



Educação Unisinos

ISSN: 2177-6210

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Ganzeli, Pedro; Oliveira, Cleiton; Andreato, Ana Carolina
Regime de Colaboração: a experiência da Câmara Temática
de Educação da Região Metropolitana de Campinas
Educação Unisinos, vol. 22, núm. 3, 2018, Julho-Setembro, pp. 313-321
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

DOI: <https://doi.org/10.4013/edu.2018.223.10>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449657699010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

Regime de Colaboração: a experiência da Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas

Regime of Collaboration: The experience of the Thematic Chamber of Education of the Metropolitan Region of Campinas

Pedro Ganzeli¹
Universidade Estadual de Campinas
ganzeli@unicamp.br

Cleiton Oliveira¹
Universidade Estadual de Campinas
cleitondeoli@gmail.com

Ana Carolina Andreato²
Secretaria Municipal de Educação
candreato@hotmail.com

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar a dinâmica organizacional da Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas, de forma a compreender os condicionantes que dificultam e aqueles que concorrem para a produção de ações colaborativas. Elaborado a partir de pesquisa bibliográfica, análise documental e acompanhamento das reuniões da Câmara Temática de Educação, o texto apresenta as ações governamentais na direção do regime de colaboração, assim como analisa a dinâmica do colegiado para a produção de atividades integradas entre os entes federados participantes. Foi verificado um processo nascente de institucionalização do regime de colaboração e de valorização do espaço regional para a efetivação do direito à educação.

Palavras-chave: regime de colaboração, Região Metropolitana de Campinas, Câmara Temática de Educação.

Abstract: The article aims at analyzing the organizational dynamics of the Thematic Chamber of Education of the Metropolitan Region of Campinas, in order to understand the constraints that make the production of collaborative actions difficult and those that compete for them. Prepared from bibliographic research, documentary analysis, and follow-up of the meetings of the Thematic Chamber of Education, the text presents the governmental actions towards the collaboration regime, as well as analyzes the dynamics of the collegiate for the production of integrated activities among the participating federal entities. An incipient process of

¹ Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Av. Bretanha Russel, 801, Cidade Universitária "Zeverino Vaz", 13083-865, Campinas, SP, Brasil.

² Secretaria Municipal de Educação de Araras. Av. Senador Cesar Lacerda de Vergueiro, 44, Centro, 13600-226, Araras, SP, Brasil.

institutionalization of the system of collaboration and valorization of the regional space for the realization of the right to education was verified.

Keywords: collaboration system, Metropolitan Region of Campinas, Thematic Chamber of Education.

Introdução

O município brasileiro teve historicamente atribuições e competências mais amplas que seus congêneres na América Latina. A partir de movimentações políticas contra o regime autoritário militar e do movimento descentralizador na década de 1980 foi ampliada sua autonomia pela Constituição Federal de 1988, que reconheceu o município como ente federado. Em decorrência, dentre suas incumbências, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9394/96 (Brasil, 1996b), reconheceu a possibilidade de criação de sistema próprio de ensino, de desenvolvimento integrado à rede estadual ou de criação de sistema único com este nível; em todos estes casos há o pressuposto da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, oferecendo-o em sua rede ou contribuindo para tal.

A atuação municipal por si só não é suficiente para fazer frente aos desafios representados pelo oferecimento do ensino de qualidade para todos, daí o regime de cooperação (Art. 23, Parágrafo Único, da Constituição Federal) e o de colaboração (Art. 211 do mesmo documento) se fazem necessários. Assim, a atuação municipal que anteriormente tinha o nível estadual quase que exclusivamente como interlocutor, se defronta com a necessidade de estabelecer relações interfederativas com a União, com o estado, com municípios da mesma região, participando em fundos, em consórcios públicos para os mais variados setores, em convênios com entidades públicas e particulares, tendo ainda a possibilidade de atuar em arranjos de desenvolvimento da educação (Oliveira e Ganzeli, 2013).

A integração municipal em regiões metropolitanas é uma das possibilidades de relação interfederativa; no caso em tela, vamos nos ater à Região Metropolitana de Campinas (RMC), uma das seis regiões metropolitanas do Estado de São Paulo³, mais especificamente à Câ-

mara Temática de Educação, *locus* privilegiado para a discussão e planejamento das questões educacionais. O fato de o município participar em nível regionalizado, tendo sistema próprio de ensino ou atuar integradamente com o nível estadual, exige a existência de trabalho em regime de cooperação na educação entre os entes federados. Torna-se necessário prever a atuação, considerando as variáveis presentes – cobertura, desempenho da rede, conurbação, meios de transporte, industrialização, municípios totalmente urbanizados etc. (Ganzeli *et al.*, 2015; Piolli *et al.*, 2015) e as possibilidades de ação.

Considerando o exposto, o artigo tem como objetivo refletir sobre a dinâmica organizacional presente na Câmara Temática de Educação da RMC, tendo em vista a produção de atividades integradas no âmbito da educação regional. Pretende-se, ainda explicitar os condicionantes que favorecem ou dificultam o processo de construção de ações sistematizadas que caracterizam o regime de colaboração.

Para a consecução do objetivo foram considerados os seguintes procedimentos metodológicos: estudo bibliográfico, análise documental, acompanhamento das reuniões da Câmara Temática de Educação da RMC e entrevistas com dirigentes da educação municipal e análise da pesquisa conforme as publicações de Ganzeli *et al.* (2015) e Piolli *et al.* (2015)⁴.

O período de coleta de dados junto aos municípios ocorreu de novembro de 2013 a junho de 2014, sendo observadas 7 (sete) reuniões da Câmara Temática de Educação, com registros em diário de campo. Dentre o universo de 19 municípios que compunham a RMC no período, 17 secretários municipais de educação concederam entrevista realizadas com apoio de roteiro semiestruturado (Bogdan e Biklen, 1994; Esteban, 2010). A realização das entrevistas considerou as disponibilidades de cada dirigente municipal, foi realizada nos respectivos municípios e dentre outras questões abordou

³ As Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo são: da Baixada Santista, de Campinas, da Grande São Paulo, de Ribeirão Preto, de Sorocaba e do Vale do Paraíba. A Região Metropolitana de Campinas doravante será mencionada pela sigla RMC.

⁴ Este artigo é parte resultante do trabalho desenvolvido no projeto de pesquisa "Políticas Educacionais na Região Metropolitana de Campinas: regime de colaboração" desenvolvida pelo Laboratório de Gestão Educacional (LAGE) da Faculdade de Educação da UNICAMP, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). A pesquisa foi desenvolvida pelos seguintes pesquisadores: Pedro Ganzeli (coordenador), Ana Carolina Andreato, Andréia Silva Abbiati, Antonio Carlos Will Ludwig, Cleiton de Oliveira, Egle Pessoa Bezerra, Evaldo Piolli, Gisiley Paulim Zucco Piolli, José Roberto Montes Heloani, Márcia Gomes Gregório, Maria Rainelde Tosi, Mônica Markunas, Priscila Pereira Silva, Rafaela Maria Alves Lopes, Roque Lúcio, Rosely Jung Piscicchio e Sérgio Ricardo Evangelista. A pesquisa deu origem a duas publicações: Ganzeli *et al.* (2015) e Piolli *et al.* (2015).

a visão que têm e ações que desenvolvem em relação ao regime de colaboração.

Tendo em vista o estabelecido, o texto está assim estruturado: regime de colaboração na área educacional, contemplando as iniciativas federais e estaduais paulistas; a Câmara Temática de Educação como espaço de planejamento intergovernamental; por último o levantamento dos condicionantes que favorecem e os que dificultam a construção regime de colaboração na área da educação.

O regime de colaboração na área educacional

O Estado ganhou centralidade para a reprodução da força de trabalho e do capital, enquanto esfera pública de regulação, tornando-se, consequentemente, um espaço de disputa por diferentes segmentos. Mesmo preservando as relações de dominação, reconhece-se a existência de diferentes grupos como portadores de direito no acesso aos fundos públicos. Possibilita, dessa forma, o reconhecimento no grupo de sua legitimidade perante o Estado, ampliando a sociabilidade, a qual favorece o equilíbrio e a continuidade da ordem estabelecida, no caso em tela, a capitalista.

Entre os diferentes fatores que interferem no processo analítico de políticas públicas insere-se o regime político administrativo. O federalismo brasileiro torna-se fator que amplia a complexidade na análise da política educacional considerando as alterações constitucionais de 1988, que determinaram a autonomia municipal, suas atribuições e competências, as relações intergovernamentais e com entidades particulares e as composições político-partidárias que podem favorecer ou não a cooperação entre os entes federados.

As relações intergovernamentais analisadas apresentaram-se condicionadas à estrutura organizacional criada, e constantemente recriada, pelo federalismo brasileiro. O pacto federativo em nosso país se apresenta com dinâmicas que reafirmam a necessidade de colaboração ao mesmo tempo em que promove a concorrência entre os entes federados. Essa dinâmica pode ser observada no espaço metropolitano, quando verificamos a intenção dos governos membros na produção de políticas colaborativas para a resolução de problemas comuns e movimentos concorrenciais com disputas políticas e econômicas entre os municípios. Embora o regime de colaboração não tenha sido regulamentado, há iniciativas que concorrem para sua materialização na área educacional.

O conceito de federalismo, em especial na transformação do município como ente federado na organização político-administrativa, deve ser compreendido na

dinâmica histórica da formação política institucional do Estado brasileiro. Para Araújo (2005) os movimentos de defesa da municipalização do ensino, bem como as críticas relacionadas, apontam para a ausência de diálogo entre as discussões presentes na área da educação com o pensamento político sobre a organização do Estado brasileiro, não favorecendo uma visão mais alargada sobre as condições político-administrativas para assunção pelos municípios dos encargos educacionais.

Os processos de descentralização e centralização seguiram um movimento pendular. A defesa da ampliação da autonomia político-administrativa dos municípios esteve presente no decorrer da história, principalmente nos anos que antecederam processos de elaboração das novas constituições nacionais (1932, 1946 e 1988), movimento marcado pela ambiguidade do federalismo brasileiro, com a ausência do caráter igualitário e com as disputas regionais, traduzidas na forma predatória do federalismo no país (Oliveira, 1999; Araújo, 2005).

A vinculação orçamentária para a educação foi estabelecida a partir da Constituição Federal de 1934 e reafirmada em períodos democráticos. Com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (Brasil, 1996a), houve um novo ordenamento sobre o uso dos recursos financeiros destinados à educação, determinando a subvinculação orçamentária dos estados e municípios na constituição do Fundo contábil de âmbito estadual, com a complementação da União em casos determinados, por um período de 10 anos.

A indução gerada pelo FUNDEF para a municipalização do ensino implicou em novo ordenamento institucional, no âmbito de cada estado, com a exigência de legislações apropriadas ao processo descentralizador, criando novas exigências na área entre estado e seus municípios.

Verificamos, nos anos que se seguiram à Emenda Constitucional, a assunção de matrículas do ensino fundamental pelos municípios que passaram a se preocupar em “resgatar” valores orçamentários transferidos para o Fundo. A lógica contábil do custo/aluno/ano constituiu em fator determinante, em muitos casos, nas decisões dos gestores públicos (Oliveira, 1999; Pinto, 2007; Callegari, 2010).

A assunção de matrículas pelos municípios paulistas ocorreu predominantemente nas séries iniciais do ensino fundamental, assim verificamos que no ano de 1996 a rede estadual paulista de educação registrava 86,17% das matrículas de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental enquanto os municípios atendiam a 13,83%; nos anos finais, aquela mantinha 88,94% alunos e esta a 11,68% (Callegari, 2010). Em 2015 para as séries iniciais, agora

com 5 anos, do Ensino Fundamental verificamos que a rede estadual passou a atender a 26,80% e a esfera municipal ampliou seu atendimento registrando 73,20%. Nas matrículas nas séries finais do ensino fundamental registram-se os seguintes percentuais: dependência estadual com 72,75% e municipal com 27,25% em 2015 (MEC/INEP, 2016). Dentre outras possíveis razões, explica-se tal situação pela maior experiência que os municípios têm com a educação infantil, mais próxima dos anos iniciais que dos finais no ensino fundamental.

Em 2006, expirado o prazo do FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro, com abrangência da educação infantil até o ensino médio, com duração de 14 anos (Brasil, 2006). A Lei 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, alterou a forma de complementação pela União aos fundos, prevendo, a partir do terceiro ano de vigência, a participação desta com o mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos em cada estado (Brasil, 2007a).

Dentre outras inovações estabelecidas pelo FUNDEB está a constituição da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por um representante do Ministério da Educação (MEC), cinco representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) dos Estados e cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a finalidade de fixar anualmente as ponderações aplicadas entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica.

O FUNDEB ao atender as três etapas da educação básica ampliou as possibilidades de integração entre os sistemas de ensino, apesar das limitações geradas pela lógica do custo-aluno que privilegia o critério econômico na definição da políticas educacionais.

Pelo exposto, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, representam a materialização de um trabalho conjunto entre as esferas de poder; no caso paulista a União não tem participado na complementação do custo aluno uma vez que o mesmo ultrapassa o mínimo estabelecido nacionalmente.

Em 2007 foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), iniciativa cercada de polêmica, pois não possuía os elementos constituintes de um plano: diagnóstico, diretrizes, programação e recursos. Tratava-se do agrupamento de programas em andamento sob a responsabilidade do MEC, acrescido de novos programas criados a partir daquele momento.

A principal referência do PDE em termos de legislação foi representada pelo Decreto nº 6.094, de 24 de

abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual define os critérios e as formas das parcerias entre União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que passaram a serem firmadas a partir de adesão voluntária do “Compromisso”, compreendendo 28 diretrizes (Brasil, 2007b).

Para Luce e Farenzena (2007) a política de indução presente no “Compromisso” sinalizou inflexões nas relações intergovernamentais, pois, ao mesmo tempo, centralizou os processos de concepção da política educativa e descentralizou a sua execução.

Pode ser distinguida como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Pode ser também qualificada como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas (Luce e Farenzena, 2007, p. 11-12).

Para o MEC, o PDE consolidou uma visão sistêmica de educação em substituição à visão fragmentada que se constituiu, até então, as ações voltadas para a educação. Em 2008, todos os 26 Estados, o Distrito Federal e 5.563 Municípios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE (Brasil, 2009).

Em municípios da RMC, nos anos de 2013/2014, foram registrados convênios em 33 programas de parceria com o governo federal; destes, os cinco mais presentes foram: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede de Escola Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNAT), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Ganzeli et al., 2015, p. 182).

Ao analisar as relações existentes entre o pacto federativo e o financiamento da educação básica, Cruz (2009) problematizou a função supletiva e redistributiva da União, realizada principalmente pelas ações desenvolvidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A autora verificou a ausência de mecanismos de articulação quanto à divisão das responsabilidades entre os entes federados, o que remete à compreensão da falta de organização de um sistema nacional de educação para garantir organicidade à oferta educacional, ou seja, um regime de colaboração plenamente instituído. Questiona, ainda, a estratégia adotada

nessas políticas quando os processos de elaboração e avaliação são assumidos pela União enquanto se descentraliza a sua execução pelas esferas subnacionais, em especial pelos municípios, caracterizando assim o “federalismo executivo”.

Em municípios da RMC, nos anos de 2013/2014, foram registrados nove programas em parceria com a Secretaria de Estado da Educação. Dentre estes convênios, os cinco mais frequentes foram; merenda escolar, transporte escolar , Programa Ler e Escrever, Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares e Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental (Ganzeli *et al.*, 2015, p. 186).

Em 25 junho de 2014 foi publicada a Lei nº 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de 10 (dez) anos. Destaca-se nessa lei, em vários artigos, a recorrência à necessidade do regime de colaboração para a concretização das metas e estratégias propostas no PNE, com a previsão, em seu Artigo 13, da elaboração de lei que garanta a integração entre os sistemas de ensino, conforme segue: “O poder público deverá instituir em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas”.

A falta da regulamentação do Sistema Nacional de Educação e do regime de colaboração constituiu tema recorrente no debate sobre os processos de descentralização da educação nacional, interferindo de forma decisiva nos processos para a organização regional da educação. A seguir, analisaremos como a Região Metropolitana de Campinas está organizada institucionalmente na perspectiva da integração das políticas locais e regional.

A Câmara Temática de Educação da RMC

A criação de regiões metropolitanas está diretamente relacionada à institucionalização do regime de colaboração, visto que o atendimento aos setores da saúde, transporte, abastecimento, educação, entre outros, envolvem dimensões que ultrapassam a esfera local, necessitando de políticas macroeconômicas, com a participação incisiva das demais esferas de governo (Oliveira e Ganzeli, 2013).

A RMC é uma unidade regional do Estado de São Paulo criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000, sendo constituída pelo agrupa-

mento de 20 municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba⁵, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Prevê-se que a RMC deva cumprir o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum. Compreendendo interesse comum os seguintes campos funcionais: planejamento e uso de solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social (saúde, educação e planejamento integrado da segurança pública) (São Paulo, 2000).

A estrutura organizacional da RMC compreende: o Conselho de Desenvolvimento; Conselho Consultivo; Agência Metropolitana de Campinas; Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas; e, as Câmaras Temáticas, conforme apresentaremos a seguir.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (CD-RMC) é um órgão colegiado de caráter deliberativo e normativo, composto pelos prefeitos e representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum assegurado a paridade das decisões (São Paulo, 2000). Seu objetivo maior é o de garantir o desenvolvimento de políticas públicas integradas pelos entes federados no âmbito metropolitano, conciliando interesses dos municípios, do estado e da União, na garantia das necessidades local e regional.

O Conselho Consultivo (CC) é integrado por parlamentares federais e estaduais, com domicílio eleitoral na região, e representantes das câmaras municipais, bem como por representantes da sociedade civil, cuja atribuição é “elaborar e discutir propostas representativas da sociedade civil dos municípios metropolitanos, as quais, depois de aprovadas, serão encaminhadas ao Conselho de Desenvolvimento, para apreciação e deliberação final”, além de “propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais”, conforme normativa específica (CD-RMC, 2001, Artigo 56).

A Agência Metropolitana de Campinas (AGEM-CAMP) foi criada pela Lei Estadual Complementar nº 946, de 23 de setembro de 2003, com sede e foro no município de Campinas, tem a responsabilidade do planejamento metropolitano, sendo dotada de uma estrutura administrativa própria (São Paulo, 2003).

⁵ O município de Morungaba não fez parte desta pesquisa porque passou a integrar a RMC no ano de 2014, período em que a pesquisa já estava em andamento.

O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (FUNDOCAMP), criado pela Lei Estadual Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000 e regulamentado pelo Decreto nº 50.553, de 20 de fevereiro de 2006, possui a finalidade de “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da região” (Artigo 1º) objetivando a melhoria dos serviços públicos municipais, o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades sociais da RMC (São Paulo, 2006).

Para Davanzo e Negreiros (2006) a estrutura de gestão da RMC reproduz o formato clássico dos aparatos de gestão metropolitana do país, pois possui uma estrutura hierárquica que, a despeito da participação paritária dos municípios e do estado, prevê mecanismos de centralização das decisões indicando a possível predominância dos interesses do governo do estado, sobre aqueles mais próximos dos gestores regionais.

Sobre a estrutura organizacional da RMC, Semeghini (2006) afirma que esta deveria ser aperfeiçoada de forma a garantir maior equidade nos processos de financiamento e gestão das políticas metropolitanas. O autor defende maior protagonismo dos órgãos de gestão no sentido de desenvolver uma efetiva consciência metropolitana, propondo a realização de Fóruns Metropolitanos e acompanhamento dos trabalhos do Conselho de Desenvolvimento para o fortalecimento da perspectiva regional.

As Câmaras Temáticas têm como finalidade a elaboração de propostas em suas respectivas áreas de forma a subsidiar o Conselho de Desenvolvimento em relação às demandas metropolitanas. A RMC possui as seguintes Câmaras Temáticas: Segurança Pública, Habitação, Meio Ambiente, Planejamento e Uso do Solo, Transportes e Sistema Viário, Desenvolvimento Econômico, Saneamento, Atendimento Social, Educação, Saúde e Agricultura, criadas em 2002; Cultura instituída em 2003; e, uma Câmara Temática Especial - Aeroporto Viracopos criada em 2003 (AGEMCAMP, 2014).

A Câmara Temática de Educação tem como objetivo “promover o levantamento das necessidades na área da Educação, para o desenvolvimento de ações integradas que visem minimizar as carências da Região Metropolitana de Campinas” (CD-RMC, 2002a, Artigo 2º).

Compreendemos a Câmara Temática de Educação como o espaço específico de caráter intergovernamental, organizada em nível regional, na qual podem ser debatidos problemas comuns e encaminhadas propostas de solução relacionados à área da educação nos municípios que compõem a RMC. Consideramos, ainda, que o aparato legal existente proporciona con-

dições institucionais para o planejamento integrado e o desenvolvimento de ações conjuntas no âmbito metropolitano para a área educacional.

A Câmara Temática de Educação é constituída por representantes dos municípios, representantes do governo estadual, havendo a possibilidade de participação de membros do Conselho de Desenvolvimento, de “pessoas de notório conhecimento” na área assim “como de direito privado, cuja atuação contribua direta ou indiretamente para serem cumpridas as atribuições da Câmara”, conforme o Regimento Interno do CD-RMC. A Câmara é coordenada por um membro, representante de município, escolhido entre seus pares (CD-RMC, 2002b).

As reuniões têm a periodicidade mensal, ocorrendo em municípios da RMC de forma itinerante. Verificamos com o acompanhamento das reuniões, que as mesmas se realizam no período matutino e, em geral, tendo em vista os deslocamentos dos participantes até o município que sedia o encontro, este se inicia com um café da manhã e, não raro, com apresentação de coral infantil ou exposição de trabalhos dos escolares da rede municipal anfitriã. As pautas são organizadas ao final de cada reunião com a participação de todos os integrantes com direito a voto, ou seja, um representante para cada município independentemente do número de habitantes.

Os secretários municipais entrevistados reconheceram a importância da Câmara Temática de Educação da RMC como espaço para discussão e encaminhamento de problemas e demandas comuns aos municípios membros (Ganzeli *et al.*, 2015; Piolli *et al.*, 2015). Apesar deste reconhecimento, nem todos frequentam assiduamente as reuniões; Andreato (2015) examinando as atas das reuniões da Câmara constatou que, em média, 12 municípios estiveram representados nas reuniões do período de 2008 a 2014. É de se registrar, ainda, que há municípios representados por funcionários municipais e não pelo dirigente municipal; há duas situações em que o dirigente municipal é representado, em algumas reuniões, pelo supervisor de ensino da rede estadual, muito provavelmente pelo fato de ser pequena a rede municipal e forte a influência da rede estadual; há outros, ainda, que nunca compareceram e nem foram representados nas reuniões (Piolli *et al.*, 2015).

Foram valorizadas pelos dirigentes entrevistados, conforme Piolli *et al.* (2015), as reuniões por constituirão espaços para “troca de informações, conhecimentos, angústias” (2015, p. 24) além de “conquistas” (2015, p. 82) e experiências com bons resultados; trata-se de um espaço onde “a gente encontra parceiros para pensar juntos (os problemas da) a RMC” (2015, p. 201). Reconhecem, enfim, que “a troca de experiência entre os municípios é muito produtiva” (2015, p. 343), “que

a troca de experiências em educação sempre foi uma ação que traz ótimos resultados" (2015, p. 539). Foram valorizadas também pelos dirigentes as exposições de experiências desenvolvidas em seus municípios, denominando-as de "boas práticas" (2015, p. 384) e os debates que as mesmas suscitaram.

Além das experiências, temas são inseridos na pauta tendo em vista os problemas enfrentados, programas propostos pelo Estado e pela União, os decorrentes da dinâmica e movimentação populacional, de infraestrutura e de mudanças na legislação, além de outros. Foram temas levantados pelos entrevistados, sem observar a ordem cronológica e número de incidências, dentre outros, os seguintes: atendimento, manutenção e funcionamento de creches, mandatos judiciais garantindo vagas nas mesmas e a situação de recursos humanos para essa etapa; o atendimento à ECA e a Lei de Responsabilidade Fiscal; FUNDEB e fontes de financiamento para a educação; assinatura de convênios com a União, Estado e entidades privadas; jornada docente e piso salarial nacional; Plano Municipal de Educação; e escola de tempo integral.

Ainda conforme Piolli *et al.* (2015) foi destacado o caráter de socialização de informações que a Câmara possibilita, informações estas "sobre as formas de condução das demandas na educação municipal e mesmo informações mais operacionais de programas educacionais em parceria com o Estado e com a União" (Piolli *et al.*, 2015, p. 233). Nesse sentido a Câmara "pode ser compreendida como espaço de aprendizado organizacional" (Piolli *et al.*, 2015, p. 441). Outra entrevistada, na mesma direção, afirma que "a Câmara Temática pode ser comparada a uma escola de secretários municipais de educação, especialmente aqueles que estavam assumindo essa função pela primeira vez" (Piolli *et al.*, 2015, p. 234).

A promoção do Fórum Internacional de Educação da RMC pode ser considerada como um exemplo de planejamento integrado entre os municípios de âmbito regional. Em sua nona edição no ano de 2015, o evento foi planejado levando em conta a organização da Câmara Temática de Educação. Mesmo contando com o auxílio de assessoria especializada em eventos, a organização exige um trabalho conjunto na definição de temáticas, mesas, apresentações e período de realização. No âmbito da CT Educação são formadas comissões compostas por representantes dos municípios para os encaminhamentos necessários relacionados ao financiamento, infraestrutura, entre outros elementos necessários para a realização do evento.

A cooperação entre os municípios para a garantia do evento se evidencia na forma como cada qual contribui

para a sua realização: disponibilizando material, oferecendo estadia e transporte para convidados, entre outras. O processo de produção do Fórum Internacional de Educação da RMC, indica a possibilidade de um planejamento regional, ainda que de forma inicial, favorecendo práticas de organização integrada e colaborativa.

Embora a existência da Câmara de Educação tenha sido valorizada por todos os entrevistados, há pontos que precisam ser aprimorados. O primeiro, já citado, é o da frequência dos membros, que poderia ser bem maior; mesmo quando são representados por integrantes do sistema estadual, corre-se o risco de a cultura destes embaçar o desenvolvimento de uma maneira própria de tratar a rede municipal que é menor, mais recente e que pode ser menos burocratizada que aquela. Corre-se o risco, assim, de tentar reproduzir no município a estrutura da rede estadual.

Outro ponto está na mudança dos titulares, principalmente quando há troca de prefeitos; este aspecto, inerente à democracia, pode ser minimizado com uma programação especial para os novos membros. É fundamental que funcionários mais permanentes acompanhem as reuniões, diminuindo os riscos da não continuidade e o recomeçar.

Andreato (2015) examinou atas do colegiado e constatou que nem todas as comissões constituídas e decisões tomadas chegaram a tornar-se realidade: foi o caso da comissão responsável por propor um diálogo com as Universidades da RMC (ano de 2010); o estudo sobre o sistema de transporte escolar (ano de 2011); e, a elaboração de documento regional a ser endereçado ao Ministério Público objetivando a abertura de diálogo como o referido órgão (ano de 2014).

Uma característica observada é a atuação solitária do município em encontrar soluções para seus problemas de modo que o regional fica relegado a segundo plano. A percepção que a administração pública possui características diferenciadas da gestão privada, individualizada, nem sempre está presente. Isto ocorre em diferentes setores, sendo a "guerra" do ISS um exemplo no nível municipal e a do ICMS no nível estadual. Ademais as tratativas e convênios com outros entes federados se dá com o município através da atuação do prefeito e/ou deputado da região sendo pequena ou quase inexistente a participação da instância regional.

Apesar destes pontos, a Câmara Temática é uma experiência que merece ser continuada, uma vez que foi valorizada e reconhecida pelos seus membros, considerando as possibilidades que oferece e pela interlocução regional que promove.

A troca de experiências na área da gestão educacional, conforme a bibliografia citada, evidenciou a construção

de um aprendizado organizacional frente à administração pública municipal, favorecendo assim a elaboração de ações para a educação no âmbito municipal, ao mesmo tempo possibilitando o estreitamento das relações interpessoais entre os dirigentes dos municípios metropolitanos e suas equipes. As apresentações de experiências possibilitaram a assunção de determinadas políticas educacionais nos municípios metropolitanos.

Pelo exposto, fica evidenciado que a Câmara Temática de Educação se constitui em espaço privilegiado não só para troca de experiências e para a adoção de medidas pontuais administrativas como também para o planejamento regional da educação.

Em um contexto de descentralização da educação, em que os municípios assumiram responsabilidades muito maiores no planejamento da educação municipal, ampliou-se significativamente o espectro de atores com que um dirigente municipal de educação deve lidar, porque, além dos problemas educacionais específicos do município, surgem outros, cujo enfrentamento exige a colaboração de uma diversidade de atores que estão fora do espaço de governabilidade do dirigente local (Gentilini, 2014, p. 599).

São vários os interlocutores que o dirigente municipal trata no seu dia a dia. O problema do atendimento escolar em municípios conurbados exemplifica a necessidade do planejamento integrado; na RMC 20% das municipalidades encontram-se nesta situação. Insere-se no mesmo problema a questão de transporte escolar, as possibilidades de consórcios para compras de material e estudos sobre a dinâmica populacional e a previsão de direção de crescimento, dentre outras possibilidades de atuação conjunta.

Considerações finais

O envolvimento da esfera estadual e municipal com o ensino público é uma realidade no país há muito tempo, variando a amplitude das redes conforme razões históricas e de recursos disponíveis.

Temos que considerar que a rápida urbanização do país nas últimas décadas bem como processos de conurbação e metropolizações levaram à criação das Regiões Metropolitanas, dentre estas a de Campinas, objeto de nosso estudo. A necessidade do desenvolvimento de ações integradas para a prestação de serviços básicos à população, dentre outras razões, explica a organização regional e, nesta a constituição de Câmaras Temáticas, dentre as quais a de Educação.

O estudo revelou que a Câmara Temática de Educação da RMC é reconhecida e valorizada pelos dirigentes municipais de educação por constituir um espaço de troca de

experiências, de discussões sobre a política educacional bem como por favorecer o debate com representantes dos demais municípios e do sistema estadual sobre as questões do oferecimento, da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

Por outro lado, não foi constatada a existência de um planejamento regional, medida necessária considerando os *deficits* existentes, em relação à qualidade do ensino e à cobertura da educação infantil, em especial do segmento creche. Acresce que politicamente a organização regional da educação ganharia em força bem como seria uma experiência extremamente interessante a de planejar, executar e avaliar políticas educacionais que atendam espaços que vão além dos limites territoriais dos municípios.

Apesar do reconhecimento do espaço propiciado pela Câmara Temática de Educação observou-se que as reuniões mensais não contam com a presença de representantes de todos os municípios, alguns nunca participaram. As pressões do dia a dia levam muitos dirigentes a não perceberem a necessidade do planejamento regional, limitando-se às suas fronteiras. Ademais, a troca de dirigentes municipais a cada gestão leva a não continuidade de ações, registrando um periódico recomeçar.

A existência de algumas ações comuns entre municípios conurbados, o reconhecimento da necessidade da regulamentação do regime de colaboração bem como a importância dada à Câmara Temática de Educação revelam que os obstáculos enfrentados constituem desafios que podem ser superados, que a qualidade do ensino público pode ser buscada em ações conjuntas e solidárias; para tanto, a análise realizada revelou a existência de um arcabouço legal que ampara o desenvolvimento de ações comuns na área da educação, embora o desenvolvimento de ações integradas ainda está por constituir-se em uma realidade.

Referências

- AGEMCAMP. 2014. Agência Metropolitana de Campinas. Disponível em: <http://www.agemcamp.sp.gov.br/rmc/camaras-tematicas/>. Acesso em: 16/03/2015.
- ANDREATO, A.C. 2015. *Educação e organização regional: a Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 229 p.
- ARAÚJO, G.C. de. 2005. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 333 p.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. 1994. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Porto Editora, 336 p.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://>

- www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25/08/2014.
- BRASIL. 1996a. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção I, 13 set., p. 18-109.
- BRASIL. 1996b. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04/10/2014.
- BRASIL. 2006. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 23/10/2007.
- BRASIL. 2009. PDE: Governo quer repactuar Metas. Brasília, Ministério da Cultura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/223-505975284/12062-pde-governo-quer-repac-tuar-metas>. Acesso em: 20/11/2011.
- BRASIL. 2007a. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 15/04/2010.
- BRASIL. 2007b. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade mediante programas e ações de assistência técnica e financeira visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 03/04/2008.
- CALLEGARI, C. 2010. *Financiamento da Educação no Estado de São Paulo*. 5ª ed., São Paulo, Aquariana, IBSA, APEOESP, 584 p.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (CD-RMC). 2002a. *Deliberação CD-RMC nº 011*, de 05 de junho de 2002. Cria a Câmara Temática de Educação. Disponível em: <http://www.agemcamp.sp.gov.br/legislacao/deliberacao-cd-rmc-01102/>. Acesso em 18/06/2014.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (CD-RMC). 2002b. *Regimento Interno das Câmaras Temáticas e das Câmaras Temáticas Especiais do Conselho de Desenvolvimento da RMC*, 2002. Disponível em: <http://www.agemcamp.sp.gov.br/legislacao/deliberacao-cd-rmc-00202/>. Acesso em: 18/06/2014.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (CD-RMC). 2001. Deliberação CD-RMC nº 001/2001, de 27 de novembro de 2001 (D.O. de 20/11/2002). Aprova o Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas.
- CRUZ, R. E. da. 2009. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 434 p.
- DAVANZO, A.M.Q.; NEGREIROS, R. 2006. *A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista*. In: J.M.P. CUNHA, *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, NEPO/UNICAMP, p. 255-274.
- ESTEBAN, M.P.S. 2010. *Pesquisa Qualitativa em Educação: elementos e tradições*. Porto Alegre, AMGH, 268 p.
- GANZELI, P. et al. (orgs). 2015 *Políticas educacionais na região metropolitana de Campinas: regime de colaboração*. Curitiba, CRV, 234 p.
- GENTILINI, J.A. 2014. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. *Cadernos de Pesquisa*, 44(153):580-601. <https://doi.org/10.1590/198053142954>
- LUCE, M.B.; FARENZENA, N. 2007. O regime de colaboração intergovernamental. In: M. GRACIANO (org.), *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo, Ação Educativa, vol. 4, p. 9-13.
- OLIVEIRA, C. de. 1999. Municipalização do Ensino Brasileiro. In: C. de OLIVEIRA et al., *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica, p.11-36.
- OLIVEIRA, C. de; GANZELI, P. 2013. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação e Sociedade*, 34(125):1031-1047. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400002>
- PINTO, J.M. de R. 2007. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, 28(100):877-898. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>
- PIOLLI, E. et al. 2015. *Regime de colaboração: um olhar sobre as políticas educacionais nos municípios da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas, Edições Leitura Crítica, 615 p.
- SÃO PAULO. 2000. Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-870-19.06.2000.html>. Acesso em: 18/06/2014.
- SÃO PAULO. 2003. Lei Complementar n. 946, de 23 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2003/lei.complementar-946-23.09.2003.html>. Acesso em: 18/06/2014.
- SÃO PAULO. 2006. Decreto nº 50.553, de 20 de fevereiro de 2006. Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas – FUNDOCAMP. 2000. criado pela Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000, e dá providências correlatas.
- SEMEGHINI, U. 2006. *Cidade. Gestão metropolitana, possibilidades e limites: a experiência de Campinas*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 138 p.

Submetido: 30/01/2017
Aceito: 17/04/2018

321