

Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): Conexões com o Plano Nacional de Educação (PNE)

Mônica Cardoso - UnB (monica.cardoso@unb.br)¹

Remi Castioni - UnB (remi@unb.br)²

Vinícius Velloso de Oliveira - UnB (viniciusvellosodeoliveira@gmail.com)³

Introdução do problema

Entre as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, três se destacam no âmbito das políticas educacionais: a primeira é a descentralização, vista como um processo de democratização que impulsionou uma forte orientação ao municipalismo (Castioni, 2014, p. 162). A segunda é a formulação de políticas nacionais que guiam a ação governamental, conferindo à União um papel fundamental na coordenação das atividades federativas. A terceira foi a implementação do Regime de Colaboração, concebido para equilibrar a autonomia e a interdependência entre os diferentes níveis de governo. No entanto, sua aplicação prática tem enfrentado limitações, dificultando a plena efetividade desse modelo de cooperação entre os entes federativos.

No Brasil, o esforço para assegurar uma educação de qualidade para todos é articulado por meio de políticas públicas e instrumentos legais, com o Plano Nacional de Educação (PNE) sendo o principal norteador dessas ações. No entanto, enfrenta-se uma série de desafios para a criação de um sistema de educação unificado, o que representaria uma estratégia importante na implementação dessas políticas. Para alcançar tal objetivo, as Emendas Constitucionais nº 53/2006⁴ e 59/2009⁵ desempenham um papel imperioso na tentativa de estruturar um Sistema Nacional de Educação (SNE).

A Lei nº 13.005/2014 estabelece o PNE – documento que firma compromissos do Estado para com a Educação no prazo de 10 anos – trata, na Meta 20.9, da necessidade de criar mecanismos para integrar ações e políticas educacionais em nível nacional. No

¹ Mestre professora na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (<http://lattes.cnpq.br/1056659081025929>)

² Doutor professor na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (<http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>)

³ Graduando em Pedagogia pela Universidade de Brasília (<http://lattes.cnpq.br/9493616593767481>)

⁴ EC 53/2006 concentra na cooperação intergovernamental e instituiu o FUNDEB.

⁵ EC 59/2009 concentra-se na universalização do ensino obrigatório, estabelecendo a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo para promover um ensino unificado e de qualidade.

entanto, a ausência de avanços concretos na implementação do SNE revela uma lacuna importante na governança educacional do país, comprometendo a coordenação entre os entes federativos e a melhoria dos resultados educacionais.

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) surgem como uma iniciativa do Conselho Nacional de Educação (CNE), que, por meio da Resolução CNE/CEB 1/2012, regulamentou a implementação do regime de colaboração entre municípios. Esses arranjos foram concebidos como um instrumento de gestão pública voltado para a melhoria da qualidade social da educação, promovendo a cooperação intermunicipal. Posteriormente, a Resolução CNE/CEB 2/2021 reforçou essa iniciativa ao estabelecer as Diretrizes Operacionais para sua implementação, consolidando-os como uma estratégia essencial para otimizar a gestão educacional e enfrentar desafios comuns entre os municípios.

Contexto e Importância dos Arranjos Territoriais de Educação

Diante da lacuna de um SNE, surge como solução concreta a criação dos ADEs. Essa iniciativa ganhou força com o tempo, especialmente após a implementação dos Consórcios Públicos, regulamentados pela Lei 11.107/2005, e formalizados em 2007. Esses consórcios possibilitaram a colaboração entre os municípios na gestão de serviços públicos, incluindo a educação, preparando assim o terreno para a criação dos arranjos educacionais, sendo consolidados posteriormente, com a Resolução CNE 1/2012.

Essa resolução ofereceu um arcabouço normativo favorável ao trabalho conjunto em prol da melhoria da qualidade da educação, dispensadas a formalidade e a burocracia, geralmente associadas aos consórcios. Um exemplo dessa complexidade é o Ciedepar (Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná), que enfrentou diversas dificuldades durante a formulação e implementação de políticas educacionais conjuntas.

Entre as principais dificuldades encontradas pelos municípios que compõem o Ciedepar estão a carência de recursos financeiros e de pessoal, apontada por 25% e 33,3% dos consorciados, respectivamente. Mudanças políticas, como a troca de prefeitos e secretários municipais, também foram citadas como fragilidades, afetando a continuidade das políticas consorciadas. Além disso, conflitos entre membros e desafios no desenvolvimento de projetos técnicos e planos de trabalho foram mencionados como

obstáculos significativos, com 43,2% dos municípios identificando essa última questão como o maior limitador (Cardoso, 2022, p.79).

Essas dificuldades demonstram que, embora os consórcios possam ser um mecanismo poderoso de colaboração intermunicipal, eles enfrentam barreiras burocráticas e institucionais que dificultam a eficácia da gestão educacional. Nesse sentido, os ADEs surgem como uma alternativa mais ágil e flexível, permitindo uma integração horizontal entre municípios sem a complexidade dos processos legislativos exigidos pelos consórcios, promovendo uma gestão educacional mais colaborativa e eficiente. Assim, a estrutura de governança compartilhada dos ADEs possibilita a união dos municípios em torno do objetivo da melhoria integral da educação em seus territórios, facilitando a implementação de políticas educativas favoráveis a esses objetivos. Esses arranjos conseguem responder de forma ágil aos desafios educacionais, uma vez que sua abordagem é mais flexível e ajustada às especificidades locais.

Desafios e Oportunidades

Apesar do grande potencial dos ADEs, sua implementação enfrenta desafios, como a falta de um marco regulatório, ausência de incentivos financeiros e resistência política de alguns municípios. A cooperação intermunicipal exige comprometimento e coordenação entre gestores, o que pode ser difícil devido a divergências políticas e prioridades locais. Por outro lado, esses arranjos oferecem uma oportunidade de inovação na gestão educacional, promovendo colaboração e compartilhamento de boas práticas.

Nesse sentido, Segatto, Lui, Grin e Abrucio (2023) ressaltam que

como uma experiência em construção, os ADEs têm ensinado muito aos gestores e lideranças locais, principalmente revelando que a cooperação pode melhorar, em alguma medida, a qualidade da política educacional municipal em contextos de assimetria e baixas capacidades estatais. Só que esse modelo precisa de um suporte institucional maior, no qual a colaboração seja a linha mestra do federalismo educacional e de toda a engrenagem da Educação brasileira (p. 129).

Por outro lado, os ADEs necessitam de maior suporte institucional para garantir sua eficácia e sustentabilidade. Sem políticas públicas consistentes e incentivos adequados, os avanços podem ser limitados. Assim, é fundamental fortalecer a colaboração intermunicipal com apoio contínuo.

Conclusão

Os ADEs são uma estratégia inovadora de colaboração entre municípios, criada para otimizar recursos, reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade do ensino, alinhada às metas do PNE. Flexíveis e adaptáveis, esses arranjos superam as limitações de estruturas mais rígidas, como consórcios públicos, sendo essenciais para a implementação eficaz de políticas educacionais, promovendo a cooperação regional e a autonomia municipal, especialmente na ausência de um Sistema Nacional de Educação.

Apesar de enfrentarem desafios como a falta de um marco regulatório específico e a ausência de incentivos financeiros, esses mecanismos oferecem uma oportunidade de gestão educacional mais colaborativa. Com o término do PNE em 2025, será necessário avaliar o progresso das metas e planejar o próximo ciclo (2025-2035), no qual a cooperação intermunicipal será fundamental para enfrentar os novos desafios educacionais.

Referências

- BRASIL. Lei Federal nº 13005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 set. 2024.
- _____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1. Acesso em: 30 set. 2024.
- _____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 30 set. 2024.
- _____. Lei Federal nº 11.107/2005, de 06/04/2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. DOU: Brasília, 2005.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb001_12.pdf. Acesso em: 29 set. 2024.
- CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim. **Gestão compartilhada da oferta pública de educação baseada na lei de consórcios públicos: o caso do Ciedepar.** 2022. 135 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília,

2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/44101>. Acesso em: 30 set. 2024.

CASTIONI, Remi. A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios. In: *Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

SEGATTO; GRIN, ABRUCIO; LUI. Arranjos de Desenvolvimento da Educação – o que podemos aprender com suas trajetórias. Curitiba: Instituto Positivo, 2023.