



C0077005A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.182, DE 2019

(Da Sra. Luisa Canziani)

Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE).

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-2417/2011.

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL
Art. 137, *caput* - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A União estimulará e considerará, de modo prioritário, para efeitos da assistência técnica e financeira referida no art. 211, § 1º da Constituição Federal, os entes federados que se articularem em regime de colaboração, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), nos termos definidos nesta Lei.

Art. 2º Por Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) entende-se a forma de colaboração instituída entre entes federados, com proximidade geográfica, para promover ações conjuntas e coordenadas na área da Educação, visando à melhoria de sua qualidade.

Parágrafo único. Dentre as finalidades de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) destacam-se:

I – a garantia do direito à educação;

II – o fortalecimento do planejamento integrado e da gestão democrática de pessoal e de recursos materiais;

III – a promoção da eficiência na aplicação dos recursos financeiros;

IV – incentivo à busca comum por recursos que proporcionem a oferta associada de serviços;

V – estímulo à elaboração e execução de planos intermunicipais de educação.

Art. 3º Um Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) promoverá as ações coordenadas das instituições públicas responsáveis pela Educação pactuadas pelos entes federados nele envolvidos e de outras instituições, públicas e particulares, neles sediadas, com interesse manifesto em promover a melhoria da educação no território abrangido.

Parágrafo único. Um ADE deverá ter uma equipe gestora, coordenada por um agente local, oriundo dos quadros das instituições públicas ou privadas envolvidas, responsável pela mobilização dos entes participantes.

Art. 4º A formalização de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação se fará mediante a assinatura de acordo de cooperação entre os entes federados envolvidos e a assinatura por todos esses entes de termo de parceria com uma mesma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuará como agente de articulação e fomento das ações coordenadas no ADE.

§ 1º A entidade de sociedade civil referida no “caput” poderá ser:

I – uma organização da sociedade civil de interesse público, instituída nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

II – uma associação de municípios, constituída como associação civil, sem fins lucrativos, de duração indeterminada, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002;

III – uma entidade de gestores de redes públicas de educação básica,

constituída como associação civil, sem fins lucrativos, de duração indeterminada, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; ou

IV – uma organização social, instituída nos termos da 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 2º A entidade da sociedade civil referida no “caput” poderá articular a assistência técnica e receber recursos de assistência financeira da União, com vistas à implementação das ações coordenadas pactuadas pelos entes envolvidos no ADE, nos termos do art. 5º, podendo, para tanto, firmar termo de parceria, termo de cooperação, termo de fomento, acordo de cooperação, convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, observado o disposto no § 3º.

§ 3º A implementação das ações coordenadas pactuadas e dos demais atos previstos no § 2º dependerá de decisão colegiada dos gestores das redes públicas de educação básica dos entes federados envolvidos no ADE.

Art. 5º O acordo de cooperação referido no art. 4º deverá dispor sobre as diretrizes para as ações coordenadas no ADE, que tomarão por base um diagnóstico das realidades locais dos entes federados envolvidos, a partir de quatro eixos fundamentais:

- I – gestão educacional;
- II – formação dos profissionais da educação;
- III – práticas pedagógicas e avaliação;
- IV – infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Art. 6º O art. 30 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 30

.....

Parágrafo único. É considerada como credenciada, para efeitos do disposto no inciso VI do “caput”, a entidade da sociedade civil que, como parceira, atuar como agente de articulação e fomento das ações coordenadas de Arranjo de Desenvolvimento Educacional (ADE), constituído nos termos da legislação específica”. (NR).

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição retoma iniciativa do Deputado Alex Canziani, por meio do projeto de lei nº 2.417, de 2011, que tinha por objetivo a institucionalização e o estímulo a uma forma privilegiada de cooperação entre Municípios, com o apoio da União, para melhoria da qualidade da educação: os arranjos de desenvolvimento da educação.

Essa proposta se inspira em várias experiências bem sucedidas já em

curso no País e baseia-se, conceitualmente, na Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, que “dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação”.

Essa Resolução é consequência de um longo período de reflexão e debate no âmbito do Conselho Nacional de Educação, dos quais alguns marcos devem ser destacados, como a brilhante análise realizada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, na Indicação CNE/CEB nº 5/2010, bem como, mais adiante, o Parecer CEB/CNE nº 9/2011, cuja relatoria coube ao mesmo conselheiro.

Dentre os argumentos listados nos debates e documentos produzidos pelo CNE, podem ser destacados:

1. “A coordenação federativa é essencial em qualquer Federação para garantir a necessária interdependência entre governos e a eficácia das políticas públicas. Isto envolve duas dimensões. A primeira diz respeito à cooperação entre territórios, incluindo aí formas de associativismo e consorciamento. Trata-se da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de um nível de governo. A segunda dimensão da coordenação vincula-se à conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. Nas Federações é comum haver mais de um nível governamental atuando num mesmo setor.”

2. Na área da educação, as normas constitucionais apresentam um bom equilíbrio do ponto de vista federativo. “Esse equilíbrio é claramente ilustrado através do artigo 211 da Constituição Federal, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração.”

3. O regime de colaboração, contudo, necessita ser progressivamente fortalecido. “Um dos mecanismos para a sua efetivação institucional é, com certeza, o estímulo à cooperação e ao associativismo entre os municípios.”

4. Uma forma privilegiada de estabelecer essa cooperação intermunicipal pode ser denominada como Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Seu objetivo é o “de desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração”.

5. O arranjo de desenvolvimento da educação (ADE) pode ser entendido como um “modelo de trabalho em rede, no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação. [...] A formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças”.

6. “A natureza multifacetada da questão da qualidade da Educação, alinhada às questões da necessidade de se institucionalizar o regime de colaboração entre os entes federados, das descontinuidades das políticas públicas, e em especial àquelas da Educação de forte capilaridade social, da escassez de quadros técnicos para a elaboração de projetos e programas, sem também esquecer as vantagens supracitadas do trabalho em rede”, requer que essas iniciativas de cooperação adquiram um grau mais elevado de institucionalidade, garantido por lei.

Estas as razões da apresentação do presente projeto de lei, destinado a estimular “a implantação de arranjos educativos como um caminho para promover o desenvolvimento da educação local”. Para tanto, criam-se as condições para que os Municípios reunidos em ADE, em função de suas ações coordenadas, recebam, de modo prioritário, assistência técnica e financeira da União, prevista na Constituição Federal.

Estou segura de que a relevância da iniciativa e seu inegável impacto na melhoria da qualidade da educação brasileira e de sua gestão haverão de assegurar o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 24 de setembro de 2019.

Deputada LUISA CANZIANI

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....
**TÍTULO VIII
DA ORDEM SOCIAL**
.....

.....
**CAPÍTULO III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO**
.....

.....
**Seção I
Da Educação**
.....

.....
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

.....
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará

as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda constitucional nº 14, de 1996\)](#)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda constitucional nº 14, de 1996 e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

LEI N° 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. [\(Artigo\)](#)

com redação dada pela Lei nº 13.019, de 31/7/2014, publicada no DOU de 1/8/2014, em vigor 540 dias após a publicação)

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e sua mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX - as organizações sociais;
- X - as cooperativas;
- XI - as fundações públicas;
- XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE GERAL

LIVRO I DAS PESSOAS

TÍTULO I DAS PESSOAS NATURAIS

CAPÍTULO I DA PERSONALIDADE E DA CAPACIDADE

Art. 1º Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.

Art. 2º A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.

LEI N° 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração,

em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. ([Ementa com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO II DA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE FOMENTO

Seção VIII Do Chamamento Público

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; ([Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; ([Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - ([VETADO na Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. ([Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (["Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; ([Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. ([Inciso com redação dada pela Lei nº 13.204, de 14/12/2015](#))

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica	UF: DF	
ASSUNTO: Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação		
COMISSÃO: Mozart Neves Ramos, Cesar Callegari, Adeum Hilário Sauer, José Fernandes de Lima e Rita Gomes do Nascimento		
PROCESSO Nº: 23001.000123/2010-16		
PARECER CNE/CEB Nº: 9/2011	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 30/8/2011

I - RELATÓRIO

1. Introdução

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), cabe ao Estado a garantia do direito à educação de qualidade. Não obstante os significativos avanços da educação brasileira, em particular nos últimos 15 anos, observa-se ainda um panorama excludente. O atual quadro educacional revela que: (i) O Brasil tem ainda 3,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola; (ii) da população de 15 anos de idade ou mais, cerca de 9,7% são analfabetos plenos, ou seja, 14 milhões de brasileiros não sabem ler ou escrever nesta faixa etária; (iii) muitos alunos ficam pelo caminho ao longo da Educação Básica, 79% concluem o 9º ano do Ensino Fundamental e apenas 58% concluem o 3º ano do Ensino Médio. Desses últimos, 89% não aprenderam o que seria esperado em Matemática para esta etapa final de sua formação básica. Em Língua Portuguesa, a situação é também preocupante: 71%.

A oferta de uma educação de qualidade social para todos é, portanto, um desafio nacional a ser vencido. Isso significa acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica. Mas, como visto acima, o país está longe de alcançar esse patamar educacional desejável. Se a educação é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado sua oferta com qualidade (e não qualquer educação), é preciso que este mesmo Estado se organize para garantir o seu cumprimento. Isto passa necessariamente pela construção de um sistema nacional de educação, o que ainda não foi efetivado.

O primeiro passo, nesse sentido, foi a Emenda Constitucional nº 59/2009, promulgada em 14 de novembro de 2009, que altera o art. 214, estabelecendo que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (grifos do autor).

O desafio da garantia de padrão de qualidade educacional, em termos dos eixos explicitados acima (acesso, permanência, aprendizagem e conclusão escolar) foi, por sua vez, também ressaltado na Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, ao estabelecer no seu art. 8º que a garantia de

padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção idade-série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo.

Não foi à toa que a Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010), tomou como eixo de referência o tema: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. O Conselho Nacional de Educação (CNE), por sua vez, na Portaria CNE/CP nº 10/2009, que deu publicidade ao documento “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020”, ressalta que um dos principais obstáculos para o não atingimento das metas do Plano Nacional de Educação foi a ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração. Neste documento de subsídios, o CNE enfatiza que na organização da educação nacional, o novo PNE precisa avançar no sentido de dar maior organicidade às suas ações. Para tanto, segue o documento, há que estabelecer o **sistema nacional de educação**, como forma de garantir a unidade na diversidade, assim como o **regime de colaboração**, no tocante à educação, que delimitará com propriedade e clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado.

Portanto, a construção de um sistema nacional de educação passa necessariamente por se colocar em prática o regime de colaboração, incorporando mecanismos capazes de fortalecê-lo, não só na esfera vertical (União, Estados e Municípios) como na horizontal entre Municípios, tomando como referência a organização territorial do Estado.

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

Este trabalho em rede na concepção de arranjos educacionais (porque não deve existir um único modelo, como será visto mais adiante) constitui uma forma possível de se efetivar o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal¹, com foco no que dispõe seu § 4º: *Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.*²

Há de se ressaltar que os arranjos de desenvolvimento da educação estão em consonância com a visão e os princípios estabelecidos no documento final da Conferência

¹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

² § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

² Ressalte-se que, pela Emenda Constitucional nº 59/2009, a Constituição Federal passou a prever a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos, (inciso I do art. 208). A citada Emenda Constitucional prevê que essa obrigatoriedade deve ser implementada progressivamente, até 2016, com apoio técnico e financeiro da União, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Nacional de Educação (CONAE – 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, Brasília (DF) 2010), o qual contemplou aspectos importantes referentes ao regime de colaboração, relacionando-o com a necessidade de um sistema nacional de educação. Destacam-se, no Eixo I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional:³

- a) a construção de um sistema nacional de educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. (página 21);*
- b) a ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração. (página 22);*
- c) a regulamentação do regime de colaboração e a efetivação do sistema nacional de educação dependem da superação do modelo de responsabilidades administrativas restritivas às redes de ensino. Desse modo, de forma cooperativa, colaborativa e não competitiva, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem agir em conjunto para enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional. (página 25);*
- d) para a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados algumas ações devem ser aprofundadas: (i) estimular a organização dos sistemas municipais de ensino. (página 26).*

Vale ressaltar que cabe ao Conselho Nacional de Educação, conforme a [Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995](#), no seu art. 7º, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, *atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional, assim como analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino.*

A Câmara de Educação Básica (CEB), pela Resolução CNE/CEB nº 4/2010, já havia disposto que a *concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional*". (art. 7º)

Em seus debates, indicações, resoluções e pareceres, assim como neste, a CEB tem sempre, como não poderia deixar de ter, a perspectiva de que uma educação de qualidade social garantidora de acesso, permanência, aprendizagem e sucesso dos estudantes, configura-se como um direito assegurado a todos os brasileiros, conforme a Constituição Federal e leis infraconstitucionais de nosso país.

Repetindo a citada Resolução CNE/CEB nº 4/2010, a *garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série,*

³ CONAE – 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, Brasília (DF) 2010

resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo. (art. 8º)

Comumente, o regime de colaboração previsto na Constituição e na legislação, é visualizado e posto em prática, em geral, na sua forma **vertical**, ou seja, de colaboração da União⁴ com Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados com seus Municípios.

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

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

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

É importante registrar que o próprio Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Ministério da Educação, em 2007, já nascia com essa mesma percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre educação, território e desenvolvimento, ao reconhecer que é no território que as clivagens culturais e sociais se estabelecem e se reproduzem. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo Município, entre Municípios, entre Estados e entre regiões do País. Portanto, o PDE foi concebido na perspectiva de ser um instrumento capaz de enfrentar estruturalmente essas desigualdades em termos de oportunidades educacionais, que devem ser oportunizadas no conceito de arranjo educativo: *Reducir 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*” (páginas 11 e 12 da publicação ministerial intitulada “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programa”) [1].

Trabalhar em forma de arranjo implica em cooperação entre os entes envolvidos, o que estabelece assim um importante vínculo com o regime de colaboração. Portanto, a construção de arranjos educativos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Naturalmente, o desafio que aqui se apresenta é como colocar em prática o regime de colaboração, na forma de arranjos educativos, de maneira que o país avance na oferta de uma educação de qualidade social, mediante o enlace educação e território. Este Parecer tem por objetivo procurar responder a esta questão e, assim, prover mecanismos de ações colaborativas por meio de arranjos de desenvolvimento da educação, na perspectiva de um sistema nacional de educação.

⁴ A colaboração da União com os demais entes federados constante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) encontrou no Plano de Ações Articuladas (PAR), um especial instrumento, que assegura a sustentabilidade das ações previstas.

2. Federalismo, relações intergovernamentais e regime de colaboração

Partindo da premissa que o ADE é uma das possibilidades do regime de colaboração entre os Municípios com a participação do Estado e União, e que tem potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social e a desenvolvê-la em determinado território, apresenta-se, a seguir, uma análise das relações intergovernamentais em nosso sistema federativo.

Ao contrário do estado unitário, o federalismo, como forma de organização territorial do Estado, estabelece princípios de autonomia e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federados. A multiplicidade de governos locais legítimos e de sua participação nas decisões do governo central leva à definição do principal objetivo de uma Federação: compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes [2]. Segundo Hentz [3], em seu artigo “O Princípio Federativo e o Regime de Colaboração”, este princípio não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político; está calcado na idéia da relação entre iguais. Assim, entre União, Estados e Municípios, não há relação de subordinação, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração.

.....

.....

FIM DO DOCUMENTO