



Transição de gestão
em iniciativas de colaboração
intermunicipal em educação:
panorama e relato de
experiências pelo Brasil

Organizadoras

Claudia Maria Micheluti Petri
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Samara Fonteles da Cunha
Tatiana Bello Djrdjrjan
Thamara Caroline Strelec

Autores

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Pedro Murgel Hsia
Silvia Maura T. Seixas
Thamara Caroline Strelec



REDE DE COLABORAÇÃO
INTERMUNICIPAL EM
EDUCAÇÃO



TRÍADE
Políticas Públicas



FUNDAÇÃO ITAÚ PARA EDUCAÇÃO E CULTURA

Conselho Curador

Presidente

Alfredo Egydio Setubal

Vice-presidentes

Ana Lúcia de Mattos Barreto Villela
Maria Alice Setubal

Conselheiros

Claudia Politanski
Danilo Santos Miranda
Eduardo Queiroz Tracanella
Heitor Sant'anna Martins
Osvaldo do Nascimento
Priscila Fonseca da Cruz
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Rodolfo Villela Marino

Diretoria

Diretor-presidente

Fábio Colletti Barbosa

Diretor vice-presidente de programas sociais

Fábio Colletti Barbosa

Diretor vice-presidente de projetos culturais

Alfredo Egydio Setubal

Diretor vice-presidente administrativo e financeiro

Eduardo Mazzili de Vassimon

Diretores

Álvaro Felipe Rizzi Rodrigues
Paulo Sergio Miron
Reginaldo José Camilo
Valéria Aparecida Marreto

ITAÚ SOCIAL

Superintendente

Angela Dannemann

Gerente de Implementação

Tatiana Bello Djrdjrjan

Coordenadora de Implementação Regional

Claudia Maria Micheluti Petri

Leitura crítica

Samara Fonteles da Cunha
Claudia Maria Micheluti Petri

Organização

Claudia Maria Micheluti Petri
Samara Fonteles da Cunha
Tatiana Bello Djrdjrjan

Equipe de Implementação

Artur Baptista
Bianca Cesário da Silva
Claudia Maria Micheluti Petri
Daniela Salu
Leandro Daniel Santos Carvalho
Guilherme Parra de Andrade
Marcella Simonini
Monike Letícia dos Santos Freire
Paula Santana Santos
Renato Brizzi Martins
Samara Fonteles da Cunha
Sonia Maria Barbosa Dias
Tatiana Bello Djrdjrjan

Coordenação de comunicação

Alan Albuquerque R. Correia

Identidade visual

Rodrigo Souza

Diagramação

Visuh Design

TRÍADE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diretora executiva

Thamara Caroline Strelec

Equipe redatora

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Pedro Murgel Hsia

Silvia Maura T. Seixas

Thamara Caroline Strelec

Organização

Thamara Caroline Strelec

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

APOIO PARA REALIZAÇÃO

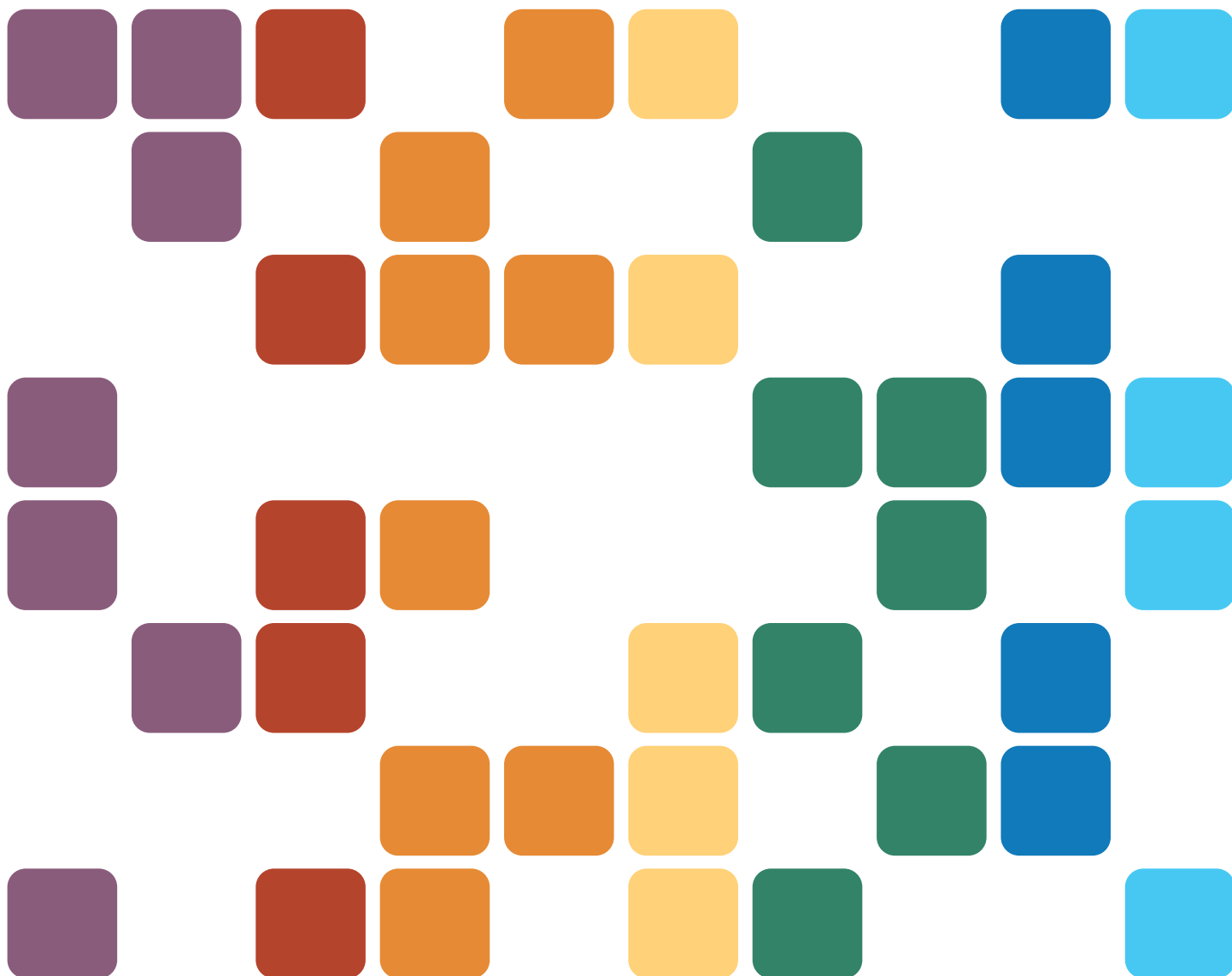
Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA)

Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 (ADE GE5)

Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Municípios da Grande Florianópolis (ADE Granfpolis)

Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e Regiões (ADE Chapada Diamantina e Regiões)



6 INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO

- 1** _____ **17** **Transição de gestão na colaboração intermunicipal: um tema a ser incentivado**
- 2** _____ **24** **Ações de transição em iniciativas de colaboração intermunicipal em educação: um panorama**
 - 24** Explorando as ações e estratégias para a transição em iniciativas de colaboração intermunicipal em educação
 - 28** Sistematizando as ações em dez iniciativas
- 3** _____ **37** **Relatos de experiências**
 - 37** **Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 – ADE GE5**
 - 37** Histórico
 - 40** Transição de gestão no ADE GE5
 - 46** Resultados
 - 49** Desafios
 - 51** Considerações
 - 52** **Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Municípios da Grande Florianópolis – ADE Granfpolis**
 - 52** Histórico
 - 56** Transição de gestão no ADE Granfpolis
 - 58** Transição em parceria: o papel da Associação e do ADE
 - 59** Desafios e aprendizados: incremento das ações de transição no ADE
 - 61** O processo de transição no decorrer da pandemia de Covid-19
 - 62** Resultados
 - 63** Desafios
 - 64** Considerações

65 Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – Amvapa Educa

65 Histórico

70 Transição de gestão na Amvapa

71 O papel da Amvapa Educa no acolhimento e capacitação técnica dos dirigentes de educação

72 Transição de gestão no âmbito da Amvapa Educa

75 Resultados

76 Desafios

78 Considerações

79 Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e Regiões/Icep

79 Histórico

84 Transição de gestão no ADE Chapada Diamantina e Regiões

91 Resultados

97 Desafios


99 Considerações

101 Considerações finais: o que podemos aprender com essas experiências?

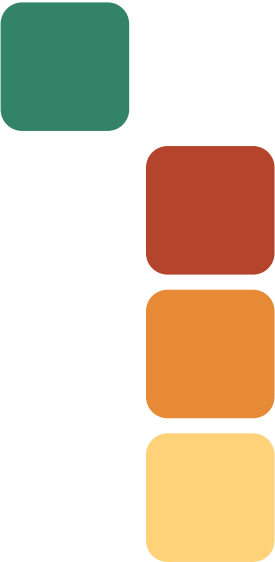
112 Referências

117 Apêndice A – Entrevistados






A colaboração intermunicipal e a importância da transição de gestão para continuidade das políticas educacionais



A educação é um direito fundamental de todos e todas, mas não só para crianças, adolescentes e jovens que estão diretamente nas escolas, participando ativamente junto a toda comunidade escolar de sua construção no dia a dia. Isso porque a educação é elemento fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais sólida, próspera, justa e equitativa, logo cabe a toda a sociedade em diálogo com diferentes atores o direito pleno à educação. Sabemos que esse direito pleno, que é de direito de todos, ainda é realidade de poucos.

E é nesse contexto que essa publicação se insere como ponto de reflexão a práticas de gestão que possam contribuir para a melhoria da educação pública brasileira que, atualmente, é responsável por mais de 38 milhões de matrículas nas cinco regiões do país, em todas as modalidades de ensino, só nas redes públicas.



Falar sobre melhoria de práticas de gestão é também falar da potencialidade da melhoria da educação e, conseqüentemente, da redução de desigualdades, em especial, por ainda carregarmos marcas históricas que são refletidas em nossos indicadores, e mesmo com avanços significativos, por exemplo, na universalização do acesso ao ensino fundamental para 94% em 2015, ainda temos

41,5% dos jovens de até 19 anos que não concluíram o ensino médio; apenas 27,5% atingem níveis adequados de aprendizagem em língua portuguesa; em matemática somente 7,3%, entre tantos outros dados que certamente foram agravados pelo contexto pandêmico que assola o mundo todo desde 2020.

Somado aos desafios já colocados pelo contexto educacional brasileiro, em 2020 vivenciamos a pandemia de Covid-19 e o ciclo eleitoral, que comumente gera uma desaceleração no ritmo das secretarias de educação. Com isso, temos um desafio adicional: a continuidade das políticas públicas educacionais é fundamental para alcançar o resultado esperado para, então, uma transição sólida e democrática de gestão; uma responsabilidade de suma importância.

Destarte, essa publicação nasce, assim, da vontade de contar histórias de diferentes municípios que encontraram na coletividade a sua fórmula de trabalho, porque enxergaram a colaboração como instrumento valioso para melhoria de práticas de gestão, visando a territórios educadores, dos quais as oportunidades pudessem ser mais justas e, para isso acontecer, a transição democrática de gestão é um elemento irrevogável, como essas experiências poderão nos contar.

O processo de escuta aconteceu por meio de diálogos constantes com a parceira do Itaú Social, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação que representa 21 iniciativas de colaboração, entre arranjos de desenvolvimento da educação, câmaras técnicas de consórcios, fóruns etc., em oito estados com mais de 370 municípios. A parceria com a Rede de Colaboração ocorre por meio do Programa Melhoria da Educação, que desde 1999 fortalece as secretarias municipais de educação na sua capacidade de garantir acesso, permanência e aprendizado com equidade.

Boa leitura!

Nosso caminho: ponto de partida

Nosso maior propósito, além de sistematizar experiências de transição de gestão no âmbito das iniciativas de colaboração intermunicipal em educação que integram a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (RCIE), é também disseminar experiências dessa natureza, auxiliar a compreensão sobre o funcionamento de tais iniciativas de modo a colaborar com a adoção de práticas que auxiliem na continuidade e no funcionamento de câmaras técnicas de educação de consórcios intermunicipais (CTE), arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), colegiados ou fóruns de secretários, por vezes demoninadas ao longo deste material como “iniciativas de colaboração”; a integração dos novos dirigentes municipais de educação (DME), prefeitos e prefeitas e demais atores municipais; assim como auxiliar dirigentes, lideranças e gestores(as) que integram essas iniciativas de colaboração a estabelecerem um ambiente favorável à colaboração.

Partindo de uma abordagem sobre transição de gestão no contexto da colaboração intergovernamental, temos em mente que se trata de uma prática que demanda incentivo no cotidiano de cada iniciativa de colaboração, seja ADEs, consórcios intermunicipais, fóruns entre outras formas de colaboração que atuam na área da educação, vista a reduzida incidência de práticas dessa natureza – ou práticas ainda embrionárias –, principalmente nos períodos envolvendo mudanças no governos. Contudo, observam-se diversas iniciativas de colaboração intermunicipal que começam a se organizar, de forma incremental, passo a passo, para estruturar-se visando à mudança de gestão ou durante o próprio mandato.

Assim, organizamos a publicação em cinco partes. Após esta introdução, no Capítulo 1 apresenta-se o conceito de transição de governo e de gestão na colaboração intermunicipal. O Capítulo 2 traz as experiências de transição de gestão identificadas nas iniciativas

intermunicipais de colaboração, a partir dos dois questionários – exploratório e em profundidade. No Capítulo 3, são relatados o contexto e as ações de transição empreendidas pelas iniciativas selecionadas, sendo elas: ADE Granfpolis; ADE GE5; CTE Amvapa; e ADE Chapada. E, por último, as considerações finais buscam trazer uma breve análise das principais descobertas.

O processo de escuta

O material coletado deste processo de escuta, diálogo e escrita, realizado pelo Itaú Social em parceria técnica com a Tríade Políticas Públicas, permitiu conhecer as ações e estratégias desenvolvidas pelas iniciativas de colaboração, que buscam propiciar um ambiente potencialmente favorável à transição de gestão e à continuidade das ações realizadas regionalmente, fortalecendo laços democráticos pela continuidade das políticas educacionais no território que concentra seus municípios. Nesta publicação, é dada visibilidade às experiências realizadas; dificuldades identificadas; e alternativas encontradas, de forma a contribuir para que outras iniciativas possam adotá-las.

No decorrer da escuta, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos:

- Levantamento bibliográfico sobre a temática “transição de gestão e governo”;
- Aplicação de questionário eletrônico preliminar a todas as iniciativas de colaboração intermunicipais integrantes da RCIE para diagnóstico inicial, sua sistematização e análise;
- Aplicação de questionário eletrônico complementar às iniciativas que mencionaram realizar ações de transição para aprofundar as informações, sua tabulação e análise;
- Seleção de quatro iniciativas a serem relatadas com profundidade com base em critérios; e

- Entrevistas com atores locais, de instituições e iniciativas de colaboração selecionados, e a sistematização das experiências em relatos de caso.

O trabalho partiu de um levantamento bibliográfico sobre transição de governo com o intuito de identificar se na literatura existia referências à transição de governo ou de gestão na área educacional, com ênfase na colaboração intermunicipal. Observa-se que o tema de transição ainda é recente quando buscadas ações no âmbito municipal, e incipiente quando envolvendo colaboração intermunicipal no âmbito regional.

Paralelamente ao levantamento bibliográfico, buscou-se identificar as ações realizadas nas 21 iniciativas de colaboração intermunicipais na área de educação integrantes da RCIE (Quadro 1).

Quadro 1 – Iniciativas de colaboração intermunicipal de educação integrantes da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

Região	Estado	Iniciativa
Nordeste	Alagoas	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (CTE Conisul)
	Bahia	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e regiões (ADE Chapada)
	Bahia	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Baixo Sul (CTE Ciapra)
	Bahia	Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul da Bahia (CTE CDS-LS)
	Bahia	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Agreste Litoral Norte (ADE Agreste Litoral Norte)
	Bahia	Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (Educavale)
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Açaizais (Adera)
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Território dos Balaivos (ADE dos Balaivos)
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Guarás (ADE dos Guarás)
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Alto Turi (ADE do Alto Turi)

Região	Estado	Iniciativa
Nordeste	Paraíba	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (CTE Cogiva)
	Piauí	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 (ADE GE5)
	Piauí	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 4 (ADE GE4)
Sudeste	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CTE Civap)
	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (CTE Amvapa)
	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (CTE Codivar)
	São Paulo	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista (ADE Noroeste Paulista)
Sul	Rio Grande do Sul	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Norte Gaúcho (ADE Norte Gaúcho)
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Municípios da Grande Florianópolis (ADE Granfpolis)
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Colegiado em Gestão da Educação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (ADE CoGemfri)
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Serra Catarinense (ADE Serra Catarinense)

Fonte: RCIE (2020). Elaboração própria.

Como identificado no Quadro 1, integram a Rede de Colaboração 13 arranjos de desenvolvimento da educação (62% das iniciativas); sete câmaras técnicas de educação de consórcios intermunicipais (33%); e um fórum (5%). As regiões brasileiras com participantes na RCIE são: Nordeste, com 13 (62%); Sudeste, com quatro (19%); e Sul, com quatro (19%). O estado com maior número de iniciativas de colaboração na RCIE é a Bahia, com cinco (24%). Vale ressaltar a inexistência de iniciativas nas regiões Norte e Centro-Oeste do país como integrantes da RCIE.¹

1. Há outras iniciativas de colaboração intermunicipal com atuação em educação, mas que não participam da RCIE (vide CRUZ et al., 2019).

Para diagnóstico inicial do contexto a ser estudado, foram elaboradas duas questões, por meio de questionário eletrônico realizado pelo Survey Monkey, que abrangiam a identificação de ações ou estratégias voltadas para: garantir a continuidade da iniciativa em caso de mudança de gestores; b) integração dos novos e das novas dirigentes municipais de educação (DMEs); c) envolvimento dos prefeitos e prefeitas eleitos e outros atores.

O questionário autodeclaratório foi enviado a pontos focais de todas as iniciativas integrantes da RCIE, e o levantamento ocorreu de 12 de fevereiro a 2 de março de 2020. As informações foram posteriormente confirmadas com os líderes das iniciativas.

O questionário foi respondido por pontos focais de 14 iniciativas², as quais afirmaram desenvolver ações de transição. Após checagem com a liderança e solicitadas informações, foram consideradas ações declaradas por 11 delas: ADE Chapada; ADE Agreste Litoral Norte; ADE do Alto Turi; Adera; ADE dos Balaios; ADE dos Guarás; ADE GE5; ADE Granfpolis; CTE Amvapa; CTE Codivar; e ADE Noroeste Paulista³.

Após a sistematização desse instrumento optou-se por aplicar um questionário em profundidade direcionado a compreender as ações realizadas, por meio do Survey Monkey, disponibilizado de 1º a 22 de outubro de 2020. Nessa fase, retornaram os dados de dez iniciativas: Adera; Educavale; ADE Granfpolis; CTE Codivar; ADE Chapada; ADE dos Balaios; ADE dos Guarás; ADE Agreste Litoral Norte; ADE GE5; e CTE Amvapa. O ADE do Alto Turi e ADE Noroeste Paulista não responderam.

2. Podem existir mais iniciativas com experiências não identificadas inicialmente pelos respondentes, por entendimentos variados do que são ações de transição em iniciativas de colaboração intermunicipal. Os resultados aqui apresentados envolvem a posição apresentada pelo respondente no momento do levantamento.

3. O ADE Norte Gaúcho/RS e a CTE Ciapra/SP não constam neste levantamento, pois a ação/experiência mencionada não foi confirmada pela liderança da iniciativa. Apesar de o Fórum Educavale/BA ter declarado uma experiência, ela não foi considerada nessa etapa, pois não houve a descrição das ações realizadas.

A análise desses questionários permitiu criar categorias que nortearam a escolha das iniciativas com experiências/ações relevantes a serem contatadas e terem relatos aprofundados. Quatro critérios serviram para a escolha das experiências a serem sistematizadas:

- Experiência iniciada há pelo menos quatro anos, ou seja, que passou por pelo menos uma transição de governo;
- Representação das regiões brasileiras que integram a RCIE;
- Manifestação de desejo de continuidade de realização de ações voltadas à transição de gestão; e
- Pontos focais com maior tempo de atuação, portanto mais visibilidade e compreensão do histórico da iniciativa de colaboração e suas ações.

Quanto à **realização prévia de transições de gestão**, quatro iniciativas (40%) já contribuíram em mudanças de gestões passadas. São elas: ADE Chapada; ADE Granfpolis; ADE GE5; e CTE Amvapa. Apenas o ponto focal do ADE Chapada respondeu que a iniciativa participou de mais de duas mudanças de gestão, desde 2004.

Esse critério foi importante por apontar experiências em que os envolvidos já vivenciaram um processo de transição. Mostrou, ainda, que são recentes os processos de transição de governo em iniciativas de colaboração intermunicipal, dialogando com pesquisas sobre o tema em municípios, as quais sinalizam para a incipiência de ações de transição nas gestões locais (CEPAM, 2012; CRUZ; SEIXAS; COELHO; JUNQUEIRA, 2017; PEREIRA, 2018; REZENDE, 2019; CRUZ; SEIXAS, 2020).

Analisando **estados e regiões brasileiras**, 70% das iniciativas respondentes estão na região Nordeste; 20%, Sudeste; e 10%, Sul. Preencheram o questionário os pontos focais das seguintes iniciativas do Nordeste: Adera; Educavale; ADE Chapada; ADE Território dos Balaios; ADE dos Guarás; ADE Agreste Litoral Norte; ADE GE5.

No Sudeste, foram CTE Amvapa e CTE Codivar; e, no Sul, o ADE Granfpolis.

Observando o terceiro critério – **continuidade da experiência** –, em 90% das iniciativas identificadas, a experiência de transição de governo permanece implementada na iniciativa de colaboração intermunicipal. Apenas a CTE Amvapa mencionou a não continuidade.

Por fim, o **tempo de atuação** do ponto focal na iniciativa regional mostra o conhecimento do profissional envolvido sobre a iniciativa intergovernamental e suas inter-relações com os municípios participantes. Em sete iniciativas, o interlocutor está, no mínimo, há quatro anos (ADE Granfpolis; CTE Codivar; ADE Chapada; ADE dos Guarás; ADE Agreste Litoral Norte; CTE Amvapa; e ADE GE5).

A partir da análise e respectiva tabulação dos questionários, foram escolhidas as iniciativas a serem contatadas de forma remota⁴ para serem sistematizadas com mais profundidade.

Seguindo o princípio da representatividade regional, optou-se, inicialmente, por manter a proporcionalidade de duas iniciativas do Nordeste, uma do Sul e uma do Sudeste. Para a escolha das instituições nordestinas, optou-se por identificar primeiramente aquelas que já vivenciaram um processo de transição e estivessem representando mais do que um estado; assim, foram escolhidas as iniciativas ADE Chapada e ADE GE5, que representam dois estados, a saber: Piauí e Bahia.

Com relação à representatividade do Sul, ficou a única iniciativa em que o ponto focal respondeu ao questionário: ADE Granfpolis. A equipe já realizou um processo de transição, o ponto focal está envolvido há mais de quatro anos, e a próxima transição prevista para realização em 2021.

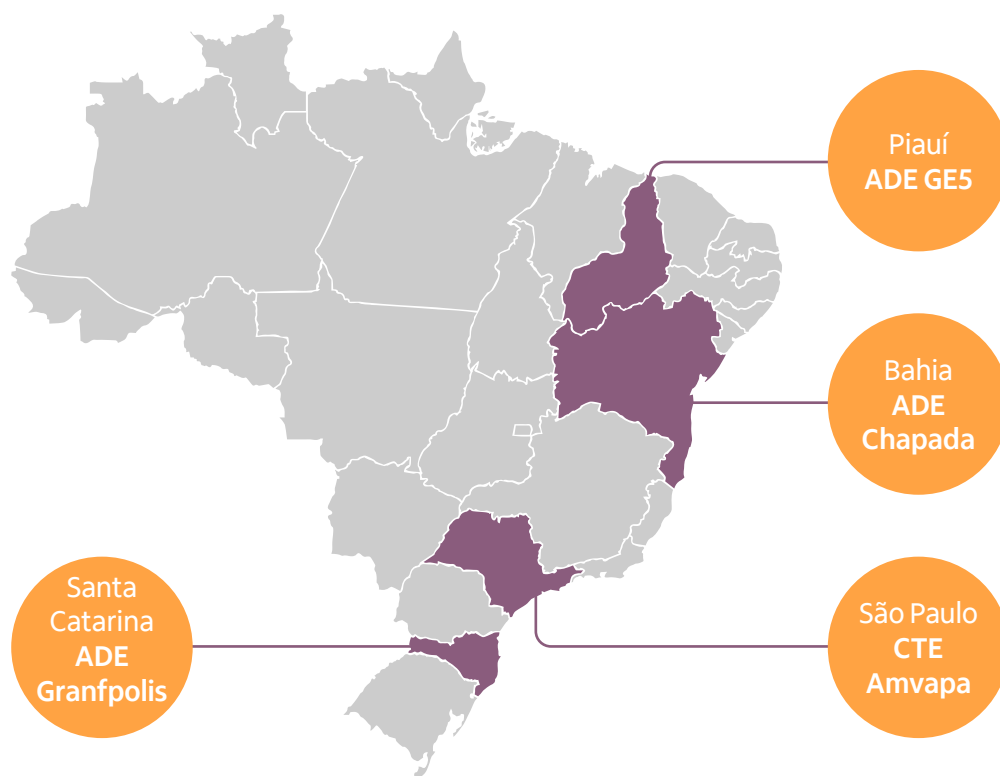
4. O desenho inicial da pesquisa previu a realização de visitas de campo para a realização das entrevistas; contudo, mediante o contexto de pandemia de Covid-19, esse procedimento metodológico foi adaptado para o formato remoto.

No caso do Sudeste, as duas iniciativas são recentes, e os respondentes informaram que realizaram ações de transição⁵. Contudo, o questionário recebido da CTE Amvapa apresentou mais detalhes das ações realizadas, e, mesmo sem a previsão para sua continuidade, optou-se por escolher essa iniciativa, pois o ponto focal permaneceria na função durante a etapa das entrevistas.

Assim, as iniciativas escolhidas (Figura 1) para serem relatadas com detalhes e profundidade foram:

- Nordeste: ADE Chapada (Bahia) e ADE GE5 (Piauí);
- Sul: ADE Granfpolis;
- Sudeste: CTE Amvapa.

Figura 1 – Iniciativas de colaboração selecionadas para relato de suas experiências de transição



Fonte: Elaboração própria, 2020.

5. Além desse fator, o secretário executivo do CTE Codivar afastou-se do cargo na iniciativa no curso da etapa de realização das entrevistas em 2020. E, prevendo-se que esse fato poderia dificultar o acesso às informações, optou-se por não ser considerada.

Como já mencionado, o desenho original da publicação previu visitas de campo aos territórios nos quais se localizam as iniciativas, tendo como base o questionário em profundidade realizado. Em função da pandemia de Covid-19 estabelecida a partir de maio de 2020 no Brasil, optou-se por realizar entrevistas remotas, por meio de plataformas virtuais. Foi elaborado um roteiro semiestruturado de entrevistas a ser aplicado com prefeitos e prefeitas, DMEs, membros das equipes técnicas das secretarias de educação que participam das iniciativas, bem como membros integrantes das iniciativas e outros atores relevantes⁶.

6. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2020 com 20 entrevistados, que assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e autorizaram sua gravação e seu uso. Em função do período eleitoral, algumas entrevistas só foram viabilizadas em dezembro de 2020.

TRANSIÇÃO DE GESTÃO NA COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL: UM TEMA A SER INCENTIVADO



Com o processo democrático vivenciado pelo Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as eleições passaram a ocorrer de forma sistemática nos municípios, estados e na União. Nesses momentos, os cidadãos escolhem os seus candidatos para que formulem e implementem políticas públicas, visando à garantia de direitos e melhora na qualidade de vida das pessoas. Esse processo de transferência de poder é chamado de transição de governo, transição de mandato ou transição de gestão e tem ganhado destaque nas últimas décadas.

A transição está atrelada à ideia de “passagem” e de poder, que ganhou destaque com o processo da transição entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002 (LOBATO, 2002). Foi a primeira transição de governo no âmbito federal institucionalizada com a criação de uma comissão de transição e a organização sistemática de informações. Essa experiência transformou-se em referência para outros países e também para estados e municípios brasileiros.

O processo de transição de governo é entendido como o período que se inicia após a divulgação do resultado oficial da eleição e se encerra com a posse do candidato eleito (CEPAM, 2008, 2012). Instituições de controle e apoio a municípios – Controladoria Geral da União, Tribunais de Contas estaduais e órgãos estaduais, entre outros

– começaram a estimular a realização de processos de transição democráticos, ou seja, promovendo a discussão sobre o interesse público com uma passagem de poder. Na mesma linha, passaram a apoiar e orientar que a transição promovesse o repasse de informações aos novos gestores e norteara a tomada de gestão sem comprometer a continuidade dos serviços essenciais aos cidadãos. Essas instituições trabalham com a lógica de que a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Transparência, a Lei de Acesso à Informação (LAI), entre outras, preveem a publicidade, a transparência e o acesso às informações; e qualquer gestor público é responsável por disponibilizar as informações à sociedade (princípios da administração pública).

Parte-se do pressuposto de que o processo democrático envolve alternância de poder e deve ser transparente, e o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado. As orientações para a realização de transições ordenadas se contrapõem à ideia de entregar a gestão que está sendo finalizada como uma “terra arrasada”, sem informação, com contratos que finalizavam no último ano, sem recursos para começar o novo mandato. São processos que buscam romper com o patrimonialismo presente na cultura brasileira onde vários atores políticos se comportam como se o Estado fosse parte do seu grupo privado e de seus interesses.

Seguindo essa concepção, considera-se que a transição de governo deve ser realizada nas diversas formas de mudanças que podem ocorrer como resultado dos processos eleitorais, podendo culminar, em todos os casos, em mudanças nas equipes de gestão: a) o Chefe do Executivo é reeleito; b) novo Chefe do Executivo é eleito sendo do mesmo grupo político do anterior; c) novo Chefe do Executivo eleito é de oposição ao grupo anterior (CRUZ; SEIXAS, 2020).

Para aquele que é reeleito, a transição é o período para avaliar o mandato que termina e planejar o próximo, possibilitando ajustes ao plano de governo e o repensar de sua equipe, podendo ou não

permanecer com a mesma equipe de gestão. Para aquele que é eleito, mas é do mesmo grupo político, é o momento de tomar a consciência de todas as ações desenvolvidas para organizar a montagem da equipe e um plano de ação organizado de forma estratégica. Àquele que pertence a outro grupo político, o processo de transição envolve conhecer com profundidade a realidade da administração (informações básicas; equipamentos e serviços; cobertura de demandas de atendimento; programas e projetos; convênios; contratos; situação financeira e do pessoal, providências necessárias etc.) para realizar um diagnóstico, promover ajustes ao plano de governo elaborado previamente às eleições, estabelecer providências a serem tomadas nos 100 primeiros dias, desenvolver um plano de ação estratégico, bem como estruturar uma equipe de governo: é o momento de compartilhar informações para a implementação de uma gestão mais efetiva (CRUZ; SEIXAS, 2020).

Mesmo para aquele que já está finalizando seu segundo mandato ou não foi reeleito, o processo de transição é o momento de prestação de contas da gestão e de avaliação das ações realizadas.

Apesar de sua importância e o tema “transição” ter sido mais noticiado pela mídia após 2002, quando se observa o âmbito municipal, é importante destacar que a transição de governo é ainda pouco estudada⁷. Trabalhos de Spink (1987), Clemente e Keppke (2001) e Nogueira (2006) apontam para uma cultura de descontinuidade, embora estudos mais recentes de Pereira (2018), Rezende (2019) e Cruz e Seixas (2020) destaquem casos em que a transição permite ao candidato eleito receber do prefeito atual informações necessárias à implementação do seu programa de governo.

Vários especialistas têm defendido a institucionalização do processo de transição por meio de lei, decreto ou portaria no âmbito municipal,

7. Em pesquisa realizada na base Scientific Electronic Library Online (Scielo) com os termos “transição de governo”, “transição de gestão”, “transição de mandato”, “descontinuidade administrativa” e “continuidade administrativa”, há pouquíssimos trabalhos sobre o tema em municípios.

assim como a sua institucionalização também no Legislativo. Entretanto, há exemplos como o do município de Araraquara/SP, apresentado por Rezende (2019), que não é institucionalizada, mas ocorre uma passagem de gestão de forma harmônica.

Todas as mudanças que ocorrem no executivo municipal, como as promovidas nas transições de governo, impactam na composição das equipes, na continuidade de programas e projetos, incluindo o desenvolvimento da política educacional. Aliás, na área da educação, a transição é um tema que vem ganhando destaque nos últimos anos, incentivada por instituições do terceiro setor ou iniciativas apoiadas pelo setor (RCIE, Conviva, Educação Já, entre outras). Como exemplo, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em parceria com outras instituições, em busca de fomentar a realização de boas transições de gestão nas secretarias municipais de educação, desenvolveram na plataforma Conviva uma ferramenta denominada Memorial de Gestão, que busca registrar e organizar as informações sobre as ações desenvolvidas e em desenvolvimento durante a gestão, apresentando realizações e as demandas da educação para a nova gestão. Esse esforço de sistematizar o estágio em que a educação no município se encontra busca romper com a cultura de descontinuidade das políticas com a mudança de gestão.

Contudo, apesar dos desafios enfrentados para garantir processos de transição democráticos e transparentes nos municípios, observa-se que o tema ganhou destaque nas eleições de 2020, e diversas instituições governamentais e do terceiro setor apoiaram ações para instrumentalizar as equipes locais⁸.

8. A Secretaria de Governo da Presidência da República, a Secretaria Especial de Assuntos Federativos, a Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, o Itaú Social, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, a Oficina Municipal, o Comunitas, o Instituto Positivo, o Centro de Liderança Pública e outros órgãos de governo, em especial de controle, apoiaram a ideia de realização de transição de governo em 2020 com o fornecimento de materiais, cursos e instrumentais.

Em um levantamento bibliográfico sobre transição de governo, buscou-se identificar referências sobre o tema com ênfase na colaboração intermunicipal e observou-se que ainda é inexistente⁹. Entretanto, apesar de não haver trabalhos acadêmicos sobre esse tema, começam a ganhar destaque iniciativas de colaboração intermunicipal em educação, que têm adotado práticas nessa direção e preocupação com o tema, como será visto adiante. Pensando que os resultados na política educacional é um processo que necessita de ações articuladas em um período longo, a atenção à continuidade é legítima e precisa ser estimulada.

Ainda, observa-se que consórcios públicos/intermunicipais, arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), associações de municípios, fóruns intermunicipais e colegiados de gestores têm ampliado a sua atuação na educação nos últimos anos buscando solucionar problemas comuns com uma atuação cooperada entre as equipes de educação. As transições que ocorrem nos municípios têm impacto na gestão desses arranjos intermunicipais: novos prefeitos são eleitos e novos dirigentes municipais de educação assumem as funções e, portanto, a continuidade das ações de colaboração intermunicipal depende do empenho e engajamento dos novos gestores de educação e lideranças que estarão a frente dessas iniciativas.

A transição de gestão nessas iniciativas intergovernamentais não tem um período preestabelecido, como nas gestões municipais – entre os resultados da eleição até a posse – e não coincide, necessariamente, com a alternância de poder. A transição está sujeita às mudanças estabelecidas nos períodos de mandato dos cargos dos dirigentes

9. Não foi identificado nas bases Scielo e Educ@ da Fundação Carlos Chagas nenhum artigo sobre transição em arranjos de colaboração na área de educação. A pesquisa foi realizada com os termos “transição de governo”, “transição de gestão”, “transição de mandato”, “descontinuidade administrativa” e “continuidade administrativa”, conjuntamente com os seguintes termos “arranjos de desenvolvimento de educação”, “cooperação intermunicipal”, “cooperação interfederativa”, “consórcio público” e “consórcio intermunicipal”. Cruz e Seixas (2020) apresentam duas iniciativas de transição realizadas em uma associação de municípios e em um consórcio. A primeira visa garantir a transição nos municípios e não na associação. A segunda, apoia a transição nos municípios, mas apresenta a iniciativa de uma Câmara Técnica de Educação que organizou as informações para garantir as transições nas secretarias de educação e também no consórcio.

dessas entidades, quando uma nova equipe é empossada. Por exemplo, um consórcio intermunicipal de desenvolvimento com atuação na área de educação pode alterar o seu conselho de prefeitos anualmente, e a transição de gestão deve ser estimulada a cada troca de gestão, sem impactar os serviços e as ações desenvolvidas.

A transição nas iniciativas de colaboração ganha destaque após a posse e a ambientação das novas equipes de educação (INSTITUTO POSITIVO, 2020). Outra mudança a que as iniciativas de colaboração estão sujeitas é a alteração dos quadros nas secretarias de educação no curso de um mesmo governo: uma vez que um novo dirigente passa a compor a secretaria, é necessária a sensibilização, integração e, em alguns casos, a repactuação com o município para que dê continuidade à sua participação nas ações em desenvolvimento por meio da iniciativa de colaboração.

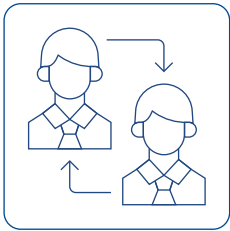
Entretanto, as equipes desses organismos de colaboração também podem organizar ações prévias ao processo eleitoral, após a eleição e na mudança de gestão. Esse processo se inicia com a comunicação das ações realizadas e em andamento, que precisam ser conhecidas e disseminadas, visando à continuidade dos serviços. A apresentação das ações realizadas à comunidade dos municípios envolvidos e aos candidatos a prefeitos ou vereadores pode ser estimulada como um momento de apresentar o legado e o uso dos recursos, bem como uma análise do que pode ser aprimorado. Não é uma avaliação da gestão, mas a organização das informações pode contribuir com a continuidade dos serviços aos cidadãos, dos projetos em desenvolvimento e a execução dos planos preexistentes, que comumente são estabelecidos com base em diagnósticos regionais realizados pelo grupo de gestores que compõem as estruturas regionais. Ou seja, é uma oportunidade para valorização do trabalho técnico realizado, e a organização dos dados possibilita dar uma visão das ações desenvolvidas à nova gestão municipal, ou aos órgãos de controle e instituições parceiras.

O regime de colaboração na educação está previsto na base legal brasileira, e caminhos já foram trilhados pelas gestões anteriores. Diante disso, a transição pode fortalecer a continuidade de trabalhos coletivos de elaboração de diagnósticos, formações continuadas de professores e gestores escolares municipais, realização de eventos conjuntos, compras compartilhadas, entre outras ações. A mobilização e o engajamento das lideranças para a transição precisam ser estimulados, pois dificilmente ela ocorre de forma natural. Podem ser estabelecidas regras formais ou informais, estrutura, tecnologia e pessoas para viabilizá-la, fornecendo informações estratégicas que orientem a tomada de decisão.

A transição é o momento de sensibilizar e envolver as novas equipes com a educação de qualidade, justa, com equidade e acessível a todas as crianças e adolescentes. Independentemente das mudanças político-administrativas que ocorrem nos municípios, o processo de transição nas iniciativas de colaboração intermunicipal busca legitimar as ações desenvolvidas, promover a sua continuidade e motivar novas iniciativas coletivas nos territórios.

2

AÇÕES DE TRANSIÇÃO EM INICIATIVAS DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO: UM PANORAMA



Esta seção apresenta um panorama das ações de transição identificadas a partir dos questionários exploratórios e em profundidade encaminhados a todas as iniciativas de colaboração participantes da RCIE no ano de 2020.

Explorando as ações e estratégias para a transição em iniciativas de colaboração intermunicipal em educação

Um questionário exploratório foi respondido por todas as iniciativas participantes da RCIE, e como resultado dessa consulta, 14 (66%) afirmaram desenvolver ações ou estratégias destinadas a garantir a continuidade da iniciativa ou integração dos novos dirigentes das secretarias de educação, prefeitos eleitos ou outros atores (Quadro 2).

Quadro 2 – Iniciativas com ações e estratégias de continuidade ou integração entre os atores

Região	Estado	Estratégia para a continuidade da iniciativa	Estratégia de integração dos novos atores
Nordeste	Bahia	ADE Chapada	ADE Chapada
		–	Educavale
		–	CTE Ciapra
	Maranhão	ADE Agreste Litoral Norte	ADE Agreste Litoral Norte
		ADE do Alto Turi	–
		Adera	Adera
		ADE dos Balaios	ADE dos Balaios
	ADE dos Guarás	ADE dos Guarás	
Piauí	ADE GE5	ADE GE5	
Sudeste	São Paulo	CTE Amvapa	CTE Amvapa
		–	CTE Codivar
		–	ADE Noroeste Paulista
Sul	Rio Grande do Sul	ADE Norte Gaúcho	ADE Norte Gaúcho
	Santa Catarina	ADE Granfpolis	ADE Granfpolis

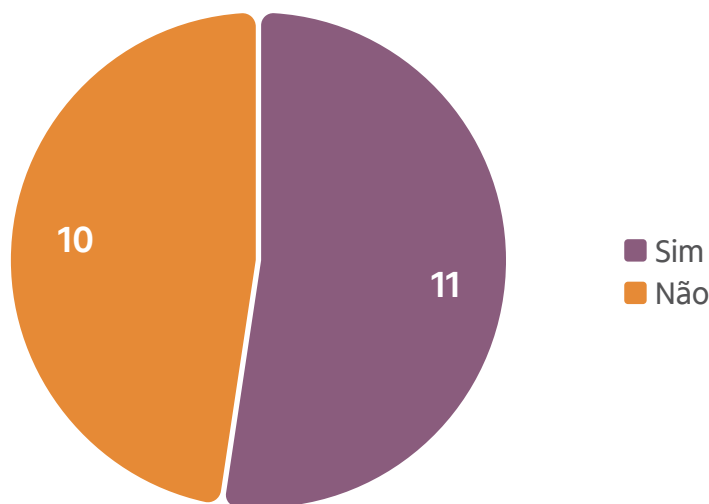
Fonte: Elaboração própria, 2020.

Das 14 iniciativas que afirmaram desenvolver alguma ação, dez são ADEs (72% dos respondentes); três são Câmaras Técnicas de Educação de consórcios intermunicipais (21%); e uma é um Fórum de dirigentes municipais de educação (7%). Esse dado aponta para maior frequência de respostas oriundas de ADEs¹⁰. Há uma concentração de iniciativas com ações de transição na Região Nordeste. Após análise e contato com os líderes das iniciativas, foram excluídas da análise: Educavale; CTE Ciapra; e ADE Norte Gaúcho. A primeira, por não ter detalhado a ação realizada; e as demais, em função de terem indicado interesse em realizar ações dessa natureza, mas na prática, ainda não

10. Deve ser observado que na RCIE, 62% são ADEs; 33%, Câmaras Técnicas de Consórcios; e, 5%, Fórum. Portanto, não é conveniente inferir maior probabilidade de ações dessa natureza serem realizadas por arranjos de desenvolvimento da educação.

terem desenvolvido. Assim, foram sistematizadas as informações de 11 iniciativas (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantidade de iniciativas que desenvolvem ação ou estratégia para garantir a sua continuidade ou integração entre atores



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Apesar de seis iniciativas terem declarado não realizar ações dessa natureza, mencionaram interesse em realizá-las com vistas a garantir a continuidade da iniciativa ou integração entre atores (ADE da Serra Catarinense; CTE Cogiva; CTE Conisul; CTE Civap; ADE Norte Gaúcho; e CTE Ciapra)¹¹. Essa resposta aponta para uma oportunidade de incentivo à transição. O ADE CoGemfri informou que a associação de municípios a que está vinculado já desenvolve ações regionais e garante a cultura da continuidade, indicando a relevância de associações nesse processo.

11. Importante mencionar que os pontos focais das CTEs Civap e Conisul declararam não realizar ações com vistas a garantir a continuidade da iniciativa ou integração entre atores no que tange ao período da realização desta pesquisa. Contudo, em publicação recente, disponibilizada em fevereiro de 2021 (RODRIGUEZ; HSIA; CARNEIRO; 2020), fica registrado que a CTE Civap realiza processos de sensibilização e acolhimento no âmbito do Consórcio em geral; e que a CTE Conisul iniciou o processo de elaboração de um Memorial de Gestão em junho de 2020. A CTE Civap também é mencionada em Cruz e Seixas (2020).

Com base nas respostas obtidas, observou-se uma diversidade de ações voltadas a garantir a continuidade das iniciativas de colaboração e a integração entre os novos gestores. Inclusive algumas Câmaras Técnicas de Educação e ADEs declararam manter mais de uma experiência (Tabela 1).

Tabela 1 – Ações de transição realizadas, iniciativa de colaboração e quantitativo de ações

Ação de transição realizada	Iniciativa de colaboração	Quantitativo de ações
Carta de princípios com o tema de transição	ADE do Alto Turi e ADE dos Guarás	2
Envolvimento de outros atores além dos dirigentes na estrutura de governança	Adera; ADE dos Balaios e CTE Amvapa	3
Reuniões de sensibilização e acolhimento a candidatos, prefeito e vereadores (re)eleitos e novos DME ou visita aos municípios	ADE Granfpolis; ADE Noroeste Paulista; ADE dos Guarás; CTE Amvapa e CTE Codivar	5
Mobilização continuada da comunidade escolar	ADE Agreste Litoral Norte; ADE Chapada e ADE GE5	3
Total de ações identificadas		13

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em síntese, foi possível identificar a realização (no passado ou em andamento durante a realização das escutas) de 13 ações de transição promovidas pelas iniciativas de colaboração. Algumas experiências foram concebidas na criação da iniciativa e envolvem a elaboração de documentos ou regimentos que tratam da transição, como a Carta de Princípios, identificada em dois ADEs. Outras envolvem a inclusão, na estrutura de governança, de outros atores, além dos DME, como servidores efetivos e conselheiros de educação, para que esses atores disseminem as ações para os novos gestores que serão incorporados na mudança após o processo eleitoral.

Como experiência mais frequente, registra-se a realização de reuniões com candidatos e o acolhimento dos novos gestores (prefeitos e DMEs) em encontros regionais ou visitas para apresentação da iniciativa, sua finalidade e de suas ações realizadas e pactuadas.

Há, ainda, experiências que trabalham com a mobilização continuada da comunidade escolar, ou da sociedade civil, no decorrer do mandato, que pode ser intensificada no ano eleitoral. Uma delas utiliza jogos regionais como ação mobilizadora das redes municipais (gestores, professores, pais/responsáveis e a comunidade), e duas utilizam uma metodologia desenvolvida pelo Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), que envolve um processo de escuta das redes municipais de educação e da comunidade, a partir de fóruns escolares e municipais; definição de metas a serem cumpridas durante a gestão seguinte (acordadas com os candidatos a prefeitos); e organização de uma sistemática de acompanhamento da futura gestão. As três iniciativas incidem sobre a agenda da educação já no programa de governo dos candidatos.

A partir desse levantamento, buscou-se aprofundar na identificação de experiências a partir de dados complementares.

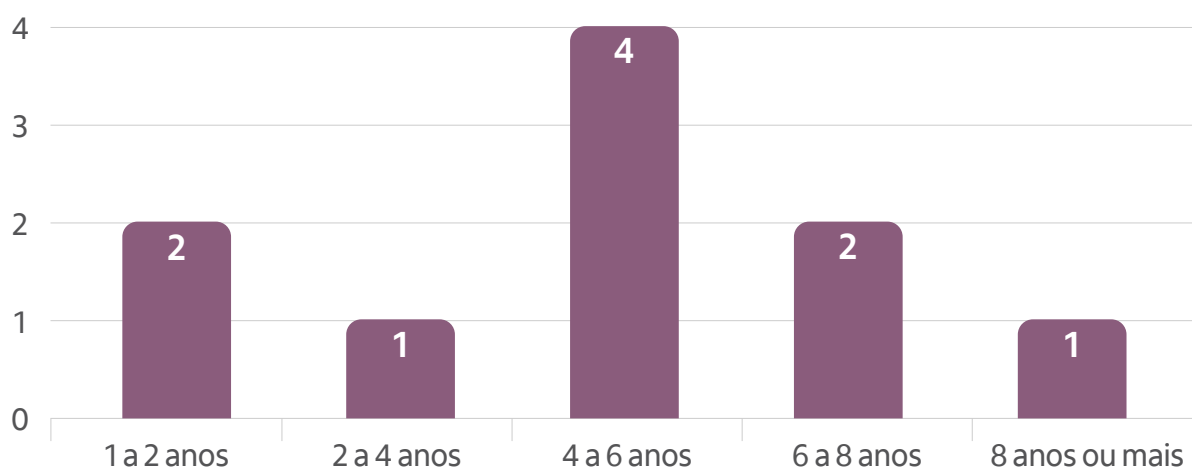
Sistematizando as ações em dez iniciativas

Das 12 iniciativas de colaboração que informaram realizar ações para a transição de gestão nas iniciativas¹², dez responderam a um segundo questionário que buscou aperfeiçoar o conhecimento das experiências em duas Câmaras Técnicas de educação (CTE Amvapa e CTE Codivar), sete ADEs (ADEs Agreste Litoral Norte; Chapada; dos Guarás; Granfpolis; GE5; dos Balaio; e Adera) e o Fórum Educavale.

12. O Educavale foi inserido na segunda fase, pois declarou desenvolver ações.

Ao analisar o perfil dos responsáveis pela submissão das informações, observa-se que a maioria exerce funções de liderança regional (superintendente, coordenador ou líder) ou são membros das equipes técnicas das iniciativas. Nota-se também a predominância de pessoas que participam da iniciativa de 4 a 6 anos, mas deve ser destacado que sete delas (70%) já atuam a mais de um mandato na iniciativa de colaboração intermunicipal, com permanência de membros da equipe (Gráfico 3): adiante, será possível observar que a continuidade desses atores é um fator relevante para a continuidade das ações.

Gráfico 2 – Tempo de atuação dos respondentes na iniciativa de colaboração



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Observa-se que 90% dos respondentes também atuam no município, dentre os quais, seis (60%) exercem o cargo de dirigente municipal de educação (Tabela 2). Essa interface entre o ponto focal das iniciativas de colaboração e os municípios é uma característica dos participantes/membros da RCIE, em especial dos ADEs. A CTE Codivar é a única iniciativa em que o ponto focal da iniciativa, que é secretário executivo do consórcio intermunicipal que abriga a CTE, não exerce atividade no município.

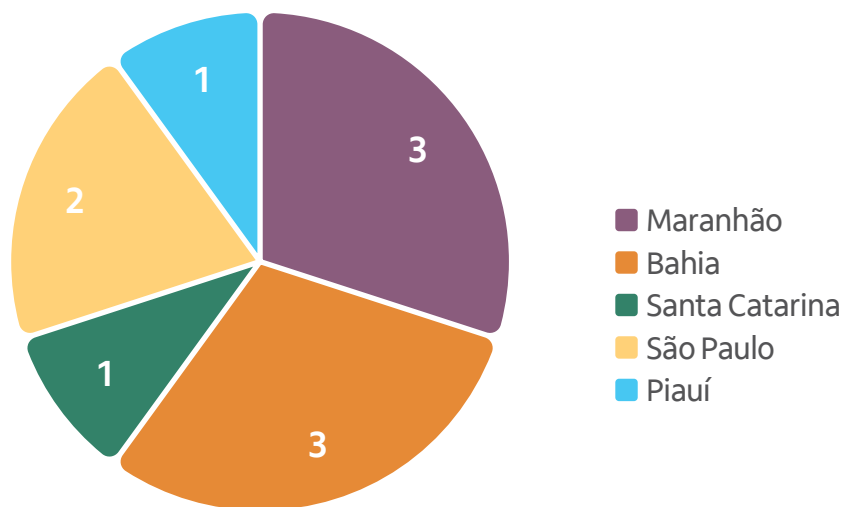
Tabela 2 – Função exercida pelos respondentes no município

Função	Quantidade
Dirigente Municipal de Educação/Secretário Municipal de Educação	6
Coordenador do território	1
Assessor técnico	1
Coordenador pedagógico territorial	1
Nenhuma	1
Total	10

Fonte: Elaboração própria, 2020.

As iniciativas analisadas estão distribuídas de forma desigual pelo país. A Região Nordeste concentra 70% delas, com destaque para os estados do Maranhão e da Bahia, com três ADEs cada um. Os respondentes dessa fase da pesquisa seguem aproximadamente a distribuição da RCEI. Os consórcios participantes dessa segunda fase da pesquisa, diferentemente dos ADEs, estão concentrados na Região Sudeste, com duas iniciativas localizadas no estado de São Paulo.

Gráfico 3 – Quantidade de iniciativas de colaboração analisadas por estado



Fonte: Elaboração própria, 2020.

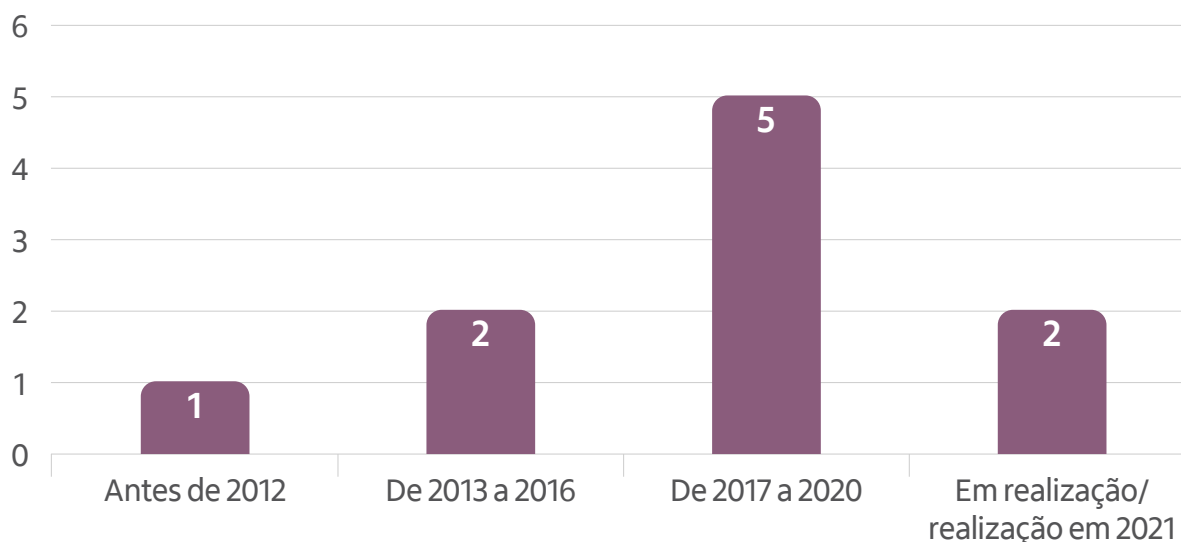
Nessa etapa da pesquisa, as ações empreendidas para promover a transição de gestão foram aprofundadas e mostram ações destinadas a evitar a descontinuidade e promover a integração dos novos gestores. Em síntese, foram relatadas 11 ações de transição, descritas em cinco categorias:

- Carta de Princípios incorporando orientação à realização de transição;
- Inclusão de outros atores – além dos DMEs – na estrutura de governança da iniciativa (técnicos ou servidores efetivos das Secretarias de Educação; presidentes dos Conselhos Municipais de Educação; entre outros), como forma de promover a continuidade nas ações passíveis de mudança dos dirigentes;
- Realização de reuniões de sensibilização e acolhimento a candidatos, prefeitos e vereadores (re)eleitos e novos DMEs, e/ou visita aos municípios para apresentação da iniciativa de colaboração intermunicipal (forma de funcionamento, ações realizadas e planejadas) e conscientização sobre a importância da colaboração intermunicipal;
- Organização prévia das Secretarias Municipais de Educação para sistematizar informações sobre a gestão na ferramenta Memorial de Gestão do Conviva, apresentando um relatório das ações realizadas e em andamento, e organização de reuniões com os novos DMEs, prestando contas das ações realizadas e garantindo a sua continuidade;
- Mobilização continuada da comunidade escolar durante toda a gestão municipal, tendo seus processos intensificados em ano de eleição. São apresentados exemplos, como a Campanha pela Educação e o Dia E, momentos em que a comunidade elege prioridades para a educação nos municípios, que são apresentadas aos candidatos e convidados para que assinem um Pacto pela Educação a ser, posteriormente, acompanhado por uma comissão. Nessa linha, também é apresentada a experiência dos Jogos Regionais como um fator mobilizador da comunidade sobre a importância da Educação e também para garantir a continuidade do grupo gestor da iniciativa.

Observa-se que a maioria dos respondentes declarou promover as ações no âmbito interno da iniciativa (carta de princípios; ampliação dos membros participantes da estrutura de governança; sistematização dos dados na Plataforma Conviva; e reuniões ou visitas aos gestores (re)eleitos para sensibilizar e apresentar a iniciativa). Entretanto, três utilizam-se de articulação com as redes municipais de educação, a sociedade e os atores políticos, para dar visibilidade à iniciativa e adesão maior da sociedade à pauta da educação pública.

Essa fase da pesquisa mostrou que a preocupação com a continuidade das iniciativas de colaboração é ainda recente. Até 2013, apenas o Instituto Chapada (Icep) promovia ações de mobilização sociopolítica para envolver a comunidade e os candidatos a prefeito e colocar a educação na agenda governamental nos municípios do território em que atuam (Gráfico 4). Posteriormente, os ADEs GE5 e Granfpolis também adotaram uma prática para garantir a transição¹³.

Gráfico 4 – Ano de início das ações de transição por iniciativa



Fonte: Elaboração própria, 2020.

13. A CTE Amvapa informou, nesse questionário, que iniciou em 2017 a realização de práticas para garantir a transição.

Pode-se compreender, portanto, que há uma tendência de crescimento e diversificação de ações voltadas à transição de gestão em iniciativas de colaboração intermunicipal em educação.

Os atores da maioria das iniciativas (90%) afirmaram que as atividades para promover a transição de gestão continuavam e que possuíam planos para a transição de 2020-2021.

No que se refere ao público-alvo das ações de transição realizadas, foi possível constatar que as ações de transição mencionadas se destinam, principalmente, aos dirigentes municipais e técnicos da Secretaria de Educação (50%), mas também foram identificadas ações que buscaram envolver prefeitos(as) e outros atores da rede e comunidade escolar (Tabela 3).

Tabela 3 – Público-alvo das ações de transição de gestão

Destinatário	Quantidade	%
Dirigentes e técnicos das secretarias de educação	5	50%
Prefeitos(as) eleitos(as) e novos DMEs	3	30%
Todos os educadores de cada município, profissionais da rede e da secretaria, comunidade e candidatos	2	20%
Total	10	100%

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em linhas gerais, observou-se, com base nas respostas obtidas, que a tomada de decisão para realizar as ações de transição surge a partir de problemas vivenciados em outros processos de transição; por iniciativa de uma liderança ou do grupo gestor ou ainda por indução/ fomento de instituições do terceiro setor e organizações apoiadoras. Ainda sobre a decisão a respeito das ações de transição, constatou-se também que ela costuma ser tomada, principalmente, pelos próprios DMEs e técnicos. A maioria dos respondentes mencionou que as ações realizadas visam manter o funcionamento e dar continuidade às atividades desenvolvidas, mas também indicaram a importância do

registro das realizações no período e da garantia de uma Educação com equidade e qualidade.

Considerando a diversidade de atores que permeia o contexto das iniciativas de colaboração – ainda que sem envolvimento direto – a pesquisa buscou compreender o grau de envolvimento de cada grupo de atores no processo de realização das ações de transição, na ótica dos pontos focais respondentes do questionário (Tabela 4).

Tabela 4 – Grau de envolvimento, por atores, em %

Grau de envolvimento	Prefeitos	DME integrantes das iniciativas	Grupo gestor da iniciativa	Equipes técnicas das secretarias	Contadores ou responsáveis das áreas financeira e contábil das prefeituras	Setor de compras das prefeituras	Setor de pessoal das prefeituras	Outros atores da CT, ADE, Fórum ou Colegiado
Nenhum	40	10	0	0	30	60	70	30
Baixo	30	0	0	20	70	30	30	40
Médio	30	60	30	40	0	10	0	10
Alto	0	30	70	40	0	0	0	20

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Como revela a Tabela 4, o envolvimento dos atores técnicos e políticos para desenvolver as ações de transição revelou-se bastante assimétrico. Enquanto a participação dos(as) prefeitos(as) foi caracterizada como baixa ou inexistente em 70% dos casos, e média, em 30%; os dirigentes se destacaram, com 90% de envolvimento médio ou alto. Com relação ao grupo gestor das iniciativas de colaboração, segundo os entrevistados, 100% foram indicados como de envolvimento médio ou alto; e 80% das equipes técnicas tiveram envolvimento médio e alto. Importante registrar que, embora não seja prevista a participação dos chefes do Executivo no funcionamento

dos ADEs, o envolvimento desses atores pode se estabelecer, inclusive, pode ser uma oportunidade para garantir sua continuidade.

Contatou-se ainda que os contadores, profissionais dos setores de compras e de pessoal, foram indicados como o grupo de atores com os menores níveis de envolvimento com as ações de transição, e nenhum deles apresenta alta colaboração. Os contadores das áreas de finanças são classificados com baixo envolvimento em 70% dos casos, e o setor de compras não possui envolvimento em 60% das vezes. Quanto ao departamento de pessoal, o envolvimento é nulo em 70% dos processos. Esses dados mostram pouca articulação com atores das áreas-meio da prefeitura ou dos próprios organismos de colaboração.

Todos os respondentes afirmaram enfrentar dificuldades para realizar ações de transição, com exceção do ADE dos Guarás, sendo as principais:

- Processo de mobilização de todos os DMEs, prefeitos em exercício e dos recém-eleitos;
- Obstáculos surgidos com a pandemia de Covid-19 (2020/2021);
- Mudanças nas equipes das secretarias no decorrer do mandato; e
- Ajustes políticos e demora na indicação dos novos gestores.

Em adição ao exposto, dos respondentes, cinco apontaram que as dificuldades surgem antes das eleições municipais (56% dos que identificaram dificuldades), e quatro após esse período (44%).

Para todos os respondentes, apesar da diversidade constatada, as ações para promover a transição contribuíram essencialmente com:

- Aumento da integração dos novos dirigentes;
- Continuidade das políticas;
- Envolvimento dos novos(as) prefeitos(as);
- Continuidade da participação dos municípios na iniciativa de colaboração mesmo com as mudanças;
- Despertar de sentimento de pertencimento ao território, de responsabilidade com o que é público e de manutenção do que já é desenvolvido; e
- Maior responsabilidade dos DMEs com a gestão da educação.

Com base nos resultados apresentados, essa fase da pesquisa mostrou que ações de transição ainda são recentes nas iniciativas de colaboração intermunicipal, mas há uma diversidade de ações desenvolvidas para promover a transição de gestão: Carta de Princípios incorporando orientação à realização de transição; inclusão de outros atores – além dos DMEs – na estrutura de governança da iniciativa; realização de reuniões ou vistas de sensibilização e acolhimento às novas equipes na transição de gestão ou durante o mandato; sistematização de informações sobre a gestão na ferramenta Memorial de Gestão do Conviva; e mobilização continuada da comunidade escolar. Essas ações envolvem complexidades distintas.

Os respondentes apontaram desafios, diversas oportunidades e pontos positivos que podem ser explorados pelas iniciativas. Também foi identificado que essas ações estão focadas nos dirigentes municipais e técnicos da Secretaria de Educação, com pouca interface com outros atores municipais e regionais.

A seguir são apresentados os relatos das experiências das quatro iniciativas selecionadas.

RELATOS DE EXPERIÊNCIAS

Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 – ADE GE5

Histórico

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 (ADE GE5), localizado no Piauí, envolve cinco municípios de pequeno porte com características sociais e econômicas semelhantes – Barra d’Alcântara, Elesbão Veloso, Francinópolis, Tanque do Piauí e Várzea Grande – totalizando 31.033 habitantes no território (Tabela 5).

Tabela 5 – Municípios participantes do ADE e suas respectivas populações

Município	População
Barra d’Alcântara	3.952
Elesbão Veloso	14.575
Francinópolis	5.347
Tanque do Piauí	2.773
Várzea Grande	4.386
Total	31.033

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A constituição do ADE está atrelada à evolução do desempenho em matemática dos alunos do município de Tanque do Piauí. Os resultados chamaram a atenção do Movimento Todos pela Educação e gerou um convite, em 2014, para que o secretário municipal de educação apresentasse um relato de sua experiência no I Seminário de Educação do Noroeste Paulista, organizado pelo ADE Noroeste Paulista (RCIE, 2020).

No evento, o secretário conheceu experiências dos ADEs e identificou uma oportunidade que poderia ser adotada no estado do Piauí para promover ações conjuntas, superar desafios comuns e contribuir para a construção de políticas educacionais efetivas. Os municípios do entorno de Tanque do Piauí foram contatados e, desde então, passaram a atuar, por meio do Grupo Educacional (GE) 5 que, em 2014, transformou-se no ADE GE5.

O ADE GE5 busca, segundo a sua Carta de Compromissos e Princípios, “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 GE5, 2021).

Segundo essa mesma carta, a estrutura do ADE GE5 é composta pelas seguintes instâncias: Plenária; Coordenação Executiva; e Comissões de Trabalho. A Plenária é a instância máxima de decisão e todos os membros participam. A Coordenação Executiva foi concebida para ser exercida por quatro anos, e cada dirigente municipal de educação (DME) assume uma das funções: coordenador-geral, coordenador adjunto, secretário-geral e adjunto e diretor-executivo. Para operacionalizar a Coordenação Executiva, foi criada a figura do técnico adjunto, e os DMEs são denominados “membros”, que assumem as demais funções. Inicialmente, apenas os dirigentes participavam, mas, em 2019, foi deliberada a possibilidade de participação de antigos dirigentes na coordenação.

Nesse arranjo, também é incentivada a participação de um ou dois técnicos de cada secretaria municipal nas reuniões e nas atividades com os dirigentes.

O ADE é representado pelos prefeitos, DMEs, servidores municipais indicados pelos municípios e representantes de outras instituições governamentais, não governamentais e da sociedade civil organizada, que tenham interesse no desenvolvimento da Educação (ADE, 2021, p. 1). Entretanto, o núcleo gestor é formado pelos atuais DMEs.

A primeira e mais significativa ação, realizada de forma colaborativa, são os Jogos Estudantis Regionais, no território do ADE GE5. Os Jogos foram iniciados em 2015 e promoveram, de acordo com o coordenador geral do ADE, a democratização do esporte – especialmente do atletismo e futsal – bem como a integração regional. A visibilidade dessa ação, segundo esse entrevistado, permitiu que outras ações de educação fossem desenvolvidas.

O ADE possui um Plano de Desenvolvimento da Educação e realiza atividades de formação pedagógica para melhorar o aprendizado dos alunos (fóruns de educação infantil; formação de gestores educacionais e de professores, referentes à Prova Brasil, alfabetização, ao Ideb, entre outras).

Atualmente, o ADE mantém parceria com a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (RCIE), iniciativa que possibilita aos DMEs de pequenos municípios terem acesso às formações qualificadas e se profissionalizarem. A participação nessa rede dá visibilidade ao Arranjo e é vista, pelos entrevistados, como uma parceria que “abre portas”: todos os membros do ADE GE5 passaram, em forma de rodízio, por alguma atividade promovida pela RCIE. A troca de experiências com outras iniciativas de colaboração em encontros da Rede e o apoio dado são evidenciados na fala de quatro entrevistados. O Arranjo também conta com o apoio do Itaú Social em orientações e assessorias, com destaque para ações voltadas ao período da pandemia e retomada das atividades presenciais nas redes de ensino.

Transição de gestão no ADE GE5

A transição de gestão está expressa na Carta de Compromissos e Princípios de atuação do Arranjo desde a sua criação, com foco na continuidade da iniciativa:

[...] todos os municípios que aderirem ao Plano Educacional de Desenvolvimento da Educação do GE5 – PDE são convocados a se comprometerem com a continuidade e valorização desta importante e inovadora iniciativa de constituição deste solidário Plano Educacional de Desenvolvimento da Educação do GE5 e também são informados de que, para cada ação ou conjunto de ações específicas que forem determinadas, quando necessário, poderá ser firmado convênio específico, com plano de trabalho definindo as atividades a serem executadas e as mútuas obrigações e cada entidade participante. O compromisso ora assumido, objetiva tão somente garantir a continuidade desse trabalho educacional iniciado pelo conjunto dos municípios envolvidos valorizando esse trabalho solidário e almejando os melhores resultados educacionais de excelência para todos e cada um dos munícipes detentores de direitos aos serviços de qualidade na Educação Básica. (ADE GE5, 2021, p. 6, grifos nossos).

Esse compromisso com a continuidade do ADE, a qualidade da educação e o trabalho coletivo é materializado de diversas formas. Os membros do ADE realizam, desde 2016, diversas ações para garantir a continuidade da iniciativa; a integração dos novos DMEs e a criação de um clima organizacional favorável à colaboração intermunicipal. Essas ações visam minimizar os efeitos das mudanças de prefeitos e dirigentes no Arranjo.

No início de cada mandato, há um trabalho de acolhimento e apresentação do ADE aos novos DMEs e prefeitos. No primeiro ano do mandato, há sensibilização sobre a importância do ADE para a melhoria da educação e as ações pactuadas para o ano.

Primeiramente, os membros do ADE acolhem os novos DMEs no início do mandato, ou ao longo do mandato, quando ocorrem alternâncias de dirigentes. Sempre um membro do ADE entra em contato com o novo dirigente¹⁴, apresenta o ADE GE5, a importância do trabalho cooperativo e o convida para participar da iniciativa. Em caso de manifestação positiva, é então inserido em um grupo de WhatsApp e, posteriormente, convidado para as reuniões mensais presenciais e outras remotas.

No grupo, busca-se a sua recepção, a troca de experiências entre os DMEs, debates sobre problemas comuns e o apoio na tomada de decisões das novas gestões. Há um apoio maior para municípios que não realizaram a transição na educação ou estão com um novo DME que nunca exerceu funções de gestão. Os membros do ADE desempenham uma função de integração e orientação, criando uma relação simbiótica entre os dirigentes e o Arranjo.

No processo de acolhimento inicial, são realizadas visitas aos municípios e um contato direto com o DME, esclarecendo dúvidas sobre a iniciativa de colaboração. É apresentado, para o dirigente a Carta de Compromisso, para que ele se aproprie das concepções do ADE. Nessas visitas, também podem ser contatados os prefeitos e as equipes técnicas das secretarias. Todos os dirigentes são convidados para uma reunião presencial com pauta específica, e um dos tópicos é o papel do ADE, suas ações e metas estabelecidas.

Após essa mobilização, há um segundo momento no qual todos os prefeitos, secretários e técnicos das secretarias são convidados para

14. Muitos dirigentes são servidores da rede e já participaram de alguma atividade do ADE, como formação ou jogos regionais, mas sem saber que foram desenvolvidas pelo Arranjo.

a leitura da Carta e a sua assinatura pelos chefes do Executivo¹⁵. Essa ação é um evento político para reforçar o compromisso com o ADE. Essa pactuação ocorre no início do ano letivo, em um processo de formação para os professores das redes municipais. Segundo um membro do ADE: “Nunca houve de um (prefeito) dizer que não ia assinar”. A Carta é atualizada a cada gestão pelos membros do ADE, de forma a criar uma cultura de pactuação.

Visando à melhoria da qualidade da Educação, a interação entre os municípios e a continuidade das ações, os técnicos das secretarias são convidados para participarem das atividades e de reuniões técnicas em um terceiro momento. Realizam discussões sobre agricultura familiar, processos de aprendizagem, alimentação escolar, funcionamento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), entre outros temas. É incentivada a troca de experiências entre os municípios, destacando aquelas que geraram melhores resultados na aprendizagem. Dessa forma, buscam democratizar as relações e socializar as experiências nos municípios e no próprio Arranjo, dando voz a todos.

Segundo um dos membros do ADE, essa valorização da equipe faz com que os princípios do Arranjo comecem a ser incorporados nas redes municipais, uma vez que a participação dos técnicos com os secretários facilita a continuidade das ações do ADE e fortalece os processos de transição de governo. Desse modo, ampliam o comprometimento de outros atores com o Arranjo.

O acolhimento dos DMEs também é realizado quando há mudança no próprio mandato. Sempre algum membro faz o acolhimento e apresenta o Arranjo e seus resultados.

15. Em 2016, o coordenador geral do ADE também manteve contato com os candidatos a prefeito para informar sobre o ADE. Mas não foi possível esse contato em 2020, em função da pandemia de Covid-19.

Tivemos várias mudanças de secretário, mas a coisa é tão bem trabalhada que saía um secretário, a gente trazia (o outro) para a reunião, mostrava qual era o trabalho, a partir dali já engajava (o novo). Mudava o secretário de outra cidade, do mesmo jeito [...] ficou um trabalho que foi para além (coordenador geral do ADE, 2020).

Segundo os entrevistados, não se verifica mudança de todos os DMEs do território de uma só vez. Assim, aqueles que permanecem têm um papel fundamental para garantir a continuidade do ADE e promover a interação e integração dos novos membros.

Os entrevistados mencionaram que as ações anteriormente descritas para garantir a transição não envolvem recursos financeiros, e sim de pessoal, para a mobilização e articulação dos atores regionais.

A continuidade das ações do ADE GE5 passa também pelas principais ações executadas, ou seja, a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação e a realização dos Jogos Regionais. O Plano estabelece metas de atuação e a “possibilidade de ter a continuidade das ações em educação, independentemente de quem esteja na administração” (Membro do ADE, 2020). Entre as ações do Plano, estão as formações realizadas de forma compartilhada. Quando as atividades previstas requerem a contratação de um profissional ou serviço, os valores são custeados igualmente entre os municípios. As formações são uma maneira de os profissionais das redes terem contato com o ADE (Membro do ADE, 2020).

Em 2015, ocorreu a primeira edição dos Jogos Regionais, uma ação esportiva e cultural promovida pelo ADE de mobilização da comunidade, que é considerada destaque por todos os entrevistados. A cada edição, são envolvidos de 800 a 1.000 pessoas (3% da população do território): participam da ação alunos da rede municipal,

prefeitos, DMEs, professores, familiares e a comunidade. Como foi dito por um entrevistado: “É como a Copa do Mundo aqui”; “é como a Olimpíada”.

Os Jogos Regionais são realizados anualmente, e a sede é itinerante entre os municípios do ADE. Os Jogos são considerados para os membros do ADE como destaque não apenas no território do ADE, mas no estado, e um exemplo disso foi a seleção de uma das participantes como jogadora da Seleção Brasileira de Futsal.

Diante da percepção de sua importância para o território, pode-se considerar que sua realização está relacionada à continuidade do ADE. Os Jogos, segundo o coordenador geral do ADE, promovem a integração entre os dirigentes e possibilita que “elaborem outras ações conjuntas” para a melhoria da aprendizagem (Membro do ADE, 2020): “A partir da prática esportiva, também pode trabalhar o processo pedagógico [...] aproxima os municípios” (Membro do ADE, 2020).

A sua realização é vista também como um canal de fortalecimento da identidade regional, uma vez que é um instrumento que dá visibilidade ao Arranjo e auxilia a “garantir a continuidade do grupo” (Membro do ADE, 2020). Os alunos demandam os Jogos aos professores, que falam com os diretores, depois com os secretários e com os prefeitos: esse ciclo de solicitações da sociedade para a sua realização reforça a atuação do ADE.

Outra ação para fortalecer a continuidade das gestões que têm repercussão no ADE são as formações promovidas pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e as orientações para o preenchimento do Memorial de Gestão da plataforma Conviva Educação. Na transição da gestão de 2016/2017, os municípios não se prepararam para a ocasião, enquanto na gestão de 2020/2021, a equipe do ADE, em conjunto com a Undime, incentivou a elaboração do Memorial e dois municípios (40% dos membros) preencheram os

documentos: Francinópolis e Barra de Alcântara. A sistematização da gestão, segundo um dos membros do ADE entrevistado, possibilitou uma reflexão sobre as ações locais desenvolvidas e é uma forma de garantir a continuidade das ações no âmbito local, que têm reflexo no ADE. Também foi mencionado, nas entrevistas, que as formações realizadas pela RCIE, sobre transição de gestão, começaram a inserir nas agendas locais a importância de processos de transição.

As ações iniciais de transição de governo foram idealizadas pelo coordenador geral do ADE e não contavam com o apoio de outras organizações. Atualmente, a equipe sente-se mais fortalecida com o apoio que a RCIE, o Itaú Social e a Undime desenvolveram com relação ao tema. Um exemplo que mostra o amadurecimento da equipe do ADE é que o coordenador geral se afastou para participar da eleição de 2020, mas outro membro foi preparado para assumir as suas funções, com discussão entre todos os membros do grupo gestor do ADE. Quando as atividades previstas exigem recursos financeiros, os prefeitos devem validar o investimento, e o valor é dividido igualmente entre os municípios.

O processo de comunicação interna entre os membros do ADE ocorre por meio dos grupos de WhatsApp. Há ações pontuais de divulgação nos sites das prefeituras participantes, mas “sem uma diretriz de criação de identidade regional” (Membro do ADE, 2020).

Para a gestão 2021, a equipe do ADE GE5 previu a elaboração de uma cartilha com as ações desenvolvidas no último mandato para distribuir nas visitas aos novos prefeitos e dirigentes.

Resultados

Um resultado observado por vários entrevistados é o engajamento e compromisso dos DMEs com o ADE. A forma de acolhimento inicial da equipe aos novos dirigentes é valorizada pelos entrevistados que não tiveram a transição de gestão em seus municípios. O apoio inicial em reuniões e nos grupos de discussão gera um comprometimento dos novos gestores com o Arranjo:

Em cidade pequena infelizmente tem aquelas “picuinhas” das políticas partidárias [...] é muito difícil o secretário quando sai, querer deixar para o outro que vai entrar, a não ser que ele seja do mesmo partido [...] entrei totalmente perdida [...] não tinha experiência enquanto gestora, a não ser enquanto coordenadora pedagógica de uma única escola pequenininha. Eu não tive uma transição a respeito de nada. Eu fui aprendendo “na bruta” como diz aqui “aos trancos e barrancos” [...] qualquer dúvida que eu tinha eu só precisava colocar no grupo (de WhatsApp do ADE) que logo vinha uma enxurrada de soluções [...] quando eles não sabiam me davam um norte para buscar a solução [...] eu só tenho gratidão [...] a minha gestão foi devido ao apoio do GE5. A força, a dedicação, o não deixar a gente errar por besteira. Sempre tinha algo a dizer de positivo, um incentivo, uma orientação [...] (Membro do ADE, 2020, grifos nossos).

Outro entrevistado destaca que, quando assumiu a secretaria, teve muita dificuldade, e “encontrar o apoio de outros municípios [no ADE] foi uma luz”. Menciona, ainda, que participou de diversas ações no Arranjo enquanto DME, o que permitiu o seu desenvolvimento e o trabalho cooperado:

A gente foi percebendo enquanto gestão que a coletividade e o trabalho de forma regionalizada estavam favorecendo a gente enquanto dirigente, e isso começou a ganhar força à medida que a gente conseguia diminuir despesas (para o município) com a participação dos municípios (em ações conjuntas). (Membro do ADE, 2020).

Com base nas entrevistas, pode-se observar que o acolhimento inicial, as pactuações anuais com a Carta, as formações e os jogos regionais têm gerado um sentimento de pertencimento aos membros do ADE. As entrevistas revelam um aprendizado coletivo, comprometimento com o grupo e com o trabalho desenvolvido na busca de soluções para os problemas do território. Antigos DMEs, mesmo não estando mais em seus cargos, participam e continuam a contribuir com o ADE por se identificarem com a importância do trabalho colaborativo.

É reconhecida a condução inicial do coordenador geral que criou o ADE, mas, ao mesmo tempo, os entrevistados mencionam que são dados espaço e voz para a participação dos outros membros e para o surgimento de novas lideranças. Inclusive, dois entrevistados citam o crescimento profissional que o trabalho colaborativo está promovendo:

Sempre demos espaço para democratizar essa participação. Não centralizar [...] só no meu município [...] não centralizar só na minha pessoa. Sempre que tinha uma oportunidade coloco: vocês falem. Alguns diziam: não quero falar não, deixe só tu falar. Eu não vou falar, quem tem que falar são vocês. Isto foi trazendo as pessoas para dentro do processo: os outros secretários e os outros técnicos da secretaria. A gente tem muito a avançar ainda [...] A gente tem conseguido sobreviver mesmo com a mudança de gestão. Só no município nosso

já teve a mudança de quatro secretários [...]. Todos deram continuidade dentro do ADE, todos participaram das atividades, se engajaram. Da mesma forma aconteceu nos municípios¹⁶ (coordenador geral do ADE, 2020).

A participação na RCIE também é vista como uma contribuição para a manutenção do ADE. Além da visibilidade gerada, há o fortalecimento dos DMEs com as formações e troca de experiências com outras iniciativas de colaboração. Ao fortalecer os ADEs, a Rede também se fortalece:

[...] os representantes, os líderes. Um líder formando outro líder compartilhando essas ações [...] isto tem sido muito significativo e eu percebo que tem gerado um maior engajamento. Quanto mais pessoas entendem, quando mais pessoas compartilham esta missão da educação, que é uma missão agora coletiva [...] a gente vai superar as dificuldades (Membro do ADE, 2020).

O trabalho do ADE busca ainda apoiar os municípios na melhoria dos indicadores de desempenho nos municípios (Tabela 6). Segundo os entrevistados, trabalhar de forma colaborativa possibilitou analisar de forma coletiva os indicadores educacionais, com base em dados, além de levar capacitações de qualidade sobre a Prova Brasil para a região. Segundo um entrevistado, o custo dessas formações inviabilizaria sua realização por um único município. Essas ações de formação continuada vão consolidando o Arranjo e contribuem para a sua continuidade em mudanças de mandato.

16. Apenas em Francinópolis não houve mudança de dirigente desde a criação do ADE.

Tabela 6 – Ideb das redes municipais dos municípios participantes do ADE GE5

Municípios	4ª série/5º ano				8ª série/9º ano			
	2015	2017	2019	% 2015 – 2019	2015	2017	2019	% 2015 – 2019
Barra d'Alcântara	4,8	4,6	4,9	2,08	4,5	4	4,1	-8,89
Elesbão Veloso	3,7	3,8	5,4	45,95	–	4,2	4,5	–
Francinópolis	4,1	4,6	5,1	24,39	3,8	4,4	NI	–
Tanque do Piauí	5,8	6,3	5,5	-5,17	4	4,7	4,2	5,00
Várzea Grande	4,2	4,3	4,7	11,90	4	3,1	4,2	5,00
Piauí	4,9	5,3	5,7	16,33	4,2	4,5	5	19,05
Brasil	5,5	5,8	5,9	7,27	4,5	4,7	4,9	8,89

Fonte: Inep (2020).

NI: Número de participantes no Saeb insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb cuja meta foi atingida.

Entretanto, ainda é necessário aprimoramento do processo de aprendizagem, em especial, no Ensino Fundamental 2. Conforme menciona um entrevistado, um desafio a ser enfrentado na região é o fluxo escolar, que impacta nos indicadores de desempenho.

Desafios

O ADE GE5 é uma iniciativa ainda recente, e foi identificada a necessidade de trabalhar a comunicação e sua divulgação para toda a comunidade do território ou mesmo do estado do Piauí. As ações pontuais de divulgação nos sites das prefeituras são pouco frequentes e “não promovem a divulgação do trabalho colaborativo” (Membro do ADE, 2020). Muitos munícipes ou servidores só conhecem os Jogos Regionais, mas não sabem que é uma iniciativa do Arranjo.

Nessa linha, é importante divulgar os ganhos coletivos de qualidade e de custos obtidos para romper com a resistência de parte da comunidade escolar, em especial, quando são realizadas capacitações regionais e não locais.

Outro desafio refere-se aos recursos necessários para viabilizar uma educação de qualidade. As competências municipais na área – Educação Infantil e Ensino Fundamental – exigem equipes técnicas e recursos que nem sempre todas as localidades dispõem. Um dos entrevistados menciona que os arranjos deveriam contar com apoios técnico e financeiro dos estados e da União e que essa ação poderia melhorar o regime de colaboração e a continuidade dessas iniciativas. Os municípios do Arranjo são pequenos, e os DMEs exercem diversas atividades da sua própria secretaria, o que dificulta dedicação específica ao ADE, mas mesmo nessas circunstâncias muitas ações têm andamento.

Apesar de estarem em busca da identidade regional, observa-se, ainda como fragilidade, a resistência de parte dos professores para elaborar um currículo regional.

Um desafio identificado é a mobilização dos atores envolvidos com Educação, principalmente prefeitos. Entrevistados destacam que os chefes do Executivo participam de grandes eventos (assinatura da Carta, Jogos Regionais, abertura de uma formação), mas pouco se envolvem com as ações de melhoria da Educação, atitude esta que, na ótica dos entrevistados, poderia ser aprimorada.

Observa-se, ainda, pouca mobilização dos servidores municipais da Educação. Há ações ou formações com os profissionais de Educação Física – em função dos Jogos Regionais – e com nutricionistas, mas pontuais, em especial, nas formações. Ainda é preciso que as ações do ADE permeiem toda a rede municipal. Aliás, um entrevistado apontou a necessidade de profissionalizar as equipes municipais, criando cargos de coordenadores para que façam a interface das discussões realizadas no ADE com os professores.

Ainda é necessário um suporte técnico permanente aos gestores e professores, mas essa ação não tem financiamento, o que leva os municípios a investirem seus orçamentos em ações coletivas, mas não

na frequência e intensidade que as redes municipais necessitam para garantir a aprendizagem na idade certa para todos os alunos das redes municipais.

A pandemia propiciou que as interações entre os gestores se concentrassem na modalidade remota. As equipes já utilizavam grupos virtuais para se comunicar, mas o novo cenário tornou necessário que o ADE elaborasse novas estratégias para viabilizar a articulação e integração das novas equipes.

Considerações

O ADE GE5 realiza diversas ações para garantir a continuidade do Arranjo e a interação entre os seus membros. Há experiências realizadas de alternância de poder em decorrência dos processos eleitorais e na transição dentro do mandato. Na sua institucionalização, a Carta de Compromissos e Princípios já trata do tema da transição. Além disso, desde o início de um novo mandato, ou em transições durante a gestão, há reuniões de sensibilização e acolhimento a candidatos, prefeitos (re)eleitos e novos DMEs; visita aos municípios e criação de grupos em redes sociais para troca de informações. Essa fase é vital para criar um sentimento de pertencimento ao território do ADE. Durante toda a gestão, a articulação cria laços de confiança entre os membros, acima das disputas político-partidárias, em busca da solução coletiva para os problemas educacionais da região.

A coordenação do ADE busca dar voz a todos os membros, o que permitiu que diversos dirigentes se sentissem incluídos e assumissem um protagonismo no trabalho colaborativo. Mesmo aqueles que não são mais DMEs continuam atuando no ADE, apontando para uma articulação forte entre os dirigentes e atores educacionais. Na transição, os dirigentes mantidos em seus cargos promovem a integração dos novos membros e a continuidade do ADE.

Visando garantir a continuidade da iniciativa de colaboração, o ADE foi, no decorrer de sua implementação, envolvendo outros atores, além dos DMEs, na estrutura: técnicos, ex-secretários e outros profissionais passaram a participar das ações, criando uma rede de colaboração entre os atores municipais. Entretanto, o ponto forte destacado por todos os entrevistados é a mobilização continuada da comunidade escolar por meio dos Jogos Regionais. A equipe do Arranjo entende que essa ação, por causa de sua repercussão na comunidade escolar, é a forma de garantir a continuidade da iniciativa.

Para além dos êxitos repertoriados, ainda há desafios a serem enfrentados, como a mobilização de todos os atores, em especial dos prefeitos; a criação de um processo de comunicação para que as pessoas conheçam o ADE; ações desenvolvidas em busca de novas formas de financiamento para viabilizar as capacitações continuadas necessárias; entre outras iniciativas.

Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Municípios da Grande Florianópolis – ADE Granfpolis

Histórico

Historicamente, o estado de Santa Catarina tem como uma de suas características político-territoriais o associativismo municipal. Inicialmente, as associações intermunicipais objetivavam representar os entes locais perante os governos estadual e federal. No entanto, a partir da década de 1960, aos poucos, essas associações passaram a se estruturar e prestar serviços técnicos aos seus municípios (MARQUES; DIAS, 2003).

Fundada em 1969, a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis) tem em sua gênese a promoção do desenvolvimento integrado da região, combinada com a prestação

de serviços às localidades que a constituem. Composta por 22 municípios, que somam 1.229.335 habitantes (Tabela 7), a associação é assim estruturada: Assembleia Geral, composta por prefeitos ou vice-prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; Conselho Executivo que, com o presidente da Associação e as diretorias, faz a gestão administrativa; Conselho Fiscal, composto por três membros eleitos da Assembleia, com a responsabilidade de examinar as contas anuais; e Assessorias Técnicas, responsáveis por assessorar e coordenar os municípios em áreas diversas que, em 2020, eram: assistência social; comunicação; contadores e controladores internos; defesa civil; educação; gestores municipais de convênios; habitação; regularização fundiária e direito à cidade; Instância de Governança da Região Turística da Grande Florianópolis (IGRTUR/GF); procuradores e advogados municipais; e políticas culturais (GRANFPOLIS, 2016).

Tabela 7 – Municípios participantes do ADE Granfpolis e da Associação e suas respectivas populações

Município	População estimada (2020)	Município	População estimada (2020)
Águas Mornas	6.559	Major Gercino	3.454
Alfredo Wagner	10.086	Nova Trento	14.782
Angelina	4.743	Palhoça	175.272
Anitápolis	3.228	Paulo Lopes	7.569
Antônio Carlos	8.613	Rancho Queimado	2.887
Biguaçu	69.486	Santo Amaro da Imperatriz	23.579
Canelinha	12.398	São Bonifácio	2.814
Florianópolis	508.826	São João Batista	38.583
Governador Celso Ramos*	14.606	São José	250.181
Garopaba	23.579	São Pedro de Alcântara	5.935
Leoberto Leal	3.000	Tijucas	39.155
População total da Associação			1.229.335
População total do ADE			1.214.729

*Município não integrante do ADE

Fonte: RCIE, 2020; IBGE Cidades, 2020. Elaboração própria.

A Granfpolis foi a primeira associação de Santa Catarina a incluir um assessor exclusivo para a Educação. Segundo o assessor de Assuntos Educacionais da instituição, no ano de 2004, a política de municipalização da educação, iniciada nos anos 2000, gerou a necessidade de se trabalhar a temática. Desde então, estabeleceu-se na associação um colegiado que congrega os Dirigentes Municipais de Educação (DMEs) associados que, em parceria com a equipe técnica da associação, assessora os municípios. De acordo com um dos DMEs do colegiado, nesse fórum, são definidas as orientações sobre o funcionamento das secretarias e compartilhadas informações sobre políticas educacionais, como esclarecimentos a respeito dos programas federais e estaduais, leis e dados de interesse, que causam impacto na gestão da educação.

Em função do trabalho realizado na área da Educação, a Granfpolis foi, em 2014, procurada pelo Instituto Positivo, que iniciava seus trabalhos voltados à disseminação do regime de colaboração, enquanto prática de gestão: as características associativistas e o trabalho coletivo já desenvolvido foi considerado um diferencial da Associação. Além disso, como relatado por um dos entrevistados, os municípios buscavam a melhoria da qualidade da educação pública, e desse modo o encontro com o Instituto Positivo foi oportuno, uma vez que a instituição procurava um parceiro para atuar de maneira colaborativa em prol da educação (ABRUCIO, 2017).

O Instituto apresentou a proposta em reunião do colegiado de Educação e, posteriormente, aos DMEs, prefeitos e lideranças da Associação, que consistia em:

[...] compromisso de apoiar as secretarias municipais de educação a implantarem um modelo estratégico de cooperação, por meio do programa de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que estimula a construção e o monitoramento de um plano de ação conjunta, voltado à troca de experiências e à melhoria da qualidade da educação. (INSTITUTO POSITIVO, 2015, p. 1).

De acordo com um dos DMEs membros do ADE, a proposta de Arranjo trouxe uma nova expectativa para a atuação colaborativa na educação, pois oportunizou a atuação conjunta voltada à melhoria da qualidade da educação de maneira regional, algo que o colegiado da Associação ainda não realizava.

Dessa forma, após firmado o compromisso de estabelecer o ADE da Granfpolis, o passo seguinte consistiu na elaboração de um diagnóstico da educação nos municípios e, com os resultados, o grupo definiu as prioridades e metas de atuação. Fundado em julho de 2015, o ADE Granfpolis passou a atuar em sinergia com a Associação de Municípios, tornando-se responsável pelo olhar regional da Educação, voltado à melhoria da qualidade do ensino por meio do regime de colaboração.

O colegiado da Associação, por sua vez, manteve suas atividades, com foco específico na gestão da área educacional. A diferença de atuação do colegiado para o ADE é, de acordo com um dos entrevistados, que o primeiro se concentra em ações de âmbito municipal e assuntos mais ligados à esfera política, enquanto o ADE olha para o desenvolvimento regional da Educação, com foco na melhoria da qualidade educacional e promoção de ações e programas voltados ao desenvolvimento pedagógico.

Em 2020, integravam o ADE Granfpolis 21 municípios (Tabela 7), que somam 1.214.729 habitantes. O município Governador Celso Ramos faz parte da Associação, mas não participa do Arranjo. O ADE é composto pelos DMEs, dentre os quais três são eleitos líderes, e suas equipes técnicas. Os líderes do ADE foram escolhidos pelos pares por suas experiências de gestão.

A governança do ADE conta com as parcerias da Associação da Granfpolis e do Instituto Positivo. A associação, além de ser uma organização formalizada e institucionalizada, que acolhe o ADE, também atua como articuladora dos municípios e disponibiliza

dois profissionais para apoiar a realização das atividades do Arranjo. O Instituto Positivo atua como facilitador e mentor técnico, disponibilizando equipe e tempo de acompanhamento das ações, bem como uma profissional que apoia a divulgação do ADE.

Além disso, o ADE mantém outras parcerias, como programas de aceleração da alfabetização e correção de fluxo escolar do Instituto Ayrton Senna e a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, iniciativa do Itaú Social, para incentivar o regime de colaboração na educação.

Transição de gestão no ADE Granfpolis

Como já destacado no capítulo introdutório, para garantir a continuidade do ADE, bem como de outras formas de colaboração, é preciso cuidar, dentre outros fatores, da sobrevivência das atividades promovidas frente às mudanças impostas na dinâmica do setor público. Assim, o ADE Granfpolis promove ações pensando na transição de governo, que consiste na alternância de poder em decorrência dos ciclos eleitorais e que, por consequência, afeta o ADE; e na transição dentro do mandato, que corresponde às alternâncias de equipes nas Secretarias de Educação ao longo de um mandato.

As ações de transição nas gestões municipais estão diretamente relacionadas à continuidade do ADE, pois o sucesso representa o prosseguimento do trabalho realizado, mesmo em meio à alternância de poder: “Se cada mandato for um reinício, nunca alcançaremos a qualidade da educação na região. A gente precisa de continuidade” (Líder do ADE, 2020).

Dessa forma, pensando na manutenção das ações, o ADE iniciou em 2016 um processo para estruturar a transição de gestão. Apesar de recente, o Arranjo contava com gestores municipais experientes, além da expertise de mais de 40 anos da Associação Granfpolis, defensora e praticante de ações na transição de gestão.

A Associação já realizava a recepção aos novos prefeitos para apresentar suas atividades. Dessa forma, visando minimizar os efeitos das trocas de prefeitos e seus DMEs, em 2016, o Arranjo atuou com a Associação nesse processo de sensibilização e recepção dos novos gestores.

Nessa primeira ação voltada à transição de gestão do ADE, durante a apresentação do colegiado de Educação aos novos chefes do executivo, as lideranças do Arranjo detalharam quais seriam as ações e metas estabelecidas para a nova estrutura. Além disso, elaboraram um relatório sobre as realizações e as propostas para a educação na região, para que, quando definidos os novos DMEs, fosse possível apresentar os trabalhos, o plano de atuação e as metas pactuadas.

Em parceria com a associação, o Arranjo buscou, na transição de 2016 para 2017, criar um ciclo virtuoso de acolhida e um ambiente seguro para a troca de experiências e debate de problemas comuns entre os novos DMEs. Foram criados grupos de WhatsApp e organizadas reuniões periódicas; o principal objetivo desses canais era permitir que os novos dirigentes pudessem entender o funcionamento do ADE e tirar dúvidas sobre a gestão da educação – principalmente aqueles com menos experiência de gestão.

De acordo com um dos líderes entrevistados, outro fator importante para que o ADE tenha perenidade é a garantia de que os municípios, independentemente de seus DMEs e prefeitos, conheçam o trabalho do Arranjo e estejam comprometidos com suas ações. Nesse sentido, é incentivado que “todos os integrantes da equipe técnica das secretarias participem [das reuniões do ADE], já que essa também é uma forma de se fazer a transição” (Líder do ADE, 2020).

Além desse incentivo, a compreensão da importância de técnicos de carreira nas Secretarias de Educação para a continuidade das políticas educacionais fez com que o Arranjo também incentivasse a realização de concursos nos municípios para que mantivessem funcionários de

carreira em seus quadros. Assim, um secretário recém-empossado, devido ao calendário eleitoral ou às trocas ao longo do mandato, pode contar com uma equipe que conhece o ADE: “A equipe da secretaria já convive com essas ações [do ADE], então o [novo] secretário já estará bem assessorado” (Líder do ADE). Assim, o ADE garante sua continuidade e participação dos municípios mesmo se houver troca de dirigentes. Em caso de mudança de DME, durante o mandato, os membros do ADE também acolhem o novo dirigente.

Transição em parceria: o papel da Associação e do ADE

A Associação Granfpolis já praticava ações de transição de gestão antes de ser criado o ADE e, com o surgimento do Arranjo, essa apresentação, na área da Educação, foi incrementada e complementada com as ações desenvolvidas naquele fórum.

Assim, entende-se que, para garantir a continuidade das ações do ADE e da colaboração intermunicipal na região, existem duas frentes de atuação. A primeira é efetivada pela Associação, que identifica os novos chefes do executivo e apresenta o trabalho que desenvolve. Nessa primeira reunião, são apresentados relatórios anuais da Associação, arcabouço legal para os prefeitos, já com alguma ênfase na Educação (como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Plano Nacional de Educação – PNE, a Base Nacional Comum Curricular – BNCC, a Lei de Diretrizes e Bases – LDB – da Educação Nacional, entre outros documentos) e o trabalho das assessorias técnicas.

Após esse primeiro momento de aproximação com os prefeitos e dirigentes de Educação já nomeados, a segunda frente é efetivada pelos representantes do ADE. A Associação informa os nomes dos novos DMEs para os líderes do ADE e todos são convidados para uma reunião. A ideia desse segundo momento é focar no Arranjo e apresentar o histórico de atuação, as principais ações, o plano

de metas, o acompanhamento de cada meta e qual o planejamento para os anos seguintes. O Instituto Positivo participa apresentando o histórico da parceria e as principais frentes de trabalho com o ADE. Caso algum dirigente não possa comparecer à reunião, o conteúdo é transmitido por meio de ligação telefônica e/ou contatos via WhatsApp.

Outros atores envolvidos no processo de transição são os vereadores, uma vez que o papel do Legislativo é fundamental para que as ações se concretizem. Nesse sentido, os líderes do ADE aproveitam as Assembleias de Prefeitos da Associação, que contam com a presença de representantes dos legislativos, para sensibilizá-los.

Por fim, como ressaltado nas entrevistas com membros da Associação e do ADE, o papel da sociedade civil também é de relevância e, ainda que de maneira mais indireta, o conhecimento das ações do ADE pela população é um dos pilares para sua continuidade. Não existe uma ação direta de disseminação do ADE à sociedade, mas os programas promovidos pelo ADE, como a formação de gestores escolares, passam a fazer parte do dia a dia das escolas. Nessa linha, a equipe de comunicação do Instituto Positivo apoia a divulgação das ações do ADE: “O Instituto [Positivo] tem uma jornalista que promove participações em rádio, blog e redes sociais da associação e sites das prefeituras” (Líder do ADE, 2020).

Desafios e aprendizados: incremento das ações de transição no ADE

Desde 2016, o ADE passou por mais de um processo de transição de gestão, o que torna possível avaliar e promover melhorias desde as ações pensadas pela primeira vez.

A transição de 2016/2017 revelou algumas fragilidades, principalmente no âmbito municipal, já que alguns DMEs não promoveram uma transição da pasta para seus sucessores: “Teve município em que

o processo de transição foi muito ruim e isso atrapalhou um pouco o nosso trabalho enquanto ADE” (Líder do ADE, 2020).

Dessa forma, ao longo do mandato de 2017 a 2020, o ADE incentivou o registro e a sistematização das ações em âmbito municipal, disseminando ferramentas, como o memorial de gestão do Conviva Educação. A Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação também promoveu, em 2020, formações sobre a transição de gestão, contribuindo para a construção de uma cultura para a continuidade das ações educacionais no âmbito do município e do ADE.

Outra fragilidade mapeada, como apontado por um dos líderes do ADE, foi a de que nem todos os municípios contavam com técnicos concursados em seu quadro de servidores. Entendendo que esses técnicos representam a memória viva das secretarias municipais e que contribuem para a continuidade das políticas educacionais, o ADE tem trabalhado, desde 2016, para que as prefeituras realizem concursos e garantam funcionários de carreira na secretaria. Além disso, é incentivado que as equipes técnicas participem de reuniões e fóruns de discussões do ADE, garantindo o engajamento e a contribuição efetiva desses servidores. Dos 21 municípios integrantes, em 2020, 18 contavam com servidores efetivos na educação em suas redes.

Outro fator importante revelado nas entrevistas foi o senso de responsabilidade e comprometimento com o grupo. O ADE conseguiu criar um ambiente que incentiva a colaboração e a troca de experiência entre seus membros a partir de uma relação de reciprocidade. Novos gestores trocam e aprendem com aqueles mais experientes; problemas comuns são debatidos e encaminhados de maneira conjunta; e, assim, o grupo se fortalece e desenvolve uma identidade regional e confiança acima de mandatos e disputas político-partidárias. Logo, mesmo com a alternância de dirigentes, aqueles que se mantêm carregam a memória institucional garantindo a continuidade das ações. Por mais fundamentais que sejam os

documentos e registros, o trabalho coletivo com responsabilidade e intencionalidade é considerado uma marca do ADE da Granfpolis, que procura não interromper os avanços na Educação nas trocas de DMEs durante os mandatos, ou durante a gestão. Ressalta-se que todo ano são relatados os avanços do ano anterior e o acompanhamento das metas pactuadas desde o início do ADE.

Para além desse registro coletivo, “a gente [ADE] sempre pede para que os secretários e os técnicos, ao realizarem reuniões com os diretores e coordenadores falem sobre as ações realizadas pelo ADE” (Líder do ADE, 2020). Dessa forma, o ADE da Granfpolis garante que parte da rede de Educação conheça as ações realizadas, e esse reconhecimento é o início de um processo para que a população passe a entender o valor da iniciativa e cobre de seus gestores sua continuidade.

Por fim, cabe destacar que a criação do ADE fez com que as discussões de caráter político ficassem centralizadas no colegiado da Associação, que congrega exclusivamente os dirigentes municipais de Educação, ao passo que as questões técnicas e pedagógicas ganham destaque e são discutidas no âmbito do Arranjo, com um olhar regional e a interação entre as equipes técnicas e dirigentes.

O processo de transição no decorrer da pandemia de Covid-19

Além de ano eleitoral, 2020 foi caracterizado pela pandemia de Covid-19, impondo o fechamento de ambientes públicos e forçando a maioria das atividades a migrar do modo presencial para os ambientes virtuais.

O ADE Granfpolis também precisou lidar com esse desafio, transportando suas atividades para a modalidade virtual. Do ponto de vista de transição de gestão, esse foi mais um fator desafiador, pois, como relatado por uma das entrevistadas, o modo presencial é imprescindível para que se estabeleçam o vínculo e a relação de confiança com os novos gestores. “Esse ano foi de muita fragilidade, pois a gente não pôde conversar com todos os companheiros olhando no olho nem estando do lado” (Líder do ADE, 2020).

Até a realização das entrevistas, os líderes do ADE e representantes da Associação estavam aguardando a indicação dos novos quadros municipais para convocar a reunião de apresentação a distância. Além disso, como forma de garantir a passagem de informação, estavam planejando enviar publicações sobre as ações e o relatório anual de atividades do ADE.

Resultados

O resultado mais visível das ações de transição do ADE é a garantia da permanência e do engajamento dos municípios. Ao se referir à efetividade das ações de transição, um entrevistado mencionou: “Não perdemos nenhum município no ADE. Sai secretário, vem secretário, e nós continuamos com as ações” (Líder do ADE, 2020).

Além disso, o ADE revela-se uma instituição que busca garantir a continuidade das políticas educacionais da região, mesmo que o processo de transição não aconteça como esperado em determinado município. Para uma dirigente municipal de Educação entrevistada, que assumiu a pasta em 2017, sem “um processo de transição [no município], [sem] nada de registro, tivemos que aprender [sobre o funcionamento da secretaria] em apenas um mês”: o trabalho do Arranjo foi fundamental.

De acordo com a dirigente, as reuniões do ADE foram essenciais para que ela, no papel de DME, que estava assumindo pela primeira vez uma secretaria, pudesse estruturar sua pasta e entender como caminhar ao longo de quatro anos de gestão.

Além disso, as ações do ADE influenciam na criação da identidade regional, possibilitando uma relação de confiança e um ambiente seguro, para que, como destacado por um dos entrevistados, mesmo aqueles dirigentes que não possuem experiência ou são novos integrantes, possam se integrar rapidamente ao grupo e dar continuidade às ações do ADE sem interromper um ciclo virtuoso das políticas.

Desafios

O ADE, apesar da sua atuação regional, não é uma estrutura formalizada com personalidade jurídica própria. Nesse sentido, sua perenidade é dependente da estrutura da Associação e de financiamentos externos, como do Instituto Positivo.

Um dos entrevistados, ao ser questionado sobre os desafios do Arranjo, enfatizou que “o desafio maior é a busca de novos parceiros”. Ressaltou que, para a nova gestão, um desafio é a finalização da parceria com o Instituto Positivo. Nesse sentido, aponta que “a hora que o Instituto [Positivo] sair pode ser que a gente perca o equilíbrio e demore para encontrá-lo novamente”. Na sua percepção “os ADEs, para sobreviverem, devem ter novos parceiros. [...] eu acho que o ADE, para se fortalecer, precisa de um consórcio [intermunicipal] que mantenha o grupo unido”.

A alternância de dirigentes, ao longo dos mandatos, também preocupa um dos líderes do ADE, que relata: “Teve município que [ao longo do mandato] trocou três vezes de secretário”. Apesar

de existirem ações que visam mitigar esse cenário, a alta rotatividade fragiliza a atuação, que precisa constantemente organizar processos de acolhida e integração de novos dirigentes. Esse fator torna-se ainda mais delicado quando se trata de municípios que não possuem servidores de carreira em suas estruturas, pois, como já relatado, esses profissionais são, em muitos casos, responsáveis pela sensibilização do novo dirigente, facilitando sua integração ao ADE e ressaltando a importância do Arranjo para a educação na região.

Por fim, o ano de 2020 impôs desafios ao ADE em função da pandemia de Covid-19, que impossibilitou as reuniões presenciais e atividades de recepção, tanto da Associação quanto do ADE, para a sensibilização dos novos gestores. Nesse sentido, a transição de gestão 2020/2021 tornou-se desafiadora, ao passo que as reuniões e os diálogos precisam ser realizados a distância, fragilizando a troca e a construção de uma relação de confiança entre os pares.

Considerações

É possível observar, no ADE da Granfpolis, um senso de comprometimento entre os membros. Há a preocupação dos envolvidos com a qualidade da educação e os desafios a serem superados nessa área. Entende-se que mesmo com fragilidades de instrumentos e ferramentas, o coletivo consegue garantir a continuidade das ações.

É importante ressaltar que uma parceria como a do Instituto Positivo mostrou-se fundamental na garantia e perenidade das ações, pois, além de um parceiro financiador, representa apoio técnico e garante o registro de experiências. Outro amparo que concede solidez às ações é a existência da Associação, que, além de apoiar o ADE com equipe, carrega o histórico de colaboração fundamental para que as ações regionais ganhem força.

Novas parcerias são fundamentais para a sobrevivência do Arranjo. Nesse sentido, programas realizados de maneira conjunta com outras organizações se mostraram relevantes. A própria participação na Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação fortaleceu as ações de transição, além de ampliar a visão sobre regime de colaboração na Educação, colocando os membros do ADE em contato com iniciativas correlatas de diferentes regiões do Brasil, e outras experiências de colaboração, como os consórcios intermunicipais.

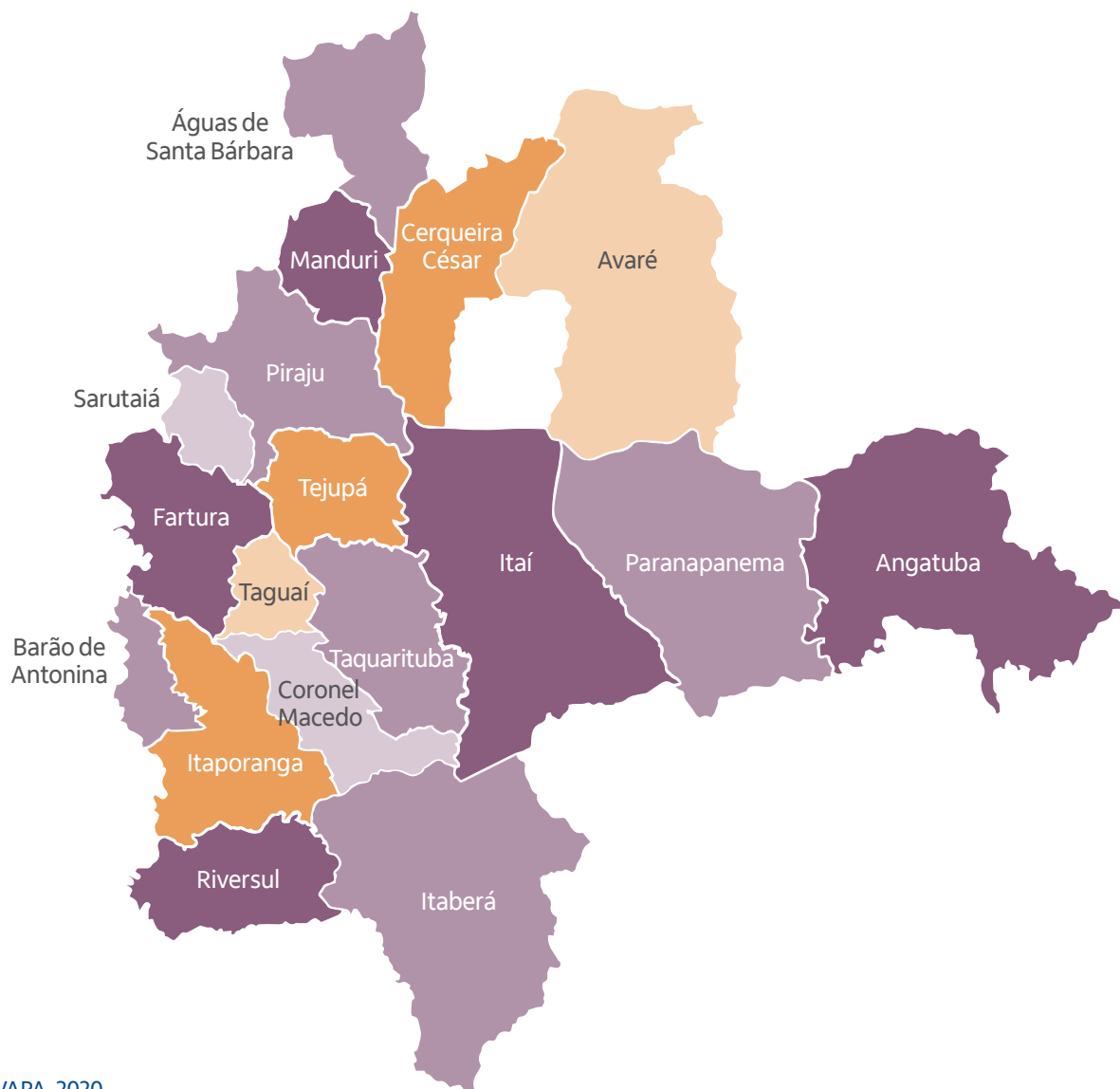
Por fim, vale considerar que, no caso do ADE da Granfpolis, além das transições de gestão, existem ações pensadas para as alternâncias nos próprios mandatos, uma forma de garantir que trocas de DMEs não interrompam a atuação do ADE.

Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – Amvapa Educa

Histórico

A Associação dos Municípios do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa) foi criada em 1999, no estado de São Paulo, como associação sem fins lucrativos e, em 2010, nos moldes da Lei 11.107/2005, transformada em consórcio público com a “finalidade de realização dos interesses comuns dos entes consorciados na implementação de suas múltiplas políticas públicas, observados os princípios constitucionais e limites legais” (AMVAPA, 2010, p. 6). O consórcio abrange 17 municípios (Figura 2).

Figura 2 – Localização dos 17 municípios participantes do consórcio AMVAPA



Fonte: AMVAPA, 2020.

A população total dos municípios participantes é de 318.402 habitantes (Tabela 8), sendo Barão de Antonina o menor município, com 3.498 habitantes, e Avaré o maior, com 91.232 habitantes.

Tabela 8 – Municípios participantes da Amvapa e suas respectivas populações

Município	População	Município	População
Águas de Santa Bárbara	6.109	Manduri	9.910
Angatuba	25.479	Paranapanema	20.395
Avaré	91.232	Piraju	29.869
Barão de Antonina	3.498	Riversul	5.443
Coronel Macedo	4.635	Sarutaiá	3.630
Fartura	16.070	Taguaí	14.141
Itaberá	17.480	Taquarituba	23.256
Itaí	27.382	Tejupá	4.491
Itaporanga	15.173		
Total			318.402

Fontes: RCIE, 2020; IBGE, 2020. Elaboração própria.

O Estatuto do Consórcio, na cláusula 16, estabelece diretrizes para a montagem das Câmaras Setoriais e define a sua estrutura básica: “A Amvapa é multifuncional, possuindo Câmaras Setoriais diretamente subordinadas ao Conselho de Administração, que desenvolverão políticas públicas específicas de interesse comum aos entes Consorciados” (AMVAPA, 2010). Todas as Câmaras Setoriais da Amvapa, aqui chamadas de Câmaras Técnicas, possuem o mesmo padrão de estrutura e funcionamento.

Em termos de funcionamento, também descrito no Estatuto, todos os municípios devem indicar o secretário da área e um servidor efetivo da mesma secretaria para integrar essa instância. A participação de um funcionário de carreira do município visa manter a continuidade da Câmara e “garantir a articulação com os novos integrantes oriundos das mudanças eleitorais”, segundo entrevista com membro da Amvapa.

O consórcio Amvapa possui em sua estrutura quatro Câmaras Técnicas¹⁷ em funcionamento: educação, saúde, turismo e meio ambiente – as quais auxiliam os municípios consorciados e são aliadas às necessidades regionais. A Câmara Técnica da Educação (CTE) foi a primeira a ser criada na estrutura da Amvapa, e todos os municípios que compõem o consórcio participam dela. Nas entrevistas, foi possível identificar que a CTE nasceu de um “sonho”, durante um processo formativo desenvolvido pelo Programa Melhoria da Educação, do Itaú Social, iniciado a partir de 2012, e executado pela organização não governamental Oficina Municipal, parceiro técnico do Programa¹⁸. Foi um processo formativo com duração de dois anos, que capacitou os DMEs em gestão e educação colaborativa; conduziu a elaboração de um planejamento estratégico regional e ofereceu qualificação para os servidores da CTE ou agentes políticos que se tornaram gestores. De acordo com um dos entrevistados, esse “sonho” concretizou-se em 28 de fevereiro de 2014, e a Câmara Técnica foi denominada Amvapa Educa e institucionalizada por meio da Resolução 9/2014 do consórcio.

A CTE é formada pelos DMEs e um servidor de cada secretaria municipal de educação da Amvapa. A diretoria é composta por um coordenador e um subcoordenador, ambos eleitos por todos os membros da CTE, com mandato anual. Somam-se a essa diretoria os servidores efetivos dos respectivos municípios participantes da diretoria e a supervisora da Secretaria Executiva da Amvapa, totalizando cinco membros.

17. Diversos consórcios possuem Câmaras Técnicas (CT) ou grupos de trabalho temáticos. Nos consórcios que atuam em educação, houve o estímulo do Programa Melhoria da Educação do Itaú Social à sua formação. Esses colegiados são criados a partir da deliberação da Assembleia de Prefeitos e contam com a participação dos Dirigentes Municipais de Educação (DMEs) e, em algumas iniciativas, com as equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação. Objetivam promover o diálogo, a cooperação e a troca de experiências entre as equipes de educação dos municípios consorciados. Mais informações podem ser encontradas na publicação Diálogos sobre a gestão municipal - Câmaras técnicas de consórcios, organizada pelo Itaú Social. Disponível em <http://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2017/11/dialogossobregestao-consorcios.pdf>. Outras informações sobre consórcios com atuação em educação podem ser vistas em Hsia, Strelec e Cruz (2020).

18. Informações complementares sobre o Programa Melhoria da Educação e ações conduzidas pela Oficina Municipal podem ser vistas em Carneiro, Santos e Brizzi (2017), Carneiro e Brito (2019) e Rodriguez, Hsia e Carneiro (2020).

As reuniões ocorrem por meio de convocação, pela diretoria, ante demandas surgidas dos governos do estado ou federal, bem como para debater e auxiliar na solução de problemas em algum município ou comuns a vários deles. A diretoria organiza e reúne previamente o levantamento das informações sobre o assunto e apresenta a demanda, o estudo, a solução ou o processo para resolução. A decisão – depois de amplamente debatida – é sempre por deliberação da plenária.

A horizontalidade, ou seja, o princípio de autonomia municipal e a materialização do exercício do espírito colaborativo é uma premissa percebida nos relatos de todas as entrevistadas. A diretoria conduz a CTE, enquanto organizadora, nunca enquanto decisão, como em todas as Câmaras Técnicas da Amvapa. Ela fornece informações que subsidiam os debates para os integrantes da Câmara, orienta as discussões sobre o assunto, esclarece as dúvidas e alinha as estratégias, e a deliberação é realizada por todos os membros da Amvapa Educa.

Atuação marcante na Câmara de Educação é a da supervisora da Secretaria Executiva do Consórcio, que atua também nas outras três Câmaras Técnicas em funcionamento, cuidando de documentos, interagindo e articulando os membros.

Dentre os feitos da Câmara Técnica de Educação, constam seminários abertos às equipes das escolas do estado, Diretorias de Ensino¹⁹; aos alunos de cursos de pedagogia das faculdades da região; e aos DMEs e gestores escolares dos municípios integrantes da Amvapa. O foco das formações é sempre os DMEs, coordenadores pedagógicos, diretores de escolas e professores municipais.

19. O território do Alto Vale do Paranapanema está configurado de tal modo que não coincide com a territorialização/regionalização adotada pelo governo do estado de São Paulo. Na Educação, por exemplo, são três diretorias de ensino do governo com presença e interface com os municípios que integram a Amvapa.

São os diretores de cada unidade escolar que escolhem os professores participantes. Alguns têm dificuldades em se ausentarem da sala de aula por falta de substituto, assim, os dirigentes optam por trazer aos seminários professores multiplicadores que, posteriormente, fazem relatos em seus municípios. Esses seminários da CTE têm sempre a colaboração de organizações não governamentais, e os temas abordados envolvem capacitações para as participantes da Câmara Técnica de Educação e professores da rede municipal.

Até 2020, foram realizados três Seminários pela Amvapa Educa: Construção de uma Educação Infantil de Qualidade, em 2017; Refletindo Competência Ampliando Habilidades, em 2018; e o último, em 2019, Respeito às Diferenças. Em função da pandemia de Covid-19, em 2020, não houve essa iniciativa.

Transição de gestão na Amvapa

A transição de gestão tem sido um desafio identificado por diversos municípios e também pelas iniciativas de cooperação intermunicipal. Contudo, pelos relatos, apreende-se que as mudanças decorrentes dos processos eleitorais, que se realizam a cada quatro anos em todos os municípios consorciados da Amvapa, não mudam a relação destes com o consórcio.

Pode-se observar ainda que há diversas ações desenvolvidas durante a gestão que garantem a continuidade do consórcio. Dentre elas, destaca-se a alta governabilidade da Amvapa; resultado do apartidarismo vigente, respeitado e praticado no consórcio, por ter mecanismos de deliberação em que os municípios consorciados são sempre os sujeitos das ações, notadamente em respeito à horizontalidade nas tomadas de decisão; além da capacidade do governo, que propicia o bom uso dos recursos públicos. A Amvapa conseguiu desenvolver mecanismos de deliberação nas tomadas

de decisão num ambiente bastante complexo, dada a escala de tamanho dos municípios integrantes – o maior com mais de 90 mil habitantes, e o menor com pouco mais 3 mil.

O papel da Amvapa Educa no acolhimento e capacitação técnica dos dirigentes de educação

Um aspecto que chama a atenção na fala das entrevistadas é que, ao assumirem, chegaram à Câmara Técnica sem experiência como Dirigentes Municipais de Educação, bem como sem experiência em processos colaborativos na Educação: “Saíram do pedagógico e caíram na gestão, sem preparo” (Membro da Amvapa Educa, 2020), ou seja, não tinham nenhum conhecimento anterior.

Vários aspectos de gestão necessários para a condução de uma Secretaria Municipal de Educação eram processos novos e desconhecidos para diversos DMEs. A CTE orienta seus membros sobre o relacionamento e atendimento às demandas de órgãos vinculados às estruturas de outros entes da Federação; a formalização de convênios ou, ainda, sobre a gestão cotidiana da administração pública (ciclo de gestão orçamentária, cuidados para aplicar os 25% dos recursos da Educação nas rubricas adequadas, gestão de pessoal, entre outros assuntos).

Na ótica de uma entrevistada: “Quase todas as secretárias escolhidas pelos prefeitos têm como origem a sala de aula” (Membro da Amvapa Educa, 2020), e por isso as reuniões da CTE são vistas como uma fonte importante de aprendizado sobre a gestão na Secretaria Municipal e a colaboração na educação. Uma ex-dirigente municipal de educação reproduz o significado de participar das reuniões na Câmara Técnica: “Aprendi muito, ser chamada à Câmara Técnica foi uma luz, o amparo é muito grande, me explicaram como fazer, me explicaram os prazos, ensinam como usar o memorial do Conviva”.

Ainda outro relato de um membro da Amvapa Educa reforça essa visão positiva sobre a participação na Câmara Técnica de Educação: “As participantes percebem a força de estar juntas e percebem que seus pares estão na mesma situação”. Aliás, algumas secretárias de Educação formadas nesse processo saem de um município, após o término da gestão, e são convidadas a integrar a equipe de outro município como secretárias. Segundo as interlocutoras, essa é uma situação favorável à Câmara: elas já entendem o processo e contribuem com o fortalecimento da CTE.

Transição de gestão no âmbito da Amvapa Educa

As ações de transição de gestão e governo na Amvapa Educa iniciaram-se nas eleições municipais de 2016/2017: foram criadas estratégias de envolvimento e acolhimento dos novos dirigentes municipais no período que envolve a troca de mandatos, com vistas a empreender a transição de gestão. A transição também é realizada sempre que algum município muda o Secretário de Educação.

O processo da transição é simples, eficaz e repete os passos da Amvapa no acolhimento dos novos prefeitos. Logo após as eleições, o consórcio convoca os prefeitos eleitos e os prefeitos que estão saindo para uma primeira reunião. Contudo, a presença dos novos eleitos e sua equipe é sempre maior nessa reunião, segundo a supervisora da Secretaria Executiva da Amvapa. Os antigos fazem-se presentes quando o escolhido é da situação. Quando a oposição vence, é pouco frequente. Nessa reunião, a diretoria da Amvapa apresenta o consórcio e todas as Câmaras Técnicas, abrindo espaço para uma fala das Câmaras Técnicas, entre elas a da educação:

As meninas da comissão (da CTE) se reúnem e preparam toda uma apresentação, um script, para mostrar para o pessoal o quanto é bom eles trabalharem em conjunto. Assim que faz a eleição, a gente já pega os e-mails de todos os novos prefeitos, mesmo que extraoficial, e a gente já começa a formar um grupo com esses novos prefeitos para poder facilitar a comunicação com eles. A gente já vai explicando, tem prefeito que entra e que nunca soube o que é um consórcio [...] (Membro da Amvapa Educa, 2020).

Nesse primeiro momento, o prefeito compreende a importância de enviar, para uma primeira reunião da CTE, o Secretário de Educação e um servidor efetivo da mesma secretaria. Em seguida, é marcada uma primeira reunião da Câmara Técnica de Educação e os secretários são convidados por e-mail pela secretaria da Amvapa. Sempre que um ou mais DMEs não podem comparecer na data marcada por motivo relevante, a direção da CTE tende a mudar a data visando a agregar todos. Se um município se mostra resistente à participação, os membros da CTE fazem visitas à localidade e conversam sobre as vantagens da participação. Dessa forma, realiza-se “uma ação coletiva de sensibilização” (ex-DME, 2020), de forma a criar uma cultura regional de colaboração.

Nessa reunião, é mostrado tudo o que fizeram e fazem para benefício dos municípios: compras consorciadas (insumos para as unidades escolares e equipamentos de proteção individual – EPIs); revisão dos convênios de alimentação e transporte com o estado; entre outras ações. Vale ressaltar que é valorizado, pelas entrevistadas, a ação realizada pela Amvapa Educa de revisão dos convênios com o estado envolvendo o transporte escolar. Muitos municípios, com número de alunos similar ao de escolas rurais, recebiam valores por quilômetro rodado ou per capita diferentes; por isso alguns eram mais beneficiados do que outros. Após estudos realizados

e debatidos no âmbito da CTE, os dirigentes formaram uma comitiva e foram à secretaria de educação do estado para discutir o assunto. Hoje, municípios com características próximas, recebem valores semelhantes. Assim, o apoio técnico e a ação coletiva são valorizados pelos participantes.

Outro aspecto interessante é o processo de “apadrinhamento” que desenvolvem com os novos secretários. O processo começou quando os dirigentes de municípios muito pequenos e distantes da sede da Amvapa, em Piraju, não conseguiam participar de todas as reuniões. Os motivos foram e são variados: falta de transporte, falta de dinheiro para alimentação, estradas muito ruins, entre outros. Eram secretários novos que desconheciam diversas questões da gestão educacional. Então, um município situado nas proximidades, com experiência de gestão, o “apadrinhava”, ou seja, apoiava os gestores com transferência de conhecimento e informações, dando a esse município todo o apoio necessário, explicando e ajudando-o a solucionar todas as dúvidas, até que o novo secretário conseguisse participar de reuniões e adquirisse autonomia. Hoje, esse sistema é aplicado sempre que necessário.

Assim, os membros da CTE têm um olhar muito atento para os novos DMEs, no sentido de respeitar o conhecimento que trazem na sua experiência profissional: “É preciso agregar os novos olhares, novas opiniões ao que já temos e estamos fazendo”. Também acolhem e contribuem para criar uma visão colaborativa regional: “O novo sem experiência não pensa na floresta, pensa só na sua árvore”, diz uma participante da Amvapa Educa.

Outra iniciativa da CTE é auxiliar os municípios na elaboração do Memorial de Gestão disponibilizado na plataforma Conviva. Essa conduta incentiva o registro e a sistematização das ações desenvolvidas pelas secretarias municipais e é uma forma de garantir a continuidade das iniciativas locais que reverbera na Amvapa Educa. Contudo, no ano de 2020, apesar do estímulo da RCIE e da Undime

para que os municípios preenchessem o memorial, nenhum deles acabou realizando-o, segundo a supervisora da Secretaria Executiva da Amvapa.

Resultados

As entrevistas revelaram a importância da CTE, colocando a Educação na agenda da Amvapa como uma corresponsabilidade e comprometimento de todos os municípios. Nas ações, são acolhidos os novos DMEs, promovidas trocas de experiências, bem como é oferecida uma solução para problemas comuns aos municípios, consolidando um ambiente que incentiva a ajuda mútua e o sentimento de pertencimento.

Ações desenvolvidas de forma colaborativa, como as compras coletivas, ou de mobilização política com outros entes federados para renegociação de convênios, têm gerado ganhos aos municípios que, isoladamente, não conseguiriam os resultados alcançados, como destacam as entrevistadas. Pelo que os relatos indicam, esses avanços criam sinergia entre os participantes da CTE.

Outro ponto evidenciado é que as formações realizadas pela Oficina Municipal auxiliaram na profissionalização e construção de uma cultura de colaboração intermunicipal. Alguns DMEs permanecem nos cargos e outros os deixam em seus municípios, mas são convidados a assumir em outras localidades, promovendo a disseminação desses princípios, transformando-se em agentes multiplicadores e mantendo a CTE atuante:

As pessoas não mudaram muito. Geralmente, como nossa região tem municípios pequenos, os secretários são convidados a trabalhar em outro município, e muitos prefeitos (que) foram reeleitos, não mudaram os secretários. Ainda não enfrentamos o problema de substituição de muitos secretários, e acho que isso também é uma ajuda (Membro da Amvapa Educa).

Segundo a supervisora da Secretaria Executiva da Amvapa que acompanha as quatro Câmaras Técnicas, a Amvapa Educa se sobressai em relação às demais Câmaras, devido à formação que recebeu da Oficina Municipal; e, mesmo com as mudanças, é bem atuante: aprenderam como trabalhar de forma colaborativa e valorizam muito as trocas regionais.

O apoio da supervisora da Secretaria Executiva é valorizado pelos membros da CTE. A experiência dessa funcionária favorece a continuidade e a articulação entre os membros desse colegiado. As ações da Amvapa Educa – apresentação da CTE aos prefeitos e DMEs, convite para reuniões, apadrinhamento, orientações para a gestão, soluções coletivas para problemas municipais – promovem o acolhimento e a integração dos novos dirigentes, mantendo ativa a Câmara, mesmo com a troca de dirigentes.

Desafios

Fica explícita a preocupação das entrevistadas com os períodos que antecedem a transição, especialmente em 2020, ano que, no contexto de pandemia, implicou a necessária realização remota de todas as atividades.

Apesar disso, houve esforços para planejar ações de transição na gestão pela diretoria da Câmara. Em uma reunião da CTE, foi apresentada pauta com propostas de ações, mas foram rejeitadas no plenário da Amvapa Educa, pois os membros desconheciam como estariam suas vidas profissionais após 31 de dezembro de 2020. Essa deliberação aponta para um limite a esse pertencimento e senso colaborativo que tangenciou as ações realizadas no decorrer dos anos anteriores. Desse modo, um desafio identificado é “mobilizar os novos para continuar participando e colaborando”, em especial, após as eleições municipais” (Membro da Amvapa Educa, 2020).

As ações para viabilizar a continuidade do consórcio e da CTE e a integração dos novos membros foram assumidas pela Secretaria Executiva do Consórcio, que as realiza de forma continuada em processos de transição para os novos Chefes do Executivo e secretários municipais de diversas pastas. Entretanto, é um desafio a ser enfrentado, pois a cada gestão é necessária a disseminação da proposta de colaboração intermunicipal e de formação:

A gente já vai explicando (sobre a Amvapa nas reuniões com os novos prefeitos), tem prefeito que entra e que nunca soube o que é um consórcio, então é um desafio a cada quatro anos. Todos os consórcios, acredito, passam pela mesma dificuldade. Porque você tem que muitas vezes explicar o que é um consórcio e para que ele serve antes de mostrar cada trabalho. A hora que tá acabando, no final dos quatro anos, quando está tudo redondinho, é hora de começar tudo de novo (Membro da Amvapa Educa, 2020).

Aliada a essa preocupação, outro fator que é foco de atenção para os integrantes da Câmara Técnica é o servidor de carreira que acompanha o secretário. Uma vez que o dirigente municipal à frente da pasta de Educação é substituído – de maneira geral – no fim da gestão do prefeito, o servidor de carreira é considerado, por sua permanência na rede, como um ator em potencial para ser o “guardião dos feitos do município”, na visão de uma entrevistada, bem como suporte para o novo secretário e da continuidade da participação do município nas ações e atividades da CTE. Entretanto, as entrevistadas mencionam que é muito difícil a permanência desse técnico.

Em alguns casos, por lealdade ao antigo dirigente que sai, os servidores querem se afastar também, visto que, por vezes, o embate político, resultante da campanha, inviabiliza a sua permanência na função. Na maioria das vezes os prefeitos escolhem outro servidor

efetivo. Logo, o município volta à Amvapa Educa sem experiência acumulada. Dessa forma, apesar de importante e necessária, a incorporação do servidor do quadro permanente na estrutura da CTE não garante a continuidade das ações e a integração entre os novos membros.

Considerações

Destaca-se que a institucionalização do consórcio, o apoio e o conhecimento da equipe da Secretaria Executiva da Amvapa favorecem a continuidade da iniciativa de colaboração intermunicipal e a articulação entre prefeitos e membros da CTE, especialmente em contextos de transição de governo e gestão.

É possível observar que tão importante quanto a existência da Câmara Técnica de Educação da Amvapa – suas ações e os projetos em andamento – são os processos de acolhimento e inclusão dos novos dirigentes municipais de Educação realizados, além do processo de apadrinhamento e visitas aos municípios, quando necessário. A partir da primeira reunião, os novos DMEs começam a sentir-se amparados. Esse sentimento, assim como as ações desenvolvidas, criam e fortalecem o ambiente de colaboração.

A Amvapa Educa tem se sobressaído perante as demais Câmaras Técnicas, pois seus membros aprenderam como trabalhar de forma colaborativa e valorizam muito as trocas regionais.

As ações da Amvapa Educa – apresentação da CTE aos prefeitos e DMEs, convite para reuniões, apadrinhamento, orientações para a gestão e as soluções coletivas construídas para problemas municipais/regionais – contam com a estrutura administrativa do consórcio que garante o acolhimento e a integração dos novos dirigentes, mantendo ativa a Câmara, mesmo com a troca de DMEs. As alterações nas transições de governo e os princípios das formações

realizadas continuam; pois, em muitos municípios, os dirigentes permanecem, ou estão atuando na região, contribuindo também para a continuidade da Amvapa Educa, com o apoio da equipe do consórcio.

Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e Regiões/Icep

Histórico

A experiência do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) Chapada está vinculada ao trabalho iniciado em 1997 no município de Palmeiras, na região da Chapada Diamantina, na Bahia, que, na época, apresentava altos índices de analfabetismo e evasão escolar. Uma professora iniciou um trabalho em parceria com uma associação de pais e alunos e com o apoio do Crer para Ver, da Natura, para reverter o quadro com ações e garantir o direito à aprendizagem dos alunos.

Os resultados obtidos (redução de 80% no índice de evasão e de 20% no índice de repetência; ampliação de 80% na frequência escolar; entre outros) geraram interesse de outros municípios pelo trabalho (OLIVEIRA; MEIRELLES, 2012). Assim, foi construído um projeto coletivo com 12 municípios da região, que passou a ser conhecido como Projeto Chapada. Desde a sua concepção, há o envolvimento de prefeitos, DMEs, equipe gestora das escolas, professores e representantes da sociedade civil e representantes da secretaria estadual de educação e conta com a parceria de instituições não governamentais. O término do desenho inicial do projeto coincide com o período eleitoral de 2000, e ações foram realizadas buscando a sua continuidade com a gestão que iniciaria:

[...] começou o período da eleição e a gente voltou para os municípios [...] chamando os professores e os candidatos para apresentar o Projeto Chapada que tinha sido escrito e que dependeria deles a continuidade [...] a gente tinha escrito o que só ia se materializar no ano que começava a nova gestão, então a gente foi de cidade em cidade, com uma espécie de seminário [...] e fomos devolver para os professores tudo o que a gente tinha escrito, todos os nossos objetivos, já decidimos que a gente queria erradicar o analfabetismo [...] nosso desejo era que seja lá quem ganhasse a eleição [...] que tudo isso seguisse adiante, então já nasceu assim entende, ele já nasceu com esse desenho (idealizadora do Projeto Chapada, 2020).

Assim, em setembro de 2000, foi lançado o Projeto Chapada com a participação ativa dos Dirigentes Municipais de Educação (DMEs) e educadores. E, desde o início, realizaram “trocas de experiências, implantaram a formação continuada dos professores, instituíram o cargo de coordenador pedagógico e diretor escolar e buscaram apoio com parceiros técnicos” (RCIE, 2020). Foi constituído um grupo gerenciador, formado por diversas organizações da região, que deliberava sobre as diretrizes gerais das prioridades na região e, posteriormente, sobre o andamento das ações desenvolvidas. Houve a priorização da formação permanente e da criação de uma rede formativa e colaborativa entre os municípios. Essas ações, ao serem implementadas, mostraram resultados positivos e se consolidaram, de modo a gerar “uma ruptura” no modelo educacional existente.

[...] tinha necessidade de uma mudança na educação, a educação era péssima, muito ruim, a educação infantil, a educação fundamental, muito ruim na nossa região [...] e aí despertou realmente essa vontade de fazer um trabalho conjunto [...] começamos um trabalho juntos, os prefeitos e essa equipe do projeto Chapada [...] com grandes ideias, com grandes debates, com compromisso muito grande e realmente [...] e vimos que a coisa estava andando, a educação foi melhorando (Prefeito na época do início da ação, 2020).

Esse trabalho coletivo e pluri-institucional de articulação gerou bons resultados na aprendizagem e ajudou a reduzir a evasão. Permitiu que, na disputa eleitoral de 2004, fosse fortalecido o debate com a rede de educação e a comunidade e o compromisso com a Educação. E os candidatos a prefeito e vereadores desse território pactuaram manter as políticas educacionais desenvolvidas.

Em 2006, o projeto, então, já desenvolvia diversas ações pedagógicas e era reconhecido como um movimento em defesa da melhoria do acesso, da permanência das crianças na escola e da aprendizagem e estruturação de políticas públicas municipais que dessem sustentação à iniciativa, sendo institucionalizado por meio da criação do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep)²⁰. A organização estruturou uma tecnologia social com ações de mobilização, formação continuada, produção de conhecimento, entre outras (Icep, 2020).

As ações formativas continuadas destinam-se “a todos os funcionários da Educação, desde coordenador, diretor, secretário, encontro com o prefeito, e aí vai equipe técnica que faz o coordenador,

20. O Icep é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que tem como missão “Melhorar a aprendizagem dos alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, a partir da formação continuada aliada à mobilização social em Territórios Colaborativos, da disseminação de conhecimentos e da participação no debate político da Educação” (Icep, 2020). Informações complementares sobre a história do Icep podem ser vistas em Amado e Gentile (2017) e Oliveira e Meirelles (2012).

que, por sua vez, faz professor e diretor” (Dirigente municipal de Educação, 2020), com foco no aprimoramento do trabalho pedagógico e da gestão. Essas atividades são periodicamente compartilhadas entre os profissionais da educação do município “criando um sentido de empoderamento dos sujeitos que fazem com qualidade” (idealizadora do Projeto Chapada, 2020). O trabalho busca, ainda, assegurar a continuidade das boas práticas e políticas educacionais, mesmo com as transições de gestão com as eleições municipais. As ações do Icep são financiadas em 70% pelos municípios e 30% por uma instituição parceira privada.

A história do Instituto dialoga com a criação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) Chapada, criado em 2018. Pelo Termo de Parceria dos municípios com o Icep, o ADE tem como objetivo “construir uma forma de cooperação intermunicipal articulando a sociedade e o Poder Público, com amplo envolvimento dos atores educacionais” (Icep, 2018, p. 3). Está previsto, no seu instrumento de constituição, a ampliação e a melhoria da qualidade das relações entre os municípios; a equidade educacional e a qualidade; bem como soluções locais regionalizadas que potencializem a ação conjunta. Essa cooperação prevista é considerada “flexível”, com a governança de três atores: o Icep, as prefeituras e o apoio financeiro de fundações empresariais. O Icep é apresentado como uma instituição que “gera em sua tecnologia sistematizada, a formação de ADEs” (Icep, 2018, p. 2) e é visto como instituição de fomento, articulação e apoio técnico do ADE.

Na constituição atual do ADE, participam 18 municípios, dos quais 15 (83%) com menos de 30 mil habitantes e apenas Itaberaba com mais de 50 mil habitantes – totalizando 384.301 habitantes no território (Tabela 9).

Tabela 9 – Municípios participantes do ADE e suas respectivas populações

Município	População	Município	População
Andaraí	13.132	Itaetê	16.110
Boa Vista do Tupim	18.531	Lajedinho	3.758
Cafarnaum	18.513	Marcionílio Souza	10.380
Canarana	26.325	Oliveira dos Brejinhos	21.810
Curaçá	34.886	São Felix do Coribe	15.468
Gentio do Ouro	11.259	Seabra	44.234
Ibitiara	16.403	Souto Soares	17.050
Iraquara	25.478	Tapiramutá	16.974
Itaberaba	64.646	Wagner	9.344
Total			384.301

Fonte: RCIE, 2020; IBGE, 2020.

No território da Chapada, coexistem diversas organizações que articulam os municípios para a melhoria da qualidade da Educação. São elas: o ADE da Chapada; o Icep; o Consórcio Intermunicipal da Chapada Forte²¹, com uma Câmara Técnica de Educação; e a União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) Território Chapada Diamantina. O Icep é o parceiro técnico do ADE, e 16 municípios do Arranjo (89%) têm um Termo de Parceria firmado com o Instituto para a promoção das ações voltadas à melhoria da qualidade da Educação; dois participam de ações coletivas, sem a formalização da parceria. Os municípios também contam com o apoio da Undime Território da Chapada Diamantina, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da Bahia; e de instituições empresariais. O ADE não tem estrutura própria e utiliza a do Icep:

21. O Consórcio é multifinalitário, e um de seus objetivos é “promover o desenvolvimento sustentável visando ao bem-estar das pessoas de forma socialmente justa, ecologicamente equilibrada e economicamente viável, com ênfase na saúde, na educação e no turismo” (CONSÓRCIO CHAPADA FORTE, 2013, grifo nosso). Segundo uma entrevistada, na concepção inicial, o consórcio seria de Educação, mas, nas tratativas da sua criação, prefeitos envolvidos optaram por uma ação ampliada para outras políticas públicas.

Temos a base, que é o Instituto Chapada; então, assim dentro do Instituto Chapada tem esses 22 municípios que estão ligados a ele [...] eu sou um membro desse arranjo, o responsável por esse arranjo por sua vez já é o Instituto Chapada, que eles lá têm essa organização (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Transição de gestão no ADE Chapada Diamantina e Regiões

A transição de governo no território da Chapada iniciou em 2000, quando a equipe do projeto Chapada identificou que dirigentes e profissionais que conceberam o projeto poderiam ser trocados em função de mudanças provenientes das eleições. A preocupação com a descontinuidade passou a ser pauta de discussão entre o grupo gerenciador. Segundo uma entrevistada do Icep, já nessa época buscava-se a continuidade das ações de educação, independentemente da mudança partidária.

Nesse contexto, a cada eleição, a equipe do Projeto Chapada idealizou uma iniciativa com escutas das escolas sobre as demandas identificadas por alunos, pais e equipe escolar, então sistematizada, apresentada a todos os candidatos que, posteriormente, assinaram uma Carta de Compromisso com a Educação. Nesse processo, foram discutidas a qualidade da educação pública e a continuidade das ações desenvolvidas (Membro do Icep, 2020). E, a cada eleição, a metodologia foi incrementada. Essa iniciativa surgiu para romper a cultura existente nas transições de governo de que “quando mudava a gestão os secretários sumiam com dados de alunos, sumia com tudo. Ninguém via mais nada, tudo desaparecia, uma mortandade, inclusive dados de computador, matrícula, tudo” (Idealizadora do Projeto Chapada).

A primeira rodada mais institucionalizada, com o chamado Fórum da Educação, ocorreu em 2004, com a escuta e o chamamento de toda

a comunidade para discutir a educação. Com essa experiência, foi possível pactuar a inserção da educação na agenda dos candidatos, a partir da mobilização da comunidade.

E eu saí, não tinha WhatsApp, não tinha e-mail, os candidatos aqui não tinham acesso. Eu fui entregar os convites a serem recebidos de mão em mão em cada município, oposição e situação, e começamos um trabalho na educação dos fóruns nas escolas, foi à escuta de qual era a escola dos sonhos para aquela escola, onde pais, alunos, professores e todo mundo que compõe uma escola respondiam a isso (Membro do Icep, 2020).

O primeiro [...] foi de dar dor de barriga, primeiro colocar os dois – oposição e situação juntos –, a Educação falando o que queria, mas foi lindo. Quero lhe dizer que ao final da tarde, quando fechamos com as propostas ali votadas por aquela assembleia, legitimadas pela própria educação e assinadas pelos dois candidatos na época, eram dois candidatos, foi a festa da educação, foi dizer assim: é possível, é possível (Membro do Icep, 2020).

(o processo) faz com que todos os candidatos vistam a camisa da educação [...], é um plano de governo pra educação daquele município construído pela rede (Membro do Icep, 2020).

Essa iniciativa foi sendo aperfeiçoada e, hoje, o Icep tem uma tecnologia social que incentiva e mobiliza os municípios parceiros para promoverem a continuidade das ações de qualidade educacional, mesmo com a troca de gestores municipais. Ocorrem diálogos entre todos os gestores do ADE; mobilização com os formadores de cada município; encontros com gestores para organizar as atividades de avaliação das conquistas realizadas; desafios a serem enfrentados;

e metas para o mandato seguinte. Para os entrevistados do Icep, a base para a continuidade das atividades de Educação está na mobilização municipal que reverbera no trabalho colaborativo no território da Chapada e região.

O Instituto estimula as seguintes atividades, em todos os municípios parceiros²²:

- Encontros de mobilização, planejamento e preparo de fóruns escolares e estudantis com secretários de educação, equipes técnicas, gestores escolares e coordenadores pedagógicos para organizar a estrutura e fazê-la chegar em cada escola;
- Fóruns escolares e estudantis para a identificação, com os profissionais da escola, professores, diretores, coordenadores, pais, familiares e comunidade, das demandas para uma educação pública de qualidade daquela unidade escolar;
- Sistematização das propostas do município em cinco dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais da educação; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física/recursos pedagógicos/ transportes; e alimentação escolar²³;
- Organização do Fórum Municipal, denominado Dia E (de Educação), com base nas propostas sistematizadas, para serem priorizadas por todos os participantes, com a participação de candidatos a prefeito e vereadores;
- Assinatura da Carta de Compromisso com os candidatos a vereador e prefeitos participantes do Dia E;
- Eleição da Comissão de Avaliação das Ações dos Fóruns de Educação (Caafe) para acompanhar as propostas aprovadas durante o mandato;

22. Informações complementares sobre esse processo de mobilização podem ser vistas em Inoue e Gentile (2016).

23. As quatro primeiras dimensões são baseadas no Plano de Ação Articuladas (PAR) do Ministério da Educação. Foi destacada a dimensão “alimentação escolar” em função da sua importância, segundo a entrevistada.

- Organização de informações da Educação de cada município para entrega aos novos prefeitos e dirigentes no Seminário Regional de Transição de Gestão;
- Confeção de banner para cada localidade, com as propostas pactuadas no Dia E, e entrega, no dia da posse, ao candidato eleito ou no início do novo mandato;
- Realização de evento, no início do ano, com prefeitos, DMEs e equipes técnicas para pactuar as ações do ano letivo a serem realizadas.
- A mobilização da sociedade, chamada pelo Instituto de Mobilização Sociopolítica, ocorre durante todo o mandato, com ações contínuas e coletivas, criando uma articulação intra e intermunicipal, com a apropriação dos processos pelos atores locais e fortalecimento da ação territorial:

[...] a gente tem que cuidar sempre do que está lá no município e também dos que estão no território, então a gente tem ações que são regionais e territoriais que fomentam a força de um território, mas também tem as ações que são específicas dos municípios, então estas duas coisas têm uma química extraordinária (idealizadora do Projeto Chapada, 2020).

A mobilização é intensificada em ano de eleição municipal com a “Campanha Mobiliza pela Educação”, que promove os Fóruns Estudantis e Escolares, o Dia E e o Seminário de Transição, a cada quatro anos.

A realização do Dia E é uma ação estratégica para o processo de transição. As propostas extraídas dos fóruns escolares são levadas a um espaço público, quando há o debate e a priorização das ações com todas as escolas e a comunidade. Candidatos a prefeito e a

vereador de todos os partidos são convidados a escutar os debates, sem direito à palavra, ou seja, como ouvintes. É elaborado um documento final com as reivindicações, e os políticos presentes são convidados a assinar. É uma pactuação pública de compromisso com a educação de qualidade e as ações a serem realizadas na gestão seguinte. Nesse evento, é eleita a Caafe para acompanhamento das ações propostas e há uma diretriz para que seja representativa e conte com a participação dos conselhos de Alimentação Escolar e de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb²⁴, sindicatos, associações, professores, representantes de pais, representantes de estudantes maiores, entre outros.

No período de transição de governo – entre a divulgação dos resultados da eleição e a posse do prefeito eleito – é avaliada a ação do Instituto naquele ano, por meio de um seminário avaliativo²⁵, e preparado o próximo encontro, agora de Transição de Gestão, com todos os municípios parceiros do Icep. O Instituto estimula que as equipes relatem experiências práticas de sala de aula; a prática de coordenação e gestão escolar; e, ao final, façam a entrega do relatório de dados com os resultados de aprendizado das crianças, os projetos, os aspectos físicos, o transporte, entre outros.

No Seminário de Transição, é sugerida uma prestação de contas do que foi desenvolvido durante o mandato, a entrega de arquivos com informações sobre a gestão e a agenda para os primeiros 100 dias da Educação: “É passado esse bastão, entre aspas, solenemente, com todos os municípios parceiros presentes e inclusive testemunhando” (Membro do Icep, 2020). O Seminário é realizado na sede do Icep, com todos os municípios, gerando um comprometimento maior dos DMEs e prefeitos com a Educação: “[É] uma espécie de pressão, mas acho que é mesmo uma espécie de cooperação, em que um pega na mão

24. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

25. Os seminários avaliativos ocorrem anualmente, mas há um destaque àqueles no final de mandato.

do outro e vamos juntos pra poder garantir [...] eles se ajudam muito e se fortalecem muito por estarem em bloco” (Membro do Icep, 2020). No ano de 2020, em função da pandemia, esse seminário não foi realizado.

Na cerimônia de posse do novo prefeito, ou no início da gestão, é entregue um banner com as propostas pactuadas no Dia E, com a assinatura do prefeito eleito, para ser disponibilizada na Secretaria de Educação ou no gabinete do prefeito. Nesse momento, a comunidade escolar está vendo a entrega e o compromisso firmado.

É estimulado um processo de comunicação interna e externa de toda a campanha para a rede e comunidade, com a elaboração de cartazes, flyers, spots, vídeos²⁶, dando visibilidade às ações desenvolvidas para garantir a transição. Cada atividade – Fóruns, Carta de Compromisso assinada pelos candidatos, elaboração do Memorial, Seminário de Transição e entrega do banner – contam com recursos do Icep e das equipes municipais e o apoio do programa Melhoria da Educação do Itaú Social.

Dessa forma, há uma mobilização para a continuidade das ações por parte da sociedade e também dos profissionais das redes municipais, dialogando sobre a consciência do trabalho da formação pedagógica com a mobilização sociopolítica:

(A mobilização) tem essas múltiplas dimensões, então ela tem o trabalho pedagógico formativo de excelência de alto nível, tem uma mobilização política na ponta, que coloca a corresponsabilidade dos gestores e dos professores e das famílias, porque nos fóruns as famílias participam, os pais, as mães vão (idealizadora do Projeto Chapada, 2020).

26. Os materiais desenvolvidos para a Campanha de 2020, denominada Campanha Territórios Colaborativos pela Educação – Mobiliza 2020 – conectados pela educação, podem ser consultados no Icep (<http://institutochapada.org.br/campanha-mobiliza-pela-educacao-2020>).

Os DMEs participam da Undime Território Chapada Diamantina, que realiza reuniões mensais, orientações e formações sobre a gestão, e promove a troca de informações entre seus membros. A Undime também acolhe e integra os novos dirigentes e orienta para a sistematização das informações sobre a gestão da Educação no final de mandato. Há um evento, no início de mandato, com orientações e disponibilização de materiais. Também organiza um grupo no WhatsApp de DMEs, e, quando um novo gestor assume, ele é convidado a participar do grupo e apoiado, em especial aqueles sem experiência de gestão educacional. Esse acolhimento também é realizado no decorrer da mudança de dirigente, durante o próprio mandato.

Paralelamente, o Icep também assegura uma relação mais próxima com aqueles que não vivenciaram as experiências de formação do Instituto e precisam de mais apoio. No Instituto, há municípios que estão trabalhando com a metodologia há mais de uma gestão, e essas localidades, informalmente, apoiam os dirigentes que iniciam o mandato nos processos formativos.

Além das ações incentivadas pelo Instituto, nas duas últimas transições, houve o incentivo para o preenchimento do Memorial de Transição de Governo da plataforma Conviva, da Undime. Segundo uma dirigente entrevistada, em 2020, um encontro com gestores, equipes técnicas e o prefeito serviu para a organização do memorial, destacando a importância da “organização desse instrumento enquanto registro pra continuidade e garantia da aprendizagem dos alunos” (Dirigente Municipal de Educação, 2020). Foi estimulada a mobilização de toda a equipe municipal para a construção do memorial. Essas ações levam os municípios a se atentarem para a transição, criando uma mudança na cultura, como é destacado:

[...] hoje a gente já vê essa preocupação via arranjo de estar organizando, registrando, sistematizando todos os processos nas diversas dimensões e vem trazendo e sempre frisando para os outros municípios a importância desse momento pra continuidade, [...] ainda mais para os municípios onde tem oposição (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Essa linha de união, troca de experiências entre os DMEs, priorização da educação e valorização do trabalho do Icep, também é incentivada pela equipe do Consórcio Chapada Forte, segundo um prefeito contatado. Assim, os entrevistados destacam esse movimento de apoio intermunicipal e interinstitucional na Educação.

Iniciado cada mandato, a equipe do Icep visita os municípios e apresenta o trabalho e os resultados alcançados. Em abril, realiza um evento com todos os prefeitos, os DMEs e as equipes, para pactuar as ações pedagógicas do ano letivo. Esse é um momento de acolhimento e sensibilização para o trabalho colaborativo, segundo um membro do Icep, e de garantir a continuidade das ações.

Resultados

As ações destinadas à melhoria da educação e a mobilização de todos os atores colocam a Educação na agenda governamental municipal, que se reflete no trabalho de colaboração intermunicipal e na continuidade do trabalho desde 1997. Há uma concordância sobre a importância do trabalho coletivo:

[...] quando eu coopero você vem comigo e me dá a mão pra que a gente possa fazer juntos uma ação, lógico que vai sair melhor do que sozinha [...] você se movimenta em bloco [...] você mobiliza, você traz do outro, que neste coletivo do territorial, desse coletivo que é tão amplo (Membro do Icep, 2020).

[...] essas formações continuadas de você estar perto, de você aprender com o outro, de você ter alguém ali que acredita e que vai incentivando, isso é muito importante (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Para os entrevistados, as iniciativas de colaboração na área educacional sustentam e criam uma identidade de cada município com o território da Chapada: “A bandeira da qualidade da educação pública é o que nos importa, é o que nos motiva, é o que nos move e o que nos leva adiante com toda a dificuldade” (Membro do Icep, 2020).

Há um consenso entre os entrevistados sobre a melhora dos indicadores educacionais no território da Chapada, que está atrelada ao trabalho de forma cooperativa e profissional, com destaque ao Icep. O Instituto é visto como um patrimônio do território:

O nosso município e os municípios da Chapada são municípios pobres, muito pobres, e que hoje o nível de educação melhorou muito [...] Olha o Icep, o nível de educação é muito grande, e o comprometimento deles, a capacitação, a orientação dos professores, esse pessoal é muito preparado, esse pessoal [...] realmente tem compromisso. O Icep, ele construiu um legado, e eu acho que um legado muito forte (Prefeito, 2020).

Na Tabela 10, observa-se a melhoria em um dos indicadores da educação: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em especial do Ensino Fundamental 1. Cinco municípios do ADE conseguiram um índice acima da média em nível nacional; e, 14, da Bahia. Esses resultados positivos na aprendizagem e no território são vistos pelos entrevistados como uma continuidade de ações e sujeitos atuando pela melhoria da qualidade da Educação.

Tabela 10 – Ideb das redes municipais do território do ADE Chapada e regiões

Município	4ª série/5º ano							8ª série/9º ano						
	2005	2011	2013	2015	2017	2019	% 2005 – 2019	2005	2011	2013	2015	2017	2019	% 2005 – 2019
Andaraí	2	4,0	3,9	4,9	5,7	5,9	195,00%	–	3,5	3,8	3,5	4	4,3	–
Boa Vista do Tupim	2,2	4,0	4,5	5	5,1	5,5	150,00%	2,3	3,0	3,1	3,7	3,7	4,1	78,26%
Boninal	2,8	4,4	3,6	4,9	5,2	5,5	96,43%	2,9	3,2	3,3	3	3	4,4	51,72%
Boquira	2,4	4,4	4,3	5,4	5,2	5	108,33%	–	4,2	3,8	4,7	4,2	4,6	–
Cafarnaum	2,7	4	4,2	4,4	4,9	4,9	81,48%	2,4	2,9	2,8	2,5	3,4	4,2	75,00%
Canarana	2,6	3,5	3,6	4,1	4,4	4,8	84,62%	–	3,1	2,7	3,3	3,4	4,3	–
Curaçá	2,3	4,1	3,6	4,3	4,9	4,9	113,04%	2,5	3,0	3,2	3,5	3,5	3,6	44,00%
Gentio do Ouro	NE	4,5	–	4,4	5,4	5,8	–	2,8	3,4	3,6	3,5	3,5	4,4	57,14%
Ibitiara	3,9	4,9	4,0	6,5	5,7	6,5	66,67%	3,6	4,2	4,5	4,1	4,1	5,2	44,44%
Iraquara	2,9	4,5	4,8	5	5,6	6,1	110,34%	–	4,4	–	4,3	4,1	4,7	–
Itaberaba	2,9	4,5	3,4	4,6	4,7	4,7	62,07%	2,3	3,2	3,3	3,4	3,2	3,7	60,87%
Lajedinho	1,7	–	–	4,9	4,2	3,8	123,53%	2,7	3,2	3,0	2,8	2,9	4,3	59,26%
Lençóis	NE	3,7	4,1	4,5	4,7	4,8	–	2,0	3,2	–	3,9	3,6	4	100,00%
Morro do Chapéu	3,0	3,6	3,7	4,7	4,4	5,4	80,00%	–	3,1	–	3	3,4	3,9	–
Mucugê	3,6	4	5,1	5	5,1	5,5	52,78%	–	3,9	3,7	3,8	4,1	4,3	–
Novo Horizonte	3,4	4,8	5,7	6,3	6,4	6,6	94,12%	–	4,2	4,1	4,5	5,1	6	–
Oliveira dos Brejinhos	2,6	3,7	3,7	4,5	4,3	5,6	115,38%	–	2,8	2,6	3,1	2,7	4	–
São Felix do Coribe	3,4	4,3	4,3	5,3	5,4	5,5	61,76%	2,6	4,0	3,7	4,7	–	4,5	73,08%
Seabra	3,2	3,9	4,9	5,6	5,8	6,2	93,75%	2,7	3,2	4,3	4,5	4,8	5,1	88,89%
Souto Soares	2,8	4,6	4,8	5,3	5,9	5,7	103,57%	–	3,9	4,3	4,3	4,5	4,5	–
Tapiramutá	2,4	4,4	4,5	4,8	5,3	6	150,00%	2,5	3,5	3,9	4	4,5	4,3	72,00%
Xique–Xique	2,5	4	4,1	4,3	4,6	4,7	88,00%	2,4	3,4	2,9	3	3,1	3,8	58,33%
Bahia	2,7	4,2	4,3	4,7	5,1	5,3	96,30%	2,8	3,3	3,4	3,7	3,7	4,1	46,43%
Brasil	3,8	5,0	5,2	5,5	5,8	5,9	55,26%	3,5	4,1	4,2	4,5	4,7	4,9	40,00%

Fonte: Inep, 2020.

Observa-se a criação de uma cultura de corresponsabilização de todos os atores com a Educação e da importância da sua continuidade na região: “Não é porque eu deixo de ser gestora, mas eu continuo educadora; então, eu preciso dar continuidade na aprendizagem dos nossos alunos dentro da rede [...] sou responsável por esse processo [...] pelas boas práticas” (Dirigente Municipal de Educação, 2020). A metodologia de trabalho incentivada pelo Icep promove articulação com diversos atores, que vão pactuando o compromisso com a Educação:

Tem que chamar os atores pra garantia da aprendizagem e continuidade desses para os nossos alunos, aí vem o prefeito, a vice-prefeita, os vereadores, o presidente do Conselho Municipal de Educação; a gente vai estar mobilizando e convidando tudo para o resultado da apresentação desse memorial de gestão (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Foi valorizada a ação da Undime, para com o Memorial de Transição, e do Seminário de Transição do Icep, ao destacar que “o memorial é um instrumento que vem como um sinal, como sinal de continuidade, como sinal de colaboração, como sinal de corresponsabilização” (Dirigente Municipal de Educação, 2020). Uma DME entrevistada destacou também a importância da construção coletiva do memorial com todas as equipes da Secretaria de Educação, consolidando o trabalho realizado com o conhecimento de diversos atores locais.

Uma entrevistada do Icep menciona que essa cultura de sistematização das informações tem avançado na área educacional, diferentemente de outros setores: “Historicamente os prefeitos que perdem a eleição deletam tudo o que está no computador, sabe? Quem assume, assume sem nada, sem dados, às vezes até

sem computador”. Nessa linha, uma DME citou que, na transição de governo, a oposição ganhou, e em todas as secretarias os sistemas foram deletados, com exceção da Educação, mostrando amadurecimento e compromisso de alguns DMEs com a continuidade das ações:

[...] a gestão anterior a essa nossa, **os outros setores fizeram queima de arquivo – a Educação foi o único setor que não teve**, né, porque há uma transição, a gente se senta ali (junto).

[...] na transição em que a gente marca os horários, por exemplo, as reuniões com as equipes novas, a gente marca essas reuniões e vai fazendo, além de estar passando a situação o acesso aos computadores, as senhas, os arquivos, tudo isso (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

O apoio aos novos dirigentes dado pela Undime, seja no início ou durante o mandato, é visto como positivo pelos novos DMEs. Há um acolhimento, uma troca de informações e materiais e solução de dúvidas referentes à gestão:

[...] assim que foi comunicado [...] que (o município) teria uma nova secretária (um dirigente de um município) já entrou em contato comigo, já pegou alguns dados, e, nisso, a gente já foi para o grupo de WhatsApp, e aí foi todo mundo acolhido de forma bem carinhosa pra gente se sentir assim: estamos em casa, né? Eu senti firmeza no dizer assim: seja bem-vinda, nós estamos aqui também para segurar a sua mão, pra lhe apoiar no que for preciso (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Também é possível observar um apoio coletivo das instituições que atuam no território da Chapada, segundo a mesma DME:

[...] tive apoio, o município tem apoio da Undime, que vem nos orientando durante todo esse tempo, a Uncme também, e a gente dentro do próprio Instituto [...] e eu acho que esses órgãos foram o que deu sustentação ao andamento desse período, período de muitos desafios. Mas dentro das possibilidades a gente foi se organizando (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Outro aspecto positivo evidenciado é o continuado processo formativo realizado na região, com destaque ao trabalho do Icep. As formações profissionalizam as equipes; criam uma cultura de direito à Educação de qualidade e de articulação intermunicipal. As formações são itinerantes e com grupos de municípios, possibilitando que os profissionais acabem se conhecendo. E quando um deles assume a secretaria,

[...] é alguém que a gente já conhece, e isso também facilita para o acolher e ele também se sentir acolhido [...]. Dentro do Arranjo, a gente vai conhecendo várias pessoas também e isso facilita o acolhimento, o dizer: olha, estou aqui, para o que precisar (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Também é destacado, por uma entrevistada, que nos processos de transição de governo, alguns DMEs permanecem nos cargos, facilitando o prosseguimento do trabalho, mesmo com a alternância de poder. Outros DMEs assumem uma secretaria em outras localidades, promovendo a continuidade das ações e da articulação: “Ela foi convidada pra outra secretaria [...] pela experiência se não me engano: foram 12 anos como secretária, tem nos ajudado bastante” (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Apesar dos desafios impostos pela pandemia, o Icep, em parceria com os municípios e o Programa Melhoria da Educação, inovaram e realizaram, de forma remota, as atividades da Campanha de Mobilização pela Educação. Em 2020, nove municípios (50%) realizaram os fóruns escolares e o DIA E, indicando uma continuidade da mobilização em anos eleitorais por uma educação de qualidade.

Desafios

Apesar de avanços ocorridos com relação à melhoria da educação e o trabalho cooperado, há preocupação com a transição, especialmente em 2020, com a pandemia de Covid-19. As entrevistas apontam a importância da realização dos fóruns, do Dia E e do Seminário de Transição, mas, em 2020, 50% dos municípios do ADE realizaram os fóruns escolares e o Dia E. Não foi realizado o Seminário de Transição, e até março de 2021 não foi possível identificar aqueles que preencheram o memorial de transição do Conviva, para entregar nas mãos dos novos gestores. Há uma sensibilização maior dos gestores para trabalharem com o tema de transição, mas as atividades remotas não geraram o mesmo processo de mobilização alcançada nas eleições anteriores.

Outro aspecto que merece atenção é o envolvimento de todos os atores e o acompanhamento das ações pactuadas com a Educação, no Dia E. Há prefeitos que assinam o Compromisso e, depois da transição, o diálogo com a gestão e as iniciativas para garantir a continuidade da educação torna-se um desafio:

Porque, pra mim, a educação é em primeiro lugar, depois a gente trata das outras coisas, mas nem todos os prefeitos consideram a educação como a base principal no seu município. Hoje eu não sei se tem dez municípios da Chapada participando com o Icep nesse trabalho, essa questão é muito discutida porque tem partidos diferentes, são conceitos diferentes (Prefeito, 2020).

Como parceiro técnico e pelo histórico de atuação pedagógica, o Icep, muitas vezes, assume um protagonismo compartilhado com os municípios do ADE e, conseqüentemente, exerce também a liderança de articulação regional em relação ao Arranjo e à Câmara Técnica do Consórcio da Chapada, o que pode acarretar no futuro pontos de atenção:

[...] tem uma crise de identidade porque o ADE hoje é o Icep [...] Se o Icep sair do cenário, o ADE se fragiliza [...] É uma crise de identidade que a gente tem aqui, e o Consórcio, na verdade, surgiu em 2013 [...] (Membro do Icep, 2020).

O conceito de ADE está sendo incorporado pelos DMEs:

Porque, na verdade, nem nós sabíamos que era um Arranjo, a gente não tinha essa nomenclatura, então ela começou a fazer parte do nosso contexto muito recentemente, com essas pesquisas, com pessoas no país [no Brasil] trabalhando, foram os estudiosos e aí a gente foi participando, foi que a gente veio compreender que o nosso era um arranjo.

[...] [o Projeto Chapada] transformou no Instituto que é Instituto Chapada de Educação e Pesquisa e só então que a gente vem compreendendo a questão do Arranjo – que ele se configura como um arranjo. Até então, pra gente era o Instituto Chapada que nós fazemos parte (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Para um dos entrevistados, ao ser perguntado se conhecia o ADE, a resposta foi negativa, mas conhecia o Icep, o Consórcio e a Undime. Essas visões apontam para a necessidade de mais divulgação do conceito do ADE, das ações desenvolvidas e de um protagonismo maior dos DMEs nessa relação.

A demanda por reuniões mais frequentes entre os DMEs, ou estudos coletivos, também foi apontada:

[...] mesmo a gente tendo um grupo de WhatsApp, que todos os dias nós temos movimento nele, mas quando nós estamos aqui é diferente, mesmo que seja online, mas é diferente, é uma forma de dizer: nós estamos aqui mesmo distantes e estamos juntos pra fortalecer ainda mais esse arranjo – o que é dúvida de um, o que é que o outro pode estar colaborando e uma forma assim de, como é que diz? Uma forma simples dentro de um arranjo que tem benefícios e investimentos grandiosos no sentido dessa relação tanto de proximidade quanto de relação e vivências (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Apesar de valorizadas, as ações para a construção do Memorial de Transição e do Seminário de Transição são mencionadas por uma DME como algo a ser monitorado para que todos a realizem:

Municípios, qual o passo que vocês estão? Municípios, vocês já concluíram? Quantos municípios vão fazer a transição? Vamos registrar esse momento de transição entre os gestores, entre o próximo gestor da pasta? Eu acho que precisa isso estar acontecendo com mais frequência, o monitoramento (Dirigente Municipal de Educação, 2020).

Considerações


A preocupação com a continuidade do trabalho de colaboração intermunicipal e o acolhimento dos novos gestores é presente no território da Chapada, desde 2000. A metodologia do trabalho do Icep, assumida pelo ADE Chapada, envolve um conjunto de instrumentos para envolver e corresponsabilizar a comunidade educacional

e candidatos a prefeito e vereadores e colocar a educação no centro da agenda governamental dos municípios do território em que atua. A preocupação local reverbera na colaboração intermunicipal: a “bandeira da educação é uma estratégia que garante a continuidade dessa ação articulada intermunicipal” (Membro do Icep, 2020).

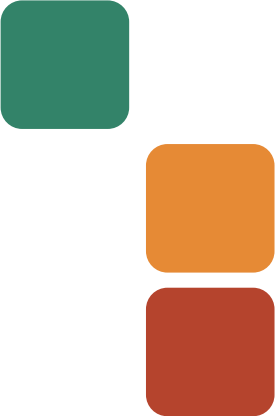
Os DMEs realizam ações de escuta e acolhimento aos novos gestores no início do mandato ou durante as trocas na gestão, auxiliando a tomada de decisão, compartilhando experiências e trabalhando coletivamente pelo desenvolvimento da Educação no território. É estimulada a sistematização das informações sobre a gestão na ferramenta Memorial de Gestão do Conviva, e a sua prestação de contas às novas equipes no Seminário de Transição promovendo o acesso à informação pelas novas equipes. Essas ações dão visibilidade e promovem a adesão das redes e da sociedade à pauta da Educação pública e é uma estratégia para garantir a continuidade do trabalho colaborativo no território da Chapada e regiões.

Desde 1997, a partir do trabalho realizado, vem sendo criada uma cultura de articulação, permanência e busca contínua de melhorias da educação no território. Há um movimento endógeno das equipes municipais refletirem sobre a promoção da educação de qualidade, que é compartilhado com um movimento intermunicipal com forte processo de mobilização sociopolítica e de publicização dos resultados. Esse conjunto de ações é intensificado e incrementado a cada processo eleitoral. Dessa forma, como foi dito por uma entrevistada, o ADE cria raízes fortes no território.


Apesar desses avanços, ainda são desafios a articulação de diferentes atores no território da ADE Chapada, a definição do seu espaço com as demais instituições de colaboração do território e o protagonismo dos diversos atores municipais no Arranjo.



Considerações finais: o que podemos aprender com essas experiências?



Neste caderno, são sistematizadas experiências de transição de gestão no âmbito das iniciativas de colaboração intermunicipal em educação que integram a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (RCIE). O objetivo é contribuir com a abordagem sobre a transição de gestão, a importância da continuidade das atividades realizadas em cooperação pelas redes municipais de educação; a integração dos novos dirigentes municipais da área educacional; e o estabelecimento de um ambiente favorável à colaboração nos territórios.



O material apresentado destina-se a apoiar a disseminação de experiências dessa natureza e permitir a compreensão das práticas adotadas por Câmaras Técnicas de Educação de consórcios intermunicipais; Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), colegiados ou fóruns de secretários que promovam a continuidade do funcionamento dessas iniciativas e a integração dos novos DMEs, prefeitos e demais atores municipais no processo colaborativo. Durante o processo de escuta e sistematização, observou-se, a partir de um levantamento bibliográfico, que o tema de transição de governo, ou de gestão, ainda é recente no âmbito municipal, além de incipiente, quando envolve a colaboração intermunicipal. Na área educacional,

com ênfase na colaboração intermunicipal, há muito a ser fomentado, e esta publicação pode contribuir para estimular que iniciativas de colaboração intermunicipal se atentem ao tema e promovam ações para garantir os processos democráticos de transição.

O percurso metodológico e recorte desenvolvidos para a realização da publicação permitiu identificar 12 iniciativas de colaboração (57% das instituições da RCIE) que desenvolviam alguma ação ou estratégia de transição. São elas: duas Câmaras Técnicas de Educação de consórcios (CTE Amvapa e CTE Codivar); nove ADEs (ADEs Agreste Litoral Norte; Chapada Diamantina e regiões; dos Guarás; Granfpolis; GE5; Adera; Alto Turi, Noroeste Paulista e Territórios dos Balaios); e um fórum de DMEs (Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá – Educavale). Essas ações, na maioria, são recentes e, até 2013, apenas o Instituto Chapada (Icep), parceiro técnico do ADE Chapada, promovia ações de mobilização para envolver a comunidade, os candidatos a prefeito e vereadores, e colocava a educação na agenda governamental nos municípios do território em que atuam.

Com esse panorama de referência, foi possível identificar uma diversidade de ações voltadas a garantir a colaboração e a integração entre os novos gestores, com 13 ações, classificadas em cinco categorias:

- Carta de princípios com o tema de transição;
- Envolvimento de outros atores, além dos dirigentes, na estrutura de governança da iniciativa;
- Reuniões de sensibilização e acolhimento a candidatos, prefeitos e vereadores (re)eleitos e novos DMEs, ou visita aos municípios;
- Sistematização de informações sobre a gestão; e
- Mobilização continuada da comunidade escolar.

Deve ser salientado que algumas iniciativas de colaboração realizam mais do que uma ação e apontam para um espírito engajado e participativo de seus membros e a necessidade de realizar diversas estratégias para garantir o processo de transição.

Algumas dessas ações estão previstas na constituição da iniciativa de colaboração com a produção de documentos e outros materiais, como a Carta de Princípios, em cuja pauta alguns ADEs já inseriram o tema da transição. Essa inclusão propõe uma reflexão sobre o trabalho educacional realizado e a continuidade da iniciativa no final e início de cada mandato.

O envolvimento de outros atores na estrutura de governança – servidores efetivos, membros de conselhos, antigos DMEs – pode estar na criação da iniciativa ou ter sido incorporada no decorrer da sua implementação. Essa ação foi idealizada para que esses atores, além dos DMEs, disseminem aos novos gestores as ações desenvolvidas e criem uma rede de colaboração nos municípios e na região abrangida.

Cabe destacar que a ação mais frequentemente mencionada pelas iniciativas foi a realização de reuniões com atores locais para sensibilização e acolhimento, ou visita aos municípios para apresentar o trabalho desenvolvido e as pactuações anteriores. Deve ser destacada a importância de antigos DMEs, ou membros das equipes, na realização do contato com os novos dirigentes, compartilhando informações sobre a gestão municipal e as iniciativas de colaboração e orientando sobre as ações a serem desenvolvidas no início da gestão.

A sistematização de informações sobre a gestão dos municípios fomentada pela Undime, por meio do Memorial de Gestão da plataforma Conviva, ou pelo Icep – organização apoiadora de uma iniciativa de colaboração apresentada em destaque neste caderno – revela o seu papel na promoção do fortalecimento das equipes municipais e suas realizações, o compartilhamento das informações,

criando uma cultura de prestação de contas e a promoção do acesso à informação pelas novas equipes. Essas ações mostram o compromisso do dirigente com a continuidade do trabalho educacional no seu município. Algumas iniciativas dão visibilidade a essa sistematização e promovem estratégias para a adesão da rede e de publicização para a comunidade escolar, contribuindo para o trabalho colaborativo na região.

Também foi mencionada a mobilização da comunidade escolar e da sociedade civil como um processo contínuo, que coloca em destaque a iniciativa e é um fator promotor da sua continuidade.

Dessa forma, foram elencadas ações mais simples e outras com uma tecnologia social que envolve uma sequência de atividades mais complexas. Algumas desenvolvem ações no âmbito interno da iniciativa (documentos, ampliação da estrutura de governança, visitas e reuniões, sistematização das informações) e outras externas (articulação com as redes municipais de educação, a sociedade e os atores políticos). Assim, foi possível observar que cada iniciativa de colaboração segue uma lógica própria de organização, a partir da sua experiência colaborativa, realizando as ações possíveis para aquele contexto. A vivência de uma transição de gestão gera conhecimentos e aprimoramentos nos processos que devem ter continuidade nas eleições subsequentes.

Foi possível observar que os pontos focais das iniciativas de colaboração participavam, a mais de um mandato, da iniciativa, apontando que a continuidade desses atores pode ser um fator relevante para manter as ações.

As motivações para realizar as ações de transição são diversas: problemas vivenciados em mudanças anteriores; decisão de uma liderança ou um grupo de gestores; ou por fomento de instituições do terceiro setor e organizações apoiadoras, destacando o Itaú Social, a RCIE e a Undime.

Os relatos apresentados do ADE GE5, ADE Granfpolis, da CTE da Amvapa e do ADE Chapada Diamantina e regiões enriqueceram a análise, além de mostrar que as iniciativas têm desenvolvido diversas ações conjuntamente, mostrando que há vários instrumentos que podem ser compartilhados. Essas quatro iniciativas articulam um conjunto de ações nos processos de transição de gestão.

Nos relatos das iniciativas, há experiências de alternância de poder em decorrência dos processos eleitorais ou no próprio mandato. Assim, os membros dessas iniciativas buscam acolher os DMEs, e, em alguns casos, os prefeitos, no início de mandato e no decorrer, com ações diferenciadas àqueles com conhecimento de gestão e para os sem experiência. Essa é uma forma de garantir que trocas de DMEs não interrompam as iniciativas de colaboração e também auxiliem na gestão da educação nos municípios.

As quatro iniciativas em destaque apresentam em comum a realização de reuniões de sensibilização e acolhimento a candidatos, prefeitos (re)eleitos e novos DMEs; visita aos municípios; criação de grupos em redes sociais para troca de informações, apoio para a tomada de decisão e compartilhamento de experiências. Em algumas, há processos de apadrinhamento daqueles dirigentes com experiência, que podem auxiliar os novos, fortalecendo o ambiente de colaboração em territórios menores do que o da iniciativa de colaboração.

Todos os entrevistados mencionam a importância dessas atividades para criar um sentimento de pertencimento à iniciativa de colaboração. Essas ações criam laços de confiança entre os membros e promovem a articulação e colaboração intermunicipal para a melhoria da educação no território, com o fortalecimento das equipes municipais e regionais. Além disso, é citada a importância de DMEs que permanecem no novo mandato e compartilham a sua experiência como dirigente e como membro da iniciativa de colaboração. Como dito por uma entrevistada, são os “guardiões” do trabalho desenvolvido.

Deve ser destacado que duas iniciativas – ADE GE5 e ADE Chapada – mantêm um conjunto de ações para envolver e corresponsabilizar a comunidade educacional com a educação. O ADE GE5 realiza Jogos Regionais que mobilizam anualmente a comunidade escolar. Essa ação, por causa de sua repercussão na comunidade escolar, é vista pelos entrevistados como uma maneira de garantir a continuidade da iniciativa colaborativa. A adesão aos Jogos permite que outras ações pedagógicas sejam desenvolvidas de forma cooperada.

O ADE Chapada, por sua vez, desenvolve uma tecnologia mais robusta de mobilização da comunidade com ações diversas que colocam a Educação como prioridade regional e vem sendo construída desde 1997. Esse conjunto de ações, apoiadas pelo Icep, é intensificado e incrementado a cada processo eleitoral, destacando fóruns escolares e municipais – o “Dia E” – com a definição de metas a serem cumpridas durante a gestão seguinte; seminário de transição; ações de publicização dos resultados educacionais, entre outras. Essa preocupação local reverbera na colaboração intermunicipal e garante a continuidade dessa ação articulada intermunicipal por meio do ADE e seu parceiro técnico – o Icep.

Nas entrevistas realizadas, foi identificado o ganho de robustez daquelas iniciativas em que há o apoio institucional de um consórcio ou associação de municípios, como nos casos do ADE Granfpolis e da CTE da Amvapa, ou de uma instituição não governamental, como o Icep, para o ADE Chapada Diamantina e regiões. A infraestrutura e a disponibilização de pessoal, recursos financeiros e tecnologia de uma instituição formalizada são recursos vistos pelos entrevistados como fatores positivos nos processos de transição. Essas instituições têm um reconhecimento nos territórios: uma experiência de colaboração, que fortalece as ações regionais e equipes técnicas permanentes, e já desenvolvem ações de articulação entre novos prefeitos e dirigentes em contextos de transição de governo e gestão, e, dessa forma, elas garantem o acolhimento e a integração dos novos

dirigentes, mesmo com as mudanças de gestões municipais.

Nos relatos, também é destacada a parceria com instituições não governamentais. Os parceiros são distintos em cada iniciativa, destacando-se o Itaú Social, a RCIE, a Undime, o Instituto Positivo, o Icep e a Triáde, que fomentam, apoiam técnica e financeiramente e têm colocado o tema de transição nas agendas municipal e regional. A participação na RCIE, segundo entrevistados, fortaleceu as ações de transição, além de ampliar a visão sobre regime de colaboração na Educação, promover a troca de experiência com iniciativas correlatas de diferentes regiões do Brasil e fortalecer o protagonismo dos próprios DMEs. Os ADEs Granfpolis e Chapada Diamantina e regiões destacam outro aspecto do apoio dessas instituições empresariais: o registro de experiências ou contribuição em processos de comunicação externa com a sociedade.

É possível observar também, nos quatro relatos, o comprometimento, entre os membros entrevistados, com a qualidade da educação; os ganhos obtidos com o trabalho colaborativo; e as soluções coletivas construídas para problemas municipais/regionais. Em todas, há lideranças com protagonismo, que deve ser evidenciado. Também são destacadas as formações realizadas conjuntamente que buscam promover um processo reflexivo sobre a prática e o profissionalismo das equipes municipais. Entrevistados apontam, ainda, que a ampliação dessas ações formativas pode proporcionar uma melhoria na educação no território a partir de acompanhamento sistemático dos resultados alcançados em cada escola, município e no território.

Muitos entrevistados destacam que aprenderam como trabalhar de forma colaborativa e vivenciaram os aprendizados coletivos. Aquelas iniciativas, que buscam dar voz a todos os membros, geraram um protagonismo dos DMEs com o trabalho colaborativo; e, como em diversos municípios, os dirigentes que permanecem, ou passam a atuar na região, contribuem para a continuidade da iniciativa.

No ADE GE5, a vivência foi produtiva, e alguns ex-DMEs continuam ali atuando e apoiando as novas equipes. Em três iniciativas – ADE Chapada, CTE da Amvapa, no ADE GE5 – foi mencionado que os DMEs, muitas vezes, passam a atuar em outro município da região e levam a sua experiência de trabalho colaborativo para o município em que irá atuar, auxiliando na continuidade da iniciativa.

As entrevistas apontam, portanto, que as ações para promover a transição proporcionaram: integração dos novos dirigentes; continuidade das políticas e da iniciativa de colaboração; e geração de sentimento de pertencimento ao território e de responsabilidade pela gestão educacional de qualidade.

Contudo, apesar dos avanços observados, considera-se que esse processo é ainda recente, e há desafios identificados, como: fortalecimento da visão colaborativa no território; mobilização de todos os DMEs, prefeitos em exercício e os recém-eleitos; mudanças nas equipes das secretarias no decorrer do mandato exigindo atenção especial; obstáculos surgidos com a pandemia de Covid-19 (2020/2021) que dificultam o contato presencial e a criação de vínculo; entre outros.

Foi destacado ser difícil mobilizar outros atores envolvidos com a Educação, principalmente os prefeitos, que são elementos-chave dos processos de transição. Essa visão é confrontada por um prefeito entrevistado que avalia ser pouco chamado para participar das discussões sobre Educação.

Também deve ser aprimorada a governança com novos atores, para que permaneça um grupo que garanta a transição. A visão de que a inserção de servidores ampliaria a governança, por exemplo, não foi identificada na CTE da Amvapa.

Outro aspecto a ser aprimorado refere-se à criação de uma cultura para sistematizar as informações. Apesar de a Undime

ter disponibilizado o Memorial de Gestão da plataforma Conviva e o Icep ter incentivado a sua realização no território da Chapada, a frequência de municípios que completaram suas informações ainda é pequena, se considerado o universo de municípios da RCIE (quase 400). Esse fomento à sistematização vem crescendo no decorrer das últimas gestões, mas precisa permanecer e ser fortalecida nas próximas, para ampliar a adesão a essa prática e ser monitorada pelas iniciativas de colaboração.

Outro ponto de atenção apontado pelos entrevistados refere-se às formas de financiamento para viabilizar as capacitações continuadas necessárias e o processo de monitoramento dos resultados alcançados nos territórios.

Uma fragilidade identificada refere-se ao processo contínuo de comunicação para que as equipes de dirigentes, os profissionais e a comunidade educacional, os agentes políticos e a sociedade em geral conheçam as iniciativas de colaboração existentes nos territórios, os seus papéis e as ações empreendidas. Conforme mencionado por uma entrevistada, há muitos prefeitos e DMEs que assumem seus cargos e não conhecem a iniciativa de colaboração, o que exige um processo de acolhimento e convencimento sobre as vantagens da colaboração e de orientação sobre o seu funcionamento.

Apesar desses desafios, a pesquisa mostrou riqueza de ações e que há especificidades em cada iniciativa. Essas ações mostram que há práticas em iniciativas de colaboração que podem alterar a visão de “terra arrasada” na alternância de poder para um espírito colaborativo. Algumas ações realizadas de forma remota, no contexto da pandemia, podem inclusive, trazer novos aprendizados às iniciativas de colaboração.

O fomento de instituições governamentais, ou não governamentais,

ao tema, considerando as especificidades de cada realidade, gera uma postura de interesse público dos membros participantes e de empoderamento desses atores, para a cooperação intermunicipal. Essa indução pode ampliar as ações, no decorrer do tempo, similar ao processo que tem sido apresentado nos municípios (COELHO et al., 2020).

Nesse aspecto, aliás, pode-se destacar que o próprio processo de realização desta pesquisa já provocou, durante sua realização, a reflexão dos entrevistados sobre ações que poderiam ser realizadas ou se pretendia realizar naquelas que ainda não realizavam, ou sobre novas ações pretendidas (naquelas instituições que já realizavam ações de transição).

Muitas iniciativas de colaboração, nas respostas às duas fases do questionário, não realizavam a transição de governo, mas, naquele momento, mencionaram interesse em realizar ações, com vistas a garantir a continuidade da iniciativa ou integração entre atores. Além disso, no decorrer do processo, nas próprias entrevistas, observou-se interesse crescente sobre o tema, incentivado pela própria Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, pelo Itaú Social, pela Undime, pelo Instituto Positivo e por outros parceiros. As perguntas das entrevistas geravam reflexão da equipe entrevistada e a identificação de ações que poderiam ser concretizadas. O trabalho é uma oportunidade para criar a sensibilização e indução para o tema. Alguns entrevistados, mesmo não tendo a garantia de continuidade na gestão, optaram por participar e socializar o conhecimento, apontando para uma corresponsabilização com a Educação e com a iniciativa de colaboração.

Essa última observação revela que **a disposição para a realização de ações de transição para a continuidade das iniciativas é algo presente, que combinada ao fomento de instituições apoiadoras**

e ao apoio para sua realização pode culminar na ampliação de tais práticas, seu fortalecimento, bem como na disseminação de ações dessa natureza em outros territórios e outras políticas públicas para além da Educação, potencializando, assim, a continuidade das políticas públicas educacionais ancoradas na perspectiva regional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Cooperação intermunicipal: Experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.

ADE GE5. Carta de compromisso e princípios de atuação do plano de desenvolvimento da educação do grupo educacional – GE5 do estado do Piauí – 2021/2024. Tanque, 2021.

AMADO, Cybele; GENTILE, Paola (orgs.). Icep 20 anos – lendo o mundo para escrever a vida. Seabra: Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, 2017. Disponível em <http://institutochapada.org.br/wp-content/uploads/2020/02/%C3%81LBUM-BIOGR%C3%81FICO-20-ANOS.pdf>. Acesso em 8 de dezembro 2020.

Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis). Estatuto social. Florianópolis, 2016.

Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis). Regimento interno. Florianópolis, 2004.

Associação dos Municípios do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa). Quem somos. Disponível em www.amvapa.com.br. Acesso em 25 de janeiro de 2020.

Associação dos Municípios do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa). Estatuto atualizado. Piraju, 2010. Disponível em <http://www.amvapa.com.br/br/upload/files/AMVAPA%20-%20ESTATUTO%20DA%20AMVAPA.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (orgs.). Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro; BRIZZI, Renato. Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal. Cadernos Adenauer, v. 18, n. 3, p. 113-133, 2017.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. Transição democrática – modelo de lei e decreto São Paulo: Cepam, 2008.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. A transição de governo nos municípios paulistas. v. 1. São Paulo: Cepam, 2012.

COELHO, Fernando de Souza; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SEIXAS, Sílvia Maura Trazi; REZENDE, Guilherme José Rodrigues; PEREIRA, Mírian Lucia; AMBROZIO, Luiz Felipe. A Hora e a Vez da Institucionalização da Transição de Governo Municipal no Brasil. O Estado de São Paulo (Estadão) - blog Gestão, Política & Sociedade, São Paulo, 11 de dezembro de 2020.

Consórcio Chapada Forte. Estatuto social. Macugê, 2013. Disponível em http://transparencia.consorciochapadaforte.ba.gov.br/images/lei/07_estatuto_do_consorcio/01_estatuto_do_consorcio.pdf. Acesso em 6 de março de 2020.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SILVA, Adriana; VECCHIA, Rosângela; BATISTA, Sinoel; BARROS, Aléssio Trindade de. O regime de cooperação: consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Anais... Natal/RN: Enepcp, de 27 a 30 de agosto de 2019.

CRUZ, Maria do Carmo Toledo; COELHO, Fernando de Souza; SEIXAS, Sílvia Maura Trazzi; FRANCO, Celso Torquato Junqueira. Transição de governo na administração pública municipal: descrição e análise dos resultados de uma pesquisa aplicada em municípios paulistas nas eleições de 2012. Agenda Política, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 249-277, 2017. Disponível em <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/152>. Acesso em 4 novembro de 2020.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SEIXAS, Sílvia Maura Trazzi. Orientações básicas para uma boa transição de governo. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Regional de São Paulo, 2020. Disponível em <https://mundoead.com.br/sdr/textos/Orientacoes-basicas-transicao-de-governo-municipal.pdf>. Acesso em 3 de janeiro de 2021.

HSIA, Pedro Murgel; STRELEC, Thamara Caroline; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais no Fortalecimento das Capacidades Institucionais dos Municípios na Educação: Oportunidades e Barreiras. In: RODRIGUEZ, Alícia Freijo; HSIA, Pedro Murgel; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs.). Gestão da educação em municípios e consórcios intermunicipais. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2020, p. 68-84.

Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep). Portal do Icep. Disponível em <http://institutochapada.org.br>. Acesso em 12 de dezembro de 2020.

Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep). Instrumento jurídico de arranjo de desenvolvimento educacional (ADE). Seabra, 14 de março de 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ideb – resultados e metas. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em 29 de janeiro de 2021.

Instituto Positivo. Transição de governo municipal – Regime de colaboração: pela continuidade, fortalecimento e aperfeiçoamento das iniciativas, políticas e programas educacionais territoriais. Sem local: Instituto Positivo; Itaú Social, 2020.

Instituto Positivo. Termo de cooperação. Programa de Arranjos de Desenvolvimento da Educação – Granfpolis. Curitiba, 2015.

Instituto Positivo. Programa de Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE/Granfpolis. Relatório de resultados 2015/2016. Curitiba, 2016.

INOUE, Ana; OLIVEIRA, Cybele Amado de (coords.). Guia da mobilização - engajamento e participação na formação de territórios colaborativos. Seabra: Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, 2016. Educar em Rede. Disponível em <http://institutochapada.org.br/wp-content/uploads/2020/01/GUIA-DE-MOBILIZA%C3%87%C3%83O-COMPLETO.pdf>. Acesso em 25 de dezembro de 2020.

LOBATO, Ana Lucia Martins. Transição e democracia: Institucionalizando a passagem do poder. Brasília: Casa Civil, 2002.

MARQUES, Valesca Menezes; DIAS, Leila Christina. Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação. Geosul, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 29-53, jul./dez. de 2003.

MOVIMENTO COLABORA. Melhoria da Educação no município. Diálogos sobre a Gestão Municipal – Câmaras Técnicas de Consórcios. São Paulo: Itaú Social, 2017. Disponível em <http://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2017/11/dialogossobregestao-consorcios.pdf>. Acesso em 22 de fev. 2021.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo apresentada à EAESP-FGV. São Paulo, 2006. Disponível em <http://hdl.handle.net/10438/2423>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

OLIVEIRA; Cybele Amado de; MEIRELLES, Cristina. Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina. In: ABRUCCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, pp. 109-128.

PEREIRA, Mírian Lucia. Transição de governo municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão. 2018. Dissertação (pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Juazeiro, Bahia, 2018. Disponível em <https://portais.univasf.edu.br/profiap/mirian-pereira.pdf>. Acesso em 4 de novembro de 2020.

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. O que é a rede. Disponível em <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/page-integrantes-item/19>. Acesso em 5 de novembro de 2020.

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (RCIE). Integrantes. Disponível em <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/integrantes>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

REZENDE, Guilherme José Rodrigues. A transição de governo na esfera municipal: estudo de caso dos municípios de São Carlos e Araraquara. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27292>. Acesso em 4 de novembro de 2020.

RODRIGUEZ, Alicia Freijo et al. (Orgs.). A Gestão da educação em municípios e consórcios. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2020.

SPINK, Peter Kevin. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. Cadernos Fundap, v. 7, n. 13, 1997.

SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais. Relatório de Pesquisa do NPP/EAESP-FGV. São Paulo, 2001.

Apêndice A

Entrevistados



Iniciativa de colaboração	Entrevistado	Cargo	Data da entrevista
ADE Granfpolis/SC	Mário Fernandes	Líder do ADE e Secretário Municipal de Educação de Águas Mornas	16/11/2020
	Rosângela Maria Leal Cordeiro	Secretária de Educação de Canelinha	19/11/2020
	Maria Nadir de Araújo Souza	Secretária de Educação de Garopaba	20/11/2020
	Bianca Silveira da Rosa	Assistente Educacional da Granfpolis	26/11/2020
	Antão Antônio David	Assessor de Educação da Granfpolis	26/11/2020
ADE GE5/PI	Eliane Rodrigues de Moraes	Dirigente municipal e membro do ADE	16/11/2020
	Antônio Silva	Ex-coordenador do ADE	17/12/2020
	Francisca Paula Cabral	Dirigente de Educação e membro gestor do ADE	9/11/2020
	Francisco Rodrigues dos Santos	Técnico do ADE	14/11/2020
ADE Chapada/BA	Janara Luiza Paiva Botelho Oliveira	Coordenadora Pedagógica Territorial do ADE	20/11/2020
	Cybele Amado de Oliveira	Antiga gestora do Icep	18/11/2020
	Fernanda Novaes	Diretora de Relações Institucionais do Icep	16/11/2020
	Elisabete Monteiro	Diretora-presidente do Icep	13/11/2020
	Simone Novaes	Secretária Municipal de Educação do Município de Andaraí	10/11/2020
	Zaira Barbosa de Souza Andrade	Dirigente Municipal de Educação de Souto Soares	16/12/2020
	Helder Lopes Campos	Prefeito de Boa Vista do Tupim	4/12/2020
CTE Amvapa/SP	Deise Luzia Buzatto Martins	Coordenadora	19/11/2020
	Fabiana Maria dos Santos Degelo Bruno	Secretária Executiva do consórcio	10/11/2020
	Raquel da Silva Raposo Rocha	Diretora de Educação de Paranapanema	07/11/2020
	Elenilda Barrado	Diretora de Educação de Sarutaia	10/11/2020

Sobre autores, autoras e organizadoras

Thamara Strelec

Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com estágio doutoral no Instituto de Gobierno y Políticas Públicas na Universidad Autònoma de Barcelona; mestre em Administração Pública e Governo pela Escola Brasileira de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, com Bacharelado em Comunicação Social e experiência em docência em instituições de ensino superior. Ganhadora do Prêmio “Jóvenes Investigadores Joan Prats 2015”, em Madrid/Espanha, entregue pelo Comitê Científico do VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas e do Prêmio de Monografias em Consórcios Públicos e Federalismo, entregue pelo Observatório de Consórcios Públicos, Frente Nacional de Prefeitos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). É diretora executiva da Tríade Conhecimento em Políticas Públicas. E-mail: thamara.strelec@gvmail.br. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/6500479645211664>.

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Doutora em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV); professora do mestrado acadêmico e do mestrado profissional em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e da pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP); e membro do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). Coordenou o projeto “Transição de Governo nos Municípios Paulistas”, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), de 2011 a 2013, e o curso “Transição de Governo Municipal”, realizado para a Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, por meio da FESPSP. É autora de publicações sobre o tema de transição de governo. E-mail: carminhameirelles@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6109390836008571>.

Pedro Murgel Hsia

Administrador público pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP); pós-graduando em Gestão Pública pelo Insper e fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho pré-vestibular popular da FGV, voltado para alunos da rede pública, interessados em ingressar no ensino superior. E-mail: pedro.mhsia@gmail.com. Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/5612811195242359>.

Silvia Maura Trazzi Seixas

Socióloga, pós-graduada pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Foi técnica do Cepam, membro da organização do Projeto Transição de Governo nos Municípios Paulistas, realizado pelo Cepam (2011 – 2013). Atualmente, é consultora de gestão e políticas públicas municipais. Participou da equipe do curso “Transição de Governo Municipal”, realizado para a Secretaria de Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo, por meio da FESPSP. É autora de publicações sobre o tema de transição de governo. E-mail: silviamaura@uol.com.br.