

Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação

Cooperative federalism and arrangements for education development: the silent shortcut taken by the business sector to define and regulate the cooperation regime

Federalismo cooperativo y arreglos de desarrollo de la educación: el atajo silencioso del empresariado para la definición y reglamentación del régimen de cooperación

GILDA CARDOSO DE ARAÚJO

Resumo: Em 2011, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer no 9 “[...] sobre proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação”. Posteriormente, a Resolução no 1/2012 regulamentou a proposta. O objetivo do artigo é analisar os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) frente à atuação do “Movimento Todos Pela Educação”. Para tanto, realizamos análise documental do parecer, da resolução, bem como de documentos e de reportagens relacionados ao tema. O percurso analítico permitiu relacionar a proposta dos ADEs com a de Arranjos Produtivos Locais. As conclusões indicam que os ADEs acirram as disparidades regionais, além de não se constituírem mecanismos legítimos para a regulamentação do regime de colaboração.

Palavras chave: federalismo; regime de colaboração; relações público e privado na educação; arranjos de desenvolvimento da educação.

Abstract: In 2011, the Brazilian Education Council approved Legal Opinion no. 9 “[...] on a proposal to strengthen and implement the collaborative regime by means of arrangements to develop education.” Subsequently, Resolution no. 1/2012 regulated the proposal. This paper analyzes the arrangements for educational development (ADEs) in response to Movimento Todos Pela Educação (the “All for Education” movement). Document analyses were conducted on the legal opinion, the resolution, as well as on documents and reports related to the topic. The analytical course made it possible to compare the proposal set forth by the ADEs with the Local Productive Arrangements. The findings show that the ADEs increase regional disparities and do not constitute legitimate mechanisms for regulation of collaborative arrangements.

Keywords: federalism; collaborative regime; public-private relations in education; developmental education arrangements.

Resumen: En 2011, el Consejo Nacional de Educación aprobó el Parecer número 9 “[...] sobre la propuesta de fortalecimiento e implementación del

régimen de colaboración a través de los arreglos de desarrollo de la educación.” Posteriormente, la Resolución 1/2012 reglamenta la propuesta. El objetivo de este trabajo es analizar la disposición de Desarrollo Educativo (ADE) frente a la actuación del “Movimiento Todos por la Educación”. Para llevar a cabo la investigación, se realizaron tanto el análisis documental del Parecer, de la resolución, como de documentos y reportajes relacionados al tema. El recorrido analítico permitió relacionar la propuesta de los ADE con la de los Arreglos Productivos Locales. Las conclusiones indican que los ADE estimulan las disparidades regionales, además de no constituir mecanismos legítimos para la regulación del régimen de colaboración.

Palabras clave: federalismo; régimen de colaboración; relaciones público y privado en la educación; los arreglos para el desarrollo de la educación.

INTRODUÇÃO

Em 30 de agosto de 2011, a Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou Parecer, de número 9, “[...] sobre proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação”. Posteriormente, em 23 de janeiro de 2012, a Resolução no 1 regulamentou a proposta do Parecer, dispondo sobre a “[...] implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento para a melhoria da qualidade social da educação”.

O objetivo deste artigo é analisar os impactos da concepção dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE's) frente à atuação do empresariado paulista, especificamente do Movimento Todos Pela Educação (TPE), e aos debates e às propostas sobre o regime de colaboração no Brasil. Para tanto, realizamos análise documental do parecer, da resolução, bem como de documentos e de reportagens relacionados ao tema.

O texto foi dividido em quatro partes. Na primeira, descrevemos como os arranjos de desenvolvimento da educação foram introduzidos no cenário das políticas educacionais a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a influência do empresariado paulista na elaboração do Plano e a implementação dos arranjos de desenvolvimento da educação, desde o ano de 2008, como experiências conduzidas por empresas ligadas ao TPE. Na segunda parte, analisamos a regulamentação dos ADE's como sinônimo de regime de colaboração pelo CNE, a partir da atuação direta de representantes do Movimento Todos Pela Educação naquele colegiado, indicando a similaridade do Parecer e da Resolução com o que já vinha sendo propugnado e implementado por este grupo, de forma esparsa, pelo território brasileiro. Na terceira parte, estabelecemos a relação entre a concepção de arranjos de desenvolvimento da

educação e a concepção de arranjos produtivos locais, indicando que essa matriz empresarial despolariza o debate sobre a necessidade de regulamentação do regime de colaboração e ignora a problemática da dinâmica federativa quanto à oferta da escolarização obrigatória. Na quarta parte, analisamos o significado da regulamentação dos ADE's como sinônimo de regulamentação do regime de colaboração, apontando os equívocos jurídicos e políticos dessa alternativa, além de ressaltarmos que os ADE's apresentam um potencial maior de fragmentação do que de integração e desenvolvimento nacional, requeridos para a constituição de um sistema nacional de educação. As conclusões indicam que é preciso reafirmar a necessidade de regulamentar o regime de colaboração por Lei Complementar, tal como preconizado pelo Parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

ANTECEDENTES

Os ADE's remontam ao contexto de elaboração do PDE, em 2007, e ao protagonismo que o empresariado paulista assumiu nessa empreitada via o Movimento “Todos pela Educação” (TPE), criado em setembro de 2006¹. Basicamente, o TPE é um conjunto de empresas capitaneadas pela Fundação Itaú social, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, contando com a parceria da Rede Globo, Fundação Ayrton Senna e apoio da Fundação Victor Civita, Instituto Paulo Montenegro, entre outras empresas líderes, parceiras e apoiadoras.

O TPE teve forte influência e participação na elaboração do PDE, pois no cenário de ameaça quanto à permanência na pasta do Ministro Fernando Haddad, com a derrota de Marta Suplicy nas eleições municipais em São Paulo e a “pressão” do Partido dos Trabalhadores para que a mesma assumisse o Ministério da Educação (MEC), o Presidente Luís Inácio Lula da Silva solicitou ao seu Ministro uma medida de impacto como única forma de resistir às pressões e mantê-lo no cargo. Além disto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado, em janeiro de 2007, como um conjunto de medidas para incentivar o capital privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal, mas não constava qualquer medida para a área da educação.

Haddad, por sua vez, já vinha estabelecendo algumas interlocuções com

1 “A origem do Movimento Todos Pela Educação se deu através de outro movimento, o chamado “*Faça Parte*”, cujos objetivos se assemelham aos do Todos Pela Educação, ou seja, pensar a melhoria da qualidade da educação nacional, através de programas e projetos relacionados à formação de professores, gestão eficiente, materiais didáticos etc. Formalmente, o “Todos Pela Educação” nasce em setembro de 2006 através de um esforço concentrado de seus associados em atuar mais diretamente em projetos educacionais.” (MALINI, 2009).

o Movimento TPE, que ganhava adesão de prefeituras, secretarias municipais de educação, do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público. (CNPQ), da Associação dos Jornais (ANJ), da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e de outras pequenas e grandes empresas.

Além disto, o TPE havia elaborado um documento intitulado “Dez Causas e 26 Compromissos”². Logo, a confluência da conjuntura econômica, da situação político-partidária, da instabilidade no MEC e da pressão para anunciar a medida de impacto, em pouco tempo e sem qualquer debate público, fez com que o referido documento servisse de base para o que foi anunciado, em março de 2007, como PDE, também denominado na época de PAC da educação³.

Contudo, a concepção de ADE’s aparece de forma sistemática, ainda que embrionária, na página 6 do documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL, 2007b) quando é afirmado que

[...] para 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 (grifos nossos).

A sua efetivação começou a ganhar forma quando o Instituto Votorantim entrou em contato com o TPE, no ano de 2008, para encontrar maneiras de atuar coletivamente em 12 (doze) municípios do Recôncavo Baiano. Neste ano, o TPE promoveu encontros envolvendo o MEC e a iniciativa privada, representada pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), para debater estratégias que evitassem a sobreposição de esforços e recursos (SANCHEZ, 2011).

O TPE, assim, desde 2008, em parceria com os três níveis de governo, fundações e institutos de empresas, deu início à operacionalização do chamado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). Para o TPE, o ADE se define por um trabalho em rede, no qual um grupo de municípios, com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, buscam trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação.

Os primeiros ADE’s foram operacionalizados pelo TPE, a partir de 2009, no Recôncavo Baiano, com o apoio do Instituto Votorantim, e na linha férrea de Carajás (MA), com o apoio da Fundação Vale. Em seguida, outros ADE’s

2 Posteriormente originou o livreto “Plano de Metas Compromisso de Todos Pela Educação” e o Decreto 6.094/2007. (BRASIL, 2007a).

3 É importante ressaltar que o anúncio do PDE foi feito em março de 2007, antes mesmo de sua sistematização, o que ocorreu só um mês depois. O Documento apresentava um conjunto de ações que já integravam ações do MEC, com a introdução de duas medidas inéditas: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

foram operacionalizados na região de Votupuranga (SP), no agreste meridional de Pernambuco, e ações nos estados do Pará, Tocantins, Espírito Santo, Paraná e Sergipe (GRUPO, 2012). Os distintos ADE's contam com o apoio da Comunidade Educativa Cedac, Fundação Vale, Serviço Social da Indústria (SESI), Consultoria Symnetics, entre outros⁴. Hoje o TPE não sabe ao certo, mas estima em cerca de 200 (duzentos) os municípios que estão organizados em espécies de “redes educativas”, os ADE's.

Ao mesmo tempo em que ganhava *know-how* na operacionalização dos ADE's, o TPE, por meio de seus representantes, davam organicidade e visibilidade à proposta. Exemplo disto foi a participação de Mozart Neves Ramos, presidente-executivo do Todos Pela Educação, em 2010, no 5º Fórum Nacional de Educação, realizado nos dias 2 e 3 de setembro, na Unicamp, em Campinas (SP). O Fórum foi promovido pela Câmara Temática de Educação de Campinas e contou com a organização executiva do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA)⁵, presidido por César Callegari e que também participava do TPE na condição de membro do conselho de governança. Nessa ocasião, o presidente-executivo do TPE apresentou esquematicamente as bases operacionais dos ADE's:

o projeto Arranjos de Desenvolvimento da Educação nasceu de uma iniciativa do movimento Todos Pela Educação (TPE) e objetiva desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local, em uma ação conjunta com o Ministério da Educação (MEC) e outros parceiros.

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) é 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.

O projeto visa promover o desenvolvimento da educação, envolvendo um arranjo de municípios e tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR). Sua implementação tem como ponto de partida uma oficina de priorização de ações comuns aos municípios participantes, seguida de um processo de mobilização local e acompanhamento das ações. (RAMOS, 2010)

4 Não é o objetivo deste trabalho analisar a atuação dessas empresas, instituições e consultorias nos ADE's, mas vale registrar a importância de se envidar esforços de pesquisa empírica nessa perspectiva, uma vez que tanto o Parecer quanto a Resolução do CNE afirmam que não haveria repasse de recurso público para empresas e organizações não governamentais parceiras dos ADE's, cabendo indagar quais seriam os interesses e as contrapartidas das mesmas para se engajarem nos arranjos, contribuindo para o avanço da teorização sobre as relações entre o público e o privado ou sobre a teorização relacionada ao quase-mercado nas políticas educacionais. (ADRIÃO, PERONI, 2008; ADRIÃO, PERONI, 2009).

5 “O IBSA é uma sociedade civil sem fins lucrativos, com sede em São Paulo-SP, dedicada a estudos, pesquisas, programas e projetos em políticas sociais. Agrega profissionais altamente especializados e com sólida formação técnica, administrativa e política, todos com larga experiência no exercício de posições de responsabilidade na administração pública.” (Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada. Disponível em: < <http://www.ibsa.org.br/> > Acesso em 20. Mar.2012)

Na apresentação era explicitado o modelo do arranjo que se baseava nas notas (1 a 4) que cada município atribuía para os 52 (cinquenta e dois) indicadores do Plano de Ações Articuladas (PAR) em suas quatro dimensões: 1- Gestão Educacional, 2- Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, 3- Práticas Pedagógicas e Avaliação, 4 - Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos. O modelo também trazia as etapas a serem seguidas:

1ª Etapa: seleção dos indicadores prioritários a cada Arranjo. Os municípios são estimulados a identificar dificuldades comuns a todos os participantes do Arranjo, utilizando como base os resultados da avaliação do PAR e identificando as áreas nas quais o trabalho em rede poderia ter um impacto positivo. Esta priorização não descarta a necessidade de que todos os indicadores sejam trabalhados individualmente pelos municípios, mas destaca quais seriam objeto de trabalho conjunto (OFICINA DE PRIORIZAÇÕES).

2ª Etapa: Com base nos indicadores priorizados é estabelecido o mapa estratégico de cada Arranjo, que é uma representação gráfica do plano de ação do grupo de municípios, com destaque aos indicadores priorizados em cada área.

3ª Etapa: Este mapa representa as atividades prioritárias para a ação conjunta dos municípios do Arranjo, que deverão contribuir para o trabalho individual de cada município na direção de atingir todas as metas estabelecidas no PAR (RAMOS, 2010).

Havia indicações de como iniciar o processo: mobilizar municípios, definir equipe gestora do projeto, levantar indicadores do PAR de cada município participante, preparar oficina de priorização a partir da análise do PAR, organizar ações de gerenciamento, estruturação, gestão e avaliação do projeto. Além de prescrições de como iniciar, levantar informações, exemplos, modelos de oficina de priorização com programação de tempo para cada momento, passo-a-passo da dinâmica e sugestões. Enfim, um verdadeiro material instrucional de implantação dos ADE's.

No mesmo ano de 2010, uma comissão foi composta no âmbito da CEB do CNE, por meio da Portaria CNE/CEB no 7/10, com a finalidade de analisar proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação.

Integraram essa comissão Mozart Neves Ramos, Cesar Callegari (ambos ligados ao TPE), Adeum Hilário Sauer (ex-presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)), ex-secretário de educação do município de Itabuna e do Estado da Bahia e assessor do MEC), José Fernandes Lima (diretor de programas da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) e secretário de Educação de Sergipe entre 2007 e 2010 na primeira gestão do governador Marcelo Déda - PT) e Rita Gomes do Nascimento (Membro do Colegiado de Culturas Indígenas do Conselho Nacional de Políticas

Culturais (CNPQ) do Ministério da Cultura e Membro da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena).

Tem início, a partir de então, a associação das experiências dos ADE's, que vinham sendo desenvolvidas pelo TPE, com uma proposta de definição e normatização do regime de colaboração, instituto jurídico político próprio da matriz do federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988 que não foi regulamentado ainda por Lei Complementar, tal como estabelece o Parágrafo único do Artigo 23.

A REGULAMENTAÇÃO DOS ADE'S COMO SINÔNIMO DO REGIME DE COLABORAÇÃO: A SUBSTITUIÇÃO DO DEBATE POLÍTICO PELO MODELO EMPRESARIAL

Em 30 de agosto de 2011 a comissão supracitada apresentou o Parecer no 9 que foi aprovado pela CEB/CNE. Com uma introdução que articula a qualidade social, a construção de um sistema nacional de educação e a necessidade de “[...] colocar em prática o regime de colaboração [...]” (BRASIL, 2011a, p.2) (grifos nossos), o documento propugna que os municípios colaborem de forma horizontal, mediante os ADE's, na mesma perspectiva do movimento TPE: trabalho em rede em que municípios com proximidade geográfica (territorialidade) e características sociais e econômicas semelhantes busquem trocar experiências e solucionar problemas na área de educação, em articulação com o Estado e com a União (BRASIL, 2011a).

O parecer traz o argumento de que a utilização do plural “arranjos educacionais” deve-se ao fato de não ser apropriado existir um único modelo. Também destaca que habitualmente se observa a “[...] colaboração vertical” (BRASIL, 2011a, p.4) entre União, com Estados, Distrito Federal e Municípios e entre Estados com seus Municípios e que, portanto, a normatização do CNE vem no sentido de

[...] nortear a forma de cooperação **horizontal** essencialmente entre os entes federados do mesmo nível, no caso os Municípios, protagonistas e atores centrais do processo que visa a assegurar o direito às duas etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino fundamental) [...] (BRASILa, 2011, p.4) (grifos do documento).

É importante registrar que, na concepção do Parecer, o regime de colaboração estaria sendo aplicado de forma vertical, numa conceituação equivocada que não distingue coordenação e colaboração federativa, sendo necessário regulamentar a colaboração horizontal, ou seja, a intermunicipal.

Neste sentido, para os relatores, o regime de colaboração já existiria, requerendo apenas sua implementação e seu fortalecimento, o que se daria pelos ADE's.

Os ADE's, desta forma, se constituiriam como o regime de colaboração em prática, com forte característica intermunicipal e voluntária, agregando, adicionalmente e de acordo com a atuação eficaz de cada ADE, a participação da União e do Estado, bem como a participação de instituições privadas e não governamentais.

O documento também analisa a coordenação federativa e seus avanços, particularmente após o FUNDEF⁶, a importância dos consórcios públicos⁷, e registra formas cooperativas no âmbito do associativismo territorial que seriam os casos do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da UNDIME, bem como a forma da oferta escolar indígena com base em territórios etnoeducacionais⁸. Mas não se aprofunda nos aspectos jurídico-políticos dessas experiências, passando, na sequência, a relatar as experiências de implantação dos ADE's, com todas as etapas, modelos, quadros, exemplos e indicadores implantados pelo movimento TPE desde 2009.

Logo após a aprovação do Parecer no 9, em 28 de setembro de 2011, o Deputado Federal Alex Canziani (PTB-PR) apresentou o Projeto de Lei no 2.417⁹, que estabelece que a União deverá estimular e considerar de modo prioritário, para efeitos de assistência técnica e financeira referida no Artigo 211 da CF de 1988, os entes federados que se articularem sob a forma de ADE, numa clara manobra para induzir os municípios a aderirem ao modelo. A justificativa do projeto afirma que a

[...] iniciativa se inspira em algumas experiências bem-sucedidas já em curso no País e baseia-se, conceitualmente, em brilhante análise realizada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação [...] (BRASIL, 2011b)

Desta forma, além da definição e normatização pelo CNE, os ADE's vêm ganhando força no debate parlamentar, o que acentua ainda mais o cenário

6 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Aqui vale ressaltar que o Parecer descreve a participação indutiva e colaborativa da União e dos Estados, mediante a política de fundos.

7 A diferença entre os ADE's e os consórcios públicos é que os arranjos podem contar com a participação de instituições privadas e não governamentais. Os consórcios só podem ser aplicados entre entes federados públicos, o que exclui empresas, institutos e organizações não-governamentais.

8 É importante ressaltar que a Conselheira e também relatora do parecer, Rita Gomes do Nascimento, desenvolve trabalhos e pesquisas sobre o tema.

9 O PL 2.417/2011 foi apensado ao PL 7.420/2006 que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção (mais conhecida como Lei de Responsabilidade Educacional) de autoria da Deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO). O Deputado Alex Canziani apresentou pedido de despenção em 6 de dezembro de 2011, mas teve seu pedido negado.

de completa desconsideração de toda a normativa jurídico-política e do conjunto (ainda que pequeno e incipiente) de debates sobre o regime de colaboração, sobretudo por ocasião das discussões e deliberações na Conferência Nacional de Educação (CONAE) para a definição dos dispositivos do novo Plano Nacional de Educação.

No âmbito do Executivo, o Ministério da Educação homologou, em 23 de janeiro de 2012, a Resolução no 1, 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”. (BRASIL, 2012) (grifos nossos).

A questão a ser destacada é que a normativa aprovada pelo CNE está em desacordo com o princípio do federalismo emanado da Carta Magna e ainda com o disposto no Parágrafo único do Artigo 23, que prevê a fixação de Leis complementares para normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, ou seja, o regime de colaboração para a educação só pode ser regulamentado por Lei complementar, o que requer aprovação no Congresso Nacional por quórum qualificado.

Ainda é preciso levar em conta que, estando os fundamentos da Constituição Federal de 1988 ancorados no federalismo cooperativo, a intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independentemente da região, estado e cidade onde habitam. Deste modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia, o que os ADE's não promovem, tendo em vista seu forte vínculo com uma concepção de organização do território de matriz empresarial denominada de “Arranjos Produtivos Locais”, que passaremos a discutir.

A RELAÇÃO ENTRE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O percurso analítico até agora traçado nos indica que os setores empresariais ligados ao TPE, aproveitando as brechas, indefinições e fragilidades conceituais, políticas e jurídicas do que deveria constituir o “regime de colaboração” para a oferta educacional no Brasil, introduziu um modelo empresarial, simplificador, fragmentário e que desqualifica o debate público sobre o tema. É um dos próprios relatores do Parecer no 9/2011 e próceres do TPE que afirma em entrevista à Revista Escola Pública:

De acordo com Cesar Callegari, membro do Conselho Nacional de Educação, o modelo tem origem nos Arranjos Produtivos Locais, formulados há mais de dez anos, para processos de cooperação entre empresas de determinada cadeia produtiva e o poder público. “Mais recentemente, essa ideia voltou a se apresentar como solução por dois lados: pelo setor público e por empresas. No caso da educação, os arranjos têm foco em desenvolvimento no lugar de produção”, explica. O especialista em gestão de políticas públicas municipais Sinoel Batista, que trabalha no Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (Ibsa)¹⁰, está encarregado de colaborar para identificar uma estrutura que garanta perenidade aos arranjos. Convidado por sua experiência no apoio à cooperação multigovernamental, ele reconhece características próprias em cada um dos arranjos avaliados pelo Todos pela Educação até agora. (SANCHEZ, 2011).

Quanto às origens da ideia de Arranjos Produtivos Locais, é possível afirmar que surgem no cenário da globalização e do neoliberalismo, com o enfraquecimento do Estado-nacional. Para David Harvey (2003), a efemeridade e a comunicabilidade instantânea no espaço tornaram-se, para os capitalistas, vantagens a serem perseguidas. Isto porque a queda das barreiras espaciais não tem implicado na diminuição do conceito de espaço, pois a diminuição de barreiras tem aberto a possibilidade de exploração das vantagens localizacionais.

Outro autor que tem contribuído para a análise das transformações sistêmicas do capital é Manuel Castells, ao argumentar que estaríamos vivendo em uma sociedade baseada em redes. De acordo com Castells (1999), a globalização do capital, a “multilateralização” das instituições de poder e a descentralização da autoridade para governos locais e regionais ocasionam uma nova geometria do poder, talvez levando a uma nova forma de Estado – o Estado em rede. Atores sociais e cidadãos, em geral, maximizam as chances de representação de seus interesses e valores, utilizando-se de estratégias em redes de relações entre várias instituições, em diversas esferas de competência.

Em ambas as teorizações, observa-se a lógica do questionamento ao Estado-nação como centro de decisão válido. Em contrapartida, emerge uma teorização do Estado-região com uma conexão direta com a economia global. Esta nova conformação política e econômica começa a se constituir a partir da década de 1970, quando o fordismo entra em crise, forçando modificações na estrutura produtiva e organizacionais das empresas que passam de um modelo centralizado de planejamento do desenvolvimento a um processo de descentralização, que acabou conferindo às cidades e às regiões novas atribuições. Todavia, cidades e regiões também são tensionadas pelas políticas macroeconômicas e pelos ambientes microinstitucionais, o que as tornam diversas entre si.

¹⁰ Vale lembrar a ligação de Cesar Callegari com o IBSA, conforme citado anteriormente.

Para atender a essa nova configuração, o conceito de região - que pressupõe certa homogeneidade do ponto de vista dos aspectos físicos, econômicos, culturais, históricos, ocupacionais, entre outros - foi substituído pelo conceito de território, concebido como construção social e histórica por meio da cultura, das instituições e da política. No espaço do território, a intervenção do Estado-nação deve limitar-se à criação de um “ambiente favorável” que estimule os investimentos privados, como aumento dos gastos com educação, bem como melhorias na regulação ou na infraestrutura que resultem em ganhos de produtividade (COSTA, 2010; CASSIOLATO, SZAPIRO, 2003).

Do ponto de vista político e ideológico, essa perspectiva endógena do território embute o local como a única possibilidade para o desenvolvimento, mediante a definição de uma “agenda estratégica”, afastando as políticas macro ou meso regionais ou nacionais. No Brasil, no início dos anos 1990, em função das experiências do Vale do Silício, Rodovia 128, Corredor M4, Sophia Antípolis e Tecnópolis japonesas, observa-se interesse crescente por experiências similares como parques e pólos tecnológicos e incubadoras de empresas. A partir desse momento, há um movimento de tentativa de implantação de várias dessas experiências em território nacional (COSTA, 2010).

No campo conceitual, essas experiências, tanto em nível internacional quanto em nível nacional, começam a integrar a preocupação de pesquisadores e passam a receber várias denominações como clusters, distritos industriais, parques e polos tecnológicos, entre outras nomenclaturas. Dada a diversidade de experiências e nomenclaturas, embaçando ainda mais o delineamento de políticas para a área, surge, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, ao final da década de 1990, o termo Arranjos Produtivos Locais (APL), como forma de contemplar uma gama significativa de diversidade do fenômeno.

Outra peculiaridade do fenômeno dos APL's no Brasil é que, a partir dos anos 2000, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) tem atuado fortemente na promoção do desenvolvimento regional mediante os APL's, inicialmente com consultorias especializadas a pequenas e médias empresas e passando, em seguida, a atuar com apoio a setores e a territórios.

Mais especificamente em 2002, o SEBRAE adotou, como uma das prioridades, a atuação em APL's, sendo esta decisão reforçada em 2003, quando da elaboração do seu planejamento estratégico (SEBRAE, 2003). A orientação para esta atuação foi materializada no documento “Termo de referência para atuação do sistema Sebrae em APL”. Neste documento, fica claro o papel do SEBRAE de indutor dos APL's. Também é importante ressaltar que o SEBRAE vem atuando nos APL's com base numa metodologia denominada “Gestão Estratégica Orientada para Resultados” (GEOR). O GEOR consiste em um

sistema utilizado pelos APL's para a elaboração de um plano de ação, pois cada APL é entendido como um projeto com objetivo, público-alvo, premissas, resultados finais, intermediários e foco estratégico. Assim como nos ADE's, a ideia é desdobrar ações para cada objetivo esperado, bem como transformar os resultados intermediários em resultados finalísticos, mensuráveis e observáveis.

Desta forma, podemos relacionar as bases teóricas e metodológicas dos arranjos produtivos locais com os arranjos de desenvolvimento da educação a partir das categorias de território, integração entre os atores, cooperação, protagonismo local, mobilização de recursos endógenos e gestão em rede, presentes tanto no Parecer no 9/2011 do CNE quanto na Resolução no 1/2012. Isto significa a mera transposição de uma lógica eminentemente empresarial de desenvolvimento territorial, que não prescinde da competição, para a definição e regulamentação do regime de colaboração, que requer um instrumento jurídico-político de desenvolvimento nacional da oferta educacional.

Ressalte-se também que, no próprio campo empresarial, os APL's apresentam contradições e ressalvas. Costa (2010) admite que, ao se difundirem, os APL's vêm sendo utilizados como panaceia para resolução de questões relativas ao desenvolvimento regional. Também faz-se uma importante observação, ao destacar que, muitas vezes, eles têm sido utilizados para o delineamento de políticas de caráter genérico e superficial, devido ao distanciamento entre a proposta de APL e o "problema" a ser resolvido, ou a especificidade das questões a serem tratadas.

Há também, a partir da própria dinâmica empresarial, o risco da não incorporação de qualquer visão de solidariedade, quer entre "os atores" quer entre "os territórios", visto que a endogenia da proposta pode acirrar o caráter competitivo e predatório (de resto estrutural) entre cidades, estados e regiões. Na verdade os APL's, transpostos acriticamente como sinônimo de regime de colaboração na oferta educacional, despolitizam a questão da dinâmica federativa, ao conceber o desenvolvimento regional e nacional como fatores associados a uma espécie de voluntarismo e associativismo local.

O regime de colaboração para a educação concebido fora de uma perspectiva jurídica e política, a partir dos ADE's, tem muito mais a prejudicar o avanço no delineamento do papel e atribuições dos Estados e da União com a etapa obrigatória de escolarização. Além disto, a participação de "novos atores" como empresas e organizações não governamentais não alteram a questão nevrálgica para a regulamentação do Parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que é a recomposição do pacto federativo de modo que a educação efetivamente seja uma responsabilidade compartilhada de todos os entes federados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: É PRECISO REAFIRMAR A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Um dos aspectos evidenciados para que o Plano Nacional de Educação (2001-2011) não fosse implantado com êxito, foi exatamente a ausência de normatização do sistema nacional de educação (SNE) e do regime de colaboração, tratados como problemas de dimensão externa ao PNE. Registre-se, também, a indissociação entre sistema nacional de educação e regime de colaboração nos debates realizados pela CONAE e pelo conjunto de educadores, embora o lugar ocupado por um e outro esteja bastante nebuloso, pois ora o SNE e o PNE são tomados como meios de implantar o regime de colaboração, ora o regime de colaboração é tomado como meio para a concretização do PNE e do SNE.

Talvez essa nebulosidade tenha permitido que setores do empresariado paulista ligados ao movimento TPE, ocupando lugares estratégicos no Governo (como é o caso do CNE) imprimissem a lógica de mercado dos APL's, numa perspectiva empresarial de territorialidade, redes entre municípios, protagonismo dos atores locais e visão estratégica que despolitiza o regime de colaboração.

Aproveitando o cenário de indefinição do regime de colaboração e o contexto de prevalência de medidas que corroboram formas de coordenação vertical e não de colaboração entre os entes federados, o Parecer no 9/2011 e a Resolução no 1/2012 do Conselho Nacional de Educação, ao instituírem os ADE's, potencializam, em vez de resolverem, os conflitos federativos, ao desconsiderarem o caráter predatório da história da federação brasileira.

Além disto, ao inserirem empresas e organizações governamentais nos ADE's, a possibilidade muito maior é a de acirramento das disparidades regionais e locais, uma vez que o território nacional tem desenvolvimento socioeconômico muito desigual.

Não bastasse, há a tentativa de regulamentar a matéria no Congresso Nacional, condicionando a assistência técnica e financeira da União à adesão aos ADE's, o que mais uma vez se caracterizaria como instrumento de coordenação federativa por indução.

É preciso considerar que, do ponto de vista jurídico, a cooperação difere da coordenação com relação à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Desta forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente, o que significa certo nível de compulsoriedade no compartilhamento das competências comuns entre os entes federados, o que os ADE's não permitem, já que a sua premissa é o associativismo local voluntário.

O regime de colaboração está previsto constitucionalmente apenas no rol das competências materiais comuns, que são administrativas, o que nos leva a concluir que se trata de instrumento necessário à execução de serviços próprios da administração pública e, por isto, matéria com especificidades próprias, apesar da estreita relação entre financiamento e execução de serviços. É uma forma de gestão associada do serviço público e, portanto, um instituto necessário à execução conjunta das competências comuns previstas no Art. 23, inc. V, da CF/88 (normas de colaboração) (GABARDO, 2009; SILVA, 2010).

Neste sentido, os ADE's ignoram que a cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no Artigo 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Os ADE's recaem muito mais nas competências voluntárias, o que tem sido a marca das políticas educacionais e gerado mais problemas do que soluções.

Desta forma, enquanto o regime de colaboração para a educação não for definido e regulamentado por Lei Complementar, a União e os Estados não podem impor ou induzir os municípios a assinarem acordos de cooperação, como parece ser a pretensão dos ADE's, em que pese a proposta de “associativismo regional voluntário”.

Assim, é preciso regulamentar o regime de colaboração conforme prescrito na CF de 1988, definindo os mecanismos de colaboração quanto às competências comuns (que são administrativas) para em seguida ou concomitantemente se definir o montante de recursos para a consecução das respectivas competências, inclusive e, sobretudo, com a participação da União na gestão e no financiamento da gestão da educação básica.

Quanto à técnica jurídica, a definição do regime de colaboração deverá se dar por Lei Complementar, e não por resolução do CNE ou lei ordinária, conforme o previsto no Parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988. Desta forma, cabe solicitação formal de Lei Complementar que defina o regime de colaboração para a educação, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional com quórum qualificado (diferentemente de lei federal) e com base no princípio da gestão democrática (envolvendo debates e audiências públicas com o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação, entre outras instâncias da sociedade civil, como sindicatos, associações acadêmico-científicas, universidades).

Só com a aprovação do regime de colaboração se poderá exigir a compulsoriedade na adoção das metas e estratégias do PNE, sem prejuízo para os mecanismos de cooperação voluntária já existentes. Complementarmente, a Lei de Responsabilidade Educacional poderá prever sanções para os entes federados que não cumprirem tanto com o estabelecido no PNE quanto na Lei Complementar do regime de colaboração que é, do ponto de vista constitucional, a única forma de criar mecanismo vinculante para os entes federados na consecução de políticas de Estado e não de Governo ou, pior, de grupos de interesse.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. In: *Retratos da Escola*, v. 3, p. 107-116, 2009.

BRASIL. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm . Acesso em: 18 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. *Parecer no 9, de 30 de agosto de 2011*. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011a. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br> . Acesso em: 2 mar.2012.

BRASIL. *Projeto de Lei no 2.417/2011*. Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=521950>>. Acesso em: 20. Mar.2012

BRASIL. *Resolução no1, de 23 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério

da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em:< <http://www.portal.mec.gov.br>> .Acesso em: 2 mar.2012.

CASSIOLATO, J.E.; SZAPIRO,M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES H. M.M., CASSIOLATO J. E., MACIEL,M.L. (Orgs.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, E.J.M. *Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Governo do Estado do Pará, 2010.

GABARDO, E. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRUPO de cidades paulistas adere a programa do MEC. *O Estado de S. Paulo*, 6 fev. 2012.

HARVEY, D. A compressão do tempo-espaço e a condição pós-moderna. In: HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 12ª ed, São Paulo: Loyola, 2003, p. 257-276.

MALINI, E. *O Consenso como ponto de partida?* Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009. 206 f.

RAMOS, M. N. *Conferência*. Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: Fórum Internacional de Educação, 5, 2010, Campinas. Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas/ Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA).

SANCHEZ, L. (2011) União estratégica. *Revista Escola Pública*, Edição 19, São Paulo, 2011. Disponível em: http://revistaescolapublica.uol.com.br/materia.asp?edicao=19&id_materia=162. Acesso em: 10 abr. 2012.

SEBRAE. *Termo de Referência para a atuação do Sistema Sebrae em Arranjos Produtivos Locais*. Brasília-DF: SEBRAE, 2003.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

● **GILDA CARDOSO DE ARAUJO** é Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo e Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. É professora da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado).

Recebido em abril de 2012
Aprovado em maio de 2012