

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – Diante das perspectivas normativas atuais.

Tiago Tondinelli.

Conselheiro do CNE.

Advogado na área de Administração Pública com Pós-graduação em Filosofia Contemporânea; Mestrado em Letras; Doutorado em Filosofia; Pós-doutorado em Direito.

PARECER CNE 7/2020

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica UF: DF		
ASSUNTO: Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.		
COMISSÃO: Suely Melo de Castro Menezes (Presidente), Mozart Neves Ramos (Relator) e Tiago Tondinelli (membro).		
PROCESSO N°: 23001.000123/2010-16		
PARECER CNE/CEB N°: 7/2020	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 10/12/2020

DO ARCABOUÇO LEGAL

- ▶ Emenda Constitucional nº 108, de 2020 ART. 211 § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.
- ▶ LDB Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em **regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino.
- ▶ PNE – Decenal (artigo 214 CF).
- ▶ Parecer CEB 1/2012 – Incorporou o ADE como INSTRUMENTO de fortalecimento do regime de colaboração.
- ▶ Parecer CEP 7/2020 – Atualizou o tema, diante de relevantes mudanças normativas.

Aspectos Gerais.

- ▶ Colaboração Horizontal x Vertical.
- ▶ Instrumentalidade da Gestão Pública (Direito Administrativo) – DESCENTRALIZAÇÃO.

Profissionalização e Gestão Democrática da Educação:

META 19 PNE Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

- ▶ 19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
- ▶ 19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
- ▶ Extensão para o “terceiro setor” e para o “setor privado” (NÃO SE TRATA DE PRIVATIZAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA)

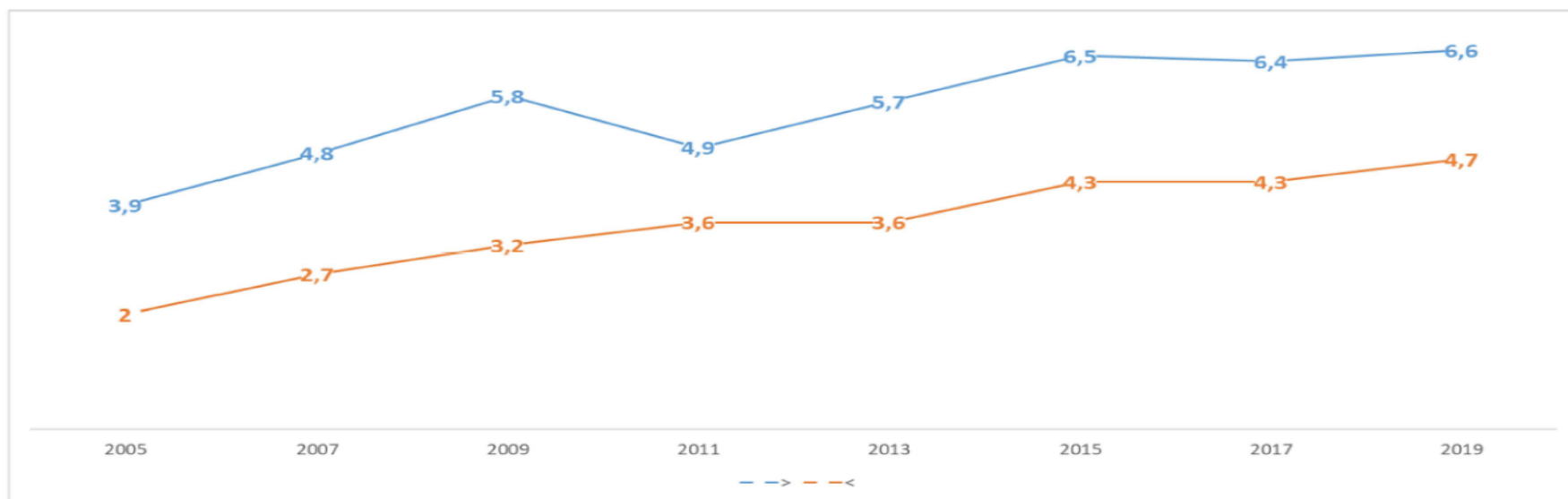
SETOR PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS: diálogo com a lei 13.019/2014.

SETOR PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS: diálogo com a lei 14.133/2021.

Um caso de eficácia

Quanto à equidade, fica evidenciado claramente, no Gráfico 1, que mesmo os Municípios que tiveram o menor resultado histórico a cada edição do Ideb estão crescendo e acompanhando, ainda que a distância, os que obtiveram desempenho mais elevado. É importante assim constatar que estão sendo capazes de aproveitar a colaboração existente no território e aprendendo com os demais. O ideal é que essa distância se reduza a cada edição do Ideb. Em 2007, na primeira edição do Ideb, em consonância com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a distância entre os Municípios que obtiveram o maior e o menor resultado era de 2.1 pontos e, em 2019, a distância caiu para 1.9. É gratificante verificar que nos dois casos há uma evolução contínua. O ano de 2005 é incluído apenas à título de comparação, quando a cultura de metas educacionais ainda não havia sido considerada na política pública da educação.

Gráfico 1 – Equidade – menor e maior Ideb no ADE da Chapada – série histórica



Da prioridade da gestão (Parecer 2020)

1. Apoiar a tomada de decisões dos gestores públicos quanto à viabilidade de implementação e gestão do ADE;
2. Oferecer diretrizes que orientem as estratégias para implantação e estruturação dos ADEs, além da sua governança e continuidade;
3. Oferecer sugestões e recomendações relativas às parcerias em prol do ADE.

Da governança (resumo)

Art. 8º Quanto à governança, visando ao fortalecimento do regime de colaboração entre os integrantes do ADE, devem ser observados alguns fatores relativos à composição da equipe gestora:

I – os integrantes devem eleger um ou mais coordenadores para liderança do processo de gestão, a critério de cada ADE;

II – o(s) coordenador(es) líder(es) representará(ão) institucionalmente o ADE, envidando esforços para a viabilização do plano de ação estratégico, mobilizando e estimulando o engajamento e a integração dos participantes, promovendo a comunicação entre eles, e sendo responsável(eis) por manter o alinhamento do ADE com os propósitos para os quais foi instituído;

III – os Municípios integrantes do ADE devem decidir quem são os representantes que compõem a equipe gestora, podendo ser indicados ou nomeados por decretos, preferencialmente composta por Dirigentes Municipais de Educação, além de profissionais das Secretarias de Educação, sendo mais indicada a escolha pelos estatutários, a fim de reduzir trocas em função de processos eleitorais;

IV – podem, ainda, integrar a equipe gestora do ADE outros profissionais, tais como dirigentes escolares, coordenadores pedagógicos, representantes de outras Secretarias, docentes, representantes de discentes, ou outros, a critério da coordenação de cada arranjo;

V – é necessário ter um ou mais profissionais entre os integrantes do ADE que ofereçam suporte administrativo para suas ações, a fim de organizar os encontros, os espaços físicos, a documentação, colaborar na viabilização do plano de ação estratégico, mobilizar recursos e parceiros, além das demais atividades de apoio à gestão, sendo habilidades importantes, para essa função, que o profissional tenha perfil colaborativo, conciliador, proativo, flexível para adaptações constantes, e desempenho de múltiplas tarefas, além da capacidade de comunicação interpessoal;

Do “problema” dos Consórcios Públicos

LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005.

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Da lei 13.019 de 2014

- ▶ Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
- ▶ XII – chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;
- ▶ VII – termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
- ▶ VIII – termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
- ▶ VIII-A – acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Da lei 14.133 de 2021.

- ▶ Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: VI – maior retorno econômico.
- ▶ Art. 39. O julgamento por maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contrato de eficiência, considerará a maior economia para a Administração, e a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato.
- ▶ § 1º Nas licitações que adotarem o critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo, os licitantes apresentarão:
 - ▶ I – proposta de trabalho, que deverá contemplar:
 - ▶ a) as obras, os serviços ou os bens, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento;
 - ▶ b) a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, ao bem ou ao serviço e em unidade monetária;
 - ▶ II – proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária.
- ▶ § 2º O edital de licitação deverá prever parâmetros objetivos de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo para a remuneração devida ao contratado.
- ▶ § 3º Para efeito de julgamento da proposta, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.
- ▶ § 4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:
 - ▶ I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;
 - ▶ II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis.

Capítulo I

Parcerias Institucionais

Art. 10. Por representar mecanismo do Regime de Colaboração menos burocratizada e mais flexível para o direcionamento de ações na área de educação, o ADE pode ser aberto à participação de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, fortalecendo, não só o pacto entre os Municípios, mas também destes com a sociedade, somando esforços em torno de uma agenda comum para melhoria da educação no território.

§ 1º O objeto da parceria deve estar claramente vinculado com as políticas públicas das redes de ensino e com as metas e ações prioritárias do ADE.

§ 2º Essa pactuação deve, essencialmente, ter o objetivo de contribuir para a soma de expertises de órgãos e profissionais de diferentes setores, aumentando o capital humano em benefício da qualidade social da educação, bem como propiciando inovações que, experimentadas com êxito, possam ser difundidas no território.

§ 3º As parcerias, sobretudo regionais, devem ser concretizadas, por um ou mais dos integrantes do ADE, mediante instrumentos jurídicos adequados, como contratos, convênios, contratos de gestão, termos de parceria, ou outros, como termos de cooperação, de fomento, de colaboração e/ou acordo de cooperação, sem que isso implique necessariamente em transferência de recursos públicos.

§ 4º Os instrumentos de ajuste devem expressar claramente os papéis e as responsabilidades de cada parte, a fim de salvaguardar de qualquer possibilidade de desvio da finalidade da parceria.

§ 5º A definição de parcerias, tanto técnicas como financeiras, deve ser validada pelos entes integrantes do ADE.

Art. 11. Para o estabelecimento de parcerias, deve ser observada a legislação pertinente, em especial a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e

recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, bem como define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. Recomenda-se acompanhamento dos processos legislativos em curso no Congresso Nacional que possam se referir a parcerias público/privadas e ao ADE, para atualização constante sobre sua constituição e funcionamento.