequeno porte, portanto, dispõem de poucos recursos próprios. Por isso a dotação orçamentária para a parceria com o ICEP sai do Fundeb 40⁴⁹, sob a justificativa de aperfeiçoamento e formação continuada.

Tiana Lins explica que no Território da Chapada Diamantina *“[...]existem despesas que são específicas de cada município integrante do projeto e despesas que são rateadas entre todos os municípios integrantes.”* Ela relata que esse cálculo é feito anualmente pelo ICEP, que faz uma previsão orçamentária a partir de consultas aos próprios municípios que irão firmar o compromisso de fazer parte da rede no ano seguinte. No entanto, ela pondera, nem sempre a previsão está correta, pois há uma possibilidade de municípios desistirem ou ingressarem na rede ao longo do ano. De qualquer forma, diz Tiana, *“[...] com base nesta previsão fazemos o orçamento do território, com as despesas rateadas pelo número previsto de municípios, e o orçamento de cada município de acordo com a estrutura de trabalho, com base nas fases⁵⁰.”*

Tiana Lins faz uma ponderação muito relevante ao dizer que é:

“[...] Importante colocar que, no Território da Chapada, o orçamento geral do projeto é composto por recursos dos municípios e por recursos de parceiros privados – Instituto Natura para algumas coisas de [ensino] fundamental e estrutura fixa do ICEP e Instituto Península⁵¹, que financia 80% do trabalho com educação infantil do Território Chapada – e alguns custos também de estrutura do ICEP [...] Os municípios possuem total conhecimento de que o valor que pagam é ‘subsidiado’ pelos parceiros privados e que algumas despesas do território são rateadas por todos os municípios.”

⁴⁹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, formado majoritariamente por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos do Fundeb são colocados em um fundo “comum” e depois (re)distribuídos aos municípios e Estados de acordo com o número de alunos nas respectivas redes de ensino. Todos os recursos devem ser utilizados para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação pública básica, e cada ente federado deve distribuí-los de acordo com a oferta da sua rede. Do total arrecadado para cada esfera, pelo menos 60% deve ser investido na remuneração dos profissionais do magistério. A parcela restante (de no máximo 40%) pode ser aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A formação dos profissionais da rede faz parte dessas ações (determinadas por lei) para uso do Fundeb 40.

⁵⁰ Detalhamos as fases no item 3.1.1 dos anexos.

⁵¹ Esse parceiro surgiu bem depois, quando foi incluída a educação infantil, em 2012. Trata-se de uma parceria mais recente que, portanto, não fez parte do histórico inicial, que até este ponto ainda não havia sido citada. Porém, desde que se tornou parceiro passou a compor o território colaborativo.

Nesse sentido, o Instituto Chapada tem um modelo que contempla:

i) financiamentos dos próprios municípios, os quais cobrem os gastos diretamente relacionados às formações locais (hora e transporte da formação, certificado) e também alguns custos gerados pelas formações coletivas (mas que são rateados entre os municípios); e ii) financiamento dos parceiros privados (fundações, institutos e empresas), que cobrem os custos internos e de estrutura física do próprio ICEP.

Tiana Lins informa que as maiores despesas – ligadas diretamente à formação continuada dos próprios profissionais da educação dos municípios – são rateadas pelas prefeituras, o que acaba diminuindo o custo individual (por município) e viabilizando a sua possibilidade de participação nas formações. E essa é, indiscutivelmente, uma das grandes vantagens da experiência colaborativa.

De acordo com os membros do ICEP, a expectativa é criar uma estrutura interna de formação continuada dos profissionais da educação, e *“ensinar a ‘aprender a aprender’ constantemente e seguir aprendendo de uma forma autônoma”*, acentua Tiana. Implica dizer que os próprios funcionários do município passam a ser responsáveis pelas formações e, assim, os educadores estarão constantemente aprendendo.

“O trabalho não é de formação continuada; vai mais além. É um programa colaborativo que se expande para toda a cadeia dos funcionários da educação pública municipal. Quando um município renova a parceria e quer entrar no projeto, eles têm consciência de que é um programa que vai mais além da formação continuada” (Tiana Lins Vilar).

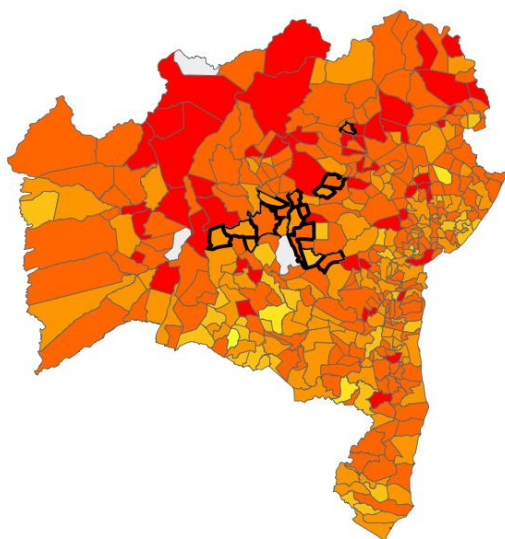
Atualmente o Território Chapada é composto por 15 municípios que, ao longo dos anos e por uma questão geográfica, foram distribuídos em três núcleos⁵²:

- **Núcleo de Seabra:** o mais “antigo”, foi formado em 2000 pelos municípios Boquira ⁵³, Ibitiara, Iraquara, Lençóis, Novo Horizonte, Seabra e Souto Soares.

⁵² Informações fornecidas por Cláudia Vieira dos Santos, vice-presidente do ICEP, em agosto de 2013.

⁵³ Ingressou na rede em 2013.

- **Núcleo de Andaraí:** foi formado em 2005, sendo composto por Andaraí, Itaetê, Marcionílio Souza e Wagner.
- **Núcleo de Tapiramutá:** criado em 2005, é integrado Bonito, Piritiba, Pindobaçu⁵⁴ e Tapiramutá.



Mapa 2 - Localização do Território Chapada⁵⁵.

Fonte: QEDu (www.qedu.org.br)

O ICEP coordena também outros dois territórios colaborativos: o **Território Semiárido**, também na Bahia e formado pelas cidades de Aramari, Pedrão, Teodoro Sampaio e Serra Preta; e o **Via Escola**, localizado em Pernambuco, composto por Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho.

Como o Território Chapada é o mais antigo e o mais consolidado até o momento, e em razão de limitações de alcance desta pesquisa, optamos por mantê-lo como foco da presente dissertação. Assim, ele e os municípios que o compõem são o recorte para as referências, a análise e as observações desta dissertação.

⁵⁴ Ingressou na rede em 2011, saiu e retornou em 2013.

⁵⁵ Cabe ressaltar que ao longo dos anos alguns municípios que ingressaram em 2000 se desligaram (por diferentes motivos) da rede colaborativa: Mucugê – permaneceu na rede até 2004; Palmeiras – até 2008; Boa Vista do Tupim (até 2012); Boninal (até 2012); e Piatã (até 2012).

4.2 CARACTERIZAÇÃO

4.2.1 Os Arredores

Muitos são os municípios que formam a Chapada Diamantina. Todos com características muito parecidas: população pequena, comércio e serviços bem reduzidos. Casas coloridas, pessoas a pé e bicicletas compõem a paisagem local. Os ônibus que circulam pela cidade são, majoritariamente, escolares; há alguns carros e motos que ajudam na mobilidade em um local em que a geografia montanhosa prevalece.

As estradas que ligam um município ao outro também não contribuem para o deslocamento; além de ter de percorrer longas distâncias, as condições acabam tornando mais difícil e demorado ir de um lugar ao outro. No entanto, os moradores locais não se inibem e acabam indo a diversos dos municípios da região. Segundo relatos, o território surgiu antes das cidades, de tal forma que as pessoas que moravam ali já se locomoviam, já tinham um senso maior de espaço, uma noção mais “territorializada” mesmo. Além disso, a noção de tempo também é peculiar: para eles tudo é muito longe, muito distante o que acaba criando, também, uma noção mais expandida do próprio tempo.

Passando pelos arredores, as montanhas se afastam um pouco (compõem o cenário, mas ficam mais no fundo) e dão espaço para uma vegetação mais próxima a caatinga, mais sertaneja, com árvores mais ressecadas, retorcidas e baixas. O tom verde é sobreposto pelo marrom, as casas simples ficam ainda mais enxutas, as pessoas trazem uma fisionomia sofrida na qual a sensação de seca e pobreza predominam. Em alguns momentos o grandioso e vivo Rio Paraguaçu se faz aparecer e traz, além de água e umidade, um pouco mais de cor, textura e vida à região.

Localizada ao sul da região nordeste do país, no “coração” do estado da Bahia, é uma região bastante frequentada por turistas, principalmente aqueles interessados em turismo ecológico. Talvez por ser uma região montanhosa e de difícil acesso, a população desse território colaborativo corresponde a apenas 1,85% da população baiana; a maioria

dos municípios tem população inferior a 25 mil habitantes, sendo Seabra o maior deles, com 41.798 habitantes, e Wagner, o menor, com 8.983 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Tabela 2- Porte e distribuição dos municípios do Território Colaborativo Chapada Diamantina.

Categoria	Quantidade de municípios	Porcentagem	População total
Até 10.000	1	6%	8.983
De 10.001 a 20.000	9	60%	123.182
Acima de 20.000	5	34%	128.956

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo IBGE, 2010

Em relação à geração de riqueza, o Território Colaborativo Chapada representa 0,97% do Produto Interno Bruto baiano (IBGE, 2010), sendo Seabra, novamente, o município com o maior PIB entre todos, com R\$ 213.670.000 (IBGE, 2010). A renda domiciliar *per capita* do território é bastante baixa, R\$ 234,00 – variando de R\$ 194,00 em Souto Soares a R\$ 325,00 em Lençóis (cidade de vocação fortemente turística) –, estando abaixo tanto da média estadual (R\$ 477,91) quanto da nacional (R\$ 668,00) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O total de recursos que os municípios recebem via transferências é de R\$ 282.175.585,27, compostos basicamente por duas fontes: o Fundeb, responsável por 50% desse valor, e o FPM⁵⁶, por 49,75%. Se comparado com a Bahia, o Fundeb e o FPM do Território Colaborativo Chapada representam, respectivamente, 3,6%, 5,4% e 2,8% do valor estadual. A maior arrecadação do Fundeb é de Seabra (R\$ 20.084.619,68) e a menor, de Wagner (R\$ 2.889.286,96) (TESOURO NACIONAL, 2012). A maioria dos municípios recebe até R\$ 10.000.000,00 (Tabela 21).

⁵⁶ O Fundo de Participação Municipal é uma transferência constitucional da União para os outros entes federados (Estados, Distrito Federal e municípios), regulamentada pelo o artigo 159 da CF.

Tabela 3 - Arrecadação do Fundeb pelos municípios do Território Colaborativo Chapada em 2013.

Categoria (em R\$)	Quantidade de municípios	Porcentagem
Até 10.000.000	10	67%
De 10.000.001 a 20.000.000	4	27%
Acima de 20.000.000	1	6%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Tesouro Nacional (2013)

Cabe ressaltar que a Bahia é um dos 9 Estados que recebem complementação da União via Fundeb. O fundo estabelece, para o exercício de 2013, valor mínimo de R\$ 2.221,73⁵⁷ por aluno.

Outra característica interessante é o fato de o Estado baiano ter, também, uma divisão territorial própria estabelecida. Trata-se dos “Territórios de Identidade”, os quais, segundo o *site*⁵⁸ da Secretaria de Planejamento do Estado (Seplan- BA), são:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial.

De acordo com as informações disponíveis *on-line*, o objetivo dessa divisão é “[...] identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões.” São ao todo 27 Territórios de Identidade, os quais foram estabelecidos a partir das peculiaridades de cada região. Segundo a SEPLAN, a “[...] metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de

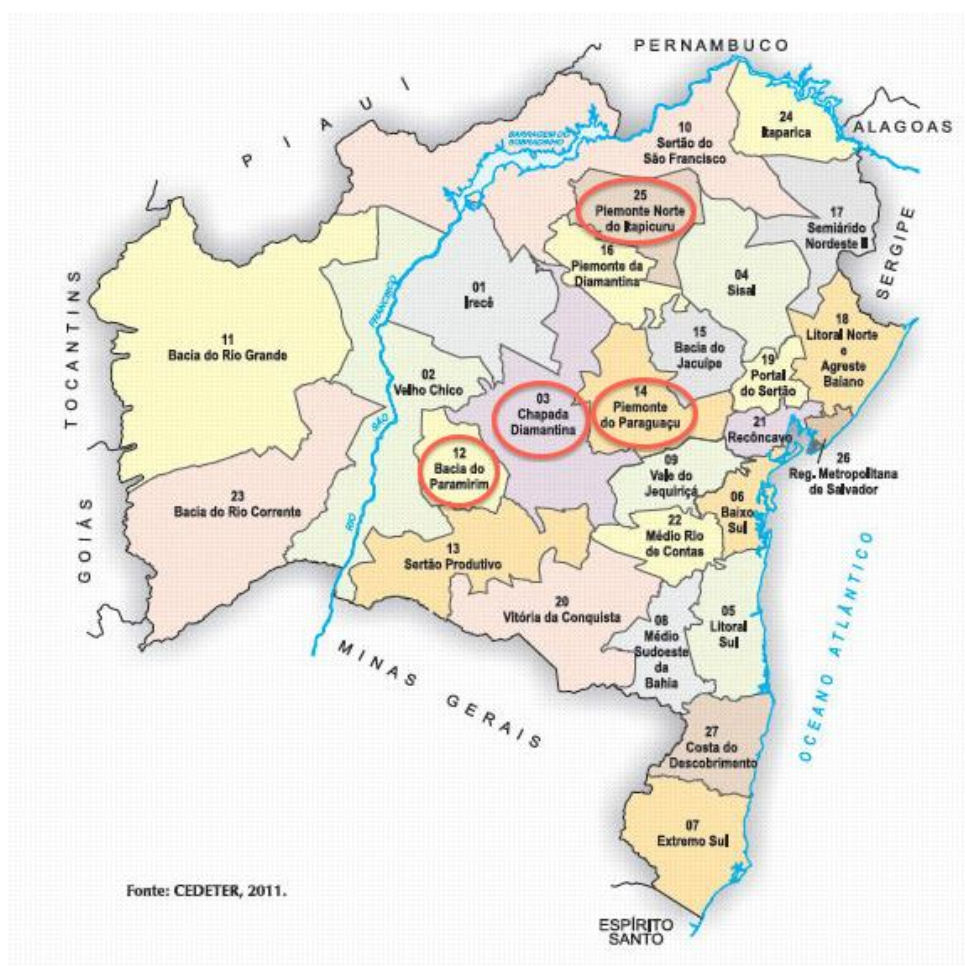
⁵⁷ Valores mínimos fixados para o ano de 2013, segundo a Resolução MEC nº 8, de 25 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3994-resolu%C3%A7%C3%A3o-mec-n%C2%BA-8,-de-25-de-julho-de-2012>>. Último acesso em: 05 nov. 2013.

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/cappa>>. Último acesso em: 02 dez. 2013.

pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar”⁵⁹.

O que chama atenção é que o Território Colaborativo Chapada possui municípios que fazem parte de quatro Territórios de Identidade. Apesar de a maioria dos municípios (11) da Chapada pertencer a um mesmo Território de Identidade, outros quatro fazem parte de outros Territórios de Identidade.

No Mapa 3 identificamos com um círculo vermelho os quatro Territórios de Identidade que fazem parte do Território Colaborativo Chapada; o Quadro 6 detalha as cidades pertencentes a cada território e quais estão em ambos.



Mapa 3 - Territórios de Identidade.

Fonte: Seplan-BA

⁵⁹ Apesar de questionável, não nos cabe aqui discutir essa participação. Por isso, não entraremos em detalhes desse processo. Nossa intenção aqui não é analisar os critérios e as decisões do governo baiano, mas contextualizar o nosso objeto de estudo no contexto do Estado.

Quadro 6- Composição dos Territórios de Identidade.

	Território de Identidade			
	Território Chapada Diamantina	Território Bacia do Paramirim	Território Piemonte de Paraguaçu	Território Norte do Itapicuru
Municípios que integram <u>TAMBÉM</u> o Território Colaborativo Chapada	Andaraí, Bonito, Ibitiara, Iraquara, Itaetê, Lençóis, Marcionílio Souza, Novo Horizonte, Seabra, Souto Soares e Wagner	Boquiara	Piritiba e Tapiramutá	Pindobaçu
Nº de municípios em ambos os territórios	11	1	2	1
Demais municípios desse Território de Identidade	Abaíra, Barra da Estiva, Boninal, Ibicoara, Iramaia, Jussiape, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Palmeiras, Piatá, Rio de Contas, Utinga	Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibipitanga, Macaúbas, Paramirim, Rio de Pires e Tanque novo	Boa Vista da Tupim, Iaçú, Ibiquera, Itaberaba, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Mundo Novo, Rafael Jambeiro, Rui Barbosa e Santa Terezinha	Andorinha, Antônio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Ponto Novo e Senhor do Bonfim
Total de municípios no Território de Identidade	24	10	13	9

Fonte: elaboração própria, a partir das informações disponíveis no *site* da Seplan-BA

4.2.2 Dados Educacionais

Apresentado o contexto geral da região onde o Território Colaborativo Chapada está localizado, partiremos agora para a descrição dos seus dados educacionais, na tentativa de obter um pouco mais de informações e melhor compreender a realidade local. Cabe ressaltar que esses dados referem-se ao território, ao estado da Bahia e ao Brasil (os dados de cada um dos municípios que compõem o território colaborativo estão nos item 3 dos anexos desta dissertação).

- Taxa da população em idade escolar e analfabetismo

No Território Colaborativo Chapada essa taxa é cerca de 29,20% da sua população, o que em números absolutos representa 76.646 pessoas entre 4 e 17 anos, 2,15% do total de crianças e jovens baianos em idade escolar. A maior concentração está no ensino fundamental, correspondendo a cerca de 60% da população em idade escolar do território.

Tabela 4 - População em idade escolar do Território Colaborativo Chapada, Bahia e Brasil.

	População em idade escolar					Taxa população em idade escolar
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos	
Território Chapada	17.086	14.298	44.262	17.031	76.646	29,20%
Bahia	841.630	679.302	2.069.162	820.540	3.569.004	25,46%
Brasil	10.925.893	8.696.672	26.309.730	10.357.874	45.364.276	23,78%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do “Todos pela Educação”

Outro indicador importante para melhor conhecer o território e, principalmente, o contexto no qual esses quase 80 mil jovens e crianças estão inseridos é a taxa de analfabetismo.

Tabela 5 - Taxa de analfabetismo do Território Colaborativo Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de analfabetismo (%) 2000		Taxa de analfabetismo (%) 2010		Variação (Δ) - (%)	
	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais
	Território Chapada	13,81	30,00	5,42	22,58	-61%
Bahia	12,69	23,15	6,12	16,59	-52%	-28%
Brasil	7,25	13,63	1,9	8,6	-74%	-37%

Fonte: elaboração, própria a partir de dados do IBGE

Os índices de analfabetismo nesse território também são altos, principalmente na faixa acima de 15 anos. Nesse caso, a menor taxa é do município de Seabra (16,1%), enquanto Marcionílio Souza tem mais de 30% desse estrato analfabetos. Para a faixa de 10 a 14 anos o cenário é melhor, com índices abaixo de 10%, ainda superiores à média nacional, mas bem inferiores aos resultados da faixa acima de 15 anos.

Contudo, a melhora desse indicador nos últimos anos é bastante perceptível: na média, o Território Chapada conseguiu reduzir em 61% o índice na faixa de 10 a 14 anos, indicador que está diretamente relacionado ao público atendido pelas escolas municipais. Ou seja, retrata a atuação e o esforço das equipes educacionais dos municípios para a melhoria da alfabetização dos seus alunos.

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Desempenho na Prova Brasil e Fluxo

A seguir apresentamos os resultados do Ideb obtidos pelo Território Chapada nas últimas três edições do índice.

Tabela 6 - Histórico do Ideb no Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Ideb 2007		Ideb 2009		Ideb 2011		Projeção Ideb 2011		Projeção Ideb 2015		Projeção Ideb 2021	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
Território Chapada	3,4	2,8	4,0	3,4	4,2	3,5	-	-	-	-	-	-
Bahia	3,2	2,8	3,5	2,8	3,9	3,1	3,3	3	3,8	3,8	4,8	4,6
Brasil	4,0	3,5	4,4	3,7	4,7	3,9	4,4	3,7	5,0	4,5	5,8	5,2

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep

Legenda

	Abaixo da projeção
	Igual à projeção
	Acima da projeção

AI= anos iniciais; AF = anos finais

Pela observação da tabela acima é possível perceber que o Território Colaborativo Chapada destaca-se em relação à Bahia, obtendo resultados mais próximos às médias nacionais.

O melhor Ideb no primeiro ciclo do EF foi obtido por Ibitiara, com uma nota de 4,9. A nota mais alta no segundo ciclo foi 4,4, alcançada pelo município de Iraquara, que também conseguiu uma progressão considerável e contínua de 2007 para 2011 em ambos os segmentos. De maneira geral, houve uma melhora nos resultados ao longo dos anos.

Outro ponto interessante é o fato de que houve melhora maior no período de 2007 para 2009, principalmente nos anos iniciais, do que entre 2009 e 2011, quando os resultados cresceram em menor proporção. No

entanto, como demonstra a Tabela 7, as variações são sempre positivas, ou seja, o Ideb do Território Colaborativo Chapada têm progredido.

Tabela 7 - Percentual da variação do Ideb do Território Chapada, Bahia e Brasil, ao longo dos anos.

	Variação (Δ) (em %) 2007-2009		Variação (Δ) (em %) 2009-2011		Variação (Δ) (em %) 2007-2011	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Território Chapada	15,5%	18,2%	6,5%	3,9%	18,7%	18,6%
Bahia	9,4%	0,0%	11,4%	10,7%	17,9%	9,7%
Brasil	10,0%	5,7%	6,8%	5,4%	14,9%	10,3%

Fonte: elaboração própria

O real motivo dessas oscilações não pode ser encontrado apenas pelas notas do Ideb; a nota nunca será a razão, a nota é um dos inúmeros “termômetros” que indicam os resultados. Por isso, além da “nota final” obtida no Ideb, vamos observar também os dois indicadores que o compõem: o fluxo (aprovação, abandono e distorção idade-série) e o desempenho na Prova Brasil⁶⁰, que serão apresentados a seguir.

Tabela 8 - Taxa de aprovação do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de aprovação				Variação (Δ)	
	2009		2011		Anos Iniciais	Anos Finais
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais		
Território Chapada	86,84	80,92	91,93	82,28	6%	2%
Bahia	77,8	71,3	84,8	73,2	9%	3%
Brasil	87,3	81,3	90,2	83,4	3%	3%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep

Legenda

	2011>2009
	2011<2009

Apesar da média (simples) do território ser superior a 90%, há uma grande variação entre os municípios em relação à aprovação. Para os anos iniciais as taxas variam de 78% (em Lençóis) até 99,1% (Souto Soares). Para

⁶⁰ Em caso de dúvida, consultar o glossário.

os anos finais o cenário é um pouco mais crítico: três municípios têm taxas abaixo de 75%, sendo que Piritiba tem 67,6%, ou seja, mais de 30% dos alunos estão sendo retidos no EFII⁶¹. Apesar das diferenças, é possível notar que no geral houve melhora na taxa de aprovação em relação aos anos iniciais e anos finais.

A seguir são apresentados outros dois indicadores: abandono escolar e distorção idade-série. Embora não sejam considerados para o cálculo do Ideb, eles ajudam a contextualizar melhor o fluxo escolar do território.

Tabela 9 - Taxa de abandono (escolas municipais) do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de abandono (%)				Variação (Δ)	
	Anos iniciais		Anos finais		Anos iniciais	Anos finais
	2009	2011	2009	2011		
Território Chapada	3,03	1,97	7	5,9	-35%	-16%
Bahia	5,6	3,8	10,8	9,1	-32%	-16%
Brasil	2,5	1,7	5,9	4,8	-32%	-19%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep

Legenda

	2011 < 2009
	2011 > 2009

De maneira geral o abandono escolar diminuiu no território – os índices, inclusive, são bem melhores do que os do estado da Bahia. Esse é um indicador que merece certa atenção, pois um dos indicadores priorizados⁶² pelo Território Chapada relaciona-se ao esforço de fazer com que os alunos permaneçam na escola; em outras palavras, combater o abandono escolar. Os dados apontam uma redução, sendo a progressão nos anos iniciais maior do que a da Bahia e do Brasil, o que possivelmente sinaliza que os esforços estão surtindo efeito.

O terceiro indicador que contribui para melhor compreensão do fluxo escolar é a distorção idade-série, apresentada a seguir.

⁶¹ Para mais detalhes, ver, tem 3.1.2, Tabela 31 dos anexos.

⁶² Como pode ser visto no quadro 5 deste documento.

Tabela 10 - Taxa de distorção idade-série do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de distorção idade-série (2006) (%)		Taxa de distorção idade-série (2010) (%)		Variação (Δ)	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Território Chapada	34,1	59,8	23,4	43,1	-31%	-28%
Bahia	43,1	60,6	32,0	49,4	-26%	-18%
Brasil	27	46,1	18,5	29,6	-31%	-36%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep

O Território Colaborativo Chapada possui taxas de distorção idade-série bastante altas. Novamente há uma variação considerável entre os municípios, que vai de 8,3% em Souto Soares ao extremo de 60,8% em Andaraí. Nesse sentido, esse indicador configura-se um desafio a ser muito trabalhado no território, uma vez que metade dos municípios possui uma taxa de distorção acima 40%⁶³. Cabe notar, contudo, que houve uma redução nos índices de ambos os ciclos para o território, movimento muito similar ao do país e bem superior em relação ao Estado.

A seguir descreveremos o segundo indicador que compõe o Ideb: o desempenho dos alunos de 5º e 9º ano na Prova Brasil.

Tabela 11 - Desempenho na Prova Brasil do Território Chapada, Bahia e Brasil, nas duas últimas versões da prova.

	Prova Brasil – 2009				Prova Brasil – 2011			
	5º ano do EF		9º ano do EF		5º ano do EF		9º ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Arranjo Chapada e Semiárido	186,68	167,04	227,89	223,57	181,28	172,72	231,78	224,01
Bahia	183,26	166,63	227,44	224,79	188,18	172,01	230,64	225,6
Brasil	199,52	179,58	241,78	238,68	204,58	185,69	244,84	238,77

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/Inep

Legenda

	Adequado
	Básico - 1º nível
	Básico - 2º nível
	Básico - 3º nível (9º ano)
	Abaixo do básico

Mat. = resultados obtidos em matemática; LP = resultados obtidos em língua portuguesa

⁶³ Para detalhamento ver item 3.1.2, Tabela 33 dos anexos.

A partir do resultado obtido pelos municípios do Território Chapada é possível perceber que não se conseguiu atingir pontuação mínima para ser considerado como tendo nível de proficiência adequada em nenhum dos anos e em nenhuma das áreas de conhecimento. Outro ponto notável é o fato de o desempenho ser pior em matemática, principalmente no 9º ano. Porém, como mostra a tabela a seguir, com exceção de matemática no 5º ano, houve melhora nos resultados de 2009 para 2011.

Tabela 12 - Variação dos resultados obtidos pelo Território Chapada, Bahia e Brasil na Prova Brasil, de 2009 para 2011.

	Variação (Δ) (em valores brutos)				Variação (Δ) (em %)			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Arranjo Chapada e Semiárido	-5,4	5,7	3,9	0,4	-2,9%	3,4%	1,7%	0,2%
Bahia	4,9	5,4	3,2	0,8	2,68%	3,23%	1,41%	0,36%
Brasil	5,1	6,1	3,1	0,1	2,54%	3,40%	1,27%	0,04%

Fonte: elaboração própria

Legenda

	$\Delta > 0$ (2011 > 2009)
	$\Delta < 0$ (2011 < 2009)

4.2.2.1 AS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO

Tendo sido feita a descrição do contexto socioeconômico e dos dados educacionais obtidos por avaliações externas, passaremos a olhar para o tamanho das redes municipais de ensino, buscando nos aproximar mais da realidade do território e local das cidades que compõem o Território Chapada.

Tabela 13 - Número de matrículas das redes municipais, por etapa de ensino, do Território Chapada Bahia e Brasil em 2011.

	Matrículas							
	Escola municipal	Creche	Pré-escola	EF - Anos iniciais	EF - Anos finais	EM	EJA	Ed. Especial
Andaraí	28	0	365	1.828	1.168	53	458	16
Bonito	28	151	346	1.791	1.714	273	500	52
Boquira	45	55	459	2.118	1.393	0	148	115
Ibitiara	44	91	457	1.171	1.315	0	105	33
Iraquara	34	80	699	2.395	1.785	196	250	174
Itaetê	26	202	447	1.534	1.368	0	138	30
Lençóis	16	0	335	1.082	881	0	200	24
Marcionílio Souza	23	87	309	1.195	922	0	202	55
Novo Horizonte	29	0	346	856	832	0	61	10
Pindobaçu	36	651	615	2.092	1.333	0	403	69
Piritiba	37	199	358	1.918	1.179	0	269	8
SEABRA	61	217	1.221	3.851	2.291	19	229	150
Souto Soares	28	159	284	1.654	1.445	0	0	34
Tapiramutá	23	181	455	1.552	1.181	0	677	42
Wagner	14	78	237	759	150	0	68	8
Território Chapada	472	2151	6933	25796	18957	541	3708	820
Bahia	16.919	82.025	270.124	1.132.525	636.906	11.219	242.378	38.489
Brasil	124.614	1.461.034	3.493.307	11.138.287	5.387.782	80.833	1.691.715	383.986

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar/Inep 2011 - Qedu.org.br

Tabela 14 - Total de matrículas das redes municipais do Território Chapada, Bahia e Brasil em 2011.

	Total de matrículas	
	Educação básica	Total geral
Território Chapada	53.837	58.365
Bahia	2.121.580	2.402.447
Brasil	21.480.410	23.556.11

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar/Inep 2011 - Qedu.org.br

A maioria dos municípios do território colaborativo possui redes grandes, com mais de 20 escolas, o que representa 2,8% das escolas municipais da Bahia. A relação entre matrículas e número de escolas é aproximadamente 114 matrículas.

Por ser bastante incomum, chama atenção o fato de haver matrículas de ensino médio em escolas municipais. Isso acontece por que muitos municípios são pequenos e dispõem de infraestrutura bastante

reduzida; portanto, a oferta para essa etapa de ensino acaba ficando sob responsabilidade das secretarias municipais de Educação.

Outro ponto interessante diz respeito à quantidade de alunos de EJA matriculados na rede municipal: 7% do total de alunos. Segundo relatos coletados durante o trabalho de campo, essa característica é um pouco o reflexo da melhoria da educação na região, o que fez com que mais pessoas buscassem a sua alfabetização. Tendo em vista que esse território possui altos índices de analfabetismo, principalmente na faixa etária de 15 anos ou mais, há um forte incentivo para que as pessoas adultas procurem a escola.

4.3. O FUNCIONAMENTO

4.3.1 A Rede Colaborativa

Sabe-se que a região é historicamente marcada pelo turismo, mas também pela pobreza. E que a luta pela sobrevivência não necessariamente une um povo. De acordo com relatos, ali essa luta foi marcada pelo individualismo: como era preciso sobreviver, a tendência dos habitantes da Chapada Diamantina era proteger aquilo que havia sido conquistado e não de dividir com os demais, partilhar. Os entrevistados⁶⁴ contam que havia brigas muito sérias entre as famílias; as gerações mais novas uniram as comunidades, os povos, as pessoas.

Nesse contexto, os programas governamentais de fomento à agricultura familiar foram fator importante para se criar uma cultura mais cooperativa entre os moradores da região. Havia uma exigência do próprio governo federal para que as comunidades se juntassem, constituíssem associações ou pequenos grupos para que os recursos pudessem chegar com mais facilidade, frequência e quantidade ao território.

De acordo com os atores locais, a Chapada não “nasceu” já com uma cultura associativista. As associações atualmente presentes e bastante atuantes no cotidiano e nas decisões do território são recentes.

⁶⁴ Conversas feitas de maneira informal e aleatória com pessoas da comunidade.

Para os habitantes dessa região, governo é sinônimo de governo local, não aparecendo nas falas dos representantes das secretarias municipais de Educação qualquer referência a outras esferas – por exemplo, praticamente não se fala de MEC, de CNE/CEE, Undime ou outros órgãos da instância federal. Além disso, pelas conversas “soltas” com os moradores foi possível perceber que as referências de prestação de serviço público – ou o “braço governamental” que ali chega – são a escola, o posto de saúde e a prefeitura, também os principais responsáveis pela geração de renda dos habitantes.

Na área educacional nota-se uma grande tensão entre as esferas de governo. Durante o encontro do grupo de municípios (explicado mais detalhadamente na seção 4.3.1.1 item (i)) um dos secretários descreveu sua sensação em relação aos programas do Ministério da Educação como se estivesse “[...] *diante de um banquete e morrendo de fome*”, uma vez que não consegue perceber uma unidade entre esses programas e, por isso, muitas vezes não os compreende. Nesse contexto, não é possível dizer que há indícios de que o regime de colaboração entre entes da federação de fato aconteça, ou seja, percebido pelos atores locais.

Segundo relatos, durante muitos anos, principalmente no início da experiência, os municípios e seus representantes públicos, de certa forma, tinham uma postura que os alçava à categoria de “briguentos”: não aceitavam a maioria dos programas externos, ou qualquer tipo de “*imposição*” vinda de outras esferas de governo. Na visão deles, para serem eventualmente aceitos esses programas deveriam ser coerentes com as propostas de suas redes, com a concepção de educação que estava sendo formada localmente. Só projetos condizentes com o que eles estavam construindo no âmbito local seriam passíveis de aceitação, o que, para eles, era muito raro, já que muitos dos programas oferecidos (pelo MEC ou governo do Estado) não dialogavam com o contexto e necessidades reais locais. Na fala de Cybele o clima de tensão é reforçado:

“[...] a gente guerreava aqui. Era guerra! A gente brigou com o Estado, nenhum município assinou o Pacto do Estado⁶⁵, para reforçar a identidade, para reforçar o lugar, para dizer a que viemos.”

Cybele chamou isso de *“ativismo autoral colaborativo”*, no qual, segundo ela, há uma identidade, saberes, vontades construídas. Dito de outra forma, os municípios que formaram um arranjo colaborativo sabem o que querem e analisam criticamente o que lhes é oferecido, principalmente pelo Estado e pelo Ministério da Educação, muitas vezes recusando programas que entendem que não se coadunam com a sua realidade. . Algumas vezes a postura desses atores acaba soando como uma *“ameaça”*, como um *“poder paralelo”*, o que acabada incomodando os atores das outras instâncias.

Ainda assim, em agosto de 2013, os participantes do território planejavam a realização de um seminário, para o qual pretendiam convidar o MEC (via SASE) e o governo do Estado. O objetivo era apresentar o programa de formação continuada do Território Chapada, que eles mesmos haviam construído, a partir da perspectiva dos dilemas e dramas vividos na região para integrar as ações propostas pelo ministério e governo estadual ao programa já implementado no território. O intuito era encontrar caminhos de trabalho em parceria que permitissem envolver nas ações que eles já realizavam (e continuam realizando) no território as propostas dos outros entes, com a ressalva de manter a identidade regional preservada e evitar sobreposição de ações.

Nota-se que com o passar dos anos houve uma mudança de percepção e comportamento em relação aos outros níveis de governo. Durante o encontro entre municípios uma das participantes, Cláudia, secretária de Iraquara, ponderou que *“[...] a maturidade vai dando mais tolerância, e vai mostrando caminhos alternativos, que não se precisa guerrear.”* Talvez o estar junto e a experiência de trabalhar colaborativamente com outros municípios tenha ajudado a enxergar a força e as vantagens de se pensar ações cooperadas, de tal forma que a relação com os demais

⁶⁵ O pacto ao qual Cybele faz referência é um de alfabetização, proposto pelo Estado baiano.

entes da federação passou a ser vista e compreendida de outro ângulo (possivelmente o da cooperação também).

4.3.1.1 A Percepção de Rede

O Território Chapada se autodefine como uma rede colaborativa voltada para a melhoria da educação pública na região. Essa é uma percepção comum a todos os municípios que fazem parte desse arranjo colaborativo.

No dia 9 de agosto de 2013 aconteceu em Seabra um encontro formativo do grupo, que contou com a participação de representantes (secretários de Educação e suas equipes técnicas) de todos os núcleos que compõem o território, tendo como um dos temas em debate exatamente o significado de rede colaborativa. Para eles, trata-se de um modelo que envolve: os municípios, o ICEP e os colaboradores/parceiros (empresas, fundações). E fazer parte dela (mesmo que ainda “em construção”) decorre das seguintes perguntas: quem somos? Como somos? Para onde vamos?

“Somos feitos de pessoas, uma rede coletiva e temática [pela educação]”; “temos uma nova configuração que não é considerada pelas outras esferas/atores.” Essa definições e percepções – aparentemente diversas, porém complementares –, juntamente com o quadro geral⁶⁶, transcrito a seguir, ajudam a entender um pouco melhor não só o que são, mas como se percebem.

Quadro 7 – Percepções coletivas sobre a rede colaborativa.

Quem somos (presente)?	Para onde vamos (futuro)?
<ul style="list-style-type: none"> • Uma rede que temos garantido a formação continuada • Uma rede que se preocupa com a qualidade da formação • Uma rede em busca de novos parceiros inovadores • Uma rede que acredita na educação pública • Somos atores sociais ávidos por colaborar com a educação pública do Território da Chapada Diamantina • Uma rede colaborativa de educação que atua sobre algumas ênfase dos 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar algo construído institucionalmente que dê forma e força • Construir parâmetros que assegurem a continuidade • Universidade da Chapada Diamantina – chamar para si esse papel de construir e de mantê-la • Poder construir o ativismo autoral colaborativo • Concretização de metas que estão postas no PNE • Ter 40 horas do professor dividida em 20 horas de aula e 20 horas para

⁶⁶ As informações aqui relatadas são resultado da fala dos participantes do encontro formativo e da percepção da pesquisadora, presente na atividade.

<p><i>participantes</i>] políticas públicas educacionais – formação continuada, incentivo à leitura e mobilização política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Somos todos corresponsáveis pela educação do território • Somos pessoas entusiasmadas que acreditam ser possível que mudanças aconteçam • Parceiros • Autores da nossa identidade • Insubordinados • Uma rede que vai garantir impactos positivos na educação do país – servir como exemplo • Nos preocupamos em assegurar os direitos das nossas crianças em ter educação de qualidade • Uma rede democrática 	<p>planejamento, estudo e convivência com os pais dos alunos</p>
--	--

Fonte: elaboração própria a partir da fala dos participantes do encontro formativo

Todas essas falas, surgidas espontaneamente, demonstram alguns aspectos da autopercepção do grupo “*dessa identidade coletiva*”. É interessante notar que o presente (“quem somos”) traz definições mais ideológicas, estabelece valores e vontades. Já o futuro (“para onde vamos”) traça “metas”, estabelece ações (palpáveis e específicas) que desejam alcançar; aparenta uma lógica mais operacional. De qualquer forma, nota-se claramente uma consciência de “grupo”, ilustrada na constante presença da palavra “rede” e da 1ª pessoa do plural.

De acordo com Giovana Zen⁶⁷, as ações formativas dessa rede colaborativa acontecem em duas “dimensões”: a dimensão municipal, na qual cada cidade que faz parte do território colaborativo recebe formação individualizada, voltada para os seus respectivos atores locais (professores, coordenadores pedagógicos, diretores escolares); e a dimensão territorial, em que as formações acontecem em conjunto com os demais municípios do território colaborativo.

Na dimensão municipal é utilizada uma metodologia dividida em “fases”, as quais seguem uma progressão de acordo com o próprio desenvolvimento do município. Segundo Giovana, o intuito é criar em cada das cidades uma “*cadeia distributiva de formação*”, por meio da qual os próprios atores locais, ao longo dos anos, depois de passarem por formação, assumam a responsabilidade de manter a formação continuada da rede toda.

⁶⁷ É gestora pedagógica do ICEP e foi entrevistada no dia 30/11/2013.

Na dimensão territorial são utilizadas quatro estratégias para formar, gerir, constituir e manter a rede colaborativa. São elas: i) formação territorial de equipas técnicas; ii) formação territorial de coordenadores pedagógicos; iii) campanha pela educação – Dia “E”; e iv) encontros territoriais das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Fóruns de Educação (CAAFE). Essas fases são descritas detalhadamente a seguir⁶⁸.

i) Formação territorial de equipas técnicas

Essas formações acontecem todos os meses e têm duração de 16 horas. Nelas estão presentes todos os municípios que fazem parte do Território Colaborativo Chapada (os 15, independente dos núcleos) para discutir os caminhos, as estratégias e as ações – passadas, presentes e futuras. É o espaço de troca entre os participantes da experiência, configurando-se, segundo relatos, seu principal diferencial. O compartilhamento do conhecimento, a construção e a apropriação a partir do compartilhar com os outros é a ação mais “preciosa” do grupo.

Foi possível perceber que, além da troca de vivências entre secretários e equipas técnicas, durante os encontros formativos há momentos que apontam para um “*pensar o próprio grupo*”; uma construção a respeito do que são, o que fazem e, em certa medida, o que significa estarem juntos. A própria experiência coletiva está constantemente sendo (re)pensada e compreendida.

ii) Formação territorial de coordenadores pedagógicos

Essas formações acontecem semestralmente e têm duração de 16 horas. Delas participam os coordenadores pedagógicos de todos os municípios que integram o Território Colaborativo Chapada (os 15, independente dos núcleos). É um momento muito importante justamente por que, além de formativo, é também uma oportunidade para que os CP de

⁶⁸ As descrições de cada uma das estratégias foram feitas a partir do encontro do grupo, mas também com informações obtidas em conversas individuais com os atores envolvidos. Cabe ressaltar que para preservar ao máximo o conteúdo, percepção e fala dos próprios atores, optamos por deixar o “título”/“nomenclatura” de cada estratégia exatamente como exposto durante o encontro do grupo; as siglas e detalhes são explicados na descrição.

diferentes municípios possam trocar experiências, aprendizagens e até mesmo angústias.

iii) Campanha pela educação – Dia “E”

O chamado Dia “E” acontece a cada quatro anos, em períodos que antecedem as eleições municipais. Nesse dia são convocados os candidatos a prefeito e toda a comunidade para que sejam apresentadas as necessidades e propostas para a educação aos que desejam ocupar o cargo nos quatro anos seguintes.

Essas propostas surgem de um processo anterior, no qual são realizados “minifóruns” nas escolas das redes de ensino locais para fazer o levantamento da realidade e ouvir as propostas de cada comunidade escolar aos seus dirigentes. Em seguida, essas propostas são submetidas à aprovação de toda a comunidade em que a escola está inserida, sendo apresentadas, depois, para toda a rede ou para representantes da SEMED, que ficarão responsáveis por fazer essa ponte. Em alguns municípios as propostas de cada escola são apresentadas por um representante dos pais e outro dos alunos.

E então, no Dia “E”, coletivamente se decide as prioridades e urgências do município, fazendo, quando necessário, os ajustes e a consolidação das propostas em um documento único para a educação do município. A partir daí, os candidatos (que participam como ouvintes durante toda a discussão) se comprometem (ou não) com as propostas, assinando o documento, entregue posteriormente ao eleito. A CAAFE (ver próximo item) se responsabiliza pelo acompanhamento da implementação (ou não) das propostas e, se necessário, cobra do poder público a realização das ações.

Os relatos indicam que o Dia “E” não tem filiação política; o partido é a educação. E mais: um regulamento impede a conduta desleal ou agressiva dos candidatos. Segundo Ricardo de Oliveira⁶⁹, “[...] é proibido xingar, acusar ou agredir o outro candidato.” Cleidineia Vieira Dutra⁷⁰ ressalta que “[...] os candidatos estão ali para ouvir, o que muitas vezes é um

⁶⁹ Coordenador de EJA e representante desse segmento na CAAFE do município de Ibitiara. Foi entrevistado em 06/08/2013.

⁷⁰ Supervisora técnica da educação infantil e articuladora da CAAFE em Ibitiara, entrevistada no dia 06/08/2013.

exercício novo para eles”, tendo em vista, principalmente, o fato de que “[...] algumas reuniões levam oito horas e eles não podem falar.” Ou seja, é um espaço de exposição das vontades da população, de debate de prioridades e consolidação coletiva daquilo que é urgente para a maioria.

Cláudia Vieira dos Santos, no entanto, pondera que “[...] a mobilização política independe de estar ou não no projeto Chapada”; assim sendo “[...] tem município que tem só o Projeto Chapada, tem município que tem só o de mobilização política e tem município que tem os dois, que é o ideal.” Implica dizer que a mobilização política e social é transversal e fortalece muito não só as ações voltadas à formação dos profissionais da educação, como a formação cidadã de toda a comunidade.

iv) Encontros territoriais das CAAFE

*Nesta terra onde o sol brilha forte,
Um grupo unido vive cheio de esperança,
Para construir uma educação de qualidade,
Fortalecendo o ensino através dessa aliança.*

*Que surgiu para unir as nossas forças,
Criando laços em todas as comunidades.
Uma luz que veio para brilhar em chão baiano,
Despertando nossas potencialidades.*

*Acreditando na força desse povo,
Dá a ele o poder de decisão.
Porque igualdade se faz com liberdade,
E com a força que brota da união.*

*Através da CAAFE nós podemos conseguir:
Boas escolas para todos, ensino de qualidade, enfim.
Profissionais bem remunerados
E demais conquistas que ainda estão por vir.*

*Juntos, venceremos essa batalha,
Batalha de um grupo lutador.
Que com fé em Deus e em seu braço forte,
Aprendeu a lutar com muito amor.*

*Queremos dessa luta a vitória,
Nossos sonhos sendo realizados.
A esperança que faz essa aliança,
Fazendo dessa terra uma terra sustentável.*

*Então, veremos nesta busca incansável,
O ICEP construir mais esse legado*

*Na luta pela qualidade da educação
Na pessoa da admirável Cybele Amado.*

*Trabalho feito com muita garra e com muita determinação.
Cheio de responsabilidades, de muito amor e de muita dedicação.
Porque Justiça, liberdade e igualdade,
É o almejado progresso que faz o verdadeiro cidadão.*

*Ricardo de Oliveira
Membro da CAAFE do
município de Ibitiara*

(Homenagem à Caafe⁷¹)

As Comissões de Avaliação das Ações dos Fóruns de Educação (CAAFE), como o próprio nome indica, são responsáveis por acompanhar as ações educacionais que acontecem nos seus próprios municípios. Dessa forma, os membros que as compõem se comprometem a “[...] *acompanhar a realização das propostas selecionadas e aprovadas nos fóruns de educação e no Dia “E” e mobilizar a comunidade para a participação nas atividades da Campanha*”⁷². Segundo Cleidineia Vieira Dutra, membro da CAAFE de Ibitiara desde 2008, “[...] *o trabalho na CAAFE é de colaboração, acompanhamos, selecionamos as prioridades, fazemos o papel de fiscalização.*”

Cada município participante do Território Colaborativo Chapada pode ter sua “própria” CAAFE, que atua localmente ao longo do ano. Cleidineia explica que o intuito das comissões é envolver toda a comunidade escolar, abrindo espaço para que “[...] *as pessoas possam reivindicar melhorias para educação no município, a partir das ações da CAAFE.*” Para tanto, organiza fóruns com as escolas e a comunidade escolar, em que se predispõe a ouvi-los, juntar as informações que lhe são passadas e repassá-las aos gestores públicos, cobrando deles ações no âmbito do que foi apontado pela comunidade escolar, levando em consideração principalmente aquilo que foi “*prometido e proposto*” durante a campanha eleitoral. Ou seja,

⁷¹ Poema criado por um dos integrantes da CAAFE de Ibitiara. Durante a conversa que tivemos, em 06/07/2013, Ricardo Oliveira (autor) e Cleidineia, explicando a atuação, o funcionamento e a composição da CAAFE, mencionaram o poema. Ao lê-lo, achei que, além de ser uma forma de expressão cultural local, trazia também a percepção deles sobre a própria CAAFE; por isso o poema abre a descrição.

⁷² Informações retiradas de um *folder* disponível ao público na Secretaria Municipal de Educação de Itaetê, que apresentava a CAAFE de forma bem didática e simples.

as CAAFE são voltadas para mobilização política e funcionam como órgãos de controle da sociedade das políticas públicas educacionais nos municípios.

Além dos fóruns locais, acontecem três encontros territoriais (por núcleo) ao ano, realizados e coordenados em parceria com o ICEP. Neles os representantes das CAAFE reúnem-se num determinado município de seu respectivo núcleo para compartilhar as ações realizadas, mas também esclarecer dúvidas e discutir dificuldades, buscando apontar soluções a partir da troca colaborativa. Nessa perspectiva os resultados compartilhados e as novas estratégias são pensados para que se consiga atingir as metas ainda não alcançadas em cada período.

A atuação e a composição de cada CAAFE podem variar de município para município, mas há um denominador minimamente comum, constituído pelos seguintes representantes:

- dois alunos da rede pública;
- dois professores de cada uma das etapas de ensino (EI , EFI, EF II, EM, EJA);
- um representante de funcionários;
- um gestor escolar da rede municipal;
- em gestor escolar do ensino médio;
- um coordenador pedagógico de cada uma das etapas de ensino (EI, EFI, EF II, EM, EJA);
- dois representantes da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação;
- dois representantes de pais;
- um representante de cada um dos conselhos (de Alimentação Escolar, Tutelar e do Fundeb);
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado da Bahia (APLB Sindicato);
- um representante do sindicato rural;
- dois representantes da sociedade civil; e
- um representante das associações comunitárias.

De acordo com Cleidineia, as mudanças que a CAAFE promove são notáveis, principalmente em relação ao comportamento da sociedade; nas palavras dela: “[...] *criamos mais autonomia e coragem de expor e cobrar*”. Há uma maior percepção daquilo que é “de direito” e, em consequência, maior comprometimento tanto dos gestores quanto da própria sociedade, que passa a ter uma “[...] *maior conscientização do próprio papel e da sua força diante dos outros atores locais*.” Ela conta, ainda, que as solicitações que a CAAFE faz aos gestores públicos têm sido atendidas: a comissão já conseguiu reformas, uniformes e equipamentos, entre outros itens. Ademais, ressalta que agora a CAAFE cobra, inclusive da Câmara Municipal, uma maior participação no controle e na fiscalização, o que antes “[...] *jamais sonhariam em fazer*.”

4.3.1.2 Seminários Avaliativos

Os seminários avaliativos são momentos em que o município pode não só “mostrar” o que está sendo feito como também (re)pensar ações a partir dos resultados obtidos.

Na dimensão municipal cada escola apresenta seus resultados, compartilha ações desenvolvidas e propostas para os próximos meses. Segundo Giovana Zen, os formadores do ICEP recomendam que os seminários avaliativos, na esfera municipal, aconteçam todo final de semestre, para que se possa planejar melhor as ações ao longo do ano. No entanto, a realização de fato fica a critério do município.

Na dimensão territorial, os seminários avaliativos acontecem uma vez ao ano. É um momento em que todos os municípios consolidam (a partir dos seminários avaliativos realizados nas esferas municipais) seus resultados, ações e propostas. Depois, em um evento maior, essas propostas aprovadas localmente são apresentadas para todo o grupo, que então consolida as ações que deverão ser realizadas regionalmente, no respectivo ano.

Giovana explica que os seminários avaliativos estão muito ligados a uma ação estratégica, que é o incentivo e apoio à implementação de

políticas internas de avaliação. Para ela os municípios precisam dispor de instrumentos permanentes de avaliação de suas ações e, principalmente, dos seus resultados, ou seja, a aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, os seminários de avaliação ajudam não só a fazer monitoramento como também a repensar ações. Há ainda o fato de que eles ajudam a comunicar o que está sendo feito e, dessa forma, fortalecem a mobilização e a participação social, fator essencial para continuidade do projeto.

Cabe ainda colocar que, pelas conversas e vivências durante o encontro entre municípios, foi interessante notar que há no grupo uma percepção de que essas ações estratégicas (formações, Dia “E” e CAAFE) podem ser divididas entre as “esferas locais responsáveis”. Ou seja, entre a gestão municipal e a gestão escolar, que se articulam e complementam. Além disso, diante do recorte local, chama muita atenção a maciça presença de órgãos de controle (social e participativo) “estratégicos”, principalmente na gestão escolar, como demonstra o quadro⁷³ a seguir.

Quadro 8 – Estratégias de gestão.

Gestão municipal	Gestão escolar
<ul style="list-style-type: none"> • “Dia E pela educação” • Fórum escolar • Seminários didáticos e avaliativos municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Seminários didáticos e avaliativos escolares • Conselhos Escolares Municipais • Conselhos de pais • Conselhos de estudantes • Conselhos de classe

A presença e o reconhecimento da importância da atuação dos órgãos de controle não parecem ser comuns em muitos lugares no Brasil. Inclusive, em diversos casos apontados pela literatura relacionada a arranjos cooperativos (CRUZ; TEIXEIRA; 2013) esse pode ser um fator importante e decisivo, uma vez que enquanto a ausência de órgãos de controle atuantes pode enfraquecer a experiência, a sua presença pode ser o grande diferencial para perpetuação e sucesso da mesma.

Por fim, cabe ressaltar que essas quatro estratégias, apontadas pelos participantes como *“ações que ajudam a manter e que fizeram parte da constituição do Território Chapada”*, são usadas com maior ou menor

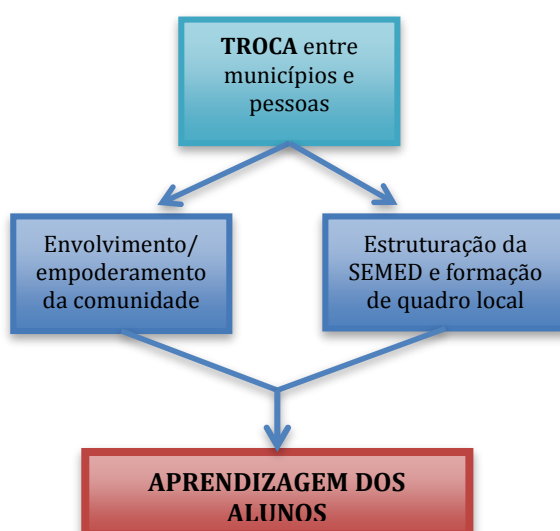
⁷³ O quadro foi apresentado durante o encontro com os municípios.

intensidade por cada um dos municípios que compõem esse território colaborativo. Ou seja, alguns realizam todas essas ações (formações, Dia “E” e CAAFE); outros participam apenas das formações; e há ainda aqueles que têm como foco apenas a atuação nas CAAFE. Não existe uma regra, tudo depende da escolha dos próprios municípios. No entanto, como foi possível perceber, são ações complementares e que certamente fortalecem umas às outras. Conseqüentemente, os resultados obtidos na ponta impactam diretamente as condições de ensino e aprendizagem dos alunos.

4.4 POSSIBILIDADES

Há na fala de grande parte dos envolvidos um alinhamento discursivo, com um foco bastante forte na formação continuada em serviço, a partir da qual se percebe o surgimento de mudanças estruturais em todas as redes de educação municipais. Destacamos quatro pontos: i) trocas entre municípios e pessoas; ii) reestruturação das SEMED e a formação de quadros locais; iii) envolvimento da comunidade; e i) aprendizagem dos alunos. A figura abaixo ilustra como enxergamos a inter-relação entre eles.

Figura 1 - Relação das mudanças estruturais geradas pela experiência colaborativa.



Elaboração própria

A nosso ver, esses são os impactos mais latentes e perceptíveis, que se interconectam e se retroalimentam, constituindo a base que dá

sustentação a todas as ações do Território Colaborativo Chapada. As trocas foram ressaltadas com muita ênfase por todos os envolvidos na experiência. A estruturação da SEMED e a participação da comunidade são os meios pelos quais a *“riqueza desse intercâmbio”* chega à ponta. Em outras palavras, a troca gera inquietações e aprendizados no interior de uma coletividade, que por sua vez se instrumentalizam em mudanças locais: formação de quadro e maior abertura ao envolvimento da comunidade. Essa dinâmica, por sua vez, fortalece todas as ações das secretarias de Educação. São essas ações que garantem as condições para que a aprendizagem dos alunos se efetive.

Nos próximos itens detalharemos um pouco mais cada um desses quatro pontos destacados.

i) As trocas – entre os municípios, entre pessoas

As pessoas que não observam não podem conversar (...) Ouvir bem exige outro conjunto de habilidades, a capacidade de atentar de perto para o que os outros dizem e interpretar antes de responder, conferindo sentido aos gestos e silêncios, tanto quanto às declarações. Embora talvez precisemos nos conter para observar bem, a conversa que daí resultará será enriquecida, mais cooperativa, mais dialógica (SENNETT, 2012, p. 26).

Aprender e trocar com o outro é algo que exige também a habilidade de ouvir o que o outro tem a dizer; *“o estar e fazer junto”* é uma das expressões que mais aparece na fala das pessoas quando relatam a sua participação nessa experiência. Elas dizem que a troca entre municípios é algo que enriquece muito, é sempre importante e permaneceu/permanece ao longo dos anos.

Claudia Vieira dos Santos, vice-presidente do ICEP, reforça a tese de que o diferencial do projeto é justamente o intercâmbio entre os participantes, que acontece tanto em temas pedagógicos como em questões da gestão educacional.

“As trocas e as interações entre eles é algo muito rico, que contribui para a construção de uma rede colaborativa. Dessa forma as secretarias de Educação não ficam isoladas diante dos problemas que aparecem; podem compartilhar soluções e ajudar a pensar alternativas.”

Segundo relatos, compartilhar com os outros ajuda na construção e apropriação do conhecimento que está sendo adquirido, aprendido ou aprofundado no grupo. É no “trocar” que se consolida o que já se aprendeu e que se *“aprende mais ainda”*.

“[...] Era muito rico, essa experiência toda, porque a gente não estava vivendo as coisas, assim, sozinhos. O meu problema era um problema lá de Novo Horizonte, mas não era único (...) Os encontro nos possibilitam entender como o outro está resolvendo suas questões em seu município. Então, isso é uma oportunidade de ampliar nossas políticas do nosso próprio município” (Gislainy Araújo Xavier de Andrade, supervisora técnica do ensino fundamental I de Ibitiara)⁷⁴.

Outro ponto que aparece a partir das trocas é o fato delas estimular os participantes a se manterem constantemente em movimento, buscando sempre *“aprender, reciclar e renovar as idéias.”*

“[...] a cada encontro a gente pensa que não, que a gente já aprendeu tudo. Mas, às vezes, quando a gente pensa que já tem um saber ali construído, quando a gente chega lá eles desconstroem, desestabiliza e ai vamos estudar mais. Então, eu acho que esse estímulo a essa busca constante é de grande valia” (Luciana Pereira da Silva, supervisora técnica do ensino fundamental I de Itaetê)⁷⁵.

Percebe-se que o estar junto gera não só aprendizado, como também os tira da zona de conforto, causa inquietações. Alguns relatam que muitas vezes saem dos encontros formativos com a *“cabeça saindo fumaça”* – e que isso os faz chegar ao município e *“querer mudar tudo”*. Ou seja, o trocar desperta interesse e aguça o olhar, desencadeando, assim, mudanças nos fluxos locais (reestruturação/formação do quadro local e abertura para maior participação social).

ii) Reestruturação das SEMED e formação de um quadro local

Há certa autonomia dos vários municípios, e à medida que aumenta a percepção de que é necessário dar condições de formação aos seus funcionários dentro do próprio município, novas funções são criadas e

⁷⁴ Entrevistada em 06/08/2013.

⁷⁵ Entrevista realizada no dia 07/08/2013.

passam a integrar o quadro permanente das secretarias, conforme aponta Gislainy.

“No ano de 2000 fui a primeira coordenadora pedagógica de Novo Horizonte, não tinha esse profissional na educação. Nem aqui em Ibitiara.”

Ela acrescenta, ainda, que a partir das formações do Projeto Chapada foi criada a função de coordenador pedagógico para atuar dentro da secretaria e não exclusivamente nas escolas. Com isso, todos os municípios envolvidos *“passaram a ter esse profissional”*. O que não é essencial somente para o funcionamento da secretaria, mas, sobretudo, para garantir que as ações pensadas nessa esfera (SEMED) cheguem aos alunos.

Além de “criar” essa nova função, o projeto contribuiu muito para a profissionalização das pessoas que passaram a ocupar o cargo recém-instituído. O relato de várias das que são ou foram coordenadores pedagógicos da rede indicam que antes das formações específicas não sabiam como encaminhar, ajudar os professores ou mesmo qual era o seu papel de fato no cargo. Uma vez formados, passaram a planejar melhor as situações de ensino e, em consequência, melhoraram as condições para que as crianças pudessem realmente aprender. Para Gislainy esse aprendizado não se restringiu apenas ao coordenador pedagógico, mas a todos os envolvidos: *“[...] todo mundo foi aprendendo a planejar, a fazer a formação e ajudar as crianças a aprenderem”*. Gardênia Maria Guedes Nascimento⁷⁶ acrescenta que esse novo papel ajudou a constituir a própria escola como um espaço de formação. Luciana, supervisora de Itaetê, explica:

“Foi legal e difícil também, ao mesmo tempo, porque, imagine, antes cada professor... ele meio que andava do jeito que ele achava que era, que as coisas podiam acontecer. E a partir daí [da instituição do novo cargo] não; houve um melhor acompanhamento de perto, que isso significa planejar junto com o coordenador pedagógico, significa ter o coordenador pedagógico acompanhando as suas aulas e dando devolutivas, devolutivas de planejamento dele, de plano de aula. Então, no início foi um pouco difícil, porque o coordenador, no começo, era visto como um agente fiscalizador. Mas na verdade não é esse o objetivo. E hoje há uma briga de professor para ter coordenador pedagógico na escola. Hoje eles brigam e reclamam se o

⁷⁶ Secretária de Educação de Itaetê e sócia fundadora do Instituto Chapada, em entrevista realizada no dia 07/08/2013.

coordenador demora de ir na sala. Eles falam: ‘ele não está indo na minha sala, que negócio é esse?’”

Ela informa, ainda, que hoje o cargo de coordenador já está consolidado, tendo assim “[...] *papel de parceiro, exatamente para apoiar o professor, para orientar e ajudar o professor.*” Luciana avalia essa mudança de postura dos professores como uma grande e boa conquista para a rede municipal.

A diretora Lourissima dos Santos Oliveira⁷⁷ reforça a tese, dizendo que “[...] *colocar o CP para atuar junto com os professores foi a luz na mudança do município.*” Ela acredita que “[...] *a função do diretor hoje é diferente; trabalhamos mais com resultados e diagnósticos*”, que chegam às suas mãos “[...] *a partir do trabalho de Maria Lúcia [coordenadora pedagógica desde 2000] junto com os professores.*”

Luciana e Gislainy dimensionam a importância do cargo para si mesmas e para a rede ensino de suas cidades, Itaetê e Ibitiara, respectivamente:

“E aí foi um divisor de águas no município e na minha vida também. Porque, a partir de então, o município começou a ter de fato formação continuada. E, aí, a gente começou de fato a inovar a prática pedagógica, porque até então o quadro de coordenadores vinha de fora.”

“Para mim esse projeto, que foi construído por nós, foi um divisor de águas. Porque, como ele focou a formação continuada do professor e do coordenador pedagógico, ele conseguiu discutir os problemas didáticos, que o professor vive. Ele conseguiu discutir, e ainda segue assim, os problemas de leitura dos meninos: por que é que os meninos não leem? Por que é que os meninos não escrevem? Por que é que os meninos não estão se alfabetizando? Por que é que os meninos não conseguem fazer cálculos? Então ele conseguiu fazer conosco essa discussão. Nos ‘oportunizou’ estudar teóricos que conseguiam dar uma resposta melhor para a gente e foi nos ensinando; e a gente foi aprendendo a como é que faz formação em serviço. E, aí, foi um divisor de águas como coordenadora pedagógica: eu comecei entender qual era realmente a minha função, que a minha função não era só ficar apagando incêndio dentro da escola (...), mas que tinha a ver com ajudar o professor a planejar, a fazer os diagnósticos, a tabular os diagnósticos, a acompanhar e monitorar o resultado das crianças ao longo do ano (...) fui aprendendo a ser coordenador pedagógico de fato.”

⁷⁷ Diretora da Escola Municipal Marcolina Xavier, de Ibitiara; foi entrevistada no dia 06/08/2013.

Nota-se, portanto, uma composição maior, mais qualificada e com mais corpo pedagógico na estrutura organizacional e funcional das secretarias municipais de Educação. E com um quadro melhor formado e mais sólido, conseqüentemente, a demanda e o nível de exigência em relação aos serviços prestados também se qualificaram. Passou-se a exigir muito mais, inclusive em termos de infraestrutura e equipamentos necessários para realizar um trabalho melhor. A supervisora Gislainy acentua:

“Como o professor vai entendendo melhor o que ele tem que fazer, ele começa a cobrar também: ‘como é que eu vou ensinar o menino a ler jornal, se não tem jornal?’ É preciso que garanta, que isso seja uma condição do trabalho.”

Nos relatos fica evidente que os “requisitos básicos” passaram a ser exigências feitas aos gestores; reivindicações que vão desde itens para “modernização” da rede à compra de equipamentos. Por exemplo, dispor de máquina copiadora para trabalhar textos de revistas e jornais (já que o mimeógrafo não consegue cumprir essa função); de recursos para compra de livros para ampliar os acervos das bibliotecas, posto que “[...] não se forma leitores se não se compra livros, se não se tem livros”. Mas há exigências mais estruturantes, tais como a garantia de transporte para realização de trabalho de campo frequente nas escolas; projetos de leitura institucionalizados em toda a rede; contratação de mais profissionais (supervisores técnicos, coordenadores pedagógicos, diretores de ensino) etc.

“[...] aquela Secretaria de Educação, de dez anos atrás, que só tinha um secretário, uma pessoa que cuidava da merenda escolar, que só tinha uma pessoa que cuidava da matrícula, hoje ela é totalmente diferente. Ela tem uma parte administrativa, mas ela tem também muito vivo o corpo pedagógico dentro dela, que não existia, não tinha isso”, lembra Gislainy.

Nesse cenário, os municípios passaram a ter de organizar suas políticas em uma nova estrutura, de profissionais e demandas mais qualificados; e o planejamento das ações da SEMED começou a ser feito de forma mais articulada, com uma noção maior de rede mesmo, conforme observa a secretária de Educação de Itaetê, Gardênia Nascimento:

“As escolas fazem um diagnóstico que dá sustentação para o PPP das escolas, e, em seguida, constroem um plano de ação que é enviado à secretaria, que junta todos e manda um plano estratégico para a rede para apoiar as escolas com o que elas precisam.”

Percebe-se também que a formação foi impactando outras políticas dos municípios que precisavam assegurar as condições para que o processo de ensino e aprendizagem ocorresse de fato nas redes. Além disso, houve uma grande valorização do conhecimento local, das pessoas que foram “formadas”, do que se conseguiu construir. E mais: utilização deles mesmos para ampliar a formação, uma vez que são os próprios atores locais (que já passaram pela formação do projeto) os condutores da formação nos municípios “novos”, que chegam depois. Para Gislainy trata-se, assim, de

“[...] um trabalho que você forma o sujeito dentro desse projeto e, mais à frente, você solicita desse profissional o trabalho de formação junto a outros municípios que vão integrando essa rede.”

“Gente, quem vê aquela professora que no primeiro dia de aula, quando eu cheguei na sala, ela parecia um passarinhozinho, nem olhava pro meu rosto. Hoje está ali na frente, falando, expondo o trabalho dela, dando a cara pra bater. Então, realmente a gente vê um crescimento muito grande, sabe? E a gente sabe que os desafios são grandes, mas a gente tem coragem de enfrentar”, completa Gardênia .

Nota-se nessas falas a construção da autonomia, uma mudança na atuação profissional das pessoas envolvidas com a formação, orgulho e satisfação de fazer parte do projeto, de conseguir notar pequenos (grandes) avanços. Há um reconhecimento de que a formação ajuda o outro a se sentir mais seguro, mais capaz e, assim, constituir de fato um grupo, uma parceria entre os atores comprometidos com a educação no município. Os relatos indicam que é preciso aprender a falar com as outras pessoas, saber criticar sem ofender ou atacar o outro, de forma a efetivamente contribuir para a melhoria do trabalho e da aprendizagem dos alunos.

“Você aprende muita coisa; você amadurece não só profissionalmente como pessoalmente também. Sou outra hoje, até na questão do se relacionar com o outro; é importante, você aprende. Eu me considerava mais estouradinha antes, e a coordenação pedagógica me ensinou a mediar melhor os conflitos, me ensinou a não ser ou ‘oito ou oitenta’; de trazer o outro para mim ao invés

de me colocar na posição daquela que sabe mais, daquela que é chefe, né? E como isso foi bom para minha constituição enquanto pessoa e profissional!”, avalia a supervisora Luciana.

iii) Envolvimento/empoderamento da comunidade

As falas relacionadas ao empoderamento fazem referência principalmente às ações voltadas para o envolvimento da população. Nota-se uma mudança de comportamento; observa-se uma maior participação da comunidade nas decisões. E não só como atores passivos, mas ativos, participantes diretos das ações.

“A presença da comunidade é o que vem fortalecer mais as nossas ações, que eles se co-responsabilizam (...) Então, tipo, vamos discutir o plano desses seis meses e a gente tem três veículos disponíveis para o acompanhamento das escolas – os coordenadores, os supervisores técnicos vão para as escolas acompanhar na zona rural e tal. Daí a gente pensou: ‘a gente precisa de mais um veículo!’ E daí eu fui discutir com eles e eles disseram: ‘vamos logo comprar mais três’. Daí eu disse: ‘não, eu prefiro que vocês comprem um e com o dinheiro dos outros dois a gente construa o muro de tal escola ou compre um acervo”, conta a secretária de Educação Gardênia.

Outro espaço que sofreu mudanças, e de certa forma foi sendo “qualificado”, sendo visto como um fator de empoderamento, foi o das reuniões de pais. As entrevistadas informaram que elas passaram a ser “reuniões mais formativas”, nas quais os diagnósticos são explicados aos pais como forma de mostrar o que está sendo feito, qual o PPP da escola. Uma vez contextualizado o cenário escolar, os profissionais pedem a ajuda dos pais para pensar coletivamente as soluções. Em outras palavras, busca-se permanentemente envolver cada vez mais os pais em todo o processo educativo de seus filhos.

Contudo, cabe ponderar que, apesar de alguns atores apontarem que há um grande amadurecimento entre eles e que a política para educação tem de ser maior do que a partidária, ainda há muitas dificuldades para garantir a continuidade das ações, quando há troca na gestão municipal. E esse talvez seja um dos principais desafios, o que torna ainda mais valioso o Dia “E” e todo o processo (longo e complexo) que as CAAFE realizam para organizá-lo. Ambas as ações são certamente ações importantes, dependem

uma da outra e se influenciam – e, poderiam inclusive ser um relevante objeto de estudo para pesquisas futuras, nas quais se tentassem acompanhar esses processos nos seus movimentos e variações ao longo dos anos e em períodos específicos (por exemplo, anos eleitorais).

iv) Aprendizagem dos alunos

As entrevistas apontaram a existência de resultados visíveis nas aprendizagens dos alunos, principalmente no que diz respeito à leitura e escrita, desde sempre o foco principal das formações (pelo menos até o momento de encerramento desta dissertação). A secretária Gardênia e a supervisora Luciana, de Itaetê, relatam:

“Quando eu ia nas escolas, em 2001, 2002, eu chegava e eles diziam: ‘ô professora, a gente quer uma bola, a gente quer não sei o quê’ ; só brinquedos, entendeu? Hoje, quando eu chego é interessante, eu me emociono; teve uma escola que eu até chorei: ‘oh pró, manda livro pra gente que esses daqui a gente já leu demais’.”

“Então, assim, é bem legal, um lugarzinho lá no fim do mundo, bem pequenininho, a gente saber que a gente já começa a fazer a diferença. É muito legal! Você vê os meninos procurando livros, procurando as bibliotecas das escolas, tudo ensandecidos querendo levar livro pra casa. É emocionante!”

Também é perceptível nas falas, inclusive dos próprios atores locais, que há ainda muito a ser feito em relação às aprendizagens dos alunos, principalmente quando se pensa em outras áreas, que não “só” leitura e escrita. Há uma grande dificuldade para garantir que outros conteúdos sejam trabalhados na rede com a mesma qualidade observada nessa área; eles mesmos têm consciência e projetam possibilidades de, em 2014, iniciar a formação de professores em outras áreas, de conhecimento específico, voltadas para o ensino fundamental II⁷⁸.

No entanto, é inegável para eles (e para quem os observa de fora também) que houve mudanças em toda a lógica e estrutura educacional dos municípios, que proporcionaram melhorias nas condições de ensino e

⁷⁸ Esse foi um dos temas debatidos durante o encontro de secretários e equipes técnicas dos municípios que fazem parte do Território Chapada, realizado em Seabra.

aprendizagens da população daquela região. É indiscutível também que muito do que se tem hoje não se “sonhava” há alguns (poucos) anos.

“Acho que o que movimenta, o que nos estimula, é chegar nas escolas, nos espaços, ver os meninos aprendendo, ver os diagnósticos e ver que estamos melhorando, que os meninos estão indo. Porque eu falo com os professores o seguinte: ‘nós fomos alfabetizados, fomos educados, lá atrás naquela forma tradicional’. E daí eu costumo dizer que somos sobreviventes, porque quantos e quantos alunos não desistiram? Quantos a escola não afugentou? Que pode ter sido meu pai, minha mãe, porque não tinha esse acesso todo. De uma forma ou de outra eu sei que afugentou, muitos. Então, nós somos sobreviventes; eu me considero vitoriosa porque eu vim de lá da zona rural, pequenininha, filha de pais lavradores, que muitas vezes não tinha um dinheiro para comprar um livro para mim”, ressalta Luciana, a supervisora técnica de Itaetê.

4.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

De todos os casos estudados nesta dissertação, o Território Colaborativo Chapada é o mais antigo. Com um histórico bastante peculiar, a experiência de fato se torna colaborativa ou cooperativa em 2000, quando mais atores passam a participar ativamente de todo o processo, tanto da elaboração quanto da implantação do projeto. Até então a constituição de um arranjo colaborativo era apenas uma “boa ideia”. Havia intensão de maior envolvimento e abrangência, no entanto, as ações ainda eram “personificadas” e dependiam muito da forma como as pessoas pensavam, se relacionavam e se comunicavam com as demais.

A criação de uma organização com reconhecimento local e legitimidade jurídica (o ICEP) foi um passo importante para a consolidação dessa coletividade, mas ainda traz alguns “vestígios” desse processo histórico centrado em protagonismos pessoais. A noção de pertencimento e a constituição de grupo só são de fato construídas durante os encontros formativos, nos momentos de troca. É no conviver com o outro, no experimentar juntos que a identidade coletiva se cria e se fortalece. Nesse sentido, ter uma forma instrumentalizada ajuda a vencer algumas dificuldades, tais como a contratação de serviços e profissionais e a obtenção de recursos. Porém, não garante a coesão e a perpetuação do grupo. O

ICEP é muito importante e merece todo o reconhecimento, mas não pode ser (nem percebido como) o elo mais “forte”; não pode se transformar no único ator protagonista de toda essa rede, pois a sobreposição em relação ao Território Colaborativo Chapada e, principalmente, aos municípios que dele fazem parte seja, talvez, um dos pontos mais frágeis dessa experiência.

5 O TERRITÓRIO QUE AINDA NÃO SURTIU

O Arranjo de Desenvolvimento do Noroeste Paulista (SP) tem como missão “[...] trabalhar de forma integrada para promover o desenvolvimento da educação pública para todos, nos municípios do noroeste paulista” (ADE NP, 2012, p. 10). Trata-se de um arranjo colaborativo iniciado com 14 municípios da região, hoje constituído por 50. Declarado como sendo protagonizado pelos municípios, principalmente por Votuporanga, conta também com apoio e parceria de atores externos.

Ao longo deste capítulo contaremos os detalhes e especificações desse caso da seguinte maneira: abrimos as seções com INÍCIO/GÊNESE, que conta a história de toda a experiência, dos primórdios e concepções iniciais até chegar à estrutura e aos envolvidos, atualmente. Em seguida fazemos a caracterização desse arranjo apresentando dados e indicadores dos municípios participantes, para contextualizar a realidade na qual a experiência está inserida. A seção seguinte detalha o funcionamento e as características específicas do caso do Noroeste Paulista e algumas das possibilidades dessa experiência e as considerações.

5.1 INÍCIO/GÊNESE

Situado no Noroeste do estado de São Paulo, o arranjo começou a ser formado no início de 2009, quando, segundo Eliane Godoi⁷⁹, o então presidente do “Todos pela Educação”, Mozart Ramos Neves, se aproximou do prefeito de Votuporanga: “[...] eles se conheceram em um congresso, se identificaram com afinidades e propostas, ficaram amigos e acabaram se envolvendo com o tema (...) começaram a estreitar o relacionamento com o TPE, via Mozart, e a trocar ideias e experiências.”

Eliane Godoi lembra que foi Ramos quem levou para Votuporanga a ideia do arranjo: “[...] mas sem um modelo fixo (...) e a gente gostou.” A cidade, então, se colocou à disposição para “[...] fazer a mediação do ADE, sem receita de bolo”, diz ela, acrescentando que a proposta foi assim apresentada para outros prefeitos da região: “[...] naquele momento foram 14

⁷⁹ Secretária de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga de 2009 a 2012, foi uma das principais articuladoras e realizadoras do ADE NP; entrevistada no dia 22/07/2013.

municípios que aderiram a essa questão do arranjo. E aí nós começamos.” Em agosto de 2009 surgiu o Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista. A motivação central era a possibilidade de se “[...] estabelecer mecanismos efetivos de colaboração envolvendo municípios dessa região do estado” (BREYER; GODOI, 2012, p. 99).

Para tanto, ela conta que, inicialmente, foram realizados fóruns de discussões entre os municípios. Depois “[...] identificamos a necessidade de ter uma metodologia de trabalho, para que isso fizesse sentido para todos os municípios e também que isso fizesse sentido junto ao MEC.” Foi então que os participantes chegaram à conclusão de que a ferramenta era o PAR, por dois motivos (iniciais e principais): todos os municípios tinham (ou deveriam ter) o PAR, uma vez que ele é uma exigência do Ministério da Educação; e oferecia um diagnóstico de cada um dos municípios.

“Então a gente decidiu, dentro do arranjo, (...) trabalhar com o PAR como metodologia, como diagnóstico, como identificar as prioridades que eram comuns a esses municípios dentro do diagnóstico.”

Eliane Godoi relata que, ao trabalhar com tal ferramenta, os envolvidos no projeto perceberam que muitos municípios não haviam elaborado bem os seus respectivos PAR; outros estavam desatualizados ou incompletos. Além disso, a maioria dos gestores da educação do arranjo não era muito familiarizada com a ferramenta (não sabiam lidar com os seus recursos). Com vistas a qualificar os municípios para lidar com o PAR – ferramenta que era (e ainda é) muito presente no cotidiano da gestão de uma secretaria de Educação – o grupo passou a realizar oficinas de aprendizagem. Eliane Godoi diz que essas oficinas, realizadas por Selma Carneiro da Costa⁸⁰, foram “[...] a primeira grande experiência em que eu percebi o ADE funcionando, sem custos nenhum para os municípios, articulando o conhecimento existente dentro do arranjo.” Por isso, para ela esse é um primeiro exemplo (e vantagem) da importância do “estar junto”:

⁸⁰Formadora estadual da metodologia do PDE Escola – REMEC/MEC/FNDE e oficial de gabinete da Secretaria da Educação de Santa Fé do Sul. Foi entrevistada 22/07/2013.

“[...] é muito bacana, porque você valoriza o conhecimento que tem; porque o conhecimento está em todos os lugares. Então, eu conheço uma parte aqui, mas não sei uma outra ali, mas tem outra pessoa que sabe. E aí os conhecimentos se completavam, se complementavam, se integravam. E trabalhar com o PAR, com essa oficina do PAR, foi o primeiro grande momento, assim, onde eu senti que aquela questão do arranjo fazia sentido.”

Para Eliane Godoi, o arranjo oferecia possibilidades de contribuir com os municípios da região. No entanto, havia um grande desafio: manter a coesão e o interesse de todos de trabalhar em grupo.

“[...] no início era tudo muito abstrato. E quando você trabalha a questão do coletivo sem resultados concretos, é difícil você manter a motivação das pessoas que compõem esse grupo. É muito difícil! E eu tinha essa preocupação, que a gente conseguisse resultados imediatos, para que as pessoas não se frustrassem e não entendessem, ou não sentissem, que talvez estivessem perdendo tempo participando das reuniões, dos fóruns e tudo mais. Era uma preocupação que eu sempre tive com o arranjo; ele tinha que ter algo de concreto, de resultado, para que as pessoas estivessem animadas, estimuladas a participar, a construir aquilo, porque não tinha um modelo.”

Foi então que, em outubro de 2009, as equipes das secretarias de Educação dos 17 municípios ⁸¹ envolvidos se reuniram no Centro Universitário de Votuporanga para “[...] elaborar, com base no Plano de Ações Articuladas (PAR), um mapa estratégico integrado da região com os indicadores educacionais prioritários” (BREYER; GODOI, 2012, p 99). Nessa reunião, segundo os autores, foi assinado um Termo de Adesão dos municípios, e o ADE Votuporanga e Região⁸² foi então oficialmente criado. Na mesma ocasião também foram selecionados 15 indicadores que seriam priorizados nas ações e discussões do ADE, detalhados no quadro 9 a seguir.

⁸¹Ao longo do caminho outros municípios foram aderindo ao arranjo, de tal forma que nesse período faziam parte do ADE: Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Riolândia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga.

⁸²Inicialmente chamou-se ADE Votuporanga e Região, em razão do protagonismo do município no processo; depois adotou a atual nomenclatura.

Quadro 9 - Indicadores priorizados pelo Arranjo Noroeste Paulista.

Dimensão 1 – Gestão educacional
<ul style="list-style-type: none">• Plano de carreira para o magistério devidamente implantado e divulgado na comunidade• Existência de atividades no contraturno• Recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, pelo poder público, para serem utilizados pela comunidade• Relação matrícula/professor adequada em todas as escolas da rede• Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb de acordo com os princípios legais
Dimensão 2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar
<ul style="list-style-type: none">• Professores de creches com habilitação adequada• Política de formação continuada para professores dos anos iniciais do ensino fundamental• Qualificação de professores que atuam nas áreas de educação especial, escolas de campo, comunidades quilombolas ou indígenas• Política de formação de professores em cumprimento da Lei nº 10.639/03⁸³• Grau de participação de profissionais de serviços e apoio escolar em qualificações específicas
Dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação
<ul style="list-style-type: none">• Existência de programas de incentivo à leitura, para todas as etapas de ensino, envolvendo professores e alunos• Assistência individual/coletiva para alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem
Dimensão 4 – Infraestrutura e recursos pedagógicos
<ul style="list-style-type: none">• Laboratório de ciências: instalações e equipamentos• Existência de recursos audiovisuais• Existência de equipamentos e materiais esportivos

Fonte: adaptado de BREYER e GODOI (2012)

Uma vez definidas as prioridades, foi estabelecida a metodologia de ação, nesse caso “[...] fóruns permanentes intitulados Educação para Todos” (BREYER; GODOI, 2012, p. 104). O primeiro desses fóruns, realizado em março de 2010, definiu as seguintes ações necessárias para que se começasse o trabalho do ADE:

⁸³Lei de 9 de janeiro de 2003, torna obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira nas redes de ensino, alterando a Lei nº 9.393, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

Quadro 10 - Ações iniciais para atuação do Arranjo Noroeste Paulista.

Gestão
<ul style="list-style-type: none">• Definição da visão, da missão e dos valores do arranjo• Elaboração de carta de atuação e responsabilização do ADE• Disponibilização de um técnico por município• Formação de grupos de trabalho• Organização de pauta e de calendário ordinário anual de trabalho
Recursos
<ul style="list-style-type: none">• Disponibilização de transporte e de alimentação• Criação de identidade visual• Criação de <i>site</i>/portal na internet• Busca por parceiros

Fonte: adaptado de BREYER e GODOI (2012)

Em março de 2010 o ADE realizou o “II Fórum Educação para Todos”, que contou com o apoio e a participação de Mozart Neves Ramos e de Clélia Mara Santos, coordenadora geral de Articulação Transversal da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica da SEB/MEC. Durante o encontro foram discutidos e apontados caminhos para que o arranjo conseguisse elaborar seu planejamento e, assim, se constituir de forma mais organizada e sólida (ADE NP, 2012a).

Em junho de 2010 o ADE Noroeste Paulista já progredira em sua organização e estruturação, buscando criar ferramentas que pudessem contribuir para o seu melhor funcionamento. Tanto que, por sugestão apresentada na terceira edição do fórum, foi criado um *link*⁸⁴ no qual são armazenados e compartilhados documentos produzidos no âmbito do arranjo, o que facilita a comunicação entre os municípios participantes. Também foi criada

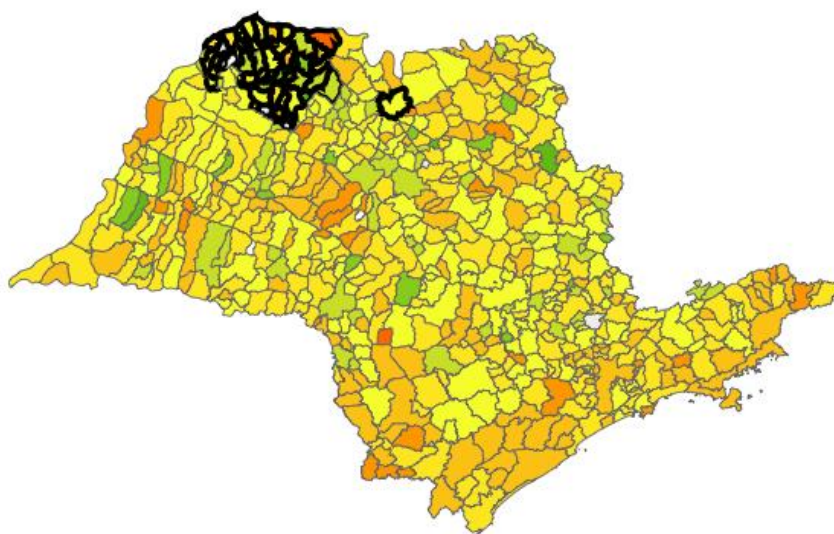
[...] uma comissão para coordenar a elaboração do Planejamento Estratégico do Arranjo Local, com foco na organização e gestão do grupo e nos indicadores priorizados pelos gestores municipais registrados no mapa estratégico (BREYER; GODOI, 2012, p. 105).

Santa Fé do Sul, representado por Selma, ficou responsável por oferecer “[...] suporte técnico para planejamento do ADE e apoio aos municípios para a elaboração do PAR” (BREYER; GODOI, 2012, p. 104).

⁸⁴ Contém 36 arquivos relacionados ao arranjo, de apresentações de programas e oficinas do MEC a relatórios de atividades, que podem ser acessados pelo *site* <www.votuporanga.sp.gov.br/smect>.

Além das equipes das SEMED dos municípios que integravam o arranjo, os fóruns “Educação para Todos” contaram com a participação de diversos especialistas, de acordo com o tema principal a ser debatido. Até final de 2012 haviam sido realizados dez fóruns (BREYER; GODOI, 2012).

A atuação do arranjo foi percebida e reconhecida por muitos outros municípios da região, de tal forma que em 2013 eram 50 integrantes: Álvares Florence, Américo de Campos, Aspásia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Indiaporã, Jales, Macedônia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Parisi, Pedranópolis, Pontalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Albertina, Santa Clara d’Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D’Oeste Santa Salete, Santa da Ponte Pensa, São Francisco, São João das duas Pontes, São João de Iracema, Sebastianópolis do Sul, Tanabi, Três Fronteiras, Turiúba, Urânia, Valentim Gentil, Vitória Brasil e Votuporanga. Todos eles dispostos no mapa a seguir.



Mapa 4 - Localização do Arranjo Noroeste Paulista.

Fonte: QEdU (www.qedu.org.br)

5.2 CARACTERIZAÇÃO

5.2.1 Os arredores

Uma estrada bem sinalizada, cuidada, com pista dupla facilita o acesso à região. As obras viárias indicam investimento do governo do Estado. Durante todo o trajeto são percebidas muitas plantações, usinas (majoritariamente de cana-de-açúcar) e grandes extensões de terra cercada (provavelmente fazendas). Uma região bem “verdinha”, com clima geralmente mais quente e seco.

As cidades visitadas⁸⁵ pareciam bem organizadas e com “cara de interior” – ruas pequenas, a maioria de mão dupla, velocidade máxima de 40 km/h. Motos, bicicletas e pessoas a pé são as principais personagens da mobilidade urbana, na qual quase não se observa a presença de transporte público coletivo.

Casas térreas, simples e com muros baixos transmitem segurança e tranquilidade. No final da tarde, algumas pessoas colocam suas cadeiras do lado de fora e ficam na calçada observando o movimento. Quem passa recebe olhares atentos, curiosos e um pouco desconfiados, mas também o carinhoso “mexer da cabeça” acompanhado de um “*boa tarde!*”, com a entonação do típico sotaque do interior paulista: o “r” bem puxado.

Nelas, a praça sempre aparece como um ponto de referência e de encontro, onde está localizada a famosa, bem cuidada e bastante agradável aos olhos “igreja matriz”, que concentra beatas e religiosos.

Batizadas com nomes de Estados brasileiros, as ruas do centro reúnem o comércio e movimentam a economia local, composta principalmente pelos setores alimentício (restaurantes, botecos, padarias, supermercados) e têxtil (lojas de roupa, sapatos, cama mesa e banho). Tudo mais voltado para o consumo “pessoal”, em pequenas lojas ou grandes “atacadões”.

⁸⁵ Votuporanga e Tanabi.

Localizada no Sudeste brasileiro, a região tem população de 484.397 habitantes, o que corresponde a 1,17% do estado de São Paulo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). O Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista é composto majoritariamente por municípios de pequeno porte, sendo o menor deles Santa Salete, com 1.447 habitantes, e o maior Votuporanga, com 84.692 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Tabela 15 - Tamanho dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista e sua distribuição de acordo com a categoria.

Categoria	Quantidade de municípios	Porcentagem	População total
Até 10.000	39	78%	129.876
De 10.001 a 20.000	5	10%	54.803
De 20.001 a 50.000	3	6%	100.306
De 50.001 a 100.000	3	6%	199.412

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do IBGE (2010)

Em relação à produção de riqueza, os municípios do arranjo respondem por 0,88% do PIB paulista, sendo a renda *per capita* média de R\$ 596,23, variando entre R\$ 441,00 (em Aspásia) e R\$ 822,00 (Votuporanga). A região está bem abaixo das rendas *per capita* do estado de São Paulo (R\$ 986,23) e nacional (R\$668,00) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O total de recursos que os municípios do ADE recebem via transferências é de R\$ 490.927.278,73, sendo composto basicamente por duas fontes: o Fundeb, responsável por 32,9%, e o FPM, 66,6%. Se comparado com o estado de São Paulo, o valor total, o Fundeb e o FPM do Arranjo NP representam respectivamente 2,9%, 1,1% e 61,4% do valor estadual (TESOURO NACIONAL, 2013).

A maior arrecadação do Fundeb é de Votuporanga (R\$ 26.051.304,01) e a menor, Santana da Ponte Pensa (R\$ 223.652,74) (TESOURO NACIONAL, 2013). Cabe notar que a maioria dos municípios recebe valores próximos, não tendo uma variação tão grande (Tabela 38).

Tabela 16 - Arrecadação do Fundeb dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, em 2013.

Categoria (R\$)	Quantidade de municípios	Porcentagem
Até 10.000.000	45	90%
De 10.000.001 a 20.000.000	4	8%
De 20.000.001 a 30.000.000	1	2%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Tesouro Nacional, 2013

5.2.2 Dados Educacionais

Descrevemos a seguir dos dados educacionais do território, na tentativa de obter mais de informações para melhor compreensão da realidade em que está inserido o Arranjo Noroeste Paulista. Cabe ressaltar que apresentamos os dados referentes ao ADE, ao estado de São Paulo e ao Brasil (os referentes a cada município que compõe o arranjo estão no item 3.2 dos anexos).

- Taxa da População em Idade Escolar e Analfabetismo

A taxa da população em idade escolar é de 23,33% da população do território, o que, em números absolutos, representa 89.155 crianças e jovens de 4 a 17 anos. Se comparada à população do estado de São Paulo nessa faixa etária, a do ADE NP representa 1,02% do total. A maior parte no ensino fundamental, que corresponde a aproximadamente 60% da população em idade escolar do território.

Tabela 17 - População em idade escolar do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	População em idade escolar					Taxa população em idade escolar
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos	
Arranjo NP	20.912	16.524	50.935	21.676	89.155	23,33%
São Paulo	2.121.005	1.673.274	5.066.639	1.990.247	8.730.160	21,20%
Brasil	10.925.893	8.696.672	26.309.730	10.357.874	45.364.276	23,78%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Todos pela Educação (TPE)

Os índices de analfabetismo no ADE NP são bem mais baixos do que os do território baiano. No caso paulista, para faixa de 10 a 14 anos, 13 municípios (38%) possuem taxas menores que 1%, sendo que quatro dessas cidades conseguiram resolver a questão do analfabetismo nesse estrato: Nova Castilho, Santa Rita D'Oeste, Santa Salete e Santana da Ponte Pensa. Cabe ressaltar ainda que o maior valor nessa faixa é de 3,88%, em São João das Duas Pontes. Para o grupo etário de 15 anos ou mais o cenário é menos positivo, chegando a uma média (simples) de 9,64%, conforme tabela a seguir.

Tabela 18 - Taxa de analfabetismo do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil

	Taxa de analfabetismo (%) 2000		Taxa de analfabetismo (%) 2010		Variação (Δ) - %	
	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Arranjo NP	1,36	14,43	1,23	9,63	-19%	-34%
São Paulo	1,82	6,64	1,74	4,34	-4%	-35%
Brasil	7,25	13,63	1,9	8,6	-74%	-37%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Ao longo dos anos percebe-se uma melhora considerável dos indicadores. Considerando as médias do território para cada uma das faixas etárias, nota-se que na última década houve uma redução de 9% na faixa de 10 a 14 anos e 33%, na de 15 anos ou mais, indicando uma progressão bastante positiva.

- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Desempenho na Prova Brasil e Fluxo

A seguir apresentamos os resultados obtidos pelo Arranjo Noroeste Paulista nas últimas três edições do Ideb.

Tabela 19 - Histórico do Ideb do ADE Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	Ideb 2007		Ideb 2009		Ideb 2011		Projeção Ideb 2011		Projeção Ideb 2015		Projeção Ideb 2021	
	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF	AI	AF
Arranjo NP	5,7	4,7	6,1	5,0	6,0	5,0	-	-	-	-	-	-
São Paulo	4,8	4,0	5,3	4,3	5,4	4,4	5,3	4,3	5,8	5,1	6,6	5,8
Brasil	4,0	3,5	4,4	3,7	4,7	3,9	4,4	3,7	5,0	4,5	5,8	5,2

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legendas

	Abaixo da Projeção
	Igual à projeção
	Acima da projeção

AI = anos iniciais; AF = anos finais

Pela observação da tabela é possível perceber o que território possui Ideb altos, a maioria com valores próximos a 6,0 para o primeiro ciclo do EF e 5,0 para o segundo. A maior nota do Arranjo NP para os anos iniciais é de 7,5, obtida pelo município de Álvares Florence, enquanto o melhor resultado para o segundo ciclo foi 5,9, em Pedranópolis⁸⁶.

Apesar de o arranjo ter apresentando diminuição na progressão das notas de 2009 para 2011, os altos valores do Ideb ainda chamam bastante atenção.

Tabela 20 - Percentual da variação do Ideb do ADE Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil, ao longo dos anos.

	Variação (Δ) (em %)		Variação (Δ) (em %)		Variação (Δ) (em %)	
	2007 - 2009	2009 - 2011	2007 - 2009	2009 - 2011	2007 - 2011	2007 - 2011
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Arranjo NP	6,3%	7,4%	-1%	-0,6%	5%	6,4%
São Paulo	10,4%	7,5%	1,9%	2,3%	11,1%	9,1%
Brasil	10,0%	5,7%	6,8%	5,4%	14,9%	10,3%

Fonte: elaboração própria

Percebe-se que, apesar de ter notas bastante altas, o ADE NP apresentou uma progressão bem menor que a registrada no Estado de São Paulo e no país. Os resultados finais do Ideb são importantes, porém, para entender um pouco mais o movimento geral e as razões das oscilações, é

⁸⁶ Para detalhamento verificar item 3.2.1, Tabela 38, dos anexos.

necessário observar também outras variáveis, como o fluxo e o aprendizado. A tabela a seguir mostra os índices relacionados ao **fluxo escolar** do arranjo.

Tabela 21 - Taxas de aprovação do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	Taxa de aprovação				Variação (Δ)	
	2009		2011		Anos iniciais	Anos finais
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais		
Arranjo NP	97,8	96,6	97,4	96,0	-0,4%	-1%
São Paulo	95,5	96,0	90,9	91,2	-5%	-5%
Brasil	87,3	81,3	90,2	83,4	3%	3%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/INEP.

Legenda

	2011>2009
	2011<2009

Pela observação da Tabela 21 é possível perceber que houve uma diminuição nas taxas de aprovação de 2009 para 2011, o que talvez explique a diminuição das notas do Ideb no período. Ainda assim a questão da aprovação está quase resolvida no território, uma vez que a média (simples) do arranjo está acima de 97%.

A seguir são apresentados outros dois indicadores que ajudam a compor o fluxo escolar: a taxa de abandono e a de distorção idade-série.

Tabela 22 - Taxa de abandono do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	Taxa de Abandono				Variação (Δ)	
	Anos iniciais*		Anos finais*		Anos iniciais	Anos finais
	2009	2011	2009	2011		
Arranjo NP	0,2%	0,2%	0,4%	0,7%	0%	82%
São Paulo	0,2%	0,3%	1,5%	1,8%	50%	20%
Brasil	2,5%	1,7%	5,9%	4,8%	-32%	-19%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	2011<2009
	2011>2009

Assim como a aprovação, o abandono escolar nesse território não é uma questão muito latente. Mesmo tendo aumentado de 2009 para 2011 nos anos finais, os valores estão muito próximos de 0%. Portanto, pode-se dizer que esse é um fator praticamente resolvido em ambos os ciclos.

O terceiro indicador que contribui para a compreensão do fluxo escolar é a distorção idade-série, que no caso do Arranjo Noroeste Paulista também apresenta um cenário bastante positivo. Apenas um município, Pontalinda, possui taxa próxima de 20% para ambos os ciclos, enquanto Oureste apresenta índice 19,5% para os anos finais. A distorção na maioria dos municípios (62,5%) para os anos iniciais está abaixo de 5% e para os anos finais na maior parte deles (73,5%) está abaixo de 10%.

Cabe ressaltar, contudo, que havia poucos dados disponíveis sobre esse indicador para cada um dos municípios que compõem o arranjo⁸⁷, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 23 - Taxa de distorção idade-série do Arranjo NP, São Paulo e Brasil.

	Taxa de distorção idade-série (%) (2006)		Taxa de distorção idade-série (%) (2010)		Variação (Δ)	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Arranjo NP	5,5	8,7	4,2	9,4	-23%	8%
São Paulo	7,8	17,8	5,2	13,7	-33%	-23%
Brasil	27	46,1	18,50	29,60	-31%	-36%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	$\Delta < 0$ (2010 < 2006)
	$\Delta > 0$ (2010 > 2006)
	Dados insuficientes para comparação

A seguir descreveremos o segundo indicador que compõe o Ideb: o desempenho dos alunos de 5^o e 9^o ano na Prova Brasil.

⁸⁷ Para o ano de 2006 havia poucos dados em relação à distorção idade-série das redes municipais que compõem o ADE NP; para os anos iniciais apenas 31 municípios tinham dados referentes a essa distorção e para os anos finais apenas 5. Foi possível notar também essa lacuna nos outros anos disponíveis para consulta no Inep (2007, 2008 e 2009). Não sabemos o motivo, por isso achamos que não é possível fazer uma comparação de fato ao longo dos anos para esse arranjo em relação a esse indicador.

Tabela 24 - Desempenho na Prova Brasil do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil, nas duas últimas versões da prova.

	Prova Brasil - 2009				Prova Brasil - 2011			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Arranjo NP	236,39	204,24	256,13	250,65	235,53	204,59	259,53	251,23
São Paulo	214,19	190,73	243,51	240,83	215,82	194,57	245,90	242,02
Brasil	199,52	179,58	241,78	238,68	204,58	185,69	244,84	238,77

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	Adequado
	Básico - 1º nível
	Básico - 2º nível
	Básico - 3º nível (9º ano)
	Abaixo do Básico

Mat. = resultados obtidos em matemática; LP = resultados obtidos em língua portuguesa

Pela visualização da tabela acima já é possível perceber que o ADE Noroeste Paulista possui resultados satisfatórios em questão de aprendizagem, principalmente no 5º ano, no qual ela é “adequada” tanto em matemática quanto em língua portuguesa em 62% dos municípios em 2009 e em 64%, em 2011.

Ao observarmos a variação do desempenho de 2009 para 2011 notamos que houve uma pequena queda no desempenho do 5º ano em matemática; nos demais houve progressão.

Tabela 25 - Variação dos resultados obtidos pelo Arranjo NP, São Paulo e Brasil na Prova Brasil, de 2009 para 2011.

	Variação (Δ) (valores brutos)				Variação (Δ) (%)			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Arranjo NP	-1,1	0,3	3,4	0,6	-0,46%	0,17%	1,33%	0,23%
São Paulo	1,6	3,8	2,4	1,2	0,76%	2,01%	0,98%	0,49%
Brasil	5,1	6,1	3,1	0,1	2,54%	3,40%	1,27%	0,04%

Fonte: elaboração própria

Legenda

	$\Delta > 0$ (2011 > 2009)
	$\Delta < 0$ (2011 < 2009)

O ponto comum entre o ADE NP e o Território Chapada é o fato de que em ambos o pior desempenho é em matemática, principalmente no 9º

ano. Mas ressaltamos que os resultados do Noroeste Paulista ainda são bem superiores tanto em relação ao Território Chapada quanto às médias paulista e nacional.

5.2.2.1 AS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO

Feita a descrição do contexto socioeconômico e dos dados obtidos por avaliações externas, passamos a olhar para o tamanho das redes municipais de ensino, buscando nos aproximar mais da realidade do território e local dos municípios que compõem o arranjo.

Tabela 26 - Número de matrículas por etapa de ensino do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2011.

	Matrículas							
	Escola municipal	Creche	Pré-escola	EF (anos iniciais)	EF (anos finais)	EM	EJA	Educação especial
Álvares Florence	3	42	61	185	58	0	0	4
Américo de Campos	2	67	102	354	131	103	17	11
Aspásia	1	35	41	18	0	0	0	0
Cardoso	13	207	242	699	705	485	92	25
Cosmorama	4	48	153	396	223	0	36	17
Dirce Reis	1	48	33	14	0	0	0	1
Dolcinópolis	1	43	54	152	0	0	0	1
Fernandópolis	25	1.450	1.095	2.739	218	0	159	178
Floreal	1	27	44	167	0	0	0	7
Gastão Vidigal	2	69	107	40	0	0	18	0
General Salgado	5	45	59	503	524	0	0	25
Indiaporã	2	83	66	202	0	0	19	4
Jales	9	624	679	2.213	0	0	98	88
Macedônia	2	64	57	218	0	0	21	23
Magda	2	31	63	133	0	0	0	8
Marinópolis	1	44	44	128	0	0	13	4
Meridiano	4	93	88	206	0	0	0	13
Mesópolis	1	49	32	103	0	0	0	2
Mira Estrela	3	79	65	171	0	0	1	
Monções	2	41	38	19	0	0	0	0
Nhandeara	6	18	173	407	0	0	32	18
Nova Canaã								
Paulista	2	48	40	90	0	0	0	8
Nova Castilho	2	24	31	58	0	0	0	0

Nova Luzitânia	2	102	93	263	0	0	0	2
Olímpia	25	538	1.023	3.036	0	0	82	29
Oureste	4	192	200	529	73	0	5	51
Parisi	2	33	39	130	0	0	0	1
Pedranópolis	1	12	56	164	0	0	18	2
Pontalinda	2	107	112	295	0	0	0	20
Pontes Gestal	1	41	53	178	0	0	0	2
Populina	2	99	91	255	0	0	19	25
Riolândia	3	132	233	560	0	0	217	9
Rubinéia	1	93	55	164	0	0	0	2
Santa Albertina	2	37	119	299	0	0	7	18
Santa Clara								
D'Oeste	1	56	39	115	0	0	24	20
Santa Fé do Sul	18	459	459	1.525	1.280	0	48	94
Santa Rita								
D'Oeste	2	30	37	120	0	0	0	6
Santa Salete	1	29	34	17	0	0	0	1
Santada Ponte								
Pensa	1	23	30	10	0	0	0	0
São Francisco	1	44	48	35	0	0	0	0
São João das								
Duas Pontes	1	20	68	169	0	0	0	8
São João de								
Iracema	2	0	41	98	0	0	15	10
Sebastianópolis								
do Sul	3	58	59	143	0	0	0	3
Tanabi	9	278	416	1.306	180	0	53	24
Três Fronteiras	2	94	90	276	0	0	0	8
Turiúba	3	47	48	91	0	0	0	0
Urânia	2	68	145	81	0	0	37	2
Valentim Gentil	2	89	277	688	0	0	0	13
Vitória Brasil	1	47	39	49	0	0	0	0
Votuporanga	26	1.275	1.164	3.735	76	0	106	27
Arranjo NP	214	7282	8435	23546	3468	588	1137	814
São Paulo	12.274	402.265	795.745	1.727.436	632.389	22.957	203.497	67.190
Brasil	124.614	1.461.034	3.493.307	11.138.287	5.387.782	80.833	1.691.715	383.986

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar/INEP 2011 Qedu.org.br

Tabela 27 - Total de matrículas das redes municipais do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2011.

	Educação básica	Total geral
--	-----------------	-------------

Arranjo NP	42.731	50.844
São Paulo	3.557.835	3.828.522
Brasil	21.480.410	23.556.111

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar/INEP 2011 – Qedu.org.br

Chama atenção o fato de que a maioria dos municípios possui redes bem pequenas, com menos de cinco escolas (apenas quatro possuem redes maiores). Contudo, cabe ressaltar que o total do arranjo representa 1,74% das escolas (municipais) do estado de São Paulo.

A relação entre matrículas e número de escolas no caso do ADE NP é de 209 alunos por unidade escolar. Ou seja, nesse território as redes são menores em quantidade de escolas, mas elas possuem mais alunos; implica dizer, eles estão menos pulverizados.

5.3. O FUNCIONAMENTO

De acordo com a carta de princípios e responsabilização, criada pelos participantes, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista 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 (ADE NP, 2012b, p.1).

Documentos internos definem, ainda, a missão, a visão e os valores da “nova coletividade”, descritos no quadro abaixo.

Quadro 11 - “Quem somos” – ADE NP.

Missão	Visão	Valores
Trabalhar de forma integrada para promover o desenvolvimento da educação pública para todos, nos municípios da região	Educação pública e gratuita de excelência para todos	Ética, transparência, comprometimento, cooperação, solidariedade, cidadania, inovação, integração

Fonte: adaptado de ADE NP, 2012a

Cada cidade que faz parte do arranjo é representada pelos respectivos prefeitos, gestores e servidores da Educação, indicados pelo próprio município. Outras instituições (governamentais ou não) caso tenham interesse, podem participar “[...] como parceiros ou entidade apoiadora” (ADE NP, 2012a).

As instituições/organizações que apoiam o ADE Noroeste Paulista são indicadas no quadro a seguir.

Quadro 12 - Instituições parceiras e apoiadoras do ADE NP.

Parceiros realizadores	Entidades apoiadoras
Ministério da Educação (MEC), Movimento Todos pela Educação (TPE) e Centro de Liderança Pública (CLP)	IFSP, UNDIME, UNIFEV, SEE-SP, Diretoria de Ensino de Votuporanga, UAB – Polo Votuporanga e MindGroup

Fonte: adaptado de ADE NP, 2012a

Para ser membro do arranjo é preciso cumprir três pré-requisitos: (i) ser de um município localizado no Noroeste Paulista; (ii) ter aderido ao PAR; e (iii) assumir o compromisso com o ADE, assinando a carta de princípios e responsabilização (ADE NP, 2012b).

Documentos internos informam que o arranjo tem como sede fixa e foro a cidade de Votuporanga, sendo a sua finalidade (ADE NP, 2012b):

- aglutinar esforços permanentes para 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, sem fins lucrativos, com vistas à criação de rede de mobilização e articulação em prol da educação;
- auxiliar na elaboração, no acompanhamento e na execução do PAR;
- garantir o direito à educação por meio da oferta de um ensino de qualidade social, refletido, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que incluam ações como transporte escolar, formação continuada de professores e gestores e organização de um sistema integrado de avaliação;
- promover a eficiente aplicação dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos de forma solidária, para fins idênticos ou equivalentes;

- incentivar mecanismos de atuação na busca por novos recursos para a prestação associada de serviços educacionais e sociais;
- estruturar um plano regional de educação com vistas ao desenvolvimento integrado e harmonioso do Noroeste do estado de São Paulo e à redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses instrumento para a elaboração dos seus respectivos planos municipais de educação;
- considerar tais planos, solidariamente, como referência para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos de suas escolas;
- 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 à formação contínua de gestores municipais, da educação e das escolas públicas municipais, bem como de professores e profissionais da área, proporcionando oportunidades para o aprofundamento de temas educacionais de interesse dos membros do arranjo;
- estimular a cooperação e o regime de colaboração horizontal entre os municípios integrantes do ADE NP e o vertical entre os entes federados, na oferta da educação pública; e
- subsidiar a elaboração das políticas públicas municipais de educação no âmbito do território.

São três as “instâncias” que compõem o ADE Noroeste Paulista: plenária, coordenação executiva e comissões de trabalho, tendo cada uma delas definições específicas. Na plenária, instância principal do arranjo, todos os participantes se reúnem para trocar informações entre si, discutir caminhos e tomar decisões coletivas. A coordenação executiva representa o ADE externamente e operacionaliza todo o seu funcionamento, enquanto as comissões de trabalho têm função e tempo de duração determinados,

surgindo nesse contexto para atender a demandas específicas (no item 3.2.2 dos anexos são detalhadas as funções e características de cada uma dessas instâncias).

Atualmente, a coordenação executiva do ADE NP (mais conhecida pelos participantes da experiência como “Grupo Gestor do Arranjo”) tem a seguinte composição:

- coordenadora: Silvia C. Rodolfo, secretária municipal de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga;
- coordenadora ajunta: Dione Maribel L. Figueiredo, diretora do Departamento da Educação e Cultura de Cosmorama;
- secretária executiva: Eliana Breyer, técnica da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga; e
- secretária adjunta: Selma Cardoso 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.

As reuniões do grupo acontecem mensalmente ou, eventualmente, a cada dois meses, sempre por meio período. A sede é Votuporanga. Segundo os participantes, a escolha por ter uma sede fixa para o ADE NP foi feita pelo próprio grupo, em razão de a cidade dispor de maior estrutura do que os demais municípios (auditório grande, equipamentos eletrônicos etc.). Eliana Breyer⁸⁸ observa que “[...] como é um município maior, dá para receber a todos melhor, com mais conforto.” Além disso, Votuporanga continua sendo o município mais envolvido em todo o processo, geralmente estimulando as discussões, assumindo a divulgação das informações aos demais (principalmente os de menor porte) e pautando o debate.

Essas reuniões, que acontecem com certa frequência, são mais informativas. Nelas, em geral, são dadas informações importantes sobre cursos, oficinas, prazos de programas e exigências do MEC, bem como decisões que precisam ser tomadas pelo grupo no que diz respeito à atuação e às escolhas do ADE.

⁸⁸ Foi entrevistada no dia 22/07/2013.

Segundo relatos (e também o que foi possível observar na reunião⁸⁹), a média de municípios que participam de fato desses encontros frequentes é de 50% a 60% (média de 25 municípios). Nunca (ou raramente) nota-se uma presença superior a essa. As demais comunicações são feitas virtualmente, por meios eletrônicos.

Uma característica bastante interessante é o que grupo chama de “lanche interativo”. Nos dias em que acontecem as reuniões com todos os representantes, para não sobrecarregar os custos de Votuporanga, cada município traz um prato ou alimento característico da sua localidade. Eliana Breyer diz que a iniciativa é aparentemente muito simples, mas envolve um trabalho de rede articulado. Junto com o cronograma anual de reuniões são determinados os principais responsáveis por levar os lanches a cada encontro, o que acaba proporcionando também que todos se conheçam mais, “experimentem” um pouco do município vizinho. Os relatos indicam que o lanche comunitário acaba proporcionando uma maior “regionalidade”, tido como uma estratégia bem-sucedida para resolver um problema administrativo: “quem pagava o lanche?”

Além das reuniões “informativas” e de troca entre os gestores municipais da educação, há também ações de formação voltadas especificamente para os professores das redes de ensino locais. Essas ações acontecem em diferentes momentos e adotam estratégias distintas, sendo a principal delas o Congresso Internacional de Educação (detalhado no item ii dessa seção). Segundo relatos, além do congresso, o arranjo também tem promovido outras iniciativas com vistas à formação dos gestores ou equipes técnicas dos municípios, como o Seminário de Dirigentes Municipais de Educação e Equipe, em parceria com a Undime, e o Programa de Liderança Escolar – “*Connecting Classrooms*”, oferecido pelo Conselho Britânico para gestores escolares do ADE. A primeira etapa desse evento aconteceu entre 2 e 5 de dezembro de 2013 e a segunda estava prevista para os dias de 17 a 20 de fevereiro de 2014.

Há ainda as oficinas de orientação sobre o PDDE e PAR, que acontecem com frequência desde 2009, de acordo com a demanda e

⁸⁹ No dia 02/09/2013, das 14 às 17 horas, aconteceu no Centro de Convenções de Votuporanga uma reunião entre os participantes do ADE NP à qual a pesquisadora esteve presente.

solicitação do grupo. Os encontros entre dos gestores municipais da educação e suas equipes técnicas e os especialistas⁹⁰ tratam de temas específicos, tais como o sistema de avaliação do rendimento escolar municipal; contraturno escolar/educação de tempo integral; planejamento estratégico; Fundeb; ensino de nove anos; plano de carreira e remuneração do magistério; consórcios públicos como forma de implementar políticas de educação; regime de colaboração entre os entes federados; e plano municipal de educação com base no território regional.

Eliana ressalta que essas ações são bastante importantes para o ADE e, inclusive, as principais razões para haver um número constante de municípios querendo aderir ao arranjo. E mesmo com a organização de outro ADE em São José do Rio Preto⁹¹, “[...] temos município que não quer deixar o ADE Noroeste Paulista e permanece nos dois ADE.”

5.4 POSSIBILIDADES

É notável que exista uma grande preocupação com a inclusão de pequenos municípios e de todos para ajudá-los. O arranjo oferece tanto aos menores quanto aos maiores a possibilidade de aprender com os outros municípios pontos importantes para a gestão educacional, o que é justamente a maior vantagem de estar junto. Nesse sentido, destacamos quatro principais contribuições do ADE NP para os municípios e região: (i) a troca de experiência entre os gestores públicos; (ii) a formação dos profissionais da educação; (iii) “aguçar o olhar” para instrumentos de avaliação e acompanhamento; e (iv) a conquista do programa “Mais Educação”.

A figura abaixo ilustra como enxergamos a inter-relação entre eles.

⁹⁰ Já participaram desses debates: Cesar Callegari, Sinoel Batista, Francisco Aparecido Cordão, Mozart Neves Ramos, Jaqueline Moll e José Renato Gimenes.

⁹¹ Criado em julho de 2013, é resultado de uma parceria entre o Banco Santander, a Comunidade Educativa CEDAC e 11 municípios (Bady Bassit, Guapiaçu, Guaraci, Icém, José Bonifácio, Monte Aprazível, Orindiúva, Palestina, São José do Rio Preto, Tabapuã e Tanabi) localizados na mesorregião de São José do Rio Preto (SP). Apesar de extremamente recente, o arranjo está muito próximo ao ADE NP e, por certo, trará mudanças naquele contexto (inclusive já aparece na própria fala da Eliana Breyer). No entanto, por limitações desta pesquisa não o incluímos na dissertação, mas achamos importante citá-lo.

Figura 2 - Principais contribuições do ADE NP e interrelação entre elas



Elaboração própria

As trocas aparecem de forma recorrente nas falas e são muito valorizadas, principalmente pelos municípios de menor porte. Delas decorrem todas as outras ações realizadas pelo ADE NP. No entanto, nesse caso, as ações ainda parecem mais pontuais e menos correlacionadas, de tal forma que o elo entre elas concentra-se apenas no “estar junto”. Dito de outro modo, ainda não é notável uma relação direta entre as ações em si, pelo menos não com muita ênfase e intencionalidade.

Detalhamos a seguir cada um dos quatro pontos destacados.

i) A troca de experiência entre os gestores públicos

“A gente consegue desenvolver as nossas fraquezas quando a gente compartilha as nossas dificuldades” (Eliana Breyer).

Aprender com o outro, mobilizar os conhecimentos e as expertises já existentes no grupo é, para a maioria dos participantes do ADE Noroeste Paulista, uma das maiores vantagens de um arranjo colaborativo. Silvia Rodolfo acrescenta que “[...] a riqueza da troca é muito grande e positiva para todos, principalmente os menores”; ela complementa dizendo que é justamente “[...] essa troca que ajuda a manter a ligação” entre os municípios.

“O fato de um município poder contar com o outro é muito importante. Por exemplo, eu não sei nada sobre o PAR: ‘ah, então liga para Selma de Santa Fé’; ou, então: ‘estou construindo meu plano de cargos e salários, quanto vocês estão pagando?’ Faz um levantamento na região para ver qual a média regional, e vai construindo o seu” (Eliane Godoi).

Além de poder contar com essas “consultas específicas” para determinadas dúvidas, durante as reuniões coletivas há espaço (e incentivo) para dividir exemplos de boas práticas vividas em cada município. E isso acaba contribuindo muito com os demais em termos de racionalização do tempo e dos esforços. Eliane Godoi acrescenta:

“Não precisa reinventar a roda. A partir da experiência do outro posso passar a executar no meu município também. Claro que, se precisar fazer adaptações, pode-se fazer. Mas como são municípios geralmente muito parecidos (com realidades e contextos próximos) não é preciso reinventar a roda.”).

Dione Maribel L. Figueiredo⁹² concorda e complementa acentuando que o arranjo “[...] proporciona a integração dos municípios, a possibilidade de discutir e debater problemas pedagógicos comuns”. Para ela, o “estar junto” facilita muito à medida que permite uma maior “[...] proximidade dos órgãos públicos, aumenta nossa força política”. Consequentemente, contribui para a melhoria da educação na região.

Segundo relatos, na maioria das vezes, esses municípios têm apenas três pessoas responsáveis por toda a gestão educacional. Selma Cardoso da Costa lembra que os recursos humanos na região são muito deficitários. Ela avalia:

“A impressão que eu tenho é que é muito solitário fazer, hoje, em municípios pequenos a gestão da educação. É muito solitário. Então, o arranjo tem também essa funcionalidade de poder compartilhar mais, de discutir mais, de ter conhecimento. Na hora que surge uma dúvida, saber que pode ligar para a Selma, para o técnico de Fernandópolis, de Jales, que são os municípios maiores, que acabam tendo técnicos de carreira, que por serem maiores foram concursados – não são cargos de confiança que podem trocar.”

⁹² Secretária de Educação de Cosmorama e coordenadora adjunta do ADE NP. Foi entrevistada no dia 26/07/2013.

A gestão dos municípios (principalmente dos pequenos) é percebida como muito delicada e desafiadora. Para Eliane Godoi “[...] *você conseguir parar para pensar e discutir com a sua equipe questões inovadoras é quase que impossível para os pequenos, porque você tem que lidar com ‘apagar incêndios’.*” A secretária adjunta do ADN NP corrobora a opinião, e acrescenta:

“Ainda mais quando ele [gestor] vem de sala de aula e pensa que vai mudar o mundo. E, daí, quando ele percebe que burocraticamente ele está de mãos atadas, que a banda não toca da forma como ele pensava (...) ele é obrigado a discutir questões que ele achava que poderia mudar. Daí ele percebe quão difícil é fazer a gestão” (Selma).

Percebe-se que as trocas existem e que são percebidas como uma grande vantagem (talvez a maior) do “estar junto”. No entanto, vale ressaltar que elas acontecem com intencionalidade apenas na esfera da gestão educacional, ou seja, entre os secretários e equipes técnicas.

Segundo Eliana Breyer, “[...] *tem alguns momentos em que os diretores participam das reuniões do ADE com os secretários. Depende do tema – por exemplo, PDE Interativo. Ou quando trouxemos o César Callegari para falar sobre o Fundeb.*” Mas na maioria das vezes as discussões do ADE só chegam ao professor se houver uma palestra/oficina especificamente voltada para ele. De modo geral, as ações são mais focadas nos secretários e um técnico. Os professores não participam diretamente das formações, mas nelas são discutidas as questões que envolvem a rotina desses profissionais. Dito de outro modo, eles são o “conteúdo” dessas ações.

Assim, apesar de existirem momentos em que as trocas entre outros profissionais da educação no município acontecem (no Congresso Internacional, por exemplo), não há intencionalidade ou incentivo direto para tal. O esforço e energia maiores concentram-se nas trocas entre secretarias municipais de Educação, em fazer com que as pessoas que compõem o quadro local nos diferentes municípios troquem entre si.

ii) A formação dos profissionais da educação: Congresso Internacional e outras formações

Uma das principais prioridades do ADE NP é a formação de todos os profissionais que trabalham com a educação pública municipal, principalmente os professores das redes de ensino. Para tentar contribuir, o arranjo faz uso de diversas estratégias com foco formativo (seminários, cursos com público específico e jornadas de estudos, entre outras). A principal delas, que, segundo relatos, é hoje a mais importante, é o Congresso Internacional de Educação.

Trata-se de uma ação coletiva, voltada para a formação dos profissionais das redes municipais de ensino que participam do arranjo. Já aconteceram duas edições, em 2012 e 2013. Segundo Silvia Rodolfo⁹³, ambas foram muito bem-sucedidas, tendo a primeira contado com 1.127 participantes e a segunda, 1.260.

Sob o tema “Alfabetizar e educar para avançar: o desafio da aquisição do conhecimento no momento certo”, em 2013 o congresso aconteceu entre 23 a 26 de julho, em Votuporanga⁹⁴.

A temperatura externa era fria, o céu cinza e uma brisa passava pela nuca arrepiando todos os pelos do corpo, provocando uma sensação “frigorífica” instantaneamente. Porém o clima “interno” era outro. Ônibus e ônibus escolares e de “turismo” chegavam e deles desciam centenas de professores, técnicos e secretários de Educação que ali vestiam a camisa de alunos – e aparentemente faziam isso com muito “prazer”. Já na entrada uma grande fila se formou. E não havia hierarquia, não havia “autoridade”; estavam todos juntos por um mesmo propósito: uma semana de palestras, oficinas e minicursos voltados para a formação profissional e pessoal de todos os envolvidos com a aprendizagem das crianças e dos jovens da região do Noroeste Paulista.

A quantidade de pessoas que chegava era impressionante. Foram necessários mais de 30 minutos para todos (que calmamente se organizaram) entrassem. E a espera não incomodava. Pelo contrário, era possível notar sorrisos aos montes, abraços, beijos e contentamento. Olhos atentos e brilhantes buscando rostos conhecidos e claramente vibrando com

⁹³ Secretária Municipal de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga e foi entrevistada no dia 26/07/2013.

⁹⁴ Estive pessoalmente nos quatro dias de Congresso, presenciei as mesas redondas e os debates e também participei de algumas das oficinas que foram oferecidas especificamente aos professores.

a perspectiva de (re)conhecer novos rostos e do que a semana representaria na vida de cada uma daquelas pessoas que chegavam ao Votuporanga Clube. A borbulha era tanta que emocionava; principalmente Eliana Breyer, que muito trabalhara para que tudo corresse bem, que cuidou minuciosamente de cada detalhe e que, ao ver e sentir a empolgação dos que chegavam, não conseguiu conter as lágrimas, que escorreram muito discretamente em seu rosto.

Ao adentrar no espaço do congresso, a sensação vibrante se manteve. Bem organizado e carinhosamente preparado, todas as 1.260 pessoas que chegavam se deparavam com um espaço adequado e detalhes acolhedores. Um enorme salão com fileiras e fileiras de cadeiras alinhadas, ao redor, no alto; bandeiras da maior parte dos municípios⁹⁵ e dos países que ali estavam representados (além do Brasil, Portugal, Inglaterra e Espanha). Expostas lado a lado, elas davam o tom e alegria natural que moram nas cores. A perspectiva intimista era tão latente que nem parecia que havia ali centenas de pessoas.

Aos poucos as pessoas foram se acomodando, encontrando seus espaços e se sentando. Assim como as crianças que chegam a uma sala nova (mas com “velhos amigos”), rapidamente se formaram as turmas do fundão e a da frente, enquanto o meio foi sendo ocupado mais em razão da falta de espaço nas extremidades.

A mesa de abertura (como de costume) foi bem “política”, formal e longa, uma vez que as dez pessoas que a compunham discursaram:

- diretor interino do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo(IFSP) Campus Votuporanga;
- secretário estadual da Educação de São Paulo;
- prefeito de Votuporanga;
- presidente da Câmara Municipal de Votuporanga;
- representante da Câmara de Educação Básica do CNE;
- Dirigente da Associação dos Municípios Araraquarense (AMA);
- Representante da Unesco;
- deputado estadual;

⁹⁵ Segundo relatos, alguns municípios não enviaram suas bandeiras para a organização do evento, por isso não estavam expostas.

- vereador de Votuporanga; e
- secretária municipal de Educação, Cultura e Turismo de Votuporanga e coordenadora geral do ADE NP e do congresso.

As palestras eram realizadas em um período apenas, na maioria dos dias na parte da manhã. Os palestrantes eram variados, havia brasileiros e estrangeiros, todos com currículos bastante impressionantes. O público, esmagadoramente feminino, se mantinha atento geralmente por cerca de duas horas. A partir daí o “gigantismo” acabava revelando sua outra face: era comum notar pessoas dispersas e uma maior movimentação nas laterais, o que acabava comprometendo um pouco a própria atividade e o seu aproveitamento por quem estava assistindo.

A iniciativa de organizar e realizar um congresso desse porte é louvável e digna de muito reconhecimento, não apenas pela força de mobilização como pela proposta de proporcionar uma formação aos profissionais das redes e promover o contato com pessoas, conteúdos e saberes que muitas vezes só conhecem pelos livros. No entanto, o que saltava aos olhos era o distanciamento das secretarias da Educação em relação aos professores – inclusive os secretários ficavam em um espaço reservado, não havendo muita interação entre eles e os professores. Nas conversas “da plateia” muitas pessoas discutiam a questão da certificação, fazendo as contas de quantas palestras, oficinas e minicursos precisariam participar para completar a carga horária mínima que dava direito ao certificado.

No outro período (geralmente na parte da tarde) aconteciam diversas oficinas e minicursos, com grupos menores e temas específicos. Nelas era possível notar maior aproveitamento e aproximação tanto em relação ao conteúdo como à maneira como os temas estavam sendo debatido/apresentado aos professores.

Para acomodar um maior número de pessoas, as palestras e mesas-redondas aconteceram em espaços bem grandes, com microfones, telão (no caso de convidados estrangeiros, até com tradução simultânea). Já as oficinas e minicursos aconteceram em salas de aula, o que dava a

impressão de que os professores se sentiam mais à vontade. Os assuntos/conteúdos das oficinas e minicursos se aproximavam mais da prática cotidiana, ao passo que as palestras proporcionavam uma reflexão mais conceitual, uma ampliação de repertório e cultural.

Propósitos, formatos e conteúdos diferentes, mas que certamente se complementavam. No entanto, a resposta do público a cada uma das ações também foi diferente, o que, embora compreensível, levanta questões interessantes. Segundo relatos, hoje o grande interesse do ADE NP é justamente a possibilidade de participar do congresso internacional. Ele é a principal razão para o número de municípios do arranjo ter mais do que triplicado em tão pouco tempo (começaram com 14 e hoje são 50).

“[...] esse arranjo é constituído, na maior parte, por municípios de pequeno porte, municípios de 5 mil habitantes, de 10 mil habitantes (...) que nunca teriam a chance de ter acesso a esse tipo de discussão, de informação, de conhecimento, de formação. O ADE, nesse sentido, deu a oportunidade de participação e de inclusão mesmo, de professores desses municípios de pequeno porte (...) Dificilmente os municípios isolados, sozinhos conseguiriam acessar ou formatar um evento como esse” (Eliane Godoi).

Selma reforça a tese, lembrando que se trata de uma oportunidade realmente única para os profissionais das redes de ensino ampliarem seus conhecimentos e vivenciarem “ao vivo” discussões e debates com os próprios autores e teóricos de muitos dos materiais que são trabalhados por eles em sala de aula: *“[...] a grande maioria dos nossos professores tem esse conhecimento pelo livro; e então passam a ter acesso pessoalmente. Isso é muito positivo.”*

A maior parte da organização do congresso fica por conta do grupo gestor do ADE, principalmente de Eliana Breyer, Selma e Silvia. Além delas, também o IFSP – Campus Votuporanga participa da organização e realização do evento. Em de 2013, a participação do instituto foi ainda maior, graças a um financiamento da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) de R\$ 25.000,00 – o IFSP foi responsável por todo o processo de captação desse recurso e pela prestação de contas junto à agência de fomento, vinculada ao MEC. Segundo o Osvandre Martins, que

foi diretor interino do IFSP – Campus de Votuporanga⁹⁶, o instituto ajuda na organização e realização do congresso porque entende como parte da sua missão “[...] *contribuir com toda e qualquer iniciativa que venha alavancar o meio em que estamos envolvidos. Ações como as que o ADE está realizando só contribuem para o desenvolvimento da nossa região.*”

Outro ator do grupo organizador, a Associação dos Municípios Araraquarense faz a gestão financeira de todos os outros recursos obtidos para o congresso internacional⁹⁷. Como o Arranjo do Noroeste Paulista não possui uma pessoa jurídica, a AMA cumpre essa função.

Deve-se ressaltar também que o ADE NP tem um grande apoio de outros dois atores relevantes no cenário educacional brasileiro: Francisco A. Cordão, membro do Conselho Nacional de Educação, e Clélia Mara Santos, da Secretaria de Educação Básica do MEC. Ambos têm um vínculo bastante próximo e afetivo com essa região e com o arranjo como um todo.

Além desses atores com participação mais ativa na realização e organização do congresso, o evento conta também com diversos apoiadores e parceiros, que ajudam a financiar os seus custos. Cada um deles contribui com valores de acordo com o seu interesse e possibilidades. O que não é captado por parceiros é rateado entre os municípios. No quadro abaixo a distribuição dos patrocinadores, apoiadores e realizadores do congresso de 2013.

Quadro 13 - Distribuição dos atores externos que participam do congresso.

Organização e realização	Apoio	Parceria	Patrocínio⁹⁸	Apoio educacional⁹⁹
ADE NP; AMA; IFSP; prefeitura de Votuporanga	Capes e Ministério da Educação	Unesco	Abril Educação; Kyocera Document Solutions; MindLab; Participativa; P3D; Senac; Unifev	British Council; MindGroup; Participativa; P3D; Senac; ZRG Produções Culturais

Fonte: elaboração própria, a partir de cartazes e materiais expostos no evento

⁹⁶ Até meados do segundo semestre de 2013, ocupava o cargo, tendo, portanto, participado de todo o processo de organização e realização do Congresso Internacional de Educação. A fala reproduzida nesta dissertação foi proferida justamente durante a reunião com os participantes do arranjo, no dia 02/09/2013. Atualmente, o diretor do IFSP é Marcos Amorielle Funini.

⁹⁷ Esse ano (2013) foi obtido um total de R\$ 245.100,00 via patrocinadores e contribuições dos próprios municípios. Esse valor não inclui o financiamento da Capes (R\$ 25.000,00).

⁹⁸ Segundo informações passadas por *email* essas são as instituições que investiram em dinheiro e não alcançaram os valores de investimento proposto no catálogo de captação de recursos (cotas).

⁹⁹ instituições que financiaram a participação de palestrantes ou oficinairos, sem contribuir com dinheiro.

É uma ação bastante grande e que exige muita organização, principalmente por ser considerada a principal iniciativa do ADE NP e responsável por “atrair” cada vez mais municípios. Apesar disso, foi decidido em plenária ¹⁰⁰ que em 2014 o congresso não será realizado, sob a justificativa de que “*é uma ação muito grande e que dá muito trabalho*”, explica Silvia Rodolfo. Além disso, os organizadores acordaram previamente que o evento passaria a ser realizado a cada dois anos. Uma escolha aparentemente bastante paradoxal, tendo em vista que o congresso é considerado (pelos próprios membros) a principal ação de todo o arranjo e a razão maior de adesão a ele. Além disso, de um ano para outro o público participante, a procura e o patrocínio/apoio/financiamento aumentaram. Diante desse cenário, a pergunta é: por que deixar de realizá-lo? Será que os resultados lá na ponta (na sala de aula) não estão acompanhando o aumento de investimento (de tempo, pessoas e recursos)? Será que as expectativas estão muito distantes do que se tem realizado? São questões que emergem dessa escolha, e muito relevantes para pensar o ADE NP como um todo.

- *As outras ações de formações*

Além do congresso, o ADE do Noroeste Paulista investe em outras ações voltadas para formação dos profissionais das redes de ensino: seminários temáticos com convidados, cursos para os gestores municipais, oficinas sobre programas e ferramentas do MEC. Essas iniciativas são avaliadas por muitos como de impacto positivo na gestão educacional.

Cláudia Lúcia de Carvalho ¹⁰¹, coordenadora de educação de Riolândia, diz que o maior impacto do arranjo é justamente a “[...] *expansão profissional, principalmente dos professores, que têm oportunidades únicas, que municípios pequenos nunca teriam.*” Para ela, o fato de haver um incentivo para que sejam implantados programas de formação continuada na rede é muito importante, pois muitos municípios têm “[...] *dificuldade de perceber a relevância e de conseguir de fato implantar um programa permanente. No entanto, com a ajuda e incentivo dos demais, fica mais fácil.*”

¹⁰⁰ Votação aconteceu no dia 02/09/2013, em reunião entre os municípios para a prestação de contas do congresso.

¹⁰¹ Entrevistada em 26/07/2013.

“A gente foi percebendo, com o desenvolvimento desse trabalho, que isolados tudo era mais difícil; e se nós estivéssemos juntos, pensando situações comuns, que a gente conseguia alcançar esses resultados e viabilizar resultados em busca da melhoria da qualidade da educação (...) dentro desse território onde estão esses municípios.” (Eliane Godói).

iii) “Aguçar o olhar” para instrumentos de avaliação e acompanhamento

Alguns participantes dizem que desde que começaram a participar do ADE NP ficaram mais atentos aos instrumentos de avaliação e acompanhamento dos resultados apresentados pelas suas respectivas redes de ensino.

Há um esforço, principalmente do grupo gestor, de fazer com que as secretarias da Educação mantenham um acompanhamento maior dos “[...] *números das suas redes*”. Inclusive na troca de *emails*¹⁰² entre o grupo há com frequência pedidos para que os municípios preencham as “fichas diagnósticas¹⁰³” elaboradas pela equipe que faz a gestão do arranjo e forneçam informações mais detalhadas a respeito de cada uma das redes de ensino, tais como quantidade de alunos, de escolas, divisão por ciclo, se possui plano de cargos e carreira do magistério, tipo de sistema, adesão aos programas do MEC etc. O objetivo é discutir as questões durante as reuniões e pensar estratégias coletivas e/ou individuais que possam contribuir para solução de problemas e dificuldades enfrentados pelos municípios participantes.

No entanto, essa ainda é uma ação incipiente, que apenas está começando a se desenvolver. Nota-se uma dificuldade em conseguir fazer com que todos preencham as fichas com cuidado e atenção. Há também um sentimento de que tal exercício é uma “tarefa” para os outros. Não é perceptível (pelo menos não ainda) a valorização dessa atividade pelos gestores; eles ainda não a encaram como um momento de parada para olhar para sua rede. O sentido dessa ação ainda está em construção.

iv) A conquista do programa “Mais Educação” (educação integral)

¹⁰² Desde que estive presente pela primeira vez no território, em julho de 2013, fui gentilmente incluída no grupo de *emails* do ADE NP, o que me permitiu acompanhar o desenvolvimento das ações que acontecem a distância (apenas como observadora).

¹⁰³ Para detalhes sobre as fichas consultar item 3.2.2 dos anexos.

Um fato muito interessante merece destaque: a construção pelo ADE Noroeste Paulista de um projeto no âmbito do programa Mais Educação¹⁰⁴. Isso aconteceu porque o programa federal era disponibilizado apenas para escolas com baixo Ideb, não estando, por isso, disponível para a região do arranjo, já que em todos os seus municípios esse indicador alto é considerado alto para o padrão nacional. Mas eles estavam muito interessados em implantar a educação integral em suas redes, o que os levou a realizar um estudo de demanda, que serviu de base para um projeto nesse sentido. Segundo Eliana Godoi, foi feito um diagnóstico bastante detalhado mostrando que “[...] independente do Ideb, precisávamos de recursos financeiros para poder fazer.”

Com todas as informações em mãos, foi possível “[...] trazer a Jaqueline Moll, que era a responsável pelo programa “Mais Educação”, no MEC, para falar sobre (...) a importância da educação integral.” Segundo Eliana Godoi, “[...] já foi uma articulação, já mostrando para ela (Jaqueline Moll) quem éramos. Não era só eu aqui com meus diretores, mas eram tantos municípios, tantos alunos, que tinham interesse e dificuldade com educação integral.” Além de Moll, os gestores do arranjo aproveitaram a presença do então ministro Fernando Haddad em Votuporanga (no mesmo período, para inauguração do IFSP) e entregaram diretamente a ele o documento produzido pelo ADE NP. O pedido foi atendido e para cada município do arranjo foi disponibilizado o programa a uma escola da rede municipal. Essa talvez tenha sido uma das maiores conquistas (coletiva) do ADE Noroeste Paulista até o momento.

Segundo Eliane Godoi, algumas cidades que não faziam parte do arranjo ficaram sabendo da conquista e também se interessaram em participar, pois perceberam que havia resultados concretos e “palpáveis” nessa parceria e união. Apesar de bem-sucedida, foi uma ação bastante pontual, que não teve qualquer desdobramento correlacionado às outras ações realizadas pelo ADE.

¹⁰⁴ Programa de educação integral. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article/>.

5.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista é o único caso, dentre os observados, em que a organização e a responsabilidade de articulação e perpetuação da experiência ficam a cargo dos próprios municípios. Há apoio e participação de outros atores locais e externos à região, mas o protagonismo é das secretarias municipais de Educação.

Vale ressaltar, no entanto, que há uma forte concentração dessa responsabilidade nos representantes de Votuporanga (principalmente) e de Santa Fé do Sul, que acabam sendo articuladores, porta-vozes e realizadores do arranjo. Isso, por sua vez, gera certa personificação e acaba descaracterizando a ideia de coletividade.

As ações de formação e, sobretudo, o Congresso Internacional de Educação são realizações importantes para a constituição de grupo, porém, ainda possuem uma característica de “eventos”. Mesmo acontecendo mais de uma vez ao ano, são iniciativas diferentes e que, por não decorrerem de um plano formativo, parecem desconexas. É perceptível que há uma intenção de formar os quadros locais e contribuir para formação continuada dos professores, mas não se nota um planejamento interligando as ações. Ao mesmo tempo, é um arranjo que nasce a partir de um planejamento de ações decorrentes de uma análise de indicadores, com finalidades e objetivos previamente definidos. No entanto, nota-se um considerável distanciamento entre os próprios atores locais da educação, de tal maneira que as ações relacionadas diretamente ao ADE (e inclusive o principal ganho que é estar junto e trocar) se concentram na esfera de gestão educacional, ou seja, nas SEMED, dificultando a propagação dos efeitos para a ponta, que é justamente uma das maiores fragilidades dessa experiência.

CAPÍTULO 6 – O TERRITÓRIO QUE SE DESMANCHOU

O Arranjo Estrada de Ferro Carajás (EFC), no Maranhão, é um arranjo colaborativo que começou, em 2009, a partir de uma parceria entre três atores da sociedade: governo, setor privado e terceiro setor. No entanto, devido à incompatibilidade de interesses entre os envolvidos, durou apenas até final de 2012. Em razão dessa descontinuidade, não foi possível estudar o caso com o mesmo grau de profundidade que os outros dois anteriormente apresentados. Apesar disso, consideramos muito importante trazer o Arranjo EFC para discussão, uma vez que ele apresenta pontos relevantes para pensar esse tipo de experiência colaborativa no país.

Assim, este capítulo terá estrutura um pouco diferente dos anteriores. Mantivemos a seção INÍCIO/GÊNESE para relatar a história de toda a experiência, dos primórdios e concepções iniciais até chegar à estrutura e aos atores envolvidos. Em seguida contamos detalhadamente o funcionamento e as características específicas do caso maranhense, apresentando algumas das “possibilidades” que surgiram com esse arranjo (apesar da sua curta vigência), traçando, por fim, algumas considerações.

6.1 INÍCIO/GÊNESE

A ideia surgiu a partir de uma conversa entre Tereza Perez, diretora executiva da Comunidade Educativa CEDAC (CE CEDAC), e Tatiana Motta, à época executiva do Instituto Votorantim, na qual, segundo a primeira, Tatiana apresentou a proposta que havia recebido do Mozart Ramos Neves para trabalhar com os municípios em conjunto:

“[...] quando vi o que a Tati me mostrou pensei que ia dar certo; isso porque já tínhamos experiência em trabalhar com a comunidade de diretores.”

Ainda de acordo com Tereza, a comunidade de diretores nasceu da necessidade de lidar com a escassez de recursos. Essa demanda advinha do fato de um ciclo que se repetia ao longo do processo: apesar de trabalharem já há algum tempo com os diretores em diferentes municípios

com resultados positivos, quando acabava o projeto e os recursos nele envolvidos, conseqüentemente, todo o trabalho também parava. Foi então que uma secretaria municipal de Educação (com a qual haviam atuado) a procurou com a proposta de juntar vários diretores de diferentes municípios em uma mesma formação para diminuir os custos. Dessa maneira, a Comunidade Educativa CEDAC arcaria com o custo de uma única formadora que pudesse fazer a formação de todo grupo.

A experiência com a Comunidade de Gestores demonstrou que era preciso trabalhar conjuntamente também com outras esferas locais da gestão pública educacional, redundando na ideia de uma articulação “em cascata”. No caso da CE CEDAC, houve um entendimento de que o modelo deveria ser estruturado “de baixo para cima”. Implica dizer que, a partir da experiência com professores, o grupo percebeu que seria necessário trabalhar com os diretores escolares, demandando, então, a participação maior (e direta) das secretarias de Educação, o que deu origem a um dos primeiros arranjos de desenvolvimento educacional do país.

Localizado ao longo da linha férrea que liga o Pará ao Maranhão (chegando ao litoral da capital São Luís), o Arranjo Estrada de Ferro Carajás foi constituído em setembro de 2009. A iniciativa atendia à demanda por investimento social da Vale do Rio Doce, como forma de compensar a sociedade pelos impactos causados à região com a exploração de minério e construção e funcionamento da estrada de ferro.

Como mencionado, a experiência envolveu três atores principais: o setor privado, representado pela Fundação Vale; o terceiro setor, na figura da Comunidade Educativa CEDAC; e os governos locais, por meio das secretarias de Educação de 15 municípios – inicialmente, Açailândia, Anajatuba, Alto Alegre do Pindaré, Bom Jesus das Selvas, 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 Mearim¹⁰⁵.

O propósito era trabalhar com a formação de gestores educacionais e escolares de forma a contribuir para a constituição de “[...]”

¹⁰⁵ Informações obtidas no Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

uma equipe articulada e colaborativa”¹⁰⁶ nos municípios localizados ao longo da estrada de ferro. Para tanto foi assinado um termo de cooperação que estabeleceu os principais pilares do trabalho que seria desenvolvido no âmbito do Arranjo EFC (GONGRA; PANICO; PEREZ; 2012, p. 89):

- realizar as ações previstas no PAR;
- otimizar o uso de recursos públicos por meio do termo de adesão firmado com o MEC;
- aprimorar a comunicação do trabalho integrado das secretarias, gestores escolares, pais e comunidade; e
- constituir uma cultura de colaboração para a realização de projetos.

Nas primeiras reuniões foram estabelecidas algumas prioridades, elencadas no quadro a seguir.

Quadro 14 - Indicadores priorizados pelo Arranjo EFC no primeiro encontro.

Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
Existência de atividades no contraturno
Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
Aplicação dos recursos de redistribuição do Fundeb
Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil
Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas
Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei nº 10. 639, de 9 de janeiro de 2003 ¹⁰⁷
Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos
Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno
Política específica de correção de fluxo
Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisa
Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários e brinquedos)

Fonte: GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012

Cabe ressaltar que essa priorização foi feita pelos próprios representantes dos municípios, de forma que os indicadores foram

¹⁰⁶ Informações obtidas no Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

¹⁰⁷ Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “história e cultura afro-brasileira”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>.

organizados em consonância com quatro grandes áreas temáticas contidas no PAR (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012):

- √ gestão educacional;
- √ formação;
- √ práticas pedagógicas e avaliação; e
- √ infraestrutura e recursos pedagógicos.

Os participantes formaram “núcleos de discussão” específicos para cada uma das áreas. Com representação de todos os municípios, cada núcleo elencou um conjunto de indicadores que foram depois compartilhados com todos, de forma a permitir que os demais pudessem concordar ou não com as decisões tomadas e, assim, consolidar o mapa estratégico do arranjo coletivamente (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012).

Depois de definidas essas prioridades, foi estabelecida a rotina de encontros, que aconteciam a cada dois meses, ao longo de dois dias e meio (com um período exclusivo para o debate com os secretários de Educação). Esses encontros tinham sede rotativa, o que permitiu a todos conhecer *in loco* a realidade de cada um dos municípios integrantes do arranjo (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012). Além disso, tinham propósito formativo e eram integrados por representantes das equipes técnicas das pastas de Educação de todos os municípios participantes, seus respectivos secretários e o formador da Comunidade Educativa CEDAC, com o intuito de favorecer e intensificar a troca de experiências, informação e conhecimento (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012).

Assim configurados, nos primeiros encontros identificou-se a:

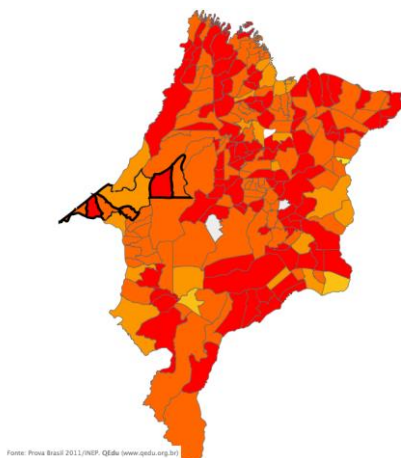
[...] necessidade de envolver na discussão os diretores de escola, para que as ações priorizadas pelas secretarias dialogassem diretamente com a comunidade escolar e, em outro sentido, para que a secretaria pudesse contar com o apoio dos diretores e dos pais dos alunos na implantação das ações desencadeadas para toda a rede escolar (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012, p. 90).

Dessa forma, a partir de novembro de 2009 foram incluídos nos encontros presenciais dois representantes de diretores escolares por

município e criados dois grupos intitulados de “Comunidade PAR” e “Comunidade Gestores”. O primeiro era composto pelo secretário de cada município e dois representantes da sua equipe técnica. O segundo contava com a participação de um dos técnicos da Comunidade PAR e mais dois diretores escolares das respectivas redes de ensino. Essa configuração garantiu maior articulação e continuidade das ações, permitindo ainda adequar o mesmo conteúdo, mas utilizando linguagens distintas – uma voltada para secretários e a sua equipe técnica; outra para gestores escolares.

Em 2011 mais cinco cidades foram incorporadas ao Arranjo EFC: Arari, Bacabeira, Monção, Santa Inês e São Francisco do Brejão. Em razão de questões geográficas e de logísticas, o arranjo foi dividido em dois grupos:

- **Grupo EFC 1**, formado pelos municípios mais próximos da divisa com o Estado do Pará e da cidade de Imperatriz: Açailândia, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca e Vila Nova dos Martírios.

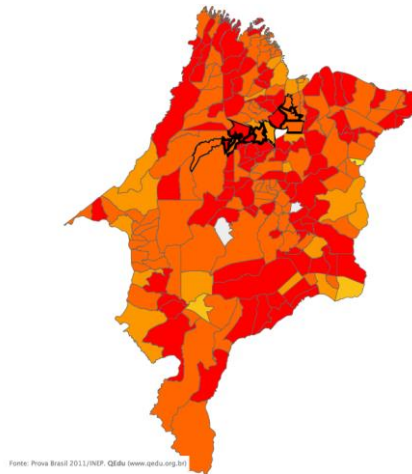


Mapa 5 - Localização do Grupo EFC 1

Fonte: QEDu (www.qedu.org.br)

- **Grupo EFC 2**, com os municípios mais ao Norte maranhense, na região da capital São Luís: Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bacabeira, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte,

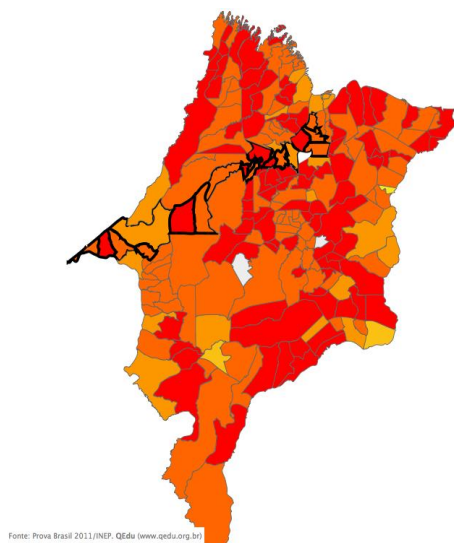
Monção Pindaré Mirim, Santa Inês, Santa Rita, Tufilândia e Vitória do Mearim.



Mapa 6 - Localização do Grupo EFC 2.

Fonte: QEDu (www.qedu.org.br)

Cabe ressaltar que essa divisão foi feita para facilitar os deslocamentos no território, uma vez que o ADE EFC era composto pelos 20 municípios. No mapa abaixo é possível visualizar a distribuição territorial do arranjo, que se estendia da divisa com o Pará até quase o litoral maranhense, chegando bem próximo a São Luís, exatamente o caminho traçado pela linha férrea.



Mapa 7 - Localização do ADE EFC.

Fonte: QEDu (www.qedu.org.br)

Os resultados das ações realizadas durante os encontros formativos, realizados ao longo de 2010 e 2011, foram consolidados no “Seminário Regional Ação Educação – Arranjo de Desenvolvimento da Educação Estrada de Ferro Carajás”, que aconteceu nos dias 29 e 30 de setembro de 2011, na capital maranhense. Segundo documentos internos, o objetivo do evento foi:

[...] divulgar boas práticas de implementação de políticas públicas na região e fomentar o regime de colaboração entre municípios, estado e União, setor privado e sociedade civil¹⁰⁸.

As principais apresentações – que relataram as discussões e o processo de formação no ADE – foram feitas pelos próprios municípios. Compareceram ao seminário prefeitos, secretários de Educação e suas equipes técnicas, diretores escolares e professores; Ricardo Piquet, presidente da Fundação Vale, e colaboradores da instituição diretamente ligados à experiência; a diretoria da CE CEDAC, o formador do ADE e a equipe interna; representantes do Conselho Nacional de Educação CNE, do Ministério da Educação, da Secretaria de Educação Básica (SEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ainda no segundo semestre de 2011, em novembro, durante o último encontro do grupo, foi realizada a “Oficina de (re)priorização dos indicadores do PAR”, buscando traçar um horizonte para o projeto até 2014. Segundo relatos registrados no documento, o intuito era construir com o grupo um mapa estratégico do arranjo que pudesse servir como guia para as ações a serem discutidas e realizadas prioritariamente nos anos seguintes. Esperava-se, com isso, dar continuidade à discussão:

[...] sobre o papel político da atuação da Equipe PAR dos municípios para implantação/implementação das ações do PAR [e também estabelecer] metas para melhoria dos resultados dos índices de aprendizagem dos alunos da Rede de Ensino.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Informações obtidas no Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

¹⁰⁹ Informações obtidas no Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

Havia uma percepção de que o ADE EFC avançara bastante até aquele momento. Portanto, era preciso ajustar o que tinha sido definido no começo da ação, em 2009, para que fosse possível seguir em movimento. Sob essa perspectiva e a partir de uma análise detalhada dos índices e dados socioeconômicos e educacionais (mais atuais possíveis) dos municípios e da região foram definidas as seguintes metas para o arranjo:

Quadro 15 - Metas dos ADE EFC 1 e 2 para o período 2011-2014.

ADE EFC 1	ADE EFC 2
Em 2012 – Aumentar em 50% as matrículas de EJA, EI e creche nas redes de ensino dos municípios do Arranjo EFC 1	Até 2014 – Alfabetizar todos os alunos da educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos
Em 2012 – Alfabetizar 100% dos alunos até os 8 anos de idade nas redes de ensino dos municípios do Arranjo EFC 1	Garantir o acesso e a permanência com sucesso de 80% dos pais e mães não alfabetizados na AJA e EJA
Em 2012 – Alfabetizar todos os alunos das redes de ensino dos municípios do Arranjo EFC 1	Institucionalizar a análise dos dados educacionais da rede de ensino com todos os segmentos da educação e membros da comunidade
Em 2012 – Diminuir em 90% o índice de reprovação das redes de ensino dos municípios do Arranjo EFC 1	Elevar o desempenho de aprendizagem dos alunos do Arranjo EFC 2 para 100%, priorizando a EI e o ensino fundamental
Em 2012 – Reduzir em 90% o índice de distorção nos anos iniciais e finais das redes de ensino dos municípios do Arranjo EFC 1 em 2012	

Fonte: Elaboração própria a partir de documentos internos¹¹⁰

Como forma de “instrumentalizar” e de “conquistar” essas metas, foram também selecionados alguns indicadores do PAR 2011-2014, os quais estão descritos no Quadro 16. Com essa (re)priorização encerrou-se o ano de 2011.

¹¹⁰ O Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

Quadro 16 - Indicadores priorizados para 2011-2014 – ADE EFC 1 e 2.

Dimensões do PAR	ADE EFC 1	ADE EFC 2
	Indicadores priorizados	Indicadores priorizados
Dimensão 1 – Gestão Educacional	1.1.1 Existência, acompanhamento e avaliação do PME, desenvolvido com base no PNE	1.1.1 Existência, acompanhamento e avaliação do PME, desenvolvido com base no PNE
	1.2.4 Quadro de professores	1.2.3 Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	1.2.6 Plano de carreira para o magistério	1.2.6 Plano de carreira para o magistério
	1.3.2 Conhecimento da situação das escolas da rede	1.3.3 Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos
	1.3.3 Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos	1.5.3 Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	2.1.1 Habilitação dos professores que atuam nas creches	2.1.2 Habilitação dos professores que atuam na pré-escola
	2.2.1 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil	2.2.1 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil
	2.2.2 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, visando à melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	2.2.2 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)
	2.2.3 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, visando à melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)	2.2.3 Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA)
	2.5.2 Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas	2.5.2 Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas
Dimensão 3 – Práticas pedagógicas e avaliação	3.1.2 Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos	3.2.1 Existência de proposta curricular para a rede de ensino
	3.1.3 Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliem a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias, cinco dias por semana	3.2.3 Existência/adoção de metodologias específicas para alfabetização
	3.1.4 Política de correção de fluxo	3.2.4 Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA)
	3.2.3 Existência/adoção de metodologias específicas para alfabetização	3.2.6 Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino
	3.3.2 Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentem dificuldade de aprendizagem	3.3.2 Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentem dificuldade de aprendizagem

Dimensão 4 - Infraestrutura e recursos pedagógicos	4.2.1 Biblioteca: instalações e espaço físico	4.2.1 Biblioteca: instalações e espaço físico
	4.2.11 Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade	4.2.11 Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade
	4.3.2 Existência de computadores ligados à internet e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas	4.3.4 Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC
	4.3.4 Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC	4.4.2 Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade a materiais pedagógicos
	4.4.1 Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade ao acervo bibliográfico (de referência e literatura)	4.4.4 Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade

Obs.: todos os indicadores são citados exatamente como redigido no documento do MEC

Fonte: elaboração própria, adaptado do Relatório Pedagógico¹¹¹

Em 2012, em razão de grandes mudanças organizacionais, o investimento em educação da Fundação Vale naquela região foi interrompido. Conseqüentemente, as ações de formação coordenadas pela Comunidade Educativa CEDAC também cessaram.

Além disso, foi um ano eleitoral, o que também acabou dificultando a articulação entre os atores públicos municipais, devido à intensificação das campanhas e às movimentações políticas. No caso específico desses municípios maranhenses, todos de pequeno porte, a disputa política é bastante intensa e até agressiva em alguns momentos¹¹². Diante desse cenário, por medo ou por precaução muitas das pessoas acabam optando por não agir, evitando assim eventuais problemas e complicações para si.

Sem a participação ativa de dois dos atores que compunham esse arranjo colaborativo, somadas as pressões de ano eleitoral, o ADE EFC acabou perdendo força e sendo extinto.

No entanto, cabe ressaltar que, em 2012, mesmo sem o arranjo existir oficialmente, o processo de formação de formadores de gestores escolares continuou ocorrendo em muitos municípios que integravam o grupo. Segundo Marília Novaes¹¹³, essa foi a única ação que se manteve atuante mesmo sem a participação da Comunidade Educativa CEDAC, sendo, por isso, a experiência de maior repercussão e, conseqüentemente,

¹¹¹ O Relatório Pedagógico PAR_ EFC 1 e 2, datado de novembro de 2011, é um documento interno, gentilmente fornecido pelo CE CEDAC a esta pesquisadora

¹¹² Segundo relatos, em 2012 ocorreram casos em que a pessoa que ocupava o cargo de secretária(o) de Educação do município foi publicamente humilhada, tendo de ficar de joelhos em praça pública, ouvir insultos e sofrer até agressões físicas.

¹¹³ Trabalha na Comunidade Educativa CEDAC, tendo sido formadora tanto da Comunidade PAR como da Comunidade de Gestores do Arranjo EFC, em 2010 e 2011.

de maior impacto na educação municipal: “[a Comunidade de] Gestores foi o espaço que mais impactou.”

Atualmente o grupo mantém contato por meio das redes sociais. Uma página foi criada no Facebook¹¹⁴, o que permite aos participantes compartilhar algumas informações. No entanto, os encontros presenciais foram suspensos e muitas pessoas, que até 2012 compunham os quadros das secretarias de Educação e integravam formações do ADE, foram substituídas, tendo a maioria voltado para a “sala de aula”.

6.2. O FUNCIONAMENTO

Como dito anteriormente, o ADE EFC tinha um propósito formativo levado a cabo por meio de encontros bimestrais de dois dias e meio, em sede rotativa, durante os quais eram debatidos temas diversos relacionados à educação e à formação profissional e pessoal dos atores locais.

Uma característica bastante interessante do Arranjo Estrada de Ferro Carajás era a sua dinâmica. A cada encontro havia uma rotina de apresentação entre os municípios, que se colocavam diante do grupo para discutir as dificuldades e os resultados dos trabalhos realizados em suas redes de ensino. Tal estratégia contribuiu significativamente para o “[...] fortalecimento da cooperação, da responsabilidade perante o grupo e da disponibilidade no tocante à aprendizagem” (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012, p. 92). Isso porque permitia não só a troca entre os municípios como também exigia um compromisso duplo – de quem apresentava e daqueles que estavam assistindo –, prospectando de fato uma discussão enriquecedora.

Os encontros do Arranjo EFC tinham outra particularidade: numa das noites da semana em que estavam reunidos (dois dias e meio para a Comunidade PAR e dois dias e meio para a de Gestores) era exibido “[...] um filme do circuito comercial, com a intenção de ampliar o universo cultural e discutir as relações interpessoais que envolvem atitudes e valores em torno da trama narrativa” (GONGRA; PANICO; PEREZ, 2012, p. 92). Marília

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www.facebook.com/groups/391769690899690/>>.

Novaes conta que se tratava de um momento de ampliação de repertório, uma vez que o conteúdo do filme era discutido no encontro e usado para pensar a gestão da educação como um todo. Para ela era também uma forma de estabelecer vínculos entre os participantes.

Paralelamente aos encontros do ADE Estrada de Ferro Carajás, havia nos municípios outras frentes de atuação (também apoiadas pela FV), que tinham o propósito de “[...] formação de professores de 1º ao 3º ano com foco na leitura literária pelos professores”¹¹⁵. Tais ações não estavam diretamente ligadas ao Arranjo EFC, mas contribuíam para o fortalecimento de toda a equipe educacional dos municípios que compunham o arranjo e, indiretamente, reforçavam o trabalho realizado pelo arranjo.

Marília Novaes relata que durante o seminário regional realizado em 2011 um aspecto foi muito marcante:

“[...] ficou muito forte o protagonismo deles¹¹⁶ diante de suas respectivas SEMEDs [...] os que estiveram no arranjo evoluíram enquanto profissionais, passaram para uma atuação mais focada, mais planejada.”

Ainda segundo ela, tratava-se de um grupo “[...] que fazia muito esforço para estar nos encontros”, de tal forma que “[...] muitos iam com verba própria”. Isso ocorria, em sua opinião, porque os participantes acreditavam tratar-se de uma oportunidade única para que pudessem melhorar como profissionais. Essa perspectiva, para Marília Novaes, indica que a força do coletivo era grande e impulsionava a maioria das mudanças.

Ela diz, ainda, que muitos participantes pensavam: “[...] vou para o encontro e, por isso, preciso ter alguma ação para apresentar”. Nesse sentido, havia uma cobrança que vinha dos próprios municípios em realizar as ações que lhes eram propostas para que, no encontro seguinte, pudessem mostrá-las aos demais participantes e, assim, trocar com eles as conquistas e dificuldades. Havia um sentimento de “*vencer desafios*”, de se espelhar no outro para superar o “*discurso da impossibilidade*”. Mesmo sendo municípios

¹¹⁵ As propostas MEC 2012 estão reunidas em um documento interno, cuja cópia foi gentilmente fornecida pela CE CEDAC.

¹¹⁶ Ela se refere aos representantes das equipes técnicas das secretarias da Educação dos municípios que compunham o ADE que participaram diretamente dos encontros formativos ao longo dos dois anos de trabalho.

pequenos e com escassez de recursos financeiros e humanos, quando se percebiam em um grupo, compartilhando experiências com outros na mesma situação, a sensação era a de que “se eles conseguiram, nós também vamos conseguir”, lembra Marília Novaes, acrescentando que:

“Teve município, como Santa Rita, que fez mudanças muito profundas [...] Quando começamos a nos encontrar, o município suspendia as aulas de sexta-feira à tarde para fazer reuniões pedagógicas. A partir do momento em que começamos a discutir no arranjo a importância dos dias letivos, dando sentido a partir da relevância para a aprendizagem dos alunos, e que eles viram que nenhum outro município fazia isso, passaram a não mais suspender as aulas nas sextas à tarde.”

No entanto, pondera, “[...] as discussões provocaram mudanças, mas o tempo talvez não tenha sido suficiente para o enraizamento.” Na sua opinião seria preciso dispor de mecanismos que pudessem efetivamente consolidar essas ações, permitindo que as mudanças não ficassem tão dependentes da vontade política, que é um fator muito forte e influente naquela região.

6.3 A DESCONTINUIDADE

Como já dito, esse ADE foi interrompido em 2012 e, até a conclusão desta pesquisa, continuava na mesma situação. Segundo os envolvidos no arranjo, é possível levantar algumas hipóteses sobre essa descontinuidade, razões que pudessem ajudar a entender por que essa experiência terminou.

Para Marília Novaes havia uma questão do próprio programa de formação que sugere uma dicotomia:

“[...] colocávamos eles [representantes dos municípios] como protagonistas, mas não dávamos de fato ferramentas para que eles fizessem essa atuação; ferramentas que permitissem que eles fossem mais protagonistas [isso por que] a gente os apresenta uma outra atitude profissional, mas, no ADE, as ferramentas que precisavam ser disponibilizadas precisavam de mais apoio, de uma força mais federal para que se pudesse lidar com os entres políticos, por exemplo.”

Ressaltamos que se trata de uma região formada por municípios pequenos, que apresentam uma séria limitação de oportunidades de emprego, de tal forma que a maior parte das populações economicamente ativas acaba trabalhando na própria prefeitura. Esse contexto acaba, como acentua Phabiana Teles, “[...] amarrando ainda mais a atuação dos gestores.” Como muitos dependem financeiramente do tesouro municipal, frequentemente acabam se fragilizando diante das vontades políticas.

Nos relatos coletados ao longo desta pesquisa ficou evidente que as disputas eleitorais maranhenses são muito acirradas, principalmente no interior do Estado. Nesse sentido, foi voz corrente que no Maranhão as “[...] as coisas acontecem e as pessoas não tem voz”, conforme um dos entrevistados, que acrescenta:

“Em 2010, por exemplo, também houve eleições e as verbas de transporte e merenda são todas usadas para campanha eleitoral. Por isso, quando acabam as eleições, as aulas também são suspensas, pois a verba para merenda e transporte dos alunos acabou, foi toda usada na campanha. E a população não grita e não questiona”.

Outro ponto interessante abordado diz respeito à questão do “abandono” das cidades pelos prefeitos eleitos. De acordo com os depoimentos, alguns não moram nos municípios que dirigem; vários têm residência na capital maranhense, distante das sedes do poder municipal até 300 ou 400 quilômetros. Por isso, muitos acabam não indo regularmente às cidades que governam.

Além disso, havia baixa participação dos secretários de Educação nos encontros formativos, o que fragilizava muito a atuação do arranjo. Em outras palavras, a ausência do principal gestor da área implicava o comprometimento da execução das ações locais, pois era ele quem, no final, decidia por sua implementação, ainda que sob influência e dependência de outros atores.

6.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

O Arranjo de Desenvolvimento Estrada de Ferro Carajás teve um início bastante semelhante ao do ADE NP, partindo de uma análise de indicadores do PAR, o que se aproxima muito também do que está escrito no parecer – que, inclusive, foi elaborado tendo como base “prática” essas experiências, com as quais Mozart Ramos Neves tinha grande proximidade. A governança desse arranjo colaborativo, por sua vez, traz elementos interessantes à discussão, uma vez que é composto por atores distintos (dos três setores) da sociedade contemporânea, o que demonstra outra possibilidade de construção de parceria.

No entanto, a descontinuidade dessa experiência nos leva a questionar se, no interior desse arranjo institucional, de fato foi uma parceria em que todos tinham o mesmo poder. A pergunta que emerge é: como conciliar (por um longo período) interesses e lógicas tão diversos, e, diria, algumas vezes até bem próximos de ser antagônicos, sem causar um desequilíbrio entre os atores?

Outra consideração importante diz respeito ao fato de que o enfrentamento das questões educacionais acabava sendo trabalhado apenas no plano “micro”, nas esferas menores (mais próximas das escolas e da sala de aula). Na tentativa de gerar mudanças mais “macro”, em esferas um pouco mais ampliadas de ação e alcance, esbarrava-se na política de “cabresto” e na dependência (financeira e emocional) das pessoas a determinados atores e vontades políticas. Cabe ponderar que provocar mudanças no chão da escola não é ruim; muito pelo contrário, é essencial e desejável. Contudo, para que elas aconteçam é preciso, muitas vezes, gerar mudanças mais estruturais, transformações na própria maneira de pensar e organizar a rede de ensino. E isso só acontece quando se chega às estruturas de comando das secretarias municipais de Educação.

CAPÍTULO 7 – OS CONSÓRCIOS

Os dois consórcios que descrevemos a seguir trazem para a discussão elementos novos e importantes, um dos principais é que os territórios já possuem um formato institucionalizado e diferente dos demais. O Consórcio do Vale do Ribeira (Codivar) e o Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa) foram criados já há bastante tempo, em 1985 e 1997, respectivamente. No entanto, o foco e a atuação voltados para educação é algo ainda bem recente, tendo sido iniciados em 2012 e 2013. Por estar ainda em construção, e por uma questão de tempo e limitações de pesquisa, não pudemos estudá-los em profundidade; no entanto, consideramos extremamente importante trazê-los para a discussão, uma vez que ambos os consórcios apresentam pontos relevantes para se pensar esse tipo de experiência colaborativa no país.

Nesse sentido, este capítulo também tem estrutura um pouco diferente dos capítulos 4 e 5. Mantivemos a seção INÍCIO/GÊNESE para traçar um breve histórico das duas experiências, focando seus primórdios e suas concepções iniciais até chegar à estrutura e aos atores envolvidos. A seção seguinte traz detalhado relato de como funcionam e quais as características específicas desses dois consórcios, seguida de considerações.

7.1 INÍCIO/GÊNESE

Em ambos os consórcios essa experiência colaborativa voltada para educação deu-se principalmente em função de uma forte ligação com a Oficina Municipal (OM), que acabou sendo o maior protagonista do processo, pelo menos até o momento. Sendo assim, vale contar um pouco da história dessa organização para contextualizar o surgimento da educação e de ações voltadas ao fortalecimento de políticas educacionais no âmbito desses dois arranjos colaborativos.

Fundada em 2002, a Oficina Municipal é uma associação privada sem fins lucrativos, cujo objetivo é ser uma escola de cidadania e gestão

pública, de tal forma que, desde sua criação, tem trabalhado na formação de gestores municipais (BRITO; CARNEIRO, 2013). A ideia e a “semente” da OM foram as diversas experiências que José Mário Brasiliense Carneiro¹¹⁷, seu fundador, teve ao longo da carreira, principalmente como coordenador da Fundação Konrad Adenauer¹¹⁸, e por seu envolvimento com “[...] estudos e projetos sobre descentralização política e fortalecimento das relações intergovernamentais de cooperação em contexto federativo” (BRITO; CARNEIRO, 2013, p. 8).

Tendo convivido e estudado intensamente as experiências alemãs de descentralização, fundamentadas principalmente no princípio da subsidiariedade¹¹⁹, Brasiliense relata que sempre acreditou que a ação cooperativa entre entes federativos seria um caminho possível (e desejável) para o caso brasileiro. Dessa forma, sempre foi um grande entusiasta e incentivador do modelo, notadamente no que tange à cooperação intermunicipal. A própria estrutura da Oficina Municipal, por meio dos cursos e projetos com os quais se envolve, é voltada para fortalecer esse tipo de experiência colaborativa.

A aproximação com o Amvapa começou em 2010, tendo como ponto de partida o “Programa de visita e informação na Alemanha”, organizado pela Konrad Adenauer, que consistia em levar prefeitos de diversas regiões do país à Alemanha, onde participavam de “[...] reuniões de intercâmbio e de estudos” (BRITO; CARNEIRO, 2013, p. 11). Segundo os autores, a cooperação intermunicipal e a formação de gestores públicos municipais eram os temas centrais do programa.

Paralelamente, de acordo com a equipe envolvida no processo¹²⁰, a organização (que também oferece cursos de formação de gestores

¹¹⁷ Diretor da Oficina Municipal, foi entrevistado em 04/11/2013.

¹¹⁸ É uma fundação política com perfil cristão-democrático. Por meio de educação política e de assessoramento, se engaja em causas em defesa da paz, liberdade e justiça no mundo inteiro. Fomentam e preservam a democracia liberal, fortalecendo o diálogo internacional. A fundação atua no Brasil há mais de 40 anos. Informações obtidas no *site* oficial, disponíveis em: <<http://www.kas.de/brasilien/pt/>>.

¹¹⁹ Segundo Brito e Carneiro (2013), trata-se de “[...] um princípio de organização em forma descentralizada, baseando-se mais fortemente em escritos de teoria política do que no pensamento econômico” (p. 4). Também se baseia no fato de que as funções públicas e privadas devem ser realizadas por pequenos grupos (os menores possíveis), pois assim é possível que as funções sejam ajustadas de acordo com as reais necessidades (BRITO; CARNEIRO, 2013).

¹²⁰ Essa equipe é formada por diversos profissionais, alguns dos quais entrevistados em 07/11/2013: Gustavo Adolfo Santos, gerente de projetos; Sarah Martins Faleiros, analista de projetos; Alicia Freijo

municipais) estreitou sua parceria com a Fundação Itaú Social (FIS), que a *priori* financiava programas/cursos oferecidos pela própria OM. Daí em diante houve uma gradativa aproximação entre as duas organizações, sendo proposto, em 2012, à OM que assumisse a coordenação técnica do “Programa Melhoria”, da FIS. Criado em 1999, esse programa atua em diversos municípios brasileiros com o objetivo de “[...] fortalecer os gestores-cidadãos envolvidos com a educação, de modo a contribuir com a melhoria dos processos participativos e do atendimento aos estudantes e famílias das comunidades escolares municipais e intermunicipais”¹²¹. Segundo os entrevistados, o convite surgiu em virtude de uma preocupação crescente da própria FIS em ampliar os resultados obtidos com tal investimento, bem como tentar concentrar esforços em territórios.

Diante disso, de acordo com Brasiliense, a OM sugeriu, inicialmente, trabalhar com consórcios, inserindo a temática educacional como uma área estratégica para atuação da gestão pública. E então, em 2012, a Oficina Municipal estabeleceu “[...] uma colaboração tripartite, envolvendo a FIS, e a AMVAPA” (BRITO; CARNEIRO, 2013, p. 11). Uma das razões para iniciar o trabalho com o Amvapa deveu-se ao fato de já haver uma relação anterior entre a OM e o consórcio. Outra questão importante é destacada por Brito e Carneiro:

A região do Alto Vale do Paranapanema foi escolhida por ser composta por municípios de pequeno porte, à exceção de Avaré, boa parte deles com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e com dificuldades de acesso à informação e programas de formação de gestores. Além disso, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) ainda deixa a desejar em alguns municípios e escolas (2013, p. 11).

Rodriguez, coordenadora do Programa Melhoria; e Oneide Ferraz Alvez, consultora em gestão educacional.

¹²¹ Mais detalhes do programa serão expostos no item 7.2, que descreve o funcionamento da experiência.

Todas informações aqui detalhadas foram obtidas nos seguintes documentos:

Documento em Power Point apresentado durante a oficina municipal *Um Movimento Regional pela Educação na AMVAPA, em 2013*. Documento interno gentilmente fornecido à apresentadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação do Vale do Ribeira, realizado em outubro de 2013.

Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação no Alto Vale do Paranapanema, realizado em outubro de 2013. Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal

Cabe ressaltar que dos 19 municípios que faziam parte do consórcio Amvapa, naquele momento, apenas 9 aderiram ao “[...] Programa de Formação de Gestores implantado pela parceria Oficina Municipal e Fundação Itaú Social em caráter piloto” (BRITO; CARNEIRO, 2013, p. 12) – justamente aqueles cujos prefeitos haviam participado da experiência de intercâmbio e estudos na Alemanha em 2010 (BRITO; CARNEIRO, 2013) e que, portanto, já conheciam e tinham tido contato não só com o trabalho da Oficina Municipal, mas também com experiências cooperativas.

Ao longo desse primeiro ano de parceria foram realizadas 17 atividades consideradas como muito bem-sucedidas.

Quadro 17 - Atividades do “Programa de formação de gestores da educação”, 2012.

Atividade	Data/2012	Carga/hora
Abertura do “Programa de formação em gestão regional da educação”	23 abril	2
Oficina de sensibilização e integração 1: “Cidadão – gestor e a comunidade de aprendizagem”	24 e 25 abril	14
Oficina de sensibilização e integração 2: “Cidadão – gestor da educação”	10 e 11 de maio	14
Seminário “Infância na atualidade: desafios para educação”	29 de maio	3
Oficina de diagnóstico: “Oportunidades de cooperação intermunicipal em educação”	30 e 31 de maio	14
<i>Workshop</i> “A gestão regional da educação: consórcio e gestão cooperada”	12 de junho	3
Seminário “Consórcios intermunicipais”	13 de junho	3
Oficina temática: “Oportunidades de cooperação em educação”	13 e 14 de junho	14
Seminário “IDEB: composição e possibilidades de usos pedagógicos”	25 de junho	2
Oficina temática: “Brasil hoje – Indicadores sociais para gestão do município e avaliação e aprendizagem – o uso pedagógico das avaliações externas”	26 e 27 de junho	14
Seminário: “O processo de aprendizagem ontem e hoje”	27 de agosto	2
Oficina de diagnóstico: “Gestão da educação”	28 e 29 de agosto	14
Oficina temática: “Gestão da aprendizagem – quem somos e como estamos”	13 e 14 de setembro	14
Seminário: “Financiamento da educação”	16 de outubro	2
Oficina de diagnóstico: “Formação de gestores da educação”	16 e 17 de outubro	2
<i>Workshop</i> : “Gestão regional da educação”	7 de novembro	3,5
Oficina temática: “Formação de gestores da educação”	8 e 9 de novembro	14,5
Cerimônia de encerramento	9 de novembro	3,5
Total		151 h

Fonte: BRITO; CARNEIRO (2013, p. 18)

Brito e Carneiro (2013) observam que, tendo realizado essa experiência “piloto” de formações e encontros com o Consórcio Amvapa, em 2013 “[...] a FIS e a Oficina Municipal decidiram iniciar um processo semelhante em um segundo consórcio intermunicipal do estado de São Paulo” (p. 14), o Codivar, “[...] que também possui carências importantes no campo social e educacional” (BRITO; CARNEIRO, 2013, p. 14).

Para os atores envolvidos no processo, o recente formato de parceria tripartite entre FIS, OM e os dois consórcios intermunicipais possibilita

[...] a realização de uma formação em rede, que propicia rica troca de experiências e conhecimentos entre os participantes... (com o intuito de) fortalecer os municípios em sua atuação conjunta, por meio dos Consórcios Intermunicipais¹²²

Na opinião de Brasiliense, a figura do consórcio é muito importante porque todo o trabalho só pode ser viabilizado por meio dele. Significa dizer que para participar do programa o município, necessariamente, tem de fazer parte do consórcio e estar em dia com as obrigações relacionadas a ele, buscando, portanto, fortalecer a ação do conjunto, cooperada.

7.2 O FUNCIONAMENTO

Para José Mário Brasiliense o fortalecimento dos gestores da educação desses municípios se dará a partir de três estratégias principais do “Programa Melhoria”: i) construção de instâncias de participação social; ii) desenvolvimento do Plano Municipal de Educação – PME (Política da Educação); e iii) desenvolvimento de sistemas de gestão da educação que considerem as estruturas e os processos do órgão gestor (secretaria ou

¹²² Informações obtidas nas seguintes fontes:

Documento em Power Point apresentado durante a oficina municipal *Um Movimento Regional pela Educação na AMVAPA, em 2013*. Documento interno gentilmente fornecido à apresentadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação do Vale do Ribeira, realizado em outubro de 2013. Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação no Alto Vale do Paranapanema, realizado em outubro de 2013. Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal

departamento), dos órgãos e entidades sociais implicadas na educação, das escolas e da sala de aula. Em entrevistas, Gustavo Santos observou que transversal a essas três estratégias está o olhar regional, cujo intuito é “[...] sempre reforçar a ideia de uma cooperação regional”.

Com previsão para durar dois anos (em ambos os territórios), atualmente o “Melhoria” reúne cerca de 90 pessoas no Codivar e 60 no Amvapa, entre prefeitos, secretários e dirigentes municipais de educação, supervisores, diretores escolares e membros da sociedade civil, respectivamente de 24 e 17 municípios e suas regiões.

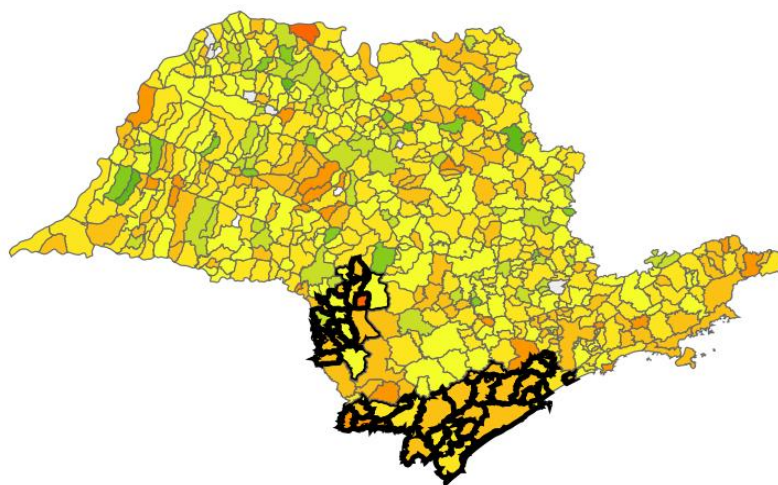
Conforme quadro abaixo, os dois consórcios somados, terão, em dois anos de implantação (2013 e 2014) do programa, a seguinte abrangência.

Quadro 18 - Abrangência dos consórcios Amvapa e Codivar.

	AMVAPA	CODIVAR	TOTAL
Número de municípios	17	25	42
População	277.475	471.235	748.710
Número de escolas municipais (de creche até EF – anos iniciais*)	133	457	591
Número de matrículas (Censo 2011)	28.690	59.515	88.205

*Em alguns municípios a rede municipal abrange os anos finais do ensino fundamental.

Fonte: adaptado



Mapa 8 - Localização dos consórcios Codivar e Amvapa.
Fonte: QEdU (www.qedu.org.br)

No Mapa 8, o Codivar está localizado na região marcada no extremo Sul do estado de São Paulo; a área de abrangência do Amvapa está acima.

De acordo com Brasiliense, a ação começa com um forte processo de sensibilização, no qual os participantes envolvidos, principalmente os prefeitos, são despertados “[...] *para a importância do trabalho regional, para necessidade de formação dos gestores e para inserção da educação como uma área estratégica*”. O envolvimento dos prefeitos se dá desde o início, uma vez que, segundo ele, trata-se de “[...] *uma agenda político-administrativa, institucional, programática, operacional, comunitária e pedagógica*”. Nessa perspectiva, é preciso atuar nas seis áreas (que se inter-relacionam e se complementam) para que o programa se sustente.

As atividades de formação do encontro acontecem quinzenalmente e abordam temas relacionados à administração pública e educação. Neste primeiro ano do Programa os municípios participantes estão elaborando ou revisando seus Planos Municipais de Educação (PME) (...) No segundo ano, o Programa prevê temas que possam contribuir para o fortalecimento dos sistemas de gestão que operacionalizam as ações da área da educação nos municípios, buscando sistemas que implementem as políticas de forma mais efetiva e coordenada¹²³.

Segundo relatos coletados durante as entrevistas, essas formações acontecem por grupos diferentes, que têm a seguinte composição:

Quadro 19 - Descrição dos grupos de trabalho.

Grupo	Público	Principais atribuições
G1 – Câmara Setorial	Prefeitos e secretários de Educação de cada município	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deliberar e decidir sobre as atividades do consórcio na área de educação 2. Analisar e encaminhar anteprojetos e projetos de lei 3. Indicar e nomear os participantes do programa de formação

¹²³ Informações obtidas nas seguintes fontes:

Documento em Power Point apresentado durante a oficina municipal *Um Movimento Regional pela Educação na AMVAPA, em 2013*. Documento interno gentilmente fornecido à apresentadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação do Vale do Ribeira, realizado em outubro de 2013.

Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal.

Seminário Regional de Gestão da Educação no Alto Vale do Paranapanema, realizado em outubro de 2013. Documento interno gentilmente cedido à pesquisadora pela Oficina Municipal

G2 – Grupo de Estudos e Projetos (GEP)	Secretário de Educação, supervisor de ensino (ou diretor escolar) e representante da sociedade civil de cada município	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar das atividades propostas 2. Coordenar os trabalhos nos grupos 3 e 4, conforme a formação teórico-prática recebida 3. Compartilhar as aprendizagens e os processo com suas equipes nos municípios (papel de líderes multiplicadores) 4. Ser sustentadores das comunidades municipais e regionais da Educação, em função de seus papel de liderança (conjuntamente com outros atores com função sustentadora semelhante)
G3 – Grupos de Trabalho Regionais	Integrantes do G2 de cinco a oito municípios, reunidos em polos regionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnosticar a situação da educação nos municípios com vistas ao PME; 2. Elaborar documentos, esboços e projetos do PME e do SGME 3. Ser um laboratório de ideias e práticas de cooperação intermunicipal
G4 – Comitê Gestor (por município)	Integrantes do G2 + até 17 membros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar, negociar, implantar, acompanhar e avaliar o PME e o SGME
Fórum Municipal da Educação	Grupo de atuação permanente no município, formado a partir do G4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar de forma permanente o acompanhamento e as discussões sobre as políticas educacionais no município
Secretaria Executiva da Câmara Setorial da Educação (no consórcio)	Pessoa indicada pela Câmara Setorial da Educação em cada consórcio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretariar as reuniões da Câmara Setorial 2. Coordenar as atividades do consórcio na área de educação 3. Coordenar a comunicação do consórcio com os públicos envolvidos na educação regional

Fonte: OFICINA MUNICIPAL (2013b)

Além das formações, relataram os entrevistados envolvidos com o programa, que são realizadas também conferências municipais, classificadas como “[...] *momentos políticos e de debate*”, que buscam justamente fortalecer a relação com os prefeitos e sensibilizá-los cada vez mais para o

tema. Há ainda os seminários regionais, “[...] momentos de ‘think tank¹²⁴’”, na opinião dos envolvidos, nos quais são abordadas questões “[...] delicadas, como inclusão social, ensino integral, corrupção, planejamento regional”. A previsão é que sejam realizados dois eventos dessa natureza por ano, abertos a todo público envolvido com a questão: pais, comunidade, atores políticos, educadores etc.

Para os próximos anos já estão previstas diversas atividades formativas e conjuntas com vistas ao fortalecimento das equipes educacionais e também dos próprios consórcios, que, apesar de existirem há algum tempo, de acordo com os relatos, “[...] são ainda muito frágeis” e não estão “[...] totalmente desenvolvidos e consolidados”. Assim, a intenção, nesse caso, não é criar um novo consórcio voltado para educação, mas sim uma câmara setorial que atenda tanto o Amvapa quanto o Codivar, que se responsabilize pela organização, pelo planejamento e pela coordenação das atividades de cooperação intermunicipal para a educação dos municípios abrangidos (OFICINA MUNICIPAL, 2013b).

Pretende-se ainda instituir um “[...] grupo técnico de gestão da educação” que, por sua vez, será um “[...] subgrupo da Câmara Setorial, composto por Secretárias ou Diretoras de Educação escolhidas pela Câmara” (OFICINA MUNICIPAL, 2013b, p. 19). Esse grupo ficará responsável por exercer três funções principais: i) função mais institucional – coordenar as reuniões da câmara setorial; ii) função mais executiva – sistematizar e dar seguimento a iniciativas da câmara; e iii) função mais científica – constituir um grupo de consultas, escuta e assistência para gestores da educação do consórcio.

¹²⁴ Os *think tanks* (“centros de conhecimento”) tem por objetivo produzir pesquisas para analisar as políticas governamentais, resolver seus impasses e encontrar soluções inovadoras, além de promover o progresso do conhecimento acadêmico e debates teóricos. Por isso, contribuem para o desenvolvimento socioeconômico de seus países de origem, ou daqueles onde também possuem atuação. Os *think tanks* são pontes entre a sociedade e os gestores das políticas – os chamados “*policy makers*”, responsáveis por fomentar o debate de tais políticas junto ao público. Importante ressaltar que as políticas públicas envolvem um grande número de atores domésticos e internacionais que procuram influenciá-las, tais como organizações internacionais, governos estrangeiros, grupos de interesse, experts, acadêmicos e think tanks. Disponível em: <<http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/fundacao-getulio-vargas-se-consolida-como-think-tank-no-cenario-internacional-e-e-referencia>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

Espera-se que com isso seja possível contribuir não só para o enraizamento dos consórcios, mas também para a melhoria da educação pública nas regiões em que atuam.

7.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Ambas as experiências são ainda muito recentes, porém trazem elementos importantes para a discussão, principalmente o fato de terem surgido sob uma forma já institucionalizada, que são os consórcios.

Contudo, a despeito de terem reconhecimento legal e político-institucional, os consórcios enfrentam dois desafios: legitimar a sua ação para que sejam reconhecidos em todas as esferas locais e consolidar uma política regional que de fato viabilize práticas cooperativas e colaborativas entre os municípios participantes. Ou seja, mesmo tendo a “instituição” a experiência colaborativa, ela ainda é frágil e pouco enraizada, sendo novamente preciso um ator (que, nesse caso, também é externo) que tome a frente e se responsabilize por incentivar e coordenar o processo de articulação municipal.

Nesse sentido, vale a pena atentarmos para os movimentos que virão ao longo dos anos e acompanhar como essas experiências irão se desenvolver daqui para frente.

CAPÍTULO 8 – O QUE AS EXPERIÊNCIAS NOS DIZEM E NOS FAZEM PENSAR A RESPEITO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA?

Observar e estudar cada uma dessas experiências nos ajudou a perceber alguns pontos semelhantes e convergentes para se pensar a organização da gestão pública na área educacional. E também, a partir das peculiaridades e diversidades, ampliar a discussão para o que se pode “aprender com o outro”.

Existe uma grande riqueza em alguns processos pelos quais essas experiências colaborativas passaram ao longo dos seus anos de existência, que merece destaque. O Território Chapada, por exemplo, parte de uma ideia inicial bastante pontual e individualizada, de dentro de uma sala de aula, para chegar a toda uma (re)estruturação de sua rede educacional. O Arranjo Estrada de Ferro Carajás, apesar de duração bem menor, também seguiu pela mesma linha, qual seja, pensar em “cascata”. O processo caminha “lentamente” e de “baixo para cima”; vem da percepção de que para que as políticas e ações pensadas para os alunos de fato cheguem até eles; é preciso mobilizar, organizar e formar toda uma estrutura interna (e aqui estão contemplados não só os recursos materiais e físicos, mas principalmente as pessoas que fazem parte desse sistema complexo) para que sejam garantidas minimamente as condições necessárias para que o processo de aprendizagem aconteça.

Em ambos os casos há uma territorialidade constituída por três atores com participação e inserção próprias: o agente municipal (em rede ou não), o agente financiador (Natura e FV) e o agente fim (ICEP e CE CEDAC). Cada um deles compõe uma “camada”, que por sua vez resulta numa tessitura territorial, na qual a territorialidade trabalha em sintonia com os atores envolvidos, e, às vezes, com pequenas contradições. No caso do Maranhão, por exemplo, a divergência com o agente financiador foi tão grande que levou ao rompimento e fez com que o que se pretendia constituir (nesse caso, um ADE) se “desmanchasse”. No caso da Chapada foi possível perceber algumas contradições com o agente municipal em rede, o que em alguns casos também leva ao rompimento (quando um município que estava

envolvido desde o começo da experiência deixa de participar do Território Chapada).

Há, contudo, a possibilidade de que essas divergências não se tornem impeditivas da experiência colaborativa. É possível, portanto, haver num mesmo território prefeituras de diferentes partidos, ainda assim articuladas e se sentindo pertencentes a um mesmo grupo, por exemplo.

Essa articulação e interação entre os atores é justamente a riqueza e, ao mesmo tempo, o grande desafio dessas arquiteturas territoriais. Como se nota nos casos empíricos, a estrutura e o financiamento nem sempre resolvem por si só a questão. Dito de outro modo, apenas eles não bastam para garantir que haja cooperação entre os atores da experiência, tampouco que ela seja duradoura. É preciso atentar para as finalidades de cada um dos agentes, como elas são estabelecidas para a ação no território. Novamente exemplificamos com o caso maranhense, no qual, a despeito de haver uma estrutura bastante clara, com grupos formados e com a intencionalidade de articulação (e funcionando durante quase três anos) sem a convergência de interesses, sem que os atores executassem suas ações (mesmo que diferentes) voltadas para um mesmo fim, o arranjo colaborativo se desmanchou.

A constituição de uma equipe coesa, permanente, autônoma e colaborativa é outro processo que merece destaque. É ela quem dá toda a sustentação para que as ações não só transitem de uma ponta a outra, como se perenizem. A ausência dessa equipe foi outra das fragilidades encontradas no ADE EFC, tendo, segundo nossa avaliação, dificultado a sua continuidade. Igualmente, no caso do ADE NP, a não existência de uma equipe com essas características representa uma lacuna bastante grande em termos de gestão do arranjo.

Vale ressaltar que a equipe gestora não se restringe aos profissionais vinculados às secretarias municipais de Educação (técnicos, diretores/gestores e secretários). Ela deve contemplar todos os profissionais da educação. Ao mesmo tempo, para que haja coesão é preciso que os pontos que constituem essa rede educacional estejam ativos e conscientes de suas funções e propósitos. Em outras palavras, as SEMED devem manter uma relação próxima e consciente com todos os atores envolvidos no

processo educacional, não podendo haver distanciamento entre os gestores do órgão, os diretores escolares, os coordenadores pedagógicos e os professores. Essa “proximidade” não se restringe apenas à oferta de cursos e incentivos; ela diz respeito, principalmente, à forma de acompanhamento cotidiano, às práticas, à construção de uma coesão de rede, de valores e princípios, que deveriam estar enraizados na rede para que todos se sintam pertencentes a um grupo de fato.

Em nenhuma das experiências estudadas foi possível perceber essa aproximação tão completa. No entanto, já é visível alguns movimentos que apontam mudanças significativas. No Território Chapada, por exemplo, notam-se alterações estruturais nas secretarias de Educação.

Ademais, o envolvimento da comunidade, como demonstra a experiência da Chapada Diamantina com as CAAFE, é uma excelente aliada na luta pela continuidade desses projetos. Implica dizer que as equipes gestoras e a comunidade precisam estar bem consolidados e atuantes, caso contrário, dificilmente o arranjo colaborativo terá força suficiente para garantir a sua continuidade diante de movimentos, mudanças e pressões políticas tão marcantes na gestão local.

Além disso, o peso do arranjo colaborativo e sua articulação são elementos importantes. Porém, nenhuma das experiências estudadas nesta pesquisa conseguiu contrabalancear os possíveis desequilíbrios causados pelas questões políticas. Dito de outro modo, empiricamente constatou-se que nem a comunidade nem a equipe e articulação é ainda suficientemente forte para assegurar que as mudanças políticas não interfiram na manutenção do arranjo. Mesmo o Território Chapada, o mais antigo e aquele que apresenta uma constituição de grupo mais sólida, ainda não é capaz de combater as “indas e vindas” causadas pelas trocas na gestão municipal. É importante ressaltar que não se consegue combater por completo essas movimentações, mas em alguns lugares, especialmente naqueles em que as CAAFE são mais atuantes, é notável certa inibição dessas trocas constantes. Com a maior participação popular, os prefeitos e gestores locais acabam dando a si mesmos pelo menos a chance de conhecer o que tem sido feito (mesmo que em alguns casos a contra gosto). No entanto, esse é ainda um movimento bastante embrionário, que precisa ser fortalecido nas próprias

experiências, mas ainda assim poderia ser desenvolvido e implementado em outros territórios pelo país.

Outro ponto que chama atenção é o distanciamento entre o que “se sabe” e o que “se espera” dos profissionais da educação. Em outras palavras, é possível perceber uma lacuna enorme entre o conhecimento adquirido, assimilado e as “habilidades” exigidas para exercer funções na área educacional, desde os professores até os gestores públicos municipais. Temos aqui um fator bastante relevante para pensar a educação pública brasileira: o abismo formativo presente na maior parte do país.

Vale lembrar que existem, hoje, no Brasil diversos programas de formação inicial e continuada oferecidos pelo MEC, pelos governos estaduais e, ainda, por instituições (públicas, privadas e sem fins lucrativos). E, na maioria dos municípios aqui estudados, os profissionais da educação passaram por esse processo formativo. Ainda assim, nos parece que eles permanecem “no mesmo lugar”. Perguntados sobre a sua participação em cursos de formação, oficinas e etc., oferecidos pelo governo federal, por exemplo, os entrevistados responderam sempre positivamente: “*sim todos nós participamos*”. Mas não foi possível perceber nas suas falas mudanças decorrentes de tais processos.

Cabe ponderar que não temos registros suficientes para fazer afirmativas muito concretas a respeito dessas formações específicas, pois foram mencionados de maneira muito sutil. A vivência empírica, contudo, nos fez perceber que até mesmo no interior das experiências pesquisadas há certo ruído entre o que se apresenta como programa/proposta formativa e a maneira como as pessoas reagem ou se comportam em relação a esses processos. O caso do Congresso Internacional do ADE NP é bastante ilustrativo: apesar de o evento ser apresentado como uma importante estratégia formativa pelos organizadores, foi possível perceber uma grande dispersão dos participantes ao longo do evento.

Nessa perspectiva, as perguntas que emergem são: será que as pessoas/profissionais não estão efetivamente comprometidos com o seu próprio processo de aprendizagem e, por isso, não aproveitam as formações que lhes são oferecidas? Ou será que os conteúdos não estão de acordo com as suas necessidades/expectativas?

Talvez o que essas experiências nos mostrem é que o “nó” não está na quantidade, mas no conteúdo e na forma como ele é trabalhado. A proximidade com a realidade específica e local é um fator crucial para que se consiga criar movimento. Pelas conversas com os envolvidos nesses arranjos territoriais colaborativos percebe-se que há ali uma preocupação com o aprendizado das crianças e dos jovens, mas o destaque maior é o fato de que ela é permeada por um processo de formação profissional e pessoal de todos os participantes, os quais podem perceber (ou não) no grupo e nos momentos formativos, proximidade com aquilo que vivem cotidianamente. O vínculo que se estabelece não é apenas com as pessoas, mas também com o conteúdo da formação e a forma como ela é apresentada. A grande maioria dos profissionais da educação alguma vez na vida já passou por algum (ou vários) processo formativo. E o que observamos é que, majoritariamente, não lhes são oferecidas oportunidades de pensar as próprias práticas, de (re)pensar a maneira como estabelecem a ligação entre o que sabem e o que precisam fazer para contribuir para que todos os alunos aprendam.

[...] o espaço dedicado a sistemas que estimulem a capacidade dos profissionais da educação em ler o mundo e, a partir disso, incidir nas práticas organizativas das unidades escolares fica ofuscado pela lógica da economia da educação (BRESLER et al., 2012, p. 4).

Existe hoje uma enorme preocupação em garantir a oferta de cursos e oportunidades, de tal modo que se percebe, a todo momento, o surgimento de novas opções com propostas “inovadoras” para “capacitar” ou melhor preparar os profissionais da educação para exercerem suas funções. Porém, não se nota essa mesma “efervescência” no que tange à efetividade dessas iniciativas. Percebe-se, portanto, um esvaziamento do sentido do processo educativo ou de como as pessoas vivenciam a educação, que deixa de ser, assim, “[..] objeto de culto, dotado de um sentido público, para ser concebido como objeto portador de um valor de distinção” (CARVALHO, 2013, p. 86). Educar-se ou participar de cursos e formações passa a ser uma maneira de “valorizar-se” diante da sociedade, de alcançar até mesmo certo *status* social. E, com isso, completa o autor, perde-se a “[..] faculdade que originalmente lhes era peculiar: formar Sujeitos” (p. 87).

Assim, na maioria dos cursos de formação que são oferecidos frequentemente não há um diálogo entre o que é ensinado e os problemas que emergem no dia a dia dos gestores educacionais. O que o Território Chapada aponta, por exemplo, é não só um caminho alternativo como uma real possibilidade de sucesso, resultando em uma transformação local notável advinda da valorização dos saberes diversos ali presentes.

Talvez por isso as trocas entre municípios e, principalmente, entre as pessoas que fazem parte desses arranjos territoriais colaborativos sejam apontadas pelos participantes como essenciais para o processo formativo de cada um. Nota-se que são essas trocas o que mais contribui para uma formação que ultrapassa o caráter estritamente profissional, chegando à formação pessoal, mudando (mais intensamente nos casos da Chapada Diamantina e do Maranhão) a percepção e a relação deles com o “mundo” no qual estão inseridos. Esse espaço coletivo de proximidade, aprendizagem e permuta é um dos pontos altos dessas arquiteturas territoriais. Aprender com o outro, que é “igual a mim”, e que tem os “mesmos problemas”, é riquíssimo e flui com facilidade.

Ponderamos, contudo, que, a partir da observação empírica, percebemos diferentes “situações” ou “tipos” de trocas. Nas trocas que apresentam um caráter mais formativo – observadas, por exemplo, durante o encontro regional do Território Chapada –, há intencionalidade, o próprio contexto incentiva e propicia situações para que elas aconteçam. Há também aquelas que poderiam ser entendidas como trocas “cotidianas”, caso das que acontecem entre colegas, em conversas “de corredor”, durante os encontros promovidos no território; ou então por *email*, telefone, em situações diversas do cotidiano. Essas trocas decorrem de uma aproximação e de um fortalecimento de vínculo entre participantes que acabam buscando no “vizinho” soluções ou possibilidades para lidar com os desafios que aparecem no dia a dia da gestão educacional de uma rede.

Algumas vezes, como é o caso do ADE NP, a pessoa (nesse caso, especificamente Selma) acaba se tornando uma referência para os demais, um apoio de extrema importância, sobretudo para os pequenos municípios. O que é positivo não só porque ajuda a resolver questões daqueles que mais precisam, mas também por valorizar e reconhecer que emana das pessoas

que ali vivem e dos saberes que já construídos. Esse “tipo” de troca, apesar de ser mais pontual e geralmente ter caráter bastante técnico ou operacional, aponta para um processo importantíssimo, que é justamente a colaboração entre os próximos. Mesmo que para assuntos específicos ou para “tirar dúvidas”, trata-se da “semente” da cooperação.

Um terceiro “tipo” de troca que emergiu das observações empíricas são as “superficiais” ou quase “inexistentes”. Aqui percebemos quase um paradoxo, à medida que, apesar de se ter um contexto propício e incentivador para um “aprender com o outro”, e no qual as pessoas são expostas a situações que teriam muito a contribuir com a formação e vivência dos envolvidos, as trocas não acontecem de fato – e, assim, a assimilação se tornava completamente superficial. Um exemplo dessa situação foram as palestras do Congresso Internacional do ADE NP. Todas traziam discussões e palestrantes bastante relevantes, que teriam muito a contribuir com o pensar e o fazer das redes da região. No entanto, não houve troca propriamente dita, já que as pessoas estavam totalmente distantes, não interagem. Até havia um espaço para debate e perguntas e algumas (poucas) aproveitaram tais momentos. Mas a grande maioria perdia o interesse, não se envolvia. Essa é uma situação que retoma as colocações feitas anteriormente a respeito da falta de diálogo entre os interlocutores e as ações formativas.

Outro achado importante diz respeito ao contato entre os municípios para além dos encontros promovidos pelo agente incentivador. Quando questionados sobre isso, responderam que os encontros estão restritos ao que é programado pelo agente incentivador. O que nos leva a pensar o quão autônomos e articulados estão de fato esses municípios? Se não há um movimento que caminhe independente de um agente articulador (que na maioria dos casos é externo, ainda que muito próximo), então como constituir um articulador interno? Tal questionamento é pertinente uma vez que, muito provavelmente, sem uma liderança toda essa riqueza advinda do compartilhamento pode se perder. Dessa questão decorre outra, que é coerente com o processo e movimento de “formalização” desse tipo de experiência no âmbito do MEC: será que todo o esforço por uma forma

institucionalizada sem antes um investimento (talvez até maior e mais importante) na formação de lideranças pode ser bem-sucedido?

O processo de institucionalização é o processo de construção de valores adicionais. Cria-se um vínculo, um simbolismo que institucionaliza a organização (SELZNICK, 1996). Implica dizer que criar uma forma institucionalizada não necessariamente poderá resolver a questão, uma vez que, além de serem as pessoas as responsáveis por “legitimar” esse novo formato organizacional, nenhuma organização é institucional para sempre. Ou seja, há sempre a possibilidade de não o ser mais, já que mudanças na sociedade mudam também a percepção das pessoas em relação às organizações (SELZNICK, 1996). Assim, antes de se pensar qualquer organização é preciso olhar para as pessoas, e para o lugar de onde vêm os atores que fazem parte daquele contexto. Qual a sua percepção do seu espaço, da sua atuação e quais os seus interesses? Como dito anteriormente, um território é formado por diversas “territorialidades”, de maneira tal que para haver um coletivo naquele espaço/lugar é preciso levar em consideração o território geográfico, político e cultural construído e que ali existe. Significa dizer que “uma fórmula única” para um país como o Brasil parece não efetiva.

Se a intenção é construir um “coletivo”, ele precisará ter uma identidade própria, que *a priori* pode até ter sido formada por influência das diversas partes que dele fazem parte. Mas só será um “coletivo” a partir do momento em que tiver sua própria identidade (composta inclusive pelas diversas “territorialidades” que o integram), em que todos comungam de valores, princípios. Aceitam, portanto, o coletivo em si; participam não como eles mesmos, ou seja, como atores individuais (e nesse sentido com pensamento particular, personalizado, privado), mas como atores coletivos.

A mudança de cultura, voltada para cooperação com corresponsabilidade, só se consegue com o tempo, com pequenas e contínuas ações que possam de alguma forma contribuir para a formação (pessoal e profissional) das pessoas envolvidas. Em outras palavras, uma mudança que seja capaz de promover e assegurar às pessoas uma percepção maior do seu papel para a melhoria da educação pública local.

Essa talvez seja uma das principais aprendizagens dessas experiências todas.

Porém, criar esse espírito, comportamento e aceitação coletivos não é tarefa simples. A dificuldade em construir essa noção de pertencimento a algo coletivo, a um grupo está justamente ligada à preservação daquilo que Carvalho (2013) chamou de “herança comum e pública”. Para o autor a educação não é apenas uma forma de obter determinadas competências e habilidades, mas sim um caminho que levará à maior participação e à renovação “de um mundo comum e público” (p. 85). Sem essa percepção do sentido (público) da educação o estabelecimento de vínculo se torna mais difícil.

Pensar a cooperação, portanto, passa por pensar a construção de sentido dos atores sobre aquilo que se pretende formar, organizar e instituir. É preciso que para cada um e o que está sendo proposto tenha lógica (mesmo que própria) e uma razão de ser; caso contrário será algo falso, ou melhor, inexistente, uma vez que o fato de ter reconhecimento legal, comprovação escrita ou documentação de criação e instituição é insuficiente, ou pouco diz. Nesse sentido, o argumento de que uma resolução ou um decreto por si só seria capaz de instituir uma política pública é pouco consistente. É preciso pessoas para que aquilo se torne vivo e de fato exista; e pessoas são movidas por sentido, por vontades, por desejos, por escolhas. Assim, a homologação ou mesmo a institucionalização da forma são importantes, mas não podem ser as únicas preocupações, nem mesmo as principais garantias. De nada adiantará ter um reconhecimento legal se ele não for colocado em prática, pois é ali, na prática, que a educação acontece.

Assim, outro ponto que emerge é o fato de, apesar de haver um grande esforço de recursos e pessoas dos órgãos públicos da educação, o que se constata é que esse fluxo, na verdade, trata-se de um “contrafluxo”. Isso porque a maioria das pessoas que vivenciam todos os microprocessos cotidianos decorrentes dessas arquiteturas territoriais estão à margem das discussões. Vale ponderar que a experiência no Arranjo Xingu (da qual o MEC, via SASE, participa), ilustra um movimento de aproximação do ministério com o cotidiano, que deve ser reconhecido. No entanto, os caminhos, as decisões e as escolhas tomadas se apresentam muito distantes

das realidades locais. A impressão é a de que se quer sempre estabelecer um (único e novo) “marco zero”, não aproveitando quase nada do que já foi construído pelas pessoas, em termos de conhecimento e de vivência lá na ponta.

Um último ponto a ressaltar diz respeito à desconexão entre a riqueza de alguns processos e aquilo que os indicadores captam. Cada uma dessas experiências trazem resultados muito positivos, que não aparecem em nenhum dos indicadores aqui apresentados. O que nos leva a questionar quão efetivos e adequados eles são e, principalmente, o que “indicam” e qual a leitura que se faz disso? Muitas vezes se coloca a culpa do “fracasso educacional” no estudante: olha-se para a nota que foi obtida em uma determinada avaliação, que não necessariamente condiz com aquilo que a criança/jovem aprendeu. Em detrimento da compreensão do contexto, é o que basta para condenar o indivíduo. Reprova-se o estudante sem destacar que o seu desempenho nas provas é também fruto do que se encontra no seu entorno: a falta de capital educacional formal dos pais, mães, família expandida e dos próprios profissionais da educação; e a perversidade da disparidade de recursos entre centro e periferia.

Mesmo nos casos em que há indicadores excelentes de infraestrutura, como no ADE NP, por exemplo, que dispõe de escolas com boas condições físicas e estruturais (com equipamentos diversos, material e espaço para trabalhar com as crianças diferentes atividades e contextos), não foi possível notar uma interação muito forte entre alunos e professores. O que nos leva a questionar o que “ter estrutura” significa de fato? De que adianta indicadores ótimos se não se faz bom uso deles? Não é possível negar que a infraestrutura é importantíssima, mas ela por si só não é solução.

Nesse sentido, o que nos chamou atenção foi o fato de que os indicadores apontavam para caminhos (ou “descaminhos”) muito distantes do que encontramos durante as idas ao campo. A nossa intenção inicial era que eles nos ajudassem justamente a levantar questões a serem observadas *in loco*. Contudo, a realidade local nos levou para observações muito diferentes daquilo que os dados apresentaram. Não negamos de maneira alguma a importância desses instrumentos. Porém, entendemos que eles não retratam a realidade cotidiana desses territórios. A grande preocupação, portanto, é

com o risco de se concentrar todo o “pensar”, a formulação e a elaboração das políticas educacionais do país a partir de indicadores que pouco retratam os efeitos e as transformações (pequenas, mas graduais) que têm acontecido na ponta do sistema educacional, nos processos que dão sustentação para que as condições de ensino sejam garantidas e, com isso, a aprendizagem efetivamente aconteça. A nossa percepção é a de que estamos diante de um sistema que, hoje, não traz resultados.

Cabe reforçar que não há nenhum problema em ter uma estrutura que tente organizar e regular o dia a dia das redes de ensino e as pessoas no seu cotidiano. Ela não apenas é válida, mas é a função mesma de um sistema. Entretanto, não se nota diálogo entre a estrutura institucional e a realidade cotidiana, os fluxos e os movimentos que acontecem no contexto local.

Nesse sentido, há um claro distanciamento entre a forma como os indicadores são pensados e apresentados e aquilo que acontece no dia a dia, suas mudanças e seus processos cotidianos. A realidade acaba sendo, assim, “pouco importante”. E muitos dos processos mais ricos e preciosos são “jogados fora” em razão, por exemplo, de os resultados da prova de matemática não terem sido “adequados” ou “satisfatórios”. Diante de tudo o que foi estudado e discutido outra pergunta emerge: como esperar resultados das crianças do Território Chapada iguais aos das crianças do ADE Noroeste Paulista, por exemplo? Como avaliar da mesma maneira crianças com vocabulários, bagagem e contextos tão diversos? Pensar maneiras de ampliar essa capacidade dos indicadores de traduzir a realidade é importante e seria muito interessante para futuros trabalhos.

Cada uma dessas experiências colaborativas com arquiteturas territoriais nos mostrou caminhos possíveis, alguns ainda a serem construídos. Um dos destaques foi o fato de que a educação envolve aproximar-se da enorme diversidade de realidades brasileiras, respeitando os territórios e as territorialidades nos quais todas elas se expressam. E a partir do compartilhar com o outro, construir a si próprio, perceber seu papel e buscar maneiras de, aproveitando o que se tem disponível, gerar transformações na educação pública local. Não esperamos aqui apresentar respostas ou soluções prontas. Nossa intensão foi lançar luz sobre alguns

processos que podem ajudar a pensar maneiras de melhorar as condições de ensino e aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos do país. Destacamos a importância de reconhecermos as diversidades e os saberes locais no “pensar” a educação, pois é ela que garante o acesso a tão importante (e necessária) “herança comum e pública”, que, por sua vez, é o que reforça o sentido público da educação brasileira.

9 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. In: GARCIA, L.; OLIVEIRA, N.; ANTERO, S. (Org.). *Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG*. Brasília, DF: Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impasses sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_abrucio_f_sano_h_sydow_c_radiografia_do_associativismo_territorial_brasileiro.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

ALVES, M. A. S.; BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: novos arranjos institucionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11, Salvador, maio 2005. *Anais...* Salvador: Anpur, 2005.

ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DE ESTADO DE SÃO PAULO. 10º *relatório de atividades 2009 – 2012*. Votuporanga: ADE NP, mar./dez. 2012a. Disponível em: <<http://www.votuporanga.sp.gov.br/smect/anexos/10o.Relat%C3%B3rio%20de%20Atividade.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2014

ARAÚJO, R. B. M.; COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, [s.l.], n. 8, p. 14-23, jul./dez. 2010.

ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DE ESTADO DE SÃO PAULO. *Carta de compromisso e princípios de atuação do arranjo de desenvolvimento da educação do noroeste do Estado de São Paulo*. [s.l.], 16 ago. 2012b. Disponível em: <<http://arranjoeducacionalpaulista.blogspot.com.br/2012/08/carta-de-principios-de-atuacao-e.html>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17- 26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

BATISTA, S. Formas de cooperação interorganizacional para o desenvolvimento regional e local. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6, Lisboa, , 2002.

CLEMENTE, R.; SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, v. 11, São Paulo, n. 2, p.453-476, jul./dez. 2009.

BARBOSA, T. et al. *As diferentes abordagens do conceito de território*. Trabalho de conclusão da disciplina “O tempo, o espaço e o território uma questão de método”, do curso de mestrado do FCT/UNESP. 2004. Disponível em:

<<http://www.fesfsus.net.br/guiadotrabalhador/As%20Diferentes%20Abordagens%20do%20Conceito%20de%20Territ%C3%B3rio.PDF>>. Acesso em: 18 set. 2013

BAVINK, M.; KOOIMAN, J. Governance: a new perspective for fisheries. In: KOOIMAN, J. et al. (Org.) *Fish for Life: interactive governance for fisheries*. 3. Series. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005. Disponível em:

<<http://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=SRwnq8IPnLAC&oi=fnd&pg=PA11&dq=Kooiman,+J+%282002%29+Governance+A+social+political+perspective&ots=xRqkOoCxJ1&sig=11KcBL3cAY8ZTKQMBHMTcrGBYBI#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7340.htm>. Acesso em: 9 fev. 2014.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 9/2011, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. *Diário Oficial União, Brasília*, DF, 22 nov. 2011a. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2417. Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950>>. Acesso em: 10/02/2014

BRASIL. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 out. 2012. Seção 1, p. 18.

BRESLER, R. et al.. Se a resposta é capacitação em gestão educacional, qual é a pergunta?. In: CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza, Espanha. *Artigos...* Recife: Anpae, 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/RicardoBresler%20_res_int_GT1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2014.

BREYER, E. A. M. M; GODOI, E. B. A experiência do ADE Noroeste Paulista. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M.N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 99-108.

BRITO, E.; CARNEIRO, J. M. Autonomia municipal e o papel dos consórcios no Brasil: o exemplo de um programa regional de formação de gestores da educação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, 8, Montevideo nov. 2013. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013.

CAPELLA, A. C. N. *Menos governo e mais governança?* Repensando a lógica da ação estatal. VI encontro da ABCP, Campinas, SP, 29 de julho a 01 de agosto de 2008.

CARVALHO, J. S. *Reflexões sobre educação, formação e esfera pública*. Porto Alegre: Penso, 2013.

COSTA, E. J. M. da. *Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Brasília: Mais Gráfica, 2010. v. 1. 404p.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Org.) *Anuário brasileiro da educação básica: 2012. Todos pela Educação*. São Paulo: Editora Moderna, 2012. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A83376FC2C9013776334AAE47F0>>. Acesso em: 18 set. 2013.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (Org.) *Anuário brasileiro da educação básica: 2013. Todos pela Educação*. São Paulo: Editora Moderna, 2013. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2013.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

CRUZ, L.; TEIXEIRA, M. A. Alcances e limites de um arranjo colaborativo intermunicipal: o caso do consórcio intermunicipal Quiriri em Santa Catarina (Brasil). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 18., 2013, Montevideo. *Anais...* Montevideo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013. p. 1- 13.

CRUZ, M. do C M. T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK,

P. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 197-244.

CRUZ, M. do C M. T. *Cooperação intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista*. São Paulo: CEPAM, 2011. Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cepam.sp.gov.br%2Fquivos%2Fartigos%2FCap1_Carminha.pdf&ei=NCd3UJf_lpDm8QT6u4DwBg&usg=AFQjCNE9pfdY0bHc29jgVUOTRS0UF22JkQ&sig2=lpGv4X2ErCx0v5BFsjyGew>. Acesso em: 11 out. 2012.

FARAH, M. F. S. Parcerias novos arranjos institucionais e políticas locais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, abr. 2000.

FREIRE, P. Criando métodos de pesquisa alternativa: aprendendo a fazer a melhor através da ação. In: BRANDÃO, C. R. (Org.). *Pesquisa participante*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 34-41.

FREY, K. Governança pública e sustentabilidade socioambiental no campo? *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 261-287, 2010.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/arq_pdf/a_629.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2013.

GONGRA, P.; PANICO, R.; PEREZ, T. Implementando Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 85-98.

HAESBAERT, R. Território, poesia e identidade. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 3. p. 20-32, 1997.

HAESBAERT, R. *Da desterritorialização a multiterritorialidade*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpur, 2001. v. 3, p. 1769 -1777.

HAESBAERT, R. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre, set. 2004. p. 1-20. Disponível em: <<http://w3.msh.univ-tlse2.fr/cdp/documents/CONFERENCE%20Rogerio%20HAESBAERT.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. *etc... espaço, tempo - Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, [s.l.], v. 1, n. 2 jul./set. 2007.

- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- HOOGE, L.; MARKS, G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi- Level Governance. *American Political Science Review*, [s.l.], v. 97, n.2, May, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62715.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2013.
- INSTITUTO CHAPADA DE EDUCAÇÃO E PESQUISA. *Transformando a educação de qualidade em realidade*. Chapada Diamantina: ICEP, 2013. Brochura.
- LACZYNSLI, P. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. 2012. 229f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder o caso do CIMBRA no Maranhão. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 141-160, 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6763-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2014.
- LEVY, E. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre municípios, Estados e União. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 175-195.
- LIPPI, M. Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 203-218, 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6766-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2014.
- MEIRELLES, C.; OLIVEIRA, C. Projeto Chapada uma experiência de ADE na Chapada Diamantina. In: ABRUCIO, F. L; RAMOS, M. N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, , 2012. p. 109-128..
- OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010a. p. 13-32.

- OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Considerações finais. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010b. p. 287-295.
- SANTOS, M. *O Espaço do cidadão*. 7. ed., São Paulo: EDUSP, 2012.
- SELZNICK, P. Institutionalism “Old” and “New”. *Administrative Science Quarterly*, [s.l.], 41, p. 270-277, 1996.
- SENNETT, R. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política de cooperação*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2012.
- SOUZA, M. J. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C da C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 77-116.
- SPINK, P. K. Parcerias e alianças com organizações não estatais. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 141-169.
- SPINK, P. K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.
- SPINK, P. K. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO E DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, 12-21 out. 2005b.
- SPINK, P. K. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 20, p. 70-77, 2008. Edição especial.
- SPINK, P. K. Cooperação e governança interjurisdicional, conceitos em discussão. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 13-29, 2011. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6756-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2014.
- STEIN, M.; TURKEWITSCH, L. The concept of multi-level governance in studies of federalism. In: INTERNATIONAL POLITICA SCIENCE ASSOCIATION (IPSA) INTERNATIONAL CONFERENCE “INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE: NEW THEORETICAL AND REGIONAL PERSPECTIVES”, 2. 2008, Montreal. *Anais...* Montreal: IPSA, 2008, p. 1-35.
- TESOURO NACIONAL. *Estados e municípios, transferências constitucionais*. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 20 jan. 2014.

TESOURO NACIONAL. Estados e municípios, transferências constitucionais. 2013. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 20 jan. 2014.

WEISZ, T. *O diálogo entre o ensino e a aprendizagem*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2009.

WILSON, R. A.; SPINK, P. K.; WARD, P. M. Governança metropolitana nas Américas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 15-44, 2011.

Site consultado

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Dados consultados principalmente de 2010.

ANEXOS

Anexo 1 - Lista (cronológica) de conversas.

1.1 Atores diversos

Nome	Função/Atuação	Data	Local	Roteiro de perguntas
Mozart Ramos Neves	Membro do CNE e do TPE	23/04/2013	São Paulo – Na sede do TPE	Roteiro 1
Catarina Ianni Segatto	Doutoranda em APG da FGV – estuda educação	27/05/2013	São Paulo – Na EAESP	Livre
Tereza Perez	Diretora executiva da Comunidade Educativa CEDAC	20/06/2013	São Paulo – sede da Comunidade Educativa CEDAC	Roteiro 2
Maria do Pilar Lacerda	Ex secretaria da SEB e atualmente é diretora da Fundação SM	28/06/2013	São Paulo – residência de Maria do Pilar Lacerda	Roteiro 3
Flávia Maria de Barros Nogueira	Diretora de Articulação com s Sistemas de Ensino (DASE)	05/07/2013	Brasília – Na SASE/MEC	Roteiro 4
Patrícia Lackynzi		02/10/2013		Livre

1.2 Atores envolvidos diretamente com o ADE NP

Nome	Função/Atuação	Data	Local	Roteiro de perguntas
Eliane Godoi	Ex Secretária de Municipal de Educação de Votuporanga. Atualmente	22/07/2013	Votuporanga- Na sede do SENAC Votuporanga	Roteiro 5
Eliana Breyer	Secretária executiva do ADE NP – responsável pela articulação e mobilização da rede	22/07/2013	Votuporanga- Na sede do Senac Votuporanga	
Selma Carneiro da Costa	Secretária adjunta do ADE NP responsável pela orientação sobre programas federais de educação	22/07/2013	Votuporanga- Na sede do Senac Votuporanga	
Dione Maribel Lissoni Figueiredo	Coordenadora adjunta do ADE NP	26/07/2013	Votuporanga – Votuporanga Clube, durante o Congresso Internacional	Livre
Silvia Cristina Rodolfo	Coordenadora executiva do ADE NP Responsável pela articulação política e relações institucionais	26/07/2013	Votuporanga – Votuporanga Clube, durante o Congresso Internacional	Roteiro 5
Cláudia Lúcia de Carvalho	Secretária municipal de Educação de Riolândia	26/07/2013	Votuporanga – Votuporanga Clube durante o Congresso Internacional	
Dolores Lourdes Bossi Trimigliozi	Coordenadora do EF do município de Tanabi	03/09/2013	Tanabi – SEMED	
Keila Aparecida Roman de Oliveira	Diretora da Escola Municipal Ganot Chateaubriand	03/09/2013	Tanabi – Escola Municipal Ganot Chateaubriand	Livre

1.3. Atores envolvidos diretamente com Território Chapada

Nome	Função/Atuação	Data		Roteiro de perguntas
Aureo Augusto	Médico – Co fundador do ICEP	04/08/2013	Caetê – Açu – Na residência de Aureo Augusto	Roteiro 5
Geisa Pereira	Analista de comunicação	05/08/2013	Caeté-Açu – Sede do ICEP	
Cláudia Vieira dos Santos	Vice presidente e secretária executiva do ICEP	05/08/2013		
Tiana Vilar Lins	Coordenadora administrativa financeira do ICEP	05/08/2013		
Gislainy Araújo Xavier de Andrade	Supervisora técnica do ensino fundamental I de Ibitiara	06/08/2013	Ibitiara – SEMED	Roteiro 5
Cleidineia Vieira Dutra	Supervisora técnica da educação infantil e membro do CAAFE de Ibitiara	06/08/2013		
Ricardo Oliveira	Coordenador de EJA e membro do CAAFE de Ibitiara	06/07/2013		
Louríssima dos Santos Oliveira	Diretora da Escola Municipal Professora Maria Marcolina Xavier de Ibitiara	06/08/2013	Ibitiara – Escola Municipal Professora Maria Marcolina Xavier	
Maria Lúcia Alves Santos	Coordenadora pedagógica de Ibitiara	06/08/2013		
Gardênia Maria Guedes Nascimento	Secretária Municipal de Educação de Itaetê	07/08/2013	Itaetê – SEMED	Roteiro 5
Luciana Pereira da Silva	Supervisora técnica do ensino fundamental I de Itaetê	07/08/2013		
Cláudia Fernandes Rocha	Secretária municipal de Educação de Iraquara	08/08/2013	Seabra – Durante o encontro dos municípios	Livre
Neurilene Martins Ribeiro	Formadora das equipes técnicas do fundamental I e II do ICEP	08/08/2013		
Cybele Amado	Diretora executiva e presidente do ICEP	09/08/2013	Caeté-Açu – Sede do ICEP	Roteiro 6
Giovana Zen	Gestora pedagógica ICEP	03/11/2013	Via Skype	Roteiro 5

1.4 Atores envolvidos diretamente com os Consórcios

Nome	Função/atuação	Data	Local	Roteiro de perguntas
José Mário Brasiliense Carneiro	Diretor da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública	04/11/2013	São Paulo – Sede da Oficina Municipal	Roteiro 7
Gustavo Adolfo Santos	Gerente de projetos	07/11/2013		Livre
Sarah Martins Faleiros	Analista de projetos da Oficina Municipal	07/11/2013		
Oneide Ferraz Alves	Consultora em GgEducativa	07/11/2013		
Alicia Freijo Rodriguez	Coordenadora do Programa Melhoria no município	07/11/2013		

1.5 Atores envolvidos diretamente com o ADE EFC

Nome	Função/Atuação	Data	Local	Roteiro de perguntas
Marília Novaes	Foi formadora da Comunidade PAR e Gestores de 2009 - 2012	20/11/2013	Via Skype	Roteiro 5
Phabiana Teles	Técnica da Secretaria Municipal de Açailândia	27/11/2013	Via Skype	Roteiro 5

Anexo 2 – Roteiros.

Roteiro 1 – Temáticas

1. **Gênese da ideia.** Como foram concebidos os ADE? Qual a gênese da ideia? Como a noção foi sendo construída?
 - a. Fatores, acontecimentos, causas e atores para a sua formação/criação.
 - b. Incentivos
2. **A ação/cooperação intermunicipal.** Por que Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Por que não trabalhar com outros tipos de arranjos que já existem (consórcios, por exemplo)?
3. **Documentos legais.** Qual a importância e o significado de cada um e de todos? (Parecer, resolução, substitutivos PNE) Quais as perspectivas, os próximos passos e quais os entraves/desafios atuais?
4. **Contribuição com os casos escolhidos.**
 - a. Dicas, informações extras, pessoas com quem conversar, perguntas e contatos

Roteiro 2 – Temáticas

1. **Gênese da ideia.** Como foram concebidos os ADE dentro da Comunidade Educativa CEDAC? Qual a gênese da ideia? Como a noção foi sendo construída?
2. **Atores envolvidos e relações que se estabeleceram.** Qual a relação com Mozart e com Instituto Votorantim? E como a FV entrou no projeto?
3. **A ação/cooperação intermunicipal.** Por que Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Por que não trabalhar com outros tipos de arranjos que já existem (consórcios, por exemplo)?
4. **Visão sobre a participação do MEC.** Relação com a SASE, SEB – Reunião no Instituto Natura.
5. **Situação atual.** Maranhão – consórcio? Outros ADE?
6. **Perspectivas futuras.** Quais avanços e entraves?
7. **Contribuições com os casos** escolhidos e com a pesquisa.

Roteiro 3 – Temáticas

1. **Início.** Como se deu a sua relação com os ADEs?
2. **Visão sobre a participação do MEC – (SEB)**
3. **Situação atual**
4. **Perspectivas futuras** = quais avanços e entraves?
5. **Contribuições com os casos escolhidos** e com a pesquisa

Roteiro 4 – Temáticas

Conhecer o que o MEC está pensando e qual o ponto de vista de dentro – (Final o que se espera? O que tem sido feito e quais perspectivas futuras)

1. Concepção
 - a. Dificuldades/ desafios
 - b. Avanços
2. Como você vê esse começo, e como todo o processo está sendo visto
 - a. Perguntar sobre a experiência piloto do MEC no Xingu
 - i. Momento atual
 - ii. Qual o caminho percorrido
 - iii. Qual propósito
 - iv. Atores envolvidos
 - b. Decreto
 - c. Além do Xingú o MEC está envolvido em alguma outra experiência territorial?
 - i. Se sim - quais? Por que? O que aprenderam?
 - ii. Se não – Pretendem?
3. Relação com a SEB

Roteiro 5 – Temáticas

1. Como o/a senhor/a chegou na educação?
Objetivos dessa pergunta:
 - a. Identificar a trajetória prévia do interlocutor, no sentido de o que fez da vida, onde, no que trabalhou etc. até estar onde está. Buscar compreender por onde passou, quem conheceu, o que valoriza, a linguagem que usa etc.
 - b. Deixá-lo se soltar, se sentir a vontade para a conversa que se seguirá.
2. Como o/a senhor/a vê (avalia, analisa, entende...) a educação daqui?
Objetivos dessa pergunta:
 - a. tentar se aproximar de como o interlocutor vê a educação antes de entrarmos nos ADE.
 - b. Tentar mapear o que é o aqui, o local, na fala espontânea dos interlocutores.
3. O(a) Senhor(a) conhece algum Arranjo de Desenvolvimento da Educação? Qual? O que sabe sobre ele?
4. Qual a sua relação com o Arranjo (participa diretamente, indiretamente, já ouviu falar etc.)?
 - a. Caso participe: desde quando? Por que razão começou a participar? É um experiência que contribui para o(a) senhor(a) de alguma forma? (profissional, pessoal, outro) Quais as suas motivações para participar do arranjo?
 - b. Caso já tenha participado, mas não participa mais: Por quanto tempo participou? Por que razão começou/deixou de participar? Foi uma experiência que contribuiu para o(a) senhor(a) de alguma forma?
 - c. Caso não participe, mas já tenha ouvido falar, por que não participa?
5. O (a) senhor(a) nota alguma diferença no território/município/na rede de ensino/na escola desde o início do arranjo?

- a. Se sim: qual? O que mudou?
6. Para o(a) senhor(a) quais são/seriam os desafios para o funcionamento de um ADE?
7. Para o(a) senhor(a) qual é/seria a(s) maior(es) contribuição do Arranjo para a educação pública municipal?

Roteiro 6 – Temáticas

1. Contar melhor a relação com a Associação de pais, educadores e Agricultores
2. Pedir para falar dos “casos de sucesso”
3. Perguntar um pouco mais das ações “coletivas”
4. CAAFEs
5. Como conseguem mobilizar – fazer com que a comunidade participe e sinta que o projeto é deles
6. Como criam as equipes colaborativas
7. Consórcio Intermunicipal aconteceu?
8. Quantidade de dias letivos
9. Quantos municípios são sistemas de ensino?
10. Composição do quadro da secretaria
11. Quais eram os secretários que fizeram parte do começo? Que foram sócio fundadores?
12. Palmeiras
13. Estrutura organizacional – base legal, regimento interno, funcionários e qualificação
14. Financiador – qual foi a participação dele? Qual a forma de contratação entre municípios entre município e ICEP e financiador?
15. Grupo Gerenciador? - Comitê estratégico – Assembleia Geral
16. Relação com o MEC, com o governo do Estado?

Roteiro 7 – Temáticas

1. **Gênese da ideia.** Da onde surgiu? Como se chegou em educação?
 - a. Os consórcios e a opção por trabalhar com território pela educação nesses locais foi aleatória ou houve intencionalidade?
 - b. Há uma perspectiva territorial?
2. O que se pretende fazer no território?
3. Algumas diferenças já são notáveis?
4. Desafios para o funcionamento
5. Relação com os atores envolvidos
6. Relação com as outras esferas de governo

Anexo 3 - Anexos específicos de cada território.

3.1 – Tabelas referentes ao Território Colaborativo Chapada

3.1.1. Fases da formação na dimensão municipal do Território Colaborativo Chapada

Fase	Descrição	Público(s)	Duração
Fase I	Encontros formativos mensais, presenciais locais de 8h com cada um dos “públicos”	Professores do ciclo I (EF I) Professores do ciclo II (EF II) Coordenadores pedagógicos e Diretores escolares	De 2 a 3 anos
Fases II e III	Encontros formativos mensais, presenciais locais de 8 horas com cada um dos “públicos”	Coordenadores pedagógicos e Diretores escolares	Depende do andamento e avaliação do município juntamente com a equipe do ICEP
Fase IV	4 encontros formativos presenciais locais ao longo do ano, de 8h	Coordenadores pedagógicos	Depende do andamento e avaliação do município juntamente com a equipe do ICEP

3.1.2. Tabelas completas de dados educacionais e sociais

Tabela 28 - População em idade escolar dos municípios do território Chapada, Bahia e Brasil.

População em idade escolar						
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos	Taxa população em idade escolar
Andaraí	927	784	2.690	983	4.457	31,93%
Bonito	1.047	921	2.972	1.095	4.988	33,63%
Boquira	1.208	1.069	3.543	1.477	6.089	27,60%
Ibitiara	770	716	2.285	987	3.988	25,72%
Iraquara	1.551	1.273	3.965	1.504	6.742	29,83%
Itaetê	1.055	805	2.676	1.137	5.673	38,01%
Lençóis	763	622	1.727	643	2.992	28,86%
Marcionílio Souza	689	612	1.830	744	3.186	30,34%
Novo Horizonte	659	536	1.427	607	2.570	24,08%

Pindobaçu	1.379	1.188	3.129	1.243	5.560	27,60%
Piritiba	1.468	1.167	3.604	1.311	6.082	27,20%
Seabra	2.685	2.225	7.099	2.545	11.869	28,40%
Souto Soares	1.031	962	2.933	1.075	4.970	31,26%
Tapiramutá	1.289	980	2.810	1.162	4.952	30,00%
Wagner	565	438	1.572	518	2.528	28,14%
Território Chapada	17.086	14.298	44.262	17.031	76.646	29,20%
Bahia	841.630	679.302	2.069.162	820.540	3.569.004	25,46%
Brasil	10.925.893	8.696.672	26.309.730	10.357.874	45.364.276	23,78%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Todos pela Educação (TPE)

Tabela 29 - Taxa de analfabetismo dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil nos anos de 2000 e 2010.

	Taxa de Analfabetismo (%) 2000		Taxa de analfabetismo (%) 2010	
	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Andaraí	21,18	35,76	9,41	25,56
Bonito	12,95	26,79	3,93	20,32
Boquira	20,81	32,91	6,26	25,81
Ibitiara	10,35	27,28	3,15	23,22
Iraquara	10,35	26,75	4,14	17,72
Itaetê	16,61	37,85	4,86	26,32
Lençóis	15,91	28,53	5,36	18,7
Marcionílio Souza	15,4	34,72	8,54	30,64
Novo Horizonte	10,2	28,19	4,36	21,94
Pindobaçu	18,6	31,58	7,2	24,7
Piritiba	8,42	28,54	4,38	21,63
Seabra	8,12	21,03	4,52	16,1
Souto Soares	12,36	25,92	5,04	20,92
Tapiramutá	12,97	35,04	6,02	23,61
Wagner	12,89	29,09	4,1	21,58
Território Chapada	13,81	30,00	5,42	22,58
Bahia	12,69	23,15	6,12	16,59
Brasil	7,25	13,63	1,9	8,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Tabela 30 - Histórico do Ideb dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Ideb 2007		Ideb 2009		Ideb 2011	
	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais
Andaraí	3,5	3,6	4,3	3,2	4,0	3,5
Boninal	3,6	3,1	3,5	3,1	4,4	3,2
Boquira	4,1	3,5	4,1	4	4,4	4,2
Ibitiara	4,2	4,4	5,0	4,6	4,9	4,2
Iraquara	3,5	3,7	4,0	3,7	4,5	4,4
Itaetê	3,7	3,4	4,1	3,4	4,4	3,3
Lençóis	2,7	-	4,1	--	3,7	3,2
Marcionílio Souza	2,7	3,1	3,4	3,0	3,7	3,6
Novo Horizonte	4,0	3,5	4,7	3,1	4,8	4,2
Pindobaçu	2,8	2,9	3	3,5	3,9	3,3
Piritiba	2,9	2,0	3,4	2,7	3,6	2
Seabra	3,3	3,1	4,0	3,2	3,9	3,2
Souto Soares	3,7	3,7	4,4	4,0	4,6	3,9
Tapiramutá	3,6	2,7	3,7	3	4,4	3,5
Wagner	3,3	-	3,9	--	4,3	--
Território Chapada	3,4	2,8	4,0	3,4	4,2	3,5
Bahia	3,2	2,8	3,5	2,8	3,9	3,1
Brasil	4,0	3,5	4,4	3,7	4,7	3,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

- sem dados

Legenda

	2011>2009
	2011<2009
	2011=2009

Tabela 31 - Taxas de aprovação dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de aprovação			
	2009		2011	
	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais
Andaraí	84,7	77,1	89,6	81,4
Bonito	92,3	76,6	94,7	79,5
Boquira	88,7	82,7	90,3	81,8
Ibitiara	93,9	91,6	95,1	90,4
Iraquara	89,8	79,1	96,1	90,9
Itaetê	91,8	88,1	90,5	90,8
Lençóis	72,8	59,3	78	73,2
Marcionílio Souza	78,8	80,2	89,6	80,8
Novo Horizonte	92,4	89,5	96,8	94,7
Pindobaçu	74,6	76,1	89,3	77,1
Piritiba	81,4	69,5	86,2	61,8
Seabra	85,5	85,2	91	82,8
Souto Soares	95,4	92,7	99,1	92,9
Tapiramutá	87,6	73,1	96,2	82,1
Wagner	92,9	93,0	96,4	74
TERRITÓRIO CHAPADA	86,84	80,92	91,93	82,28
BAHIA	77,8	71,3	84,8	73,2
BRASIL	87,3	81,3	90,2	83,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	2011>2009
	2011<2009
	2011=2009

Tabela 32 - Taxa de abandono dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa Abandono			
	anos iniciais*		anos finais*	
	2009	2011	2009	2011
Andaraí	4	3,2	9,2	3,3
Bonito	1,3	1,7	6,5	6,2
Boquira	2,6	3,1	8	7,2
Ibitiara	1	1,3	3,6	3,4
Iraquara	1,8	1	6,7	4
Itaetê	2	1,6	4,6	3,5
Lençóis	3,1	3,3	1,9	13,3
Marcionílio Souza	4,7	3	7,5	4
Novo Horizonte	2,1	1,7	5,1	1,9
Pindobaçu	11	4,5	11,6	7,5
Piritiba	2,4	1,7	14,7	16,1
SEABRA	2,5	1,7	6,4	5,1
Souto Soares	2,5	0,5	3,8	3,7
Tapiramutá	2,3	0,3	12,3	7
Wagner	2,2	1	2,8	2
TERRITÓRIO CHAPADA	3,03	1,97	6,98	5,88
BAHIA	5,6	3,8	10,8	9,1
BRASIL	2,5	1,7	5,9	4,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	2011 < 2009
	2011 > 2009
	2011 = 2009

Tabela 33 - Taxa de distorção idade-série dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil.

	Taxa de distorção idade-série (2006)		Taxa de distorção idade-série (2010)		Variação (Δ)	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Andaraí	39,2	70,8	32,2	60,8	-7,0	-10,0
Bonito	41	63	14,7	37,3	-26,3	-25,7
Boquira	46	68,4	27,1	48,5	-18,9	-19,9
Ibitiara	35	58,1	12,8	36,6	-22,2	-21,5
Iraquara	26,2	52,1	20,4	39,8	-5,8	-12,3
Itaetê	32,8	50,8	20,2	37,1	-12,6	-13,7
Lençóis	37,1	67,2	37,7	52,5	0,6	-14,7
Marcionílio Souza	38,8	54,7	33,0	36,2	-5,8	-18,5
Novo Horizonte	32	49,2	16,3	34,4	-15,7	-14,8
Pindobaçu	40,3	66,5	34,1	53,0	-6,2	-13,5
Piritiba	32	65,6	32,0	58,4	0,0	-7,2
Seabra	25,7	57,5	19,4	36,0	-6,3	-21,5
Souto Soares	14,2	40,1	8,3	22,4	-5,9	-17,7
Tapiramutá	34,9	65,1	22,9	44,6	-12,0	-20,5
Wagner	37	68,6	20,1	49,4	-16,9	-19,2
Território Chapada	34,1	59,8	23,4	43,1	-10,7	-16,7
Bahia	43,1	60,6	32,0	49,4	-11,1	-11,2
Brasil	27	46,1	18,5	29,6	-8,5	-16,5

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	$\Delta < 0$ (2010 < 2006)
	$\Delta > 0$ (2010 > 2006)
	$\Delta = 0$

Tabela 34 - Desempenho na Prova Brasil dos municípios do Território Chapada, Bahia e Brasil nas duas últimas versões da prova.

	Prova Brasil - 2009				Prova Brasil - 2011			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Andaraí	197,06	179,22	221,65	225,35	180,75	165,68	228,78	220,57
Bonito	168,41	152,69	239,2	234,29	177,68	161,23	243,73	229,97
Boquira	185,32	168,91	243,04	245,27	177,19	191,16	257,9	243,49
Ibitiara	206,98	189,55	249,13	249,63	202,56	179,71	240,72	235,79
Iraquara	184,13	164,85	244,41	235,48	189,38	169,93	248,55	241,35
Itaetê	182,65	167,5	215,27	213,05	188,51	179,00	209,53	206,84
Lençóis	210,6	185,47	-	-	185,25	178,13	229,52	231,41
Marcionílio Souza	180,96	159,21	214,88	205,91	169,7	160,06	236,04	228,16
Novo Horizonte	206,56	173,19	207,2	201,86	197,41	178,19	235,07	228,7
Pindobaçu	172,8	153,98	233,64	230,03	167,93	175,86	227,15	224,56
Piritiba	171,3	158,65	223,61	209,29	171,38	162,53	206,9	192,66
Seabra	192,46	167,38	209,05	214,52	180,28	160,64	218,75	214,19
Souto Soares	190,73	164,75	235,4	223,66	171,51	186,78	231,44	216,6
Tapiramutá	177,92	160,92	226,05	218,08	182,1	174,86	230,84	221,91
Wagner	172,37	159,34	-	-	177,64	167,08	-	-
Território Chapada	186,68	167,04	227,89	223,57	181,28	172,72	231,78	224,01
Bahia	183,26	166,63	227,44	224,79	188,18	172,01	230,64	225,6
Brasil	199,52	179,58	241,78	238,68	204,58	185,69	244,84	238,77

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

-- sem nota na Prova Brasil

Mat = Resultados obtidos em Matemática LP = Resultados obtidos em Língua Portuguesa

Legenda

	Adequado
	Básico - 1º nível
	Básico - 2º nível
	Básico - 3º nível (9º ano)
	Abaixo do Básico

Tabela 35 - Total de matrículas das redes municipais do Território Chapada, Bahia e Brasil em 2011.

	Total de Matrículas	
	Educação Básica	Total Geral
	Municipal	Municipal
Andaraí	3.361	3.835
Bonito	4.002	4.554
Boquira	4.025	4.288
Ibitiara	3.034	3.172
Iraquara	4.959	5.383
Itaetê	3.551	3.719
Lençóis	2.298	2.522
Marcionílio Souza	2.513	2.770
Novo Horizonte	2.034	2.105
Pindobaçu	4.691	5.163
Piritiba	3.654	3.931
Seabra	7.580	7.959
Souto Soares	3.542	3.576
Tapiramutá	3.369	4.088
Wagner	1.224	1.300
Território Chapada	53.837	58365
Bahia	2.121.580	2.402.447
Brasil	21.480.410	23.556.111

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar/INEP 2011 - Qedu.org.br

3.2 – Tabelas referentes ao ADE NP

3.2.1. Tabelas completas de dados educacionais e sociais

Tabela 36 - População em idade escolar dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	População em idade escolar					Taxa população em idade escolar
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos	
Álvares Florence	124	69	427	159	655	16,81%
Américo de Campos	240	202	653	250	1105	19,37%
Aspásia	70	67	189	110	366	20,20%
Cardoso	565	451	1305	554	2310	19,58%
Cosmorama	272	257	748	295	1300	18,02%
Dirce Reis	73	63	157	89	309	18,30%
Dolcinópolis	81	75	225	93	393	18,80%
Fernandópolis	2622	2141	6862	2887	11890	18,38%
Floreal	77	78	285	131	494	16,45%
Gastão Vidigal	223	178	413	154	745	17,77%
General Salgado	505	331	1.118	509	1.958	18,40%
Indiaporã	154	125	380	163	668	17,10%
Jales	1941	1578	4861	2173	8612	18,32%
Macedônia	147	125	396	179	700	19,10%
Magda	135	99	315	137	551	17,22%
Marinópolis	73	89	261	106	456	21,60%
Meridiano	159	145	417	176	738	19,14%
Mesópolis	104	57	235	98	390	20,68%
Mira Estrela	111	100	328	142	570	20,21%
Monções	96	67	198	71	336	15,76%
Nhandeara	401	349	961	451	1761	16,42%
Nova Canaã Paulista	63	63	223	96	382	18,07%
Nova Castilho	62	40	139	50	229	20,40%
Nova Luzitânia	187	157	395	145	697	20,30%
Olímpia	2.491	1.939	5.412	2.301	9.652	19,30%
Ouroeste	426	305	989	400	1.694	20,20%
Parisi	88	70	205	80	355	17,47%
Pedranópolis	100	95	280	111	486	19,00%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Todos pela Educação (TPE)

Continuação Tabela 36

População em idade escolar						
	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	Total 4 a 17 anos	Taxa população em idade escolar
Pontalinda	239	178	471	210	859	21,08%
Pontes Gestal	121	82	302	116	500	19,86%
Populina	195	147	446	199	792	18,75%
Riolândia	572	432	1195	451	2078	19,65%
Rubinéia	118	83	325	129	537	18,76%
Santa Albertina	219	206	551	261	1.018	17,80%
Santa Clara D'Oeste	89	68	232	103	403	19,34%
Santa Fé do Sul	1200	959	3046	1335	5360	18,33%
Santa Rita D'Oeste	74	73	240	116	429	16,90%
Santa Salete	49	44	142	55	241	16,66%
Santana da Ponte Pensa	50	50	141	62	253	15,40%
São Francisco	124	93	330	119	542	19,41%
São João das Duas Pontes	100	95	329	133	557	21,71%
São João de Iracema	89	55	197	101	353	19,80%
Sebastianópolis do Sul	147	85	289	132	506	16,69%
Tanabi	1072	758	2508	1002	4268	17,74%
Três Fronteiras	222	176	617	251	1044	19,24%
Turiúba	81	73	172	101	346	17,90%
Urânia	372	333	904	374	1.611	18,20%
Valentim Gentil	534	435	1234	509	2178	19,74%
Vitória Brasil	80	61	183	94	338	19,50%
Votuporanga	3575	2723	8704	3713	15140	17,88%
Arranjo NP	20912	16524	50935	21676	89155	23,33%
São Paulo	2.121.005	1.673.274	5.066.639	1.990.247	8.730.160	21,20%
Brasil	10.925.893	8.696.672	26.309.730	10.357.874	45.364.276	23,78%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Todos pela Educação (TPE)

Tabela 37 - Taxa de analfabetismo dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2000 e em 2010.

	Taxa de Analfabetismo (%) 2000		Taxa de analfabetismo (%) 2010	
	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Álvares Florence	0,27	14,2	0,38	9,22
Américo de Campos	2,2	12,7	0,22	7,79
Aspásia	1,27	17,75	1,56	12,47
Cardoso	1,05	14,32	1,17	9,11
Cosmorama	1,16	13,88	2,95	9,08
Dirce Reis	0,59	19,39	1,92	13,9
Dolcinópolis	0,52	18,1	1,38	12,13
Fernandópolis	1,2	9,21	1,01	6
Floreal	0,83	11,29	0,56	8,78
Gastão Vidigal	1,23	12,68	1,13	9,5
General Salgado	1,07	13,75	0,81	8
Indiaporã	1,96	13,97	2,02	11,37
Jales	1,3	9,08	1,22	5,71
Macedônia	0,97	14,19	1,17	10,05
Magda	1,02	15,42	0,89	10,07
Marinópolis	1,93	17,94	1,16	10,3
Meridiano	1,89	13,3	0,35	9,03
Mesópolis	1,9	18,81	0,6	13,62
Mira Estrela	0,87	13,13	0,95	10,74
Monções	1,04	15,92	2,26	8,7
Nhandeara	0,62	11,41	1,38	7,26
Nova Canaã Paulista	2,36	19,32	0,66	11,39
Nova Castilho	1,15	13,01	0	8,71
Nova Luzitânia	2,35	15,45	3,52	11,77
Olímpia	1,6	8,63	1,08	5,58
Ouroeste	0,34	12,8	1,36	9,2
Parisi	-	13,43	0,75	10,19
Pedranópolis	1,27	13,86	2,25	9,65
Pontalinda	2,86	18,04	1,61	13,4
Pontes Gestal	0,44	14,28	1,01	10,63
Populina	1,15	19,21	0,98	13,07
Riolândia	3,63	16,59	1,45	11,63

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

(Continuação) - Tabela 37

	Taxa de Analfabetismo (%) 2000		Taxa de analfabetismo (%) 2010	
	10 a 14 anos	15 anos ou mais	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Rubinéia	0,82	11,93	0,46	7,06
Santa Albertina	0,41	15,16	1,36	9,96
Santa Clara D'Oeste	3,33	18,52	0,63	10,74
Santa Fé do Sul	1,72	10,41	1,21	6,42
Santa Rita D'Oeste	1,27	16,59	0	11,36
Santa Salete	1,71	13,47	0	6,35
Santana da Ponte Pensa	0,6	20,12	0	9
São Francisco	0,76	16,82	1,9	10,95
São João das Duas Pontes	1,72	16,93	3,88	9,94
São João de Iracema	1,23	15,69	2,33	11,05
Sebastianópolis do Sul	-	13,22	1,03	8,33
Tanabi	2,05	10,71	1,43	7,01
Três Fronteiras	1,38	15,39	0,24	9,34
Turiúba	1,27	11,13	1,67	11,41
Urânia	1,63	13,81	1,34	9,06
Valentim Gentil	0,66	10,29	1,57	6,95
Vitória Brasil	-	18,25	1,69	13,16
Votuporanga	1,25	8,19	0,98	5,19
Arranjo SP	1,36	14,43	1,23	9,63
São Paulo	1,82	6,64	1,74	4,34
Brasil	7,25	13,63	1,9	8,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Tabela 38 - Histórico do Ideb dos municípios do Arranjo Noroeste Paulistas, São Paulo e Brasil.

	Ideb 2007		Ideb 2009		Ideb 2011	
	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais
Álvares Florence	5,0	-	6,5	5,0	7,5	4,7
Américo de Campos	6,6	-	6,0	4,8	6,1	4,8
Aspásia	-	-	-	-	-	-
Cardoso	5,5	-	5,9	4,5	6,2	4,3
Cosmorama	7,5	-	6,7	5,0	6,7	5,1
Dirce Reis	-	-	-	-	-	-
Dolcinópolis	5,8	-	6,8	-	6,1	-
Fernandópolis	5,7	3,8	6,2	5,0	6,2	5,1
Floreal	5,8	-	6,4	5,4	5,8	4,7
Gastão Vidigal	-	-	5,4	4,8	5,3	5,5
General Salgado	5,5	4,8	5,8	5,2	5,9	5,2
Indiaporã	-	-	6,5	4,7	5,5	5,0
Jales	6,3	-	6,6	5,4	6,7	5,3
Macedônia	5,2	-	5,9	5,8	5,7	5,1
Magda	-	-	6,2	5,2	5,8	4,6
Marinópolis	5,9	-	6,1	5,8	6,6	5,4
Meridiano	-	-	6,6	5,4	6,9	5,2
Mesópolis	5,3	-	5,4	5,1	6,2	5,0
Mira Estrela	-	-	6,2	4,7	5,6	5,0
Monções	-	-	5,1	4,7	5,9	5,6
Nhandeara	5,4	-	6,2	5,2	5,7	5,1
Nova Canaã Paulista	-	-	5,1	4,8	5,9	4,2
Nova Castilho	5,2	-	7,2	4,1	-	5,4
Nova Luizitânia	4,8	-	6,1	-	5,4	-
Olímpia	5,2	-	5,5	-	6,2	-
Ouroeste	-	-	-	-	5,8	-
Parisi	4,4	-	5,6	4,6	6,1	4,2
Pedranópolis	4,9	-	6,1	6,1	6,0	5,9
Pontalinda	4,4	-	5,3	4,8	5,5	4,5
Pontes Gestal	4,8	-	5,7	4,6	5,0	4,8
Populina	-	-	6,1	5,2	6,0	4,9
Riolândia	-	-	4,6	4,0	4,6	4,2

(Continuação) **Tabela 38**

	Ideb 2007		Ideb 2009		Ideb 2011	
	Anos iniciais	Anos Finais	Anos iniciais	Anos Finais	Anos iniciais	Anos Finais
Rubinéia	6,5	-	7,5	5,0	6,1	5,0
Santa Albertina	-	-	5,9	-	5,4	-
Santa Clara D'Oeste	-	-	6,3	4,7	6,4	4,8
Santa Fé do Sul	7,6	5,6	6,0	5,2	6,0	5,1
Santa Rita D'Oeste	7,2	-	5,5	-	6,4	-
Santa Salete	-	-	6,1	-	-	-
Santana da Ponte Pensa	-	-	-	-	-	-
São Francisco	-	-	6,9	5,0	6,0	5,4
São João das Duas Pontes	5,9	-	6,0	5,2	5,3	5,3
São João de Iracema	-	-	-	-	5,8	-
Sebastianópolis do Sul	6,1	-	6,9	5,8	7,0	4,9
Tanabi	6,0	4,4	6,8	4,8	7,0	5,1
Três Fronteiras	5,1	-	6,3	5,1	5,6	4,8
Turiúba	5,1	-	5,7	-	6,7	-
Urânia	-	-	-	-	-	-
Valentim Gentil	6,9	-	5,7	4,5	6,2	4,8
Vitória Brasil	-	-	-	-	-	-
Votuporanga	6,2	-	6,3	4,6	6,4	4,8
Arranjo NP	5,7	4,7	6,1	5,0	6,0	5,0
São Paulo	4,8	4,0	5,3	4,3	5,4	4,4
Brasil	4,0	3,5	4,4	3,7	4,7	3,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

- sem dados

AI= anos iniciais AF= anos finais

Legenda




	2011>2009
	2011<2009
	2011=2009

Tabela 39 - Taxa de aprovação dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	Taxa de aprovação			
	2009		2011	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Álvares Florence	98,6	99,5	98,2	98,0
Américo de Campos	96,2	98,3	96,9	92,6
Aspásia	100,0	--	100,0	--
Cardoso	95,1	96,4	89,6	90,1
Cosmorama	97,3	99,2	95,6	97,0
Dirce Reis	100,0	--	100,0	--
Dolcinópolis	98,0	--	98,0	--
Fernandópolis	98,7	96,7	95,1	93,1
Floreal	98,2	98,1	97,9	95,8
Gastão Vidigal	99,3	98,4	99,0	99,5
General Salgado	97,6	95,6	97,0	94,5
Indiaporã	99,1	97,0	91,4	90,5
Jales	99,4	98,7	97,4	97,0
Macedônia	94,8	96,8	100,0	96,6
Magda	99,5	95,7	98,9	92,6
Marinópolis	98,1	97,7	96,6	97,1
Meridiano	99,6	95,7	98,8	95,8
Mesópolis	93,4	95,0	99,2	97,6
Mira Estrela	99,4	83,9	98,9	99,4
Monções	99,1	100,0	98,0	98,9
Nhandeara	96,7	99,3	95,7	93,6
Nova Canaã Paulista	99,2	97,8	95,5	95,3
Nova Castilho	100,0	100,0	96,7	98,6
Nova Luzitânia	92,3	--	94,5	--
Olímpia	97,0	--	97,1	--
Oureste	96,2	85,5	96,8	89,7
Parisi	99,3	98,5	97,6	94,3
Pedranópolis	99,4	97,5	100,0	99,3
Pontalinda	89,0	93,6	98,7	95,9
Pontes Gestal	96,1	94,2	95,3	98,7
Populina	98,5	97,2	95,8	95,6

(Continuação) Tabela 39

	Taxa de aprovação			
	2009		2011	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Riolândia	95,5	99,3	97,0	97,5
Rubinéia	97,1	94,3	96,0	93,9
Santa Albertina	96,6	--	94,9	--
Santa Clara D'Oeste	100,0	100,0	99,3	97,5
Santa Fé do Sul	98,5	98,8	97,1	97,2
Santa Rita D'Oeste	94,4	--	98,3	--
Santa Salete	99,0	-	97,7	-
Santana da Ponte Pensa	100,0	--	100,0	--
São Francisco	100,0	96,4	98,2	98,1
São João das Duas Pontes	95,5	87,7	100,0	98,3
São João de Iracema	100,0	--	96,1	--
Sebastianópolis do Sul	99,4	97,7	99,4	95,9
Tanabi	98,2	99,0	99,4	97,9
Três Fronteiras	97,2	99,3	97,8	94,3
Turiúba	94,8	--	100,0	--
Urânia	100,0	--	100,0	--
Valentim Gentil	98,9	98,1	97,5	99,5
Vitória Brasil	100,0	--	100,0	--
Votuporanga	99,4	99,0	92,1	93,8
Arranjo NP	97,8	96,6	97,4	96,0
São Paulo	95,5	96,0	90,9	91,2
Brasil	87,3	81,3	90,2	83,4

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

-- sem dados

Legenda

	2011>2009
	2011<2009
	2011=2009

Tabela 40 - Taxa de abandono dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil.

	Taxa de Abandono			
	Anos iniciais*		Anos finais*	
	2009	2011	2009	2011
Álvares Florence	0	0	0,9	0,5
Américo de Campos	0	0,3	0	0
Aspásia	0	0	--	--
Cardoso	0,2	0	4	0
Cosmorama	0,2	0	1,9	1
Dirce Reis	0	0	--	--
Dolcinópolis	9	0	--	--
Fernandópolis	0	0,9	0,3	1,6
Floreal	0	0	0	0
Gastão Vidigal	0	0,4	0	0
General Salgado	0	1,2	0,6	1,7
Indiaporã	0	0	0	1,9
Jales	0	0	0,6	0,5
Macedônia	0	0	0	1
Magda	0	1,5	0	2,7
Marinópolis	0	0	0	0
Meridiano	0	0,5	0,8	0,4
Mesópolis	0	0	0	0
Mira Estrela	0	2,4	0	0,6
Monções	0	0	1	1,1
Nhandeara	0	0	1,1	2,8
Nova Canaã Paulista	0	0	0	0
Nova Castilho	0	0	0	0
Nova Luzitânia	0	0,0	--	--
Olímpia	0,4	0,2	--	--
Oureste	0	0,2	0	1,5
Parisi	0	0	0,8	0
Pedranópolis	0	1,9	0	0,7
Pontalinda	0	0	0	1,8
Pontes Gestal	0	0	1,8	0
Populina	0	1,2	0	0,5

(Continuação) Tabela 40

	Taxa de Abandono			
	Anos iniciais*		Anos finais*	
	2009	2011	2009	2011
Riolândia	1,2	0	0	0
Rubinéia	0	0	0	0,6
Santa Albertina	0	0	--	--
Santa Clara D'Oeste	0	0	0	0,8
Santa Fé do Sul	0	0	0	1
Santa Rita D'Oeste	0	0	--	--
Santa Salete	0	0	0	1,1
Santana da Ponte Pensa	0	0	--	--
São Francisco	0	0	0	0
São João das Duas Pontes	0	0,6	0	0,6
São João de Iracema	0	0	--	--
Sebastianópolis do Sul	0	0	0	1,2
Tanabi	0,2	0,1	0,3	1,1
Três Fronteiras	0	0	0,6	0
Turiúba	0	--	0	--
Urânia	0	0	--	--
Valentim Gentil	0,1	0	0,2	0,2
Vitória Brasil	0	0	--	--
Votuporanga	0	0,1	0,4	0,2
Arranjo NP	0,2	0,2	0,4	0,7
São Paulo	0,2	0,3	1,5	1,8
Brasil	2,5	1,7	5,9	4,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	2011 < 2009
	2011 > 2009
	2011 = 2009

Tabela 41 - Taxa de distorção idade-série dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil 2006 e 2010.

	Taxa de distorção idade-série (2006)		Taxa de distorção idade-série (2010)		Variação (Δ)	
	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais
Álvares Florence	5,7	-	3,2	10,5	-2,5	
Américo de Campos	3,6	-	1,6	7,2	-2	
Aspásia			-	-		
Cardoso	8,2	-	5,6	13,2	-2,6	
Cosmorama	5,4	-	5,5	10,1	0,1	
Dirce Reis			-	-		
Dolcinópolis	3,1	-	2	-	-1,1	
Fernandópolis	3,9	12,8	2,2	6,7	-1,7	-6,1
Floreal	6,5	-	3,3	12,2	-3,2	
Gastão Vidigal			2,1	8,9	2,1	
General Salgado	2,4	5,6	2,8	7,1	0,4	
Indiaporã			5,6	11,3	5,6	
Jales	7,8	-	5,1	10	-2,7	
Macedônia	3,2	-	1,7	7,6	-1,5	
Magda			1,3	6,7	1,3	
Marinópolis	3	-	1,3	6,7	-1,7	
Meridiano			2,6	5	2,6	
Mesópolis	5,6	-	8,1	9,8	2,5	
Mira Estrela			2,7	9,1	2,7	
Monções			1,9	4,3	1,9	
Nhandeara	6,9	-	5,2	13,8	-1,7	
Nova Canaã Paulista			--	7,4		
Nova Castilho	1,3	-	--	7,8		
Nova Luzitânia	6,6	-	9,5	-	2,9	
Olímpia	5,1	-	4,2		-0,9	
Ouroeste	8,3	14,7	2,4	19,5	-5,9	4,8
Parisi	5,1	-	2,3	7,3	-2,8	
Pedranópolis	0,8	-	1,8	6,3	1	
Pontalinda	11,5	-	19,4	20,8	7,9	
Pontes Gestal	5,3	-	2,3	8,4	-3	
Populina			5,5	12,2		12,2

(Continuação) Tabela 41

	Taxa de distorção idade-série (2006)		Taxa de distorção idade-série (2010)		Variação (Δ)	
	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais	anos iniciais	anos finais
Riolândia			5,5	14,5		14,5
Rubinéia	18	-	5,5	6,1	-12,5	
Santa Albertina			3,7	-		
Santa Clara D'Oeste			6,3	7,8		7,8
Santa Fé do Sul	5,5	7	3,9	11,4	-1,6	4,4
Santa Rita D'Oeste	10,1	-	2,7	-	-7,4	
Santa Saete			3,4	8,2		8,2
Santana da Ponte Pensa			-	-		
São Francisco			1,4	5,8		5,8
São João das Duas Pontes	5,1	-	6,9	9	1,8	
São João de Iracema			4,7	-	4,7	
Sebastianópolis do Sul	4,2	-	--	10,3		
Tanabi	6	3,5	6,9	9	0,9	5,5
Três Fronteiras	0,9	-	4,6	9	3,7	
Turiúba	6,7	-	6,8	-	0,1	
Urânia			-	-		
Valentim Gentil	2,6	-	2	6,4	-0,6	
Vitória Brasil			-	-		
Votuporanga	1,4	-	0,9	9	-0,5	
Arranjo NP	5,5	8,7	4,2	9,4	-1,28	0,7
São Paulo	7,8	17,8	5,2	13,7	-2,6	-4,1
Brasil	27	46,1	18,50	29,60	-8,5	-16,5

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Legenda

	$\Delta < 0$ (2010 < 2006)
	$\Delta > 0$ (2010 > 2006)
	Dados insuficientes para comparação
	Não constam dados sobre a distorção idade-série <u>para rede municipal</u>

Tabela 42 - Desempenho na Prova Brasil dos municípios do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil nas duas últimas versões da prova.

	Prova Brasil - 2009				Prova Brasil - 2011			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Álvares Florence	248,29	211,77	255,24	248,19	276,88	235,26	247,23	241,07
Américo de Campos	242,82	202,33	253,80	244,55	232,89	207,26	262,95	249,20
Aspásia	214,30	191,80	253,91	250,84	244,59	213,63	265,40	246,54
Cardoso	236,12	207,69	248,71	249,99	239,94	213,30	245,43	243,41
Cosmorama	266,99	220,74	262,84	252,67	251,40	220,67	257,67	259,84
Dirce Reis	-	-	248,35	238,21	228,34	197,50	249,85	236,57
Dolcinópolis	267,13	213,92	-	-	238,44	203,88	-	-
Fernandópolis	236,66	207,53	259,51	257,82	243,11	210,08	268,32	260,35
Floreal	242,41	213,77	269,25	260,80	227,31	200,02	247,18	248,25
Gastão Vidigal	216,03	181,98	252,98	236,01	213,85	185,37	280,96	248,83
General Salgado	230,69	198,95	266,50	257,27	233,58	201,44	272,74	256,88
Indiaporã	251,19	206,52	256,99	253,26	225,04	189,09	273,34	257,00
Jales	247,20	216,59	267,20	265,15	253,69	219,31	266,17	261,95
Macedônia	240,96	201,31	272,21	277,82	225,25	200,09	263,24	253,76
Magda	240,49	203,17	264,13	253,19	233,26	196,56	257,98	245,52
Marinópolis	233,05	209,97	288,22	271,49	255,14	217,99	280,32	255,43
Meridiano	249,09	217,51	265,29	261,83	273,05	224,48	263,95	265,14
Mesópolis	237,87	185,85	256,16	249,74	241,63	215,21	265,27	242,44
Mira Estrela	238,83	202,74	238,91	246,45	253,06	210,75	247,32	252,32
Monções	197,39	188,00	250,85	238,25	231,48	194,48	267,53	269,04
Nhandeara	240,23	211,11	263,80	265,43	217,37	197,31	267,36	258,97
Nova Canaã Paulista	207,00	178,64	251,05	252,80	229,44	203,78	237,91	229,49
Nova Castilho	269,88	222,72	228,73	224,23	-	-	269,48	260,15
Nova Luizitânia	253,16	208,67	-	-	215,24	200,19	-	-
Olímpia	222,30	193,06	-	-	240,42	211,38	-	-
Ouroeste	-	-	-	-	226,79	202,12	-	-
Parisi	219,10	193,09	245,34	237,36	232,85	210,29	238,32	226,84
Pedranópolis	238,55	197,27	285,49	278,08	237,09	197,28	281,68	274,39
Pontalinda	228,85	197,01	248,05	243,98	233,17	193,91	246,86	233,06
Pontes Gestal	226,65	200,10	247,41	242,05	214,81	181,56	250,28	239,72
Populina	239,72	201,18	272,87	252,22	232,17	206,99	258,08	249,30

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Mat = Resultados obtidos em Matemática LP = Resultados obtidos em Língua Portuguesa

Legenda

	Adequado
	Básico - 1º nível
	Básico - 2º nível
	Básico - 3º nível (9º ano)
	Abaixo do Básico

(Continuação) Tabela 42

	Prova Brasil - 2009				Prova Brasil - 2011			
	5º Ano do EF		9º Ano do EF		5º Ano do EF		9º Ano do EF	
	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP	Mat.	LP
Riolândia	197,57	170,43	225,15	219,66	188,90	166,78	234,90	222,62
Rubinéia	263,89	256,77	263,23	249,76	242,71	212,76	263,38	255,45
Santa Albertina	229,35	195,33	-	-	221,57	193,73	-	-
Santa Clara D'Oeste	234,63	213,57	241,61	240,94	242,98	210,60	252,18	244,98
Santa Fé do Sul	231,54	205,20	266,10	259,04	230,76	204,78	261,07	252,50
Santa Rita D'Oeste	235,62	188,73	-	-	255,43	204,91	-	-
Santana da Ponte Pensa	-	-	-	-	-	-	265,61	267,42
Santa Salete	242,16	197,72	-	-	-	-	-	-
São Francisco	255,38	223,61	253,36	252,68	236,05	202,66	268,44	265,36
São João das Duas Pontes	245,71	202,77	262,12	252,71	233,10	207,86	269,36	256,62
São João de Iracema	216,60	200,10	249,97	238,31	229,15	206,09	250,72	236,10
Sebastianópolis do Sul	251,97	226,43	273,17	275,13	257,00	237,37	260,95	246,36
Tanabi	261,20	219,74	248,79	241,64	262,18	222,68	257,11	255,69
Três Fronteiras	245,69	206,77	261,64	250,82	221,28	189,52	250,69	253,34
Turiúba	225,66	204,85	261,00	263,02	-	-	262,81	275,14
Urânia	242,92	212,06	259,03	252,52	220,57	188,81	266,43	263,77
Valentim Gentil	218,74	199,04	238,55	237,38	242,09	203,98	247,13	241,11
Vitória Brasil	198,97	180,98	229,66	237,77	209,15	180,83	-	-
Votuporanga	240,39	210,23	250,28	246,36	240,16	216,46	256,77	249,82
Arranjo NP	236,62	204,24	256,13	250,65	235,53	204,59	259,53	251,23
São Paulo	214,19	190,73	243,51	240,83	215,82	194,57	245,90	242,02
Brasil	199,52	179,58	241,78	238,68	204,58	185,69	244,84	238,77

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/INEP

Mat = Resultados obtidos em Matemática LP = Resultados obtidos em Língua Portuguesa

Legenda

	Adequado
	Básico - 1º nível
	Básico - 2º nível
	Básico - 3º nível (9º ano)
	Abaixo do Básico

Tabela 43 - Total de matrículas das redes municipais do Arranjo Noroeste Paulista, São Paulo e Brasil em 2011.

	Total de Matrículas	
	Educação Básica municipal	Total Geral municipal
Álvares Florence	346	350
Américo de Campos	654	682
Aspásia	94	94
Cardoso	1.853	1.970
Cosmorama	820	873
Dirce Reis	95	96
Dolcinópolis	249	250
Fernandópolis	5.502	5.839
Floreal	238	245
Gastão Vidigal	216	234
General Salgado	1.131	1.156
Indiaporã	351	374
Jales	3.516	3.702
Macedônia	339	383
Magda	227	235
Marinópolis	216	233
Meridiano	387	400
Mesópolis	184	186
Mira Estrela	315	316
Monções	98	98
Nhandeara	598	648
Nova Canaã Paulista	178	186
Nova Castilho	113	113
Nova Luzitânia	458	460
Olímpia	4.597	4.708
Oureste	994	1.050
Parisi	202	203
Pedranópolis	232	252
Pontalinda	514	534
Pontes Gestal	272	274
Populina	445	489

(Continuação) **Tabela 43**

	Total de Matrículas	
	Educação Básica municipal	Total Geral municipal
Riolândia	925	1.151
Rubinéia	312	314
Santa Albertina	455	480
Santa Clara D'Oeste	210	254
Santa Fé do Sul	3.723	3.865
Santa Rita D'Oeste	187	193
Santa Salete	80	81
Santada Ponte Pensa	63	63
São Francisco	127	127
São João das Duas Pontes	257	265
São João de Iracema	139	164
Sebastianópolis do Sul	260	263
Tanabi	2.180	2.257
Três Fronteiras	460	468
Turiúba	186	186
Urânia	294	333
Valentim Gentil	1.054	1.067
Vitória Brasil	135	135
Votuporanga	6.250	6.383
Arranjo SP	42.731	44.682
São Paulo	3.557.835	3.828.522
Brasil	21.480.410	23.556.111

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar/INEP 2011 – Qedu.org.br

3.2.2 – Detalhamento das instâncias que compõem o ADE NP

	PLENÁRIA	COORDENAÇÃO EXECUTIVA	COMISSÕES DE TRABALHO
Composição	Constitui-se pela totalidade dos membros. É a instância de máxima decisão e poderá acontecer em qualquer município	4 membros efetivos (eleitos) 1 Coordenador Geral, 1 Coordenador Adjunto, 1 Secretário Geral e 1 Secretário Adjunto.	Serão integradas por quantos membros forem necessários para dinamizar os trabalhos.
Competências	<ul style="list-style-type: none"> • 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 ADE Noroeste Paulista. 	<ul style="list-style-type: none"> • aprovar o relatório das atividades, os projetos e estudos desenvolvidos. • proceder a exclusão de integrantes por faltar com cumprimento as determinações contidas na 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 de São Paulo; • desenvolver ações coletivas aprovadas pela plenária 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. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

	PLENÁRIA	COORDENAÇÃO EXECUTIVA	COMISSÕES DE TRABALHO
Frequência	Quatro vezes ao ano – na forma de “Fóruns Educação para Todos” e caso haja necessidade extraordinária.	Os membros são eleitos em Plenária e assumem mandato de quatro anos. A reeleição da Coordenação na mesma função poderá acontecer apenas uma vez.	Depende da necessidade, surgem a partir de demandas específicas
Deliberações/ Especificações	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões serão tomadas de acordo com a vontade da maioria dos membros presentes. • Apenas os membros do ADE NP terão direito a voto. • O quórum mínimo para a realização das reuniões da Assembleia 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 convocações da plenária podem ser feitas pelo Coordenador Executivo 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. 	<p>Cabe ao Coordenador Executivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Cabe ao Secretário Executivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Cabe ao Coordenador/ Secretário Adjunto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • substituir e auxiliar o membro “Executivo”; 	As comissões irão organizar ações específicas para as quais tenham sido escolhidas e formadas. Poderão ser propositivas mas devem sempre passar pelo aval da Plenária.

Fonte: elaboração própria com base em ADE NP, 2013

3.2.3 DIAGNÓSTICO DOS MUNICÍPIOS DO ADE NOROESTE PAULISTA 2013

Município: _____
 População: _____ IDH: _____ IDEB 2011: _____ Ind. Analfabetismo _____
 Prefeito (a): _____
 Secretário (a): _____
 Endereço Secretaria: _____
 Contatos telefônicos: _____
 Contatos e-mail: _____

Names das Escolas e Quantidade de Alunos por escola:

ESCOLA	MODALIDADE	Nº ALUNOS PARCIAL	Nº ALUNOS INTEGRAL

MODALIDADE: 1- Educação Infantil (creche); 2- Educação Infantil (Pré-Escola); 3- Ensino Fundamental – Ciclo I; 4- Ensino Fundamental – Ciclo II; 5- EJA; 6- Ensino Médio.

Trabalha com sistema apostilado: () sim () não

Se sim, qual: _____

Quais Modalidades: _____

O município possui: () Sistema de Ensino () Plano de Cargos e Carreira do Magistério () Estatuto do Magistério () Conselho Municipal da Educação () Conselho do FUNDEB – CACS () Conselho de Alimentação Escolar () Conselho de Transporte Escolar () Associação de Pais e Mestres em todas as Escolas Municipais () Regimentos Escolares () Currículo Escolar () Plano Municipal da Educação () Plano Plurianual () Ensino de 9 anos () Ensino de Tempo Integral () Outros ()

Quais _____

Tem adesão no: PAR () PDDE () PTE ou PNATE () PNLD () PNB () PNAIC () Atleta na Escola () Saúde do Escolar () Mais Educação () Proinfância () Mais Cultura () Brasil Carinhoso () Caminho da Escola () Escola Acessível () Gestão Escolar () PRADIME () PARFOR () Outros ()

Quais: _____

Remuneração Inicial:

PEB I _____ PEB II _____

Diretor de Escola _____

Vice Diretor _____

Coordenador Pedagógico _____

Educador Infantil/ Cuidador Infantil: _____

No Município quais são:

Metas: _____

Diretrizes: _____

Objetivos: _____

Quais experiências gostariam de partilhar com o ADE Noroeste Paulista: _____

Quais as maiores dificuldades do Município: _____

Quais temas gostaria que fosse abordado nas formações e reuniões: _____

GLOSSÁRIO¹²⁵

Alguns indicadores educacionais¹²⁶

Custo Aluno Qualidade (CAQi)¹²⁷ – documento que sugere algumas normas para que sejam estabelecidos os padrões mínimos e os insumos que garantam a qualidade do ensino para a educação básica pública brasileira. Atualmente a referência é reconhecida pelo Conselho Nacional de Educação, porém o parecer ainda aguarda homologação do governo federal.

Tabela 1 – Quantidade de alunos por sala para cada segmento, de acordo com o CAQi

	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	
Número recomendado de alunos	13	22	24	30	30

Fonte: elaboração própria, a partir do Parecer CNE/CEB nº 8/2010

Distorção Idade-série/ano – indica quantos alunos estão em séries não correspondentes à idade “prevista”. Ou seja, quantos estão com defasagem escolar, levando em consideração apenas a idade do estudante.

De acordo com o sistema educacional brasileiro, 6 anos é a idade mínima para ingresso no ensino fundamental (cuja oferta e frequência são obrigatórias), que tem duração de nove anos. Assim, espera-se que ao final do ensino fundamental o aluno esteja com 14/15 anos. Quando um aluno tem cronologicamente dois anos a mais do que o esperado para aquela série/ano, é considerado em defasagem (em distorção idade-série/ano).

¹²⁵ Para que fique mais clara a descrição que fazemos dos territórios, apresentamos detalhadamente alguns dos indicadores educacionais comuns a todos os municípios brasileiros, de forma a facilitar a sua compreensão.

¹²⁶ Todas as informações sobre os indicadores aqui citados têm como fonte o *site* do Inep. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Último acesso em: 15 mar. 2013.

¹²⁷ Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Disponível em:

<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pmf.sc.gov.br%2Fquivos%2Fquivos%2Fpdf%2F11_07_2011_9.59.40.663c621b02e7499310732633be79793d.pdf&ei=SgAQUZrsN4j69QS2joCoCg&usg=AFQjCNEgDH1kpKm5g6stLW33OOFib6l0xQ&sig2=WR0iYKxuWBTcSIK4nrkFOg&bvm=bv.41867550,d.eWU&cad=rja>. Último acesso em: 04 fev. 2013.

A taxa distorção idade-série é calculada pelo Inep para alunos do ensino fundamental e médio de escolas públicas municipais, estaduais e federais, rurais e urbanas. Os resultados são divulgados anualmente por escola, município, unidade federada, região e país. Podem ser acessados pela página oficial do Inep.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹²⁸ – criado em novembro de 2006, via Emenda Constitucional nº 53/2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, foi substituído, a partir de 1º de janeiro de 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que ficou em vigor entre 1998 e 2006. Contudo, a implantação do Fundeb só foi 100% concluída em 2009 “[...] quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%” (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2013, Item - Apresentação).

É um fundo cujos recursos são vinculados à educação pelo artigo 212 da Constituição Federal (1988), de natureza contábil e âmbito estadual, sendo formado, majoritariamente, por recursos provenientes dos impostos e transferências das unidades federadas e dos municípios. A distribuição e a composição dos recursos se dão conforme Tabela 2.

¹²⁸ Todas as informações a respeito do Fundeb foram obtidas no *site* do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e podem ser acessadas em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Último acesso em: 18 mar. 2013.

Tabela 2 - Composição dos recursos do Fundeb ao longo dos anos (2007 até 2020).

Receita/ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPlexp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração exportações	16,66%	18, 33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR (cota municipal)	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 5,1 bilhões	10% da contribuição de Estados e municípios

Fonte: FNDE, 2013¹²⁹

Além desses recursos advindos da própria arrecadação dos Estados, DF e municípios, há uma complementação feita pela União. Contudo, ela só acontece nos casos em que o Estado não consegue alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, que para o exercício de 2013 foi de R\$ 2.243,71¹³⁰. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica:

O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados

¹²⁹ Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), proporcional às exportações; Desoneração das Exportações (LC 87/96); Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devido aos municípios; e receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

¹³⁰ Para cada etapa de ensino (de creche até ensino médio) há um valor específico por aluno, que pode variar também de acordo com outros critérios que compõem valores de ponderação. São eles: zona rural ou urbana, alunos de tempo integral ou meio período, educação indígena e quilombola, EJA e educação especial. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-legislacao/item/4013-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-496,-de-28-de-dezembro-de-2012>>.

e municípios de todo o país (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2013, p. 4).

A distribuição dos recursos é automática e calculada pela quantidade de alunos registrados no censo escolar do ano anterior. Todos os recursos do Fundeb devem ser utilizados para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação pública básica, e cada ente federado deve distribuí-los de acordo com a oferta da sua rede – no caso do município (geralmente) os recursos são usados na educação infantil e ensino fundamental; nos Estados os recursos são usados no ensino fundamental (quando há) e médio. Do total arrecadado para cada esfera pelo menos 60% dos recursos devem ser utilizados na remuneração dos profissionais do magistério. O restante pode ser usado para outras despesas necessárias à manutenção do ensino.

Fluxo escolar – constituído pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono, as quais indicam a permanência dos alunos na escola e como se dá a sua progressão ao longo dos anos. Pode variar de 0 a 1, sendo que quanto maior for o fluxo, maior é a taxa de aprovação da rede ou escola em questão. Os dados são coletados e divulgados anualmente pelo Censo Escolar, estando disponíveis na página do Inep.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como forma de tentar medir a qualidade da educação nas escolas públicas brasileiras.

É composto pelo desempenho dos alunos de 5º e 9º ano na Prova Brasil, no caso dos municípios, e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), no caso das unidades da federação e do país, mais a composição do fluxo escolar (taxa de aprovação) obtido pelo Censo Escolar¹³¹. Sua fórmula básica é:

$$\text{Ideb} = \text{fluxo} \times \text{desempenho na Prova Brasil}$$

¹³¹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Último acesso em: 15 mar. 2013.

Seus valores variam de 0 a 10, sendo que no Plano Nacional de Educação atual o MEC estabelece como meta nacional alcançar até 2022 os seguintes valores:

- ensino fundamental I (anos iniciais): 6,0;
- ensino fundamental II (anos finais): 5,5; e
- ensino médio: 5,2.

O Ideb pode ser calculado por Estado, Distrito Federal e município ou por escola, com periodicidade bianual (anos ímpares). Os resultados são divulgados publicamente no ano seguinte, podendo ser acessados pela página eletrônica oficial denominada “Portal Ideb”, hospedada no *site* do INEP.

Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – de acordo com o Inep, são duas as avaliações que compõem o Saeb: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc).

A Aneb é feita de maneira amostral e tem como público estudantes brasileiros matriculados no 5º e no 9º ano do ensino fundamental e no 3º do ensino médio, das redes públicas e privadas, de escolas rurais ou urbanas. Os resultados são apresentados por unidade federada, região e Brasil.

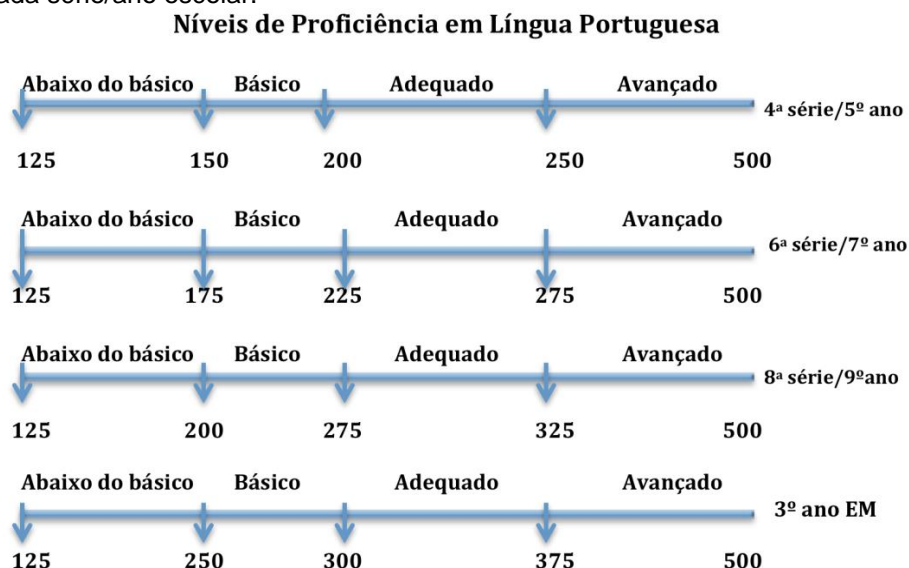
Já a Anresc é feita de maneira censitária, aplicada apenas nas redes públicas municipais, estaduais e federais, rurais e urbanas. A avaliação é destinada a estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental e só pode ser aplicada em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Essa avaliação é conhecida por **Prova Brasil** e os seus resultados podem ser obtidos por escola, município, unidade da federação e país, sendo utilizados para compor a nota do Ideb.

Aplicadas a cada dois anos, ambas avaliam o desempenho dos alunos em língua portuguesa e matemática. Além das questões direcionadas a conteúdos dessas duas áreas do conhecimento, são aplicados

questionários socioeconômicos aos alunos e à comunidade escolar (pais, professores, diretores etc.).

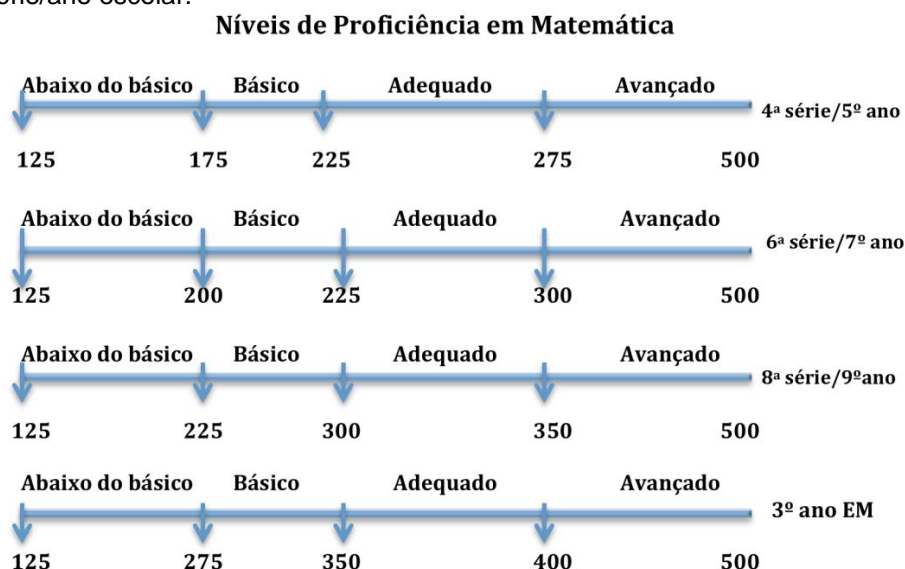
A escala de pontos varia de 0 a 500 e os valores mínimos “adequados” para cada ano e disciplina estão dispostos nas figuras a seguir.

Figura 1 - Níveis de proficiência para língua portuguesa, de acordo com a escala Saeb, para cada série/ano escolar.



Fonte:elaboração própria, a parti dos dados do INEP

Figura 2 - Níveis de proficiência para matemática, de acordo com a escala Saeb, para cada série/ano escolar.



Fonte: elaboração própria, a parti dos dados do INEP.

Percebe-se, portanto, que, de acordo com a escala Saeb, um aluno de 5º ano/4ª série precisa atingir na Prova Brasil uma nota mínima de 200 pontos em língua portuguesa e de 225 em matemática para ser considerado dentro da faixa “aprendizado adequado”. Para alunos do 9º ano/8ª série o mínimo esperado é de 275 e 300, respectivamente.

A cada 25 pontos a menos do nível mínimo esperado (200 ou 225) é considerado um ano de defasagem em aprendizado. Ou seja, um aluno de 5º ano que alcance uma nota de 175 é considerado como “tendo conhecimentos” de alunos do 4º ano, enquanto um aluno com nota 150 é considerado como tendo conhecimentos de aluno de 3º ano, ou seja, dois anos de defasagem em aprendizagem.