ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO PARA MELHORIA DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (GRANFPOLIS)

SÃO PAULO

2021

ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) COMO INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO PARA MELHORIA DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (GRANFPOLIS)

Eliziane Gorniak
Gracimeri Gaviorno
Paola Figueiredo
Yula de Lima Merola

SÃO PAULO

2021

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Centro de Liderança e Gestão Pública e ao Instituto Singularidades pela oportunidade de aprendizados e trocas de experiências, que foram fundamentais ao nosso processo formativo. O Master em Liderança e Gestão Pública abriu portas para nossas trajetórias profissionais por todo o Brasil, pois, por meio dessa formação, tivemos contato com realidades da gestão pública de diferentes territórios, nas diversas esferas de governo, inclusive com o terceiro setor.

Não podemos deixar de mencionar o quanto foi desafiador para todos nós passarmos pelo contexto da pandemia, que paralisou todas as nossas atividades e rotinas profissionais e de estudos, alterou nossas formas de viver a vida, nos assustou e nos obrigou a nos adaptarmos às mais diversas situações. Ainda assim, fizeram-nos continuar acreditando na importância de nos tornarmos gestores públicos e influenciadores de políticas públicas melhores, tamanho o desafio que nos atravessa hoje. Nesse sentido, agradecemos toda sensibilidade e entendimento do time CLP às nossas demandas pessoais e profissionais, adequando as aulas ao modelo online e depois ao híbrido, com a possibilidade de retorno das aulas presenciais, sempre priorizando nossa segurança física e emocional em meio à pandemia.

Queremos agradecer a nossos professores, coordenação e equipe de profissionais, que atuam incessantemente para que tudo funcione da melhor maneira possível, pois nos sentimos verdadeiramente acolhidos todos os meses, em nossas idas a São Paulo, ou pelas telas em nossos ambientes diários, no modelo virtual.

Agradecemos às nossas famílias por todo apoio incondicional a esse processo, por entenderem e acreditarem em nossos sonhos, pois sem eles nada disso seria possível, diante de tantos imprevistos e adaptações pelos quais passamos. Sem dúvida, resiliência, persistência, garra e determinação têm sido qualidades destacadas pelos participantes do MLG turma 6.

Aos nossos colegas de turma, por nossos aprendizados mútuos quanto ao respeito à diversidade, à pluralidade de crenças e opiniões, que foram reforçadas e potencializadas após a pandemia de COVID 19. Nós mantivemos

o contato uns com os outros, apoiamo-nos profissionalmente, dividindo entre nós palestras, artigos, oportunidades de trabalho e estudo, e ampliamos nossas redes de contatos profissionais.

A Deus, acima de tudo, pois sem ele nós não teríamos toda força necessária para colocarmos os nossos propósitos de vida em prol do coletivo, levando-nos a crer que podemos fazer a diferença frente à realidade tão desigual que o nosso país atravessa. A fé que nos move conectou esse grupo, de pessoas com temperamentos e crenças tão distintas, ligando Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Nós cremos que somente uma intervenção divina poderia ser responsável por essa união, que temos certeza de que levaremos por toda vida.

O Master em Gestão e Liderança Pública nos reforçou e ampliou nossos projetos, nos estimulando a ações que levem à melhoria e transformação de vidas de muitas pessoas, por um trabalho sério, eficiente e responsivo a favor de um serviço público de qualidade nas diferentes esferas de governo.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E CONSÓRCIOS DE EDUCAÇÃO..... 27

QUADRO 2 – MARCOS LEGAIS SOBRE OS ARRANJOS EDUCACIONAIS..... 35

QUADRO 3 – DADOS SOCIODEMOGRÁFICOS DOS MUNICÍPIOS DA ASSOCIAÇÃO DA GRANFPOLIS..... 56

QUADRO 4 – METAS DEFINIDAS PELOS INTEGRANTES DO ADE GRANFPOLIS..... 61

QUADRO 5 – RESUMO DO NÚMERO DE PROFISSIONAIS E HORAS DEDICADAS AOS PROGRAMAS RELATIVOS À META DE REDUÇÃO DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE DO ADE GRANFPOLIS..... 65

QUADRO 6 – RESULTADOS DAS SOLUÇÕES EDUCACIONAIS 2018-2020..... 69

QUADRO 7 – SÉRIE HISTÓRICA DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NOS ANOS INICIAIS DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS (2011 – 2019)..... 70

QUADRO 8 – SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE APROVAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS (2011 – 2019)..... 72

QUADRO 9 – SÉRIE HISTÓRICA DO IDEB DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS, NO PERÍODO DE 2011 A 2019..... 74

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO DO ADE GRANFPOLIS..... 55
FIGURAS 2 E 3 – ESCOLHA DOS TEMAS PRIORITÁRIOS DO ADE GRANFPOLIS..... 60

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RELAÇÃO DE ARRANJOS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1997 A 2019..... 30

TABELA 2 – OSCS POR FAIXA DE ANO DE CRIAÇÃO: BRASIL (2016)..... 39

TABELA 3 – NÚMERO DE OSCS, SEGUNDO A FINALIDADE DE ATUAÇÃO: BRASIL (2016)..... 40

TABELA 4 – MODELO DE GOVERNANÇA INSTITUÍDA NO ADE GRANFPOLIS..... 53

LISTA DE ABREVIATURAS

ADE - Arranjos de Desenvolvimento Educacional

CEB- Câmara de Educação Básica

CNE- Conselho Nacional de Educação

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio

FECAM- Federação Catarinense de Municípios

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GT- Grupo Técnico

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB- Lei de Diretrizes Básicas

MEC- Ministério da Educação

PBF- Programa Bolsa Família

PDE- Plano de Desenvolvimento da Escola

PDDE- Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

PIB- Produto Interno Bruto

PLC- Projeto de Lei Complementar

PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

PNLD- Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)

PNATE- Programa Nacional de Transporte Escolar

PROINFANCIA- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROUNI- Programa Universidade para Todos

SAEB- Sistema de Avaliação da Educação Básica

SISU- Sistema de Seleção Unificada

SNE- Sistema Nacional de Educação

TPE- Todos Pela Educação

RESUMO

Os Arranjos de Desenvolvimento Educacional – ADEs são uma inovação na política educacional do Brasil que visam assegurar o direito à educação de qualidade por meio de estímulo à cultura de colaboração entre municípios. O presente trabalho teve por objetivo realizar um diagnóstico, a partir do estudo de caso da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis – ADE Granfpolis, a fim de verificar os resultados dessa organização colaborativa para as suas redes de ensino. Não é objeto do estudo a proposição de melhorias ou aperfeiçoamento dos Arranjos, mas, tão somente, a partir do diagnóstico, identificar se o Arranjo ajudou a produzir resultados para as metas estipuladas pelo conjunto dos municípios. Os profissionais que integram o ADE Granfpolis elegeram quatro metas para a atuação colegiada das redes de ensino. Nesse diagnóstico, escolhemos analisar uma dessas metas, a que está voltada à redução da distorção idade/série no território, dado o seu papel relevante para a aprendizagem, uma vez que se caracteriza como um dos indicadores que integram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. Além disso, o diagnóstico buscou identificar outras contribuições desse Arranjo. Ele apontou que, após quatro anos de trabalho intenso por parte individual dos municípios e também com as ações promovidas no âmbito do ADE, houve significativa melhora nos indicadores de aprovação e de redução da distorção idade/série, porém, isso não ocorreu de forma equânime ao conjunto de municípios. O Arranjo traz muitas oportunidades ao território, e seus resultados estão atrelados à qualidade da governança estabelecida, ao nível de adesão, capacidade técnica e engajamento dos profissionais dos diferentes municípios. Além desses resultados, é possível destacar o fortalecimento da cultura de colaboração entre os profissionais das redes de ensino percebido a partir da ampliação do número de atividades realizadas em colaboração, a atuação suprapartidária do Arranjo e a manutenção do ADE de forma ininterrupta, mesmo após os pleitos eleitorais municipais. Tais características revelam que o Arranjo é um instrumento que poderá imprimir um caráter técnico e colaborativo entre as redes de educação de um determinado território e se constituir como um instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

Palavras-Chave: Regime de colaboração. Educação pública. Distorção idade/série. ADE. Ideb. Inovação Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....12
1 POLÍTICAS PÚBLICAS 15
2 INDICADORES DE PROCESSO E IMPACTO NA ÁREA EDUCACIONAL .19
3 REGIME DE COLABORAÇÃO 22
4 OS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SUA INSERÇÃO NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA.....25
5 MARCO LEGAL DOS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO 35
6 AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES PÚBLICO E PRIVADO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA 38
6.1 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO 38
6.2 DISCUSSÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA EDUCAÇÃO.....42
6.3 PARCERIAS NO CONTEXTO DOS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....45
7 METODOLOGIA.....48
7.1 TIPO DE ESTUDO.....48
7.2 FONTES E BANCOS DE DADOS UTILIZADOS 48
8 O ARRANJO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNÍCIPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS – ADE GRANFPOLIS.....51
8.1 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....55
8.1.1 Perfil sociodemográfico dos municípios que compõem o ADE Granfpolis: 55
8.1.2 Perfil educacional dos municípios que compõem o ADE Granfpolis:.....57
8.2 DEFINIÇÃO DE METAS E PLANO DE AÇÃO DO ADE GRANFPOLIS.....59
9 RESULTADOS E DISCUSSÕES 62
9.1 RESULTADOS DE PROCESSO 62
9.2 RESULTADOS DE IMPACTO 68
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....77

REFERÊNCIAS 82

INTRODUÇÃO

Para apresentação do diagnóstico, objeto deste estudo, tomamos por referência relatórios de indicadores de avaliação da educação básica no Brasil, os relatórios de resultados do Arranjo de Desenvolvimento da Educação – ADE Granfpolis, realizado pela Associação de Municípios da Grande Florianópolis em conjunto com o Instituto Positivo, instituição parceira deste ADE que prestou apoio técnico.

De acordo com Mader (2019), o regime de colaboração é um termo exclusivo da política educacional brasileira e está expresso na Constituição Federal, além de inúmeras Leis que dela descendem, políticas e planos educacionais. Diante da organização do sistema federalista brasileiro, o regime de colaboração busca assegurar a relação entre os sistemas federal, estaduais e municipais de educação, prevendo que haja mecanismos que assegurem o diálogo e maior coordenação entre as redes, com o objetivo de proporcionar maior equidade e melhorias na qualidade da educação pública brasileira.

Existem dois mecanismos que se destacam quando se trata do regime de colaboração entre os municípios: o Arranjo de Desenvolvimento da Educação e o Consórcio Público (ABRUCIO, 2017; BATISTA, 2011).

Os Arranjos constituem-se como um modelo mais flexível e menos burocrático, e sua atuação é mais limitada às atividades de cunho administrativo e pedagógico. Já os Consórcios precisam ser constituídos com personalidade jurídica a partir da aprovação por meio de legislação municipal. Além de atividades de cunho administrativo e pedagógico, podem oferecer aos municípios consorciados a realização de compras públicas conjuntas.

O presente estudo está limitado à discussão sobre o modelo colaborativo no formato de Arranjos, a partir de um estudo de caso baseado na experiência da ADE Granfpolis, realizado pela Associação de Municípios da Grande Florianópolis, que atualmente é constituído por 21 municípios, próximos entre si, situados no Estado de Santa Catarina, e que aceitaram o desafio de passar a atuar em regime de colaboração via Arranjo de Desenvolvimento de Educação (CRUZ *et al.*, 2020).

Uma justificativa para a implantação dos Arranjos Educacionais é a fragilidade gerencial dos municípios, com recursos escassos e baixa capacidade de atuação para efetivação de políticas públicas educacionais de qualidade em suas redes de ensino. O modelo de Arranjo propõe uma reconfiguração da gestão, pautada no trabalho em rede e em estruturas mais flexíveis. A estratégia consiste numa ação coordenada de instituições públicas, que pode ser articulada com instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para essas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Algumas razões justificam a escolha desse tema para esta pesquisa. Apesar de o número de Arranjos de Desenvolvimento da Educação estar crescendo nos últimos anos e ganhando relevância no cenário da política educacional brasileira, praticamente são poucos os trabalhos científicos que analisam esse modelo de regime de colaboração intermunicipal. E, no atual contexto, a pandemia da COVID-19 agregou ainda mais camadas de complexidade, de distintas naturezas, aos municípios e às suas redes de ensino. Nesse sentido, Gorniak e Ramos (2021, não paginado) destacam que:

> Os ADEs podem ser um importante instrumento para o enfrentamento dos déficits de aprendizagens escolares ampliados enormemente pela pandemia, mediante um esforço coletivo de território, com efeito direto na redução das desigualdades educacionais. Trabalhando juntos, os pequenos municípios terão, por exemplo, mais chances de acesso à educação híbrida, especialmente por meio do uso das novas tecnologias integradas ao ensino presencial.

Embora o estudo de caso se detenha ao período 2015-2020, o resultado, em alguns de seus aspectos, poderá ser aproveitado no enfrentamento dos desafios trazidos pela COVID-19 na educação pública brasileira, a exemplo do déficit de aprendizagem. Porém, este não se apresenta como o recorte do presente trabalho.

A criação de uma rede de apoio constituída entre equipes de profissionais da educação e docentes, assim como de dirigentes municipais, pode contribuir para a redução dos impactos e desafios das redes de ensino.

Esta pesquisa busca identificar se, na região pesquisada, a colaboração intermunicipal tem conseguido mobilizar forças e competências dos profissionais dos distintos municípios, visando gerar valor público social, em especial as contribuições educacionais geradas e outras agregadas a partir da implementação deste Arranjo junto às redes de educação do território.

Compreender e divulgar o funcionamento do ADE pode gerar novas pesquisas e inspirar outras regiões.

Assim, este estudo se propõe a aprofundar a compreensão nos Arranjos Educacionais por meio do diagnóstico do Arranjo ADE Granfpolis. Pretende-se compreender como foram estabelecidas as relações entre estado e Sociedade Civil, por meio das parcerias e da governança nesse modelo de Arranjo.

Objetivos específicos

Neste diagnóstico, estabelecemos cinco objetivos específicos. São eles:

1. Aprofundar a compreensão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação por meio do diagnóstico do ADE Granfpolis.
2. Identificar na região pesquisada se a colaboração intermunicipal tem conseguido mobilizar forças e competências dos profissionais dos distintos municípios, visando gerar valor público social.
3. Identificar as contribuições educacionais geradas e outras agregadas a partir da implementação deste Arranjo nas redes de educação do território.
4. Compreender como foram estabelecidas as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio das parcerias e da governança deste ADE.
5. Compreender e divulgar o funcionamento do ADE, a fim de inspirar novas pesquisas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Mead (1995), políticas públicas representam uma área de estudo que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Para Lynn (1980), são ações do governo que vão produzir efeitos específicos; já, para Peters (1986), é a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos.

A política pública se constitui em respostas dadas pelo Estado à sociedade sobre o que se opta ou não por fazer em relação a um problema específico. Uma Política Pública só será efetiva quando for implementada. E, para implementar uma política pública, é necessário um enfoque analítico dos Arranjos Institucionais. Sendo assim, é urgente analisar as interações entre as instituições e as políticas de desenvolvimento (SOUZA, 2006).

Segundo Pires e Gomide (2011), a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas pode ser abordada segundo duas formas: capacidade técnico-administrativa e capacidade política. A capacidade técnico-administrativa é como o Estado consegue produzir ações coordenadas e gerar resultados desejados. E a capacidade política está relacionada às habilidades da burocracia em expandir os canais de interlocução e negociação com todos os atores sociais.

Analisando os estudos de implementação de políticas públicas, Giusto e Ribeiro (2018) explicam que há outros fatores intervenientes, como condições de trabalho, interação entre os agentes, processos de comunicação, treinamentos, assim como as crenças, interesses e valores pessoais.

Mas há um ponto de concordância que foi relatado por Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020, não paginado):

> Quando uma política pública gera equidade, supõe-se que os interesses pesem sobremaneira na implementação, uma vez que implica mudanças nos critérios de distribuição de bens sociais valorizados para que beneficiem os desfavorecidos.

Para Lotta (2019), os estudos sobre implementação de políticas públicas são uma vertente do campo de análise de políticas públicas, que tem o

interesse de investigar, segundo “o momento específico da materialização ou concretização das políticas”. Como este estudo é sobre a área educacional, vai se debruçar na compreensão de política pública educacional, já que, como disse Oliveira (2014), políticas públicas educacionais são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Todavia, as políticas educacionais dizem respeito à educação escolar.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem sido “cenário” de implementações de políticas públicas delineadas por processos que envolvem a gestão e o financiamento da educação no país (AZEVEDO, 1997). No Brasil, as políticas públicas educacionais foram efetivamente fortalecidas com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), com a garantia da universalização e da gratuidade do ensino, e com a apresentação de políticas de financiamento, para possibilitar a implementação concreta dessas garantias constitucionais.

Necessário enfatizar que políticas públicas educacionais não se relacionam apenas às questões relativas ao acesso de crianças e adolescentes às escolas públicas, mas, também, à construção da sociedade que se origina nessas escolas a partir da educação (BALL, 2011). Diante disso, as políticas públicas educacionais têm um papel importantíssimo à medida que influenciam a vida de todas as pessoas.

Em relação à política pública de cooperação entre os níveis governamentais ou mesmo por meio de parcerias público-privadas, a área educacional, quando comparada a outras áreas como saúde e assistência social, é uma prática ainda incipiente, mesmo diante da previsão constitucional (LIBÂNEO *et al.*, 2012).

Verifica-se que, na esfera educacional, várias políticas públicas foram lançadas, direta ou indiretamente, por todos os setores do governo federal, para alcançar os objetivos propostos pela Constituição: a) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); b) Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); c) Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE); d) Programa Bolsa Família; e) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); f) Programa Nacional do

Livro Didático (PNLD); g) Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); h) Exame Nacional do Ensino Médio (ENEN; i) Sistema de Seleção Unificada (SISU); j) Programa Universidade para Todos (PROUNI); k) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) (FERREIRA e NOGUEIRA, 2015).

Em relação ao consórcio ou Arranjo, ao contrário do que ocorreu em outras políticas, não houve incentivos (SEGATTO e ABRUCIO, 2012). Mais do que isso, não foi criado um Sistema de Política Pública com incentivos a parcerias e Arranjos estáveis entre os governos locais, como ocorreu em outras áreas a exemplo de Resíduos Sólidos ou da Saúde. O caminho que a educação percorreu nestes últimos 20 anos evidenciou a busca para aumentar a colaboração e a coordenação intergovernamental. Entre elas, podemos citar a melhoria no sistema de informação educacional e o censo educacional que se iniciou em 1989 (SEGATTO e ABRUCIO, 2012).

Na verdade, a agenda das políticas públicas na área da educação tem se constituído como um espaço de disputas entre diversos setores para a definição dos seus rumos e objetivos (OLIVEIRA, 2014). Só não se deve esquecer que as políticas educacionais não podem ser compreendidas e analisadas isoladamente, pois elas resultam da inter-relação entre diversos aspectos e atores (BALL, 2011; AMARAL, 2010).

Considerando a realidade do federalismo brasileiro e os desafios da coordenação de políticas públicas, o trabalho em rede pode fortalecer a troca de experiências e articulação de ações integradas entre os participantes. Os ADEs surgiram como forma de implementar e fortalecer o regime de colaboração, principalmente intermunicipal e entre localidades com proximidade geográfica e características socioeconômicas similares. Essa forma integrada de ação parte de diagnósticos de problemas comuns e qualifica o planejamento colaborativo em bases territoriais (RAMOS, 2012).

Para que possamos avaliar se uma política pública é efetiva, somente através de instrumentos governamentais, tais como sistema de avaliação e censo, a fim de mesurar o resultado e os métodos aplicados, o que é feito por

meio de ações coletivas estruturadas para que possam lidar com um problema público (OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Quando se fala em uma ação coletiva, quer dizer que deve abranger outras entidades além daquelas do setor público. Diante disso, a análise dos instrumentos de política oferece potencial para trazer argumentos fundamentados no debate acerca das alternativas para implementação de políticas públicas e para enriquecer a compreensão de instrumentos que se apoiam em gestão direta, participação popular, estímulos econômicos, contratualização (SALAMON, 2002).

Estão entre as medidas adotadas o fortalecimento das avaliações e informações do sistema educacional brasileiro, bem como a alteração dos padrões da relação entre os entes federados. Em relação ao primeiro, o Sistema de Avaliação da Educação Básica- Saeb passou a ser realizado de forma mais sistemática, criando-se um currículo de base comum, e o Censo Educacional, aplicado pela última vez em 1989, foi atualizado (SEGATTO e ABRUCIO, 2012).

Para a construção dos indicadores de processo e impacto na área educacional, foram considerados os processos de avaliação de políticas públicas, com destaque à avaliação de resultados com foco nos impactos considerados de fundamental importância ao debate da política educacional no Brasil, conforme disposto no item a seguir.

2 INDICADORES DE PROCESSO E IMPACTO NA ÁREA EDUCACIONAL

Na área pública, o processo de avaliação de políticas públicas deve considerar o mérito e a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social (HOLANDA, 2003), ou seja, apontar quais foram os resultados e os impactos gerados. A avalição dos processos contribui para a aprendizagem por conduzir a mudanças e indicação de metas a serem alcançadas (THOEING, 2000).

Mas o que significa avaliar? Avaliar é uma atividade intrínseca, carregada de subjetividade, tendo como propósito guiar os tomadores de decisão para a continuidade, necessidade de correções ou até mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (SOUZA, 2019).

Para Mattos e Baptista (2011), avaliação é uma ferramenta que atende os critérios de sistematização e planejamento, com vistas a possibilitar a aferição de dados e informações de forma confiável. A avaliação auxilia os condutores do programa a terem apoio às mudanças desejadas e serve para alterar as concepções e formas de ações de instituições (WEISS, 1998).

Para avaliação das políticas públicas, utilizam-se indicadores que podem ser distinguidos pela sua aplicação para mensurar diferentes realidades, ações ou resultados, nas diferentes fases do ciclo de gestão do programa. Segundo Ferreira *et al.* (2019), os indicadores são classificados como:

a) Processos: representam medidas intermediárias que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, como o percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação dos recursos financeiros. Essa categoria se propõe a investigar como o programa funciona, quais as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, sendo mais utilizada na fase de implementação das políticas públicas.

b) Resultados que expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados;

c) Impactos que tenham relação com a sociedade como um todo e que medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos, estão associados aos objetivos setoriais e de governo.

Ressalta-se que não é possível avaliar de forma isolada objetivos, estratégias, resultados de programas. Estes devem ser apreendidos na sua articulação, portanto, inseridos num dado processo e dinâmica de ação, contextualizados num espaço e tempo determinados (CARVALHO, 1998).

A avaliação de resultados e impactos atualmente é tema central na área de política públicas, independente dos objetos selecionados. O processo avaliativo é fundamental para o aprendizado coletivo dos atores envolvidos com a pesquisa, assim como para a tomada de decisões relacionadas ao planejamento e gestão de tais esforços (FURTADO *et al.*, 2008). Para esse debate sobre avaliação de resultados com foco nos impactos, são discutidos os efeitos de uma intervenção ou programa de longo prazo. Nesse sentido, destaca-se que o impacto não pode ser atribuído, de forma exclusiva, a uma única intervenção (FABIANI *et al.*, 2018).

Na área educacional, o grande desafio, principalmente da educação do sistema público, está na questão da melhoria da sua qualidade, em especial na melhoria da educação básica, devido à sua relevância no processo de formação do indivíduo. Dessa forma, avaliação dos resultados de processo e impactos são fundamentais e estratégicos para a melhoria do sistema educacional brasileiro. Em educação, a avaliação indica o referencial de enfoque de uma política pública, aponta qual caminho seguir e qual evitar. A avaliação permite trabalhar com o que tem de melhor e pior nos nossos pares; ela mobiliza e motiva aqueles envolvidos com o processo de conhecimento (SCHARDOSIM *et al*., 2013).

O regime de colaboração entre os municípios tem correlação com os princípios de avaliação, financiamento e responsabilização da gestão dos sistemas educacionais, servindo de suporte para o SNE, que determina atuação e a formação dos profissionais da educação e conta com a

‘colaboração’ das instituições e empresas especializadas na elaboração e progressão dos índices e dos indicadores educacionais (SILVA, 2015). Desse modo, a análise de políticas públicas, a partir dos exames dos “Arranjos Institucionais”, deve ir além de uma leitura racional e linear das políticas públicas, para identificar pontos de tensões e de conflitos entre as racionalidades técnicas e políticas presentes no seu processo de implementação e na construção de seus sentidos e significados (MOEHLECKE, 2018).

Os Arranjos Institucionais são complexos e dizem respeito às relações entre os entes federativos e atores nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (LOTTA e VAZ, 2015). Esses atores são os representantes da sociedade civil que atuam em determinadas políticas públicas, por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outros mecanismos (PIRES e GOMIDE, 2018).

3 REGIME DE COLABORAÇÃO

Segundo Abrucio (2017), o desempenho de uma política pública tem múltiplas influências, dentre elas, a que diz respeito à configuração político-territorial de um país. Essa vertente compreende que a educação sofre os reflexos diretos da forma com que o país adotou seu desenho territorial ao longo dos anos.

O Brasil, desde a promulgação da independência, em 1822, adotou uma forma unitarista com alta concentração do Governo Central. Após a Proclamação da República do Brasil, em 1889, a divisão político-administrativa do território nacional foi reformulada. A introdução do Federalismo gera grande impacto na forma de organização das políticas públicas brasileiras. Segundo Elazar (1987), a Federação se define pela existência de um modelo político territorial que precisa garantir, ao mesmo tempo, a autonomia dos níveis de governo e a interdependência entre eles. O poder central fica mais difuso. Os entes subnacionais ganham maior autonomia e, por isso, é necessário haver instrumentos de interligação entre as partes.

A Era Vargas (1930-1934) se caracteriza por momentos de maior centralização do poder, ao mesmo tempo em que grupos políticos diversos lutavam por posições mais democráticas para o país. Foi nesse sentido que, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, apoiado por grandes intelectuais, já apresentava a noção de que a política de educação dependia do intercâmbio, solidariedade e cooperação entre os entes governamentais. Segundo Abrucio (2017), foi a primeira vez que foi apresentada uma visão do que seria o Regime de Colaboração, como se tornaria conhecido posteriormente.

Apesar desse movimento, o termo Regime de Colaboração só veio a ser incorporado, de fato, em termos institucionais na política educacional em 1988, no texto da Constituição Federal. O artigo 211 traz a seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino”. A Constituição aponta claramente a

necessidade de haver interdependência entre as partes para a provisão dos serviços educacionais.

Inúmeras iniciativas foram realizadas ao longo dos últimos anos para ampliar a cooperação e a interdependência entre os entes, entre elas: a Criação do Fundo de Manutenção da Educação Básica, a criação de um sistema nacional de avaliação para mensurar o desempenho dos estudantes das redes municipais e estaduais (Ideb); programas de apoio técnico e distribuição de recursos aos entes subnacionais, como os de alimentação escolar, transporte escolar, programa nacional do livro didático, entre outros.

No entanto, mesmo com tais esforços, ainda não foi instituído um Sistema Nacional de Educação (SNE) que permita uma articulação organizada entre os sistemas de ensino. Segundo Segatto e Abrucio (2017), o conceito do SNE foi proposto tanto pela Emenda 59, de 2019, como pela Lei do Plano Nacional de Educação, de 2014.

O Regime de Colaboração não pode ser efetivado apenas com uma ação verticalizada, mas, sim, como um impulsionador de relações e pactuações diversas, entre elas: União, Estados e Municípios, Estados e Estados, Estados e seus Municípios, além de Municípios com Municípios, esta última também denominada de cooperação intermunicipal.

Segundo Abrucio (2017), a cooperação intermunicipal no Brasil tem como ponto de partida o surgimento do movimento municipalista, impulsionado pela Constituição de 1946, a primeira Carta Constitucional do país a garantir um raio de ação autônoma aos governos municipais.

Ao longo dos anos os municípios foram se organizando em torno do associativismo territorial. Surgiram as Regiões Metropolitanas, as Redes Integradas de Desenvolvimento, os Comitês de Bacias Hidrográficas e outros modelos que incentivam a cooperação entre os entes.

Também surgiram os consórcios, talvez, um dos modelos mais comuns de associativismo territorial intermunicipal, previstos na Emenda 19, da Reforma Administrativa de 1988, no artigo 241: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão

associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoa e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Mais tarde, em 2005, o Brasil aprovou uma legislação que trouxe maior segurança jurídica ao tema dos consórcios, os quais podem ser instituídos como públicos ou administrativos.

Mas, para o setor educacional, Grin e Abrucio (2017) defendem que a Educação é um dos setores com menor número de consórcios do país, ao contrário da saúde e meio ambiente. Uma das hipóteses é de que não haja mecanismos de incentivo aos consórcios na política educacional brasileira.

Surge, então, no fim da década de 1990, um outro mecanismo de associativismo territorial na educação: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Eles nascem da necessidade e também da dificuldade dos municípios em resolver sozinhos os problemas relacionados à gestão administrativa e pedagógica da educação.

No próximo tópico, será abordado com detalhes o que são os Arranjos e como eles se inserem na política educacional brasileira.

4 OS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SUA INSERÇÃO NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA

Os Arranjos constituem uma forma de colaboração territorial, basicamente horizontal, instituída entre entes federados municipais, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao desenvolvimento territorial e geopolítico desses entes. Diferentemente dos Consórcios, não demanda a criação de personalidade jurídica, dotação orçamentária e equipe própria. Configuram-se como um trabalho em rede realizado por meio das secretarias de educação, com a simplificação burocrática, menor custo e maior flexibilidade institucional. Têm sido adotados por municípios limítrofes, de pequeno e médio porte (GRIN e ABRUCIO, 2017; STRELEC, 2017).

Os Arranjos permitem aos municípios se associarem em torno de objetivos e metas comuns para melhor encaminhar questões que, em razão da complexidade, encontrariam maiores desafios, se tratadas individualmente (NICOLETI, 2014). Os Arranjos possuem uma característica de atuação prioritariamente voltada às ações de cunho pedagógico e de gestão educacional. Além disso, não podem realizar compras coletivas, em razão de não se constituírem em personalidade jurídica, como os Consórcios.

Segundo o Parecer CNE/CBE 07/2020 P.11:

> Aqueles grupos de Municípios organizados em ADEs que sentirem a necessidade, a depender da demanda e das possibilidades institucionais do território, poderão vir a optar por deixar de ser um ADE e adotar a personalidade jurídica de um Consórcio. Isso significa dizer que os ADEs e Consórcios são modelos distintos, os quais não concorrem entre si, e não são, necessariamente, consecutivos. Isso porque, ao acompanhar as experiências existentes no Brasil, fica evidenciado que tais mecanismos atendem a necessidades e a realidades distintas. Um território poderá seguir organizado em ADE, enquanto outros poderão migrar para o modelo de Consórcios, sempre a depender das necessidades e possibilidades da região. (BRASIL, 2020)

A proposta dos Arranjos Educacionais, formulada pelo movimento Todos Pela Educação (TPE), é apresentada como um instrumento de gestão pública (ARAÚJO, 2012), em que os municípios podem atuar coletivamente, em

parceria e em colaboração com os estados, com o Ministério da Educação (MEC) e com os institutos – fundações ligadas a empresas privadas (NEWMAN e CLARKE, 2012). Um dos principais desafios a serem enfrentados por essa proposta é o de que a educação de qualidade deve ser para todos, o que envolve a construção de uma agenda pública para a implementação do regime de colaboração (CARVALHO, 2018). Assim, o modelo de ADEs mostra-se como uma ferramenta de fortalecimento e estímulo à cooperação e ao associativismo para a organização das redes de ensino.

Os Arranjos podem obter tanto apoio técnico como financeiro de organizações parceiras. Por meio de termos de colaboração aprovados por seus munícipios, é possível contar com apoio da sociedade para cessão de espaço físico para realização de eventos, treinamentos, impressão de material didático, entre outros.

Considerando que os Arranjos se constituem a partir da decisão de gestores públicos, entre eles, prefeitos e secretários de educação, partimos da premissa de que o tema conseguiu tornar-se relevante na agenda de políticas públicas do território.

De forma sintética, o quadro abaixo mostra as características desses mecanismos de colaboração na área da educação.

QUADRO 1 – ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E CONSÓRCIOS DE EDUCAÇÃO

	Arranjos de Desenvolvimento da Educação	**Consórcios de Educação**
Associativismos Territorial	Colaboração territorial horizontal	Colaboração territorial horizontal
Objetivo	Melhora na qualidade da educação e/ou superação de problemática envolvendo o ensino público e troca de experiência	Melhora na qualidade e/ou superação de problemática envolvendo o ensino público e troca de experiência
Bases do associativismo e grau de formalidade	Redes Municipais de educação sem personalidade jurídica	Mecanismo com personalidade jurídica, formado entre municípios, amparados pela Lei de Consórcios Públicos
Especificidades	Mais diálogo e flexibilidade	Permite a realização de compras públicas (processos licitatórios) e contratações públicas consorciadas

Fonte: Adaptado Grin e Abrucio (2017)

Entre as atividades realizadas pelos municípios que atuam em Arranjos, podem ser destacadas: formação colaborativa e continuada de professores; formação de diretores de escolas e das equipes técnicas das redes de ensino; discussão e alinhamento dos currículos da educação básica e educação infantil; trocas de boas práticas sobre alimentação escolar, transporte, orçamento e financiamento da educação; compreensão dos indicadores e avaliações educacionais; discussão de estratégias para a redução do abandono escolar; estudos de documentos normativos da educação;

implantação de projetos comuns para melhorar os resultados educacionais do território (ABRUCIO e WEBER, 2017).

Há uma gama de atividades que estão atreladas à capacidade de gestão das equipes técnicas das redes de ensino e, por vezes, há inúmeras dificuldades para serem executadas com qualidade. Pode existir até mesmo indisponibilidade de recursos para um apoio pontual de que as secretarias de educação necessitem. Dessa forma, o trabalho colaborativo em redes, em que os profissionais passam a cooperar entre si, pode se tornar um diferencial para a região e ser suficiente para as necessidades identificadas no território, não exigindo a constituição de um consórcio.

Para Nicoleti (2009), o Arranjo requer uma forte cooperação entre os municípios e dependerá de como cada participante vai contribuir com as causas coletivas, enriquecer o grupo e se apropriar de conhecimentos para tratar das próprias questões.

De acordo com o Parecer CNE/CEB Nº9, de 2011:

> A construção de Arranjos educativos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

Embora ainda não tivessem se consolidado com a terminologia de Arranjo, pode-se dizer que os ADEs se originaram das experiências do Projeto Chapada, na Bahia, e de Votuporanga, em São Paulo – o chamado ADE do Noroeste Paulista (ABRUCIO e RAMOS, 2012).

Em 1996, 12 municípios foram mobilizados, a partir de um projeto piloto com as escolas do município de Palmeiras, na Bahia. Essa iniciativa era inicialmente chamada de “territórios educativos”. Porém, tinha na sua forma e concepção o que hoje é conhecido como Arranjo de Desenvolvimento da Educação. Entre os objetivos do trabalho à época, podem-se destacar: erradicar o analfabetismo; diminuir a evasão e a reprovação escolar; melhorar os indicadores de aprendizado; promover escolas colaborativas; elaborar e ofertar formações continuadas ao contexto do trabalho e à constituição das

funções de coordenadores pedagógicos e diretores de escolas (ABRUCIO e RAMOS, 2012).

Diante da escassez de recursos e os objetivos propostos, esses territórios educativos foram em busca de parceiros que apoiassem técnica e financeiramente a viabilidade do projeto piloto. Conquistaram o apoio de duas organizações da sociedade civil e de uma empresa privada. O trabalho ganhou adesão e relevância, e a região seguiu desenvolvendo ações colaborativas de forma ininterrupta. Hoje, são conhecidos como ADE da Chapada e Regiões, e 100% dos municípios integrantes alcançaram a meta estipulada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb para os anos iniciais, enquanto a média brasileira foi de 58% (BRASIL, 2019).

Somente 13 anos após o nascimento do ADE da Chapada e Regiões, surgem outros grupos de municípios dispostos a desenvolver um trabalho colaborativo: os ADEs do Recôncavo Baiano (BA), da Estrada Férrea dos Carajás (MA), Agreste Meridional de Pernambuco (PE) e o Noroeste Paulista (SP).

Os ADEs ultrapassam o número de consórcios públicos que possuem câmaras técnicas de educação. De acordo com o parecer do Conselho Nacional de Educação, em 2020, existiam 14 Arranjos de desenvolvimento da educação ativos no Brasil. Juntos, esses Arranjos congregam mais de 244 municípios. Destes, 75% possuem menos de 20 mil habitantes, ou seja, são caracterizados pelo IBGE (2019) como municípios de pequeno porte.

TABELA 1 – RELAÇÃO DE ARRANJOS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1997 A 2019

ANO DE CRIAÇÃO	DENOMINAÇÃO DO ADE	Nº DE MUNICÍPIOS NA CRIAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS EM 2019	SITUAÇÃO DO ADE
1997	ADE Chapada (BA)	12	20	Ativo
2009	ADE Recôncavo Baiano (BA)	12	-	Inativo
2009	ADE Linha Férrea dos Carajás (MA)	15	-	Inativo
2009	ADE Agreste Meridional de Pernambuco (PE)	23	-	Inativo
2009	ADE Noroeste Paulista (SP)	14	65	Ativo
2010	ADE Rio Tocantins (MA/TO)	12	-	Inativo
2010	ADE Sergipe (SE)	5	-	Inativo
2010	ADE Pará Sudeste (PA)	7	-	Inativo
2011	ADE Pará Nordeste (PA)	9	-	Inativo
2011	ADE Rio Doce (ES/MG)	12	-	Inativo
2011	ADE Vale do Jequitinhonha (MG)	23	-	Inativo
2012	ADE Paraná (PR)	20	-	Inativo
2012	ADE Xingu (AM)	11	-	Inativo
2013	ADE Saber (SP)	10	-	Inativo
2014	ADE dos Guarás (MA)	9	9	Ativo

2015	ADE Granfpolis (SC)	22	21	Ativo
2015	ADE CoGemfri (SC)	10	10	Ativo
2015	ADE Agreste Litoral (BA)	4	9	Ativo
2015	ADE Salvador e Região Metropolitana (BA)	2	2	Ativo
2017	ADE Norte Gaúcho (RS)	29	29	Ativo
2018	ADE G5 (PI)	5	5	Ativo
2018	ADE G4 (PI)	4	4	Ativo
2018	ADE Serra Catarinense (SC)	18	17	Ativo
2018	ADE dos Balaios (MA)	7	7	Ativo
2019	ADE Turi (MA)	18	18	Ativo
2019	ADE Adera (MA)	8	8	Ativo

Fonte: Brasil (2020)

Nota-se na tabela acima que alguns Arranjos nasceram, permaneceram ativos por alguns anos e, com o passar do tempo, não tiveram continuidade. Contudo, os ADEs que tiveram início após a aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) permanecem ativos desde então.

Desde 2009, Institutos ou Fundações têm atuado junto aos Arranjos, fortalecendo as secretarias municipais de educação em diferentes lugares do país, na implantação de um modelo estratégico de cooperação (CARVALHO, 2018).

Para muitos especialistas, tais Arranjos supostamente seriam um instrumento de gestão pública para fortalecer e implementar o regime de colaboração. Sua finalidade seria a melhoria da qualidade social da educação brasileira (CARVALHO e OLIVEIRA, 2020).

Embora sejam modalidades de trabalho em rede para solucionar desafios próprios de uma determinada região, do ponto de vista da institucionalização, os Arranjos se constituem como um modelo muito distinto dos consórcios. Em virtude de não serem constituídos como figuras jurídicas, os Arranjos podem não alcançar níveis elevados de participação ou de acompanhamento social, o que pode torná-lo insuficiente no desenvolvimento da política pública.

Todavia, os Arranjos surgem como uma alternativa para o encaminhamento de questões e possíveis soluções de problemas, principalmente para municípios pequenos que apresentam dificuldades no desenvolvimento de ações capazes de melhorar a qualidade da educação em suas escolas. Essas dificuldades podem ocorrer por falta de experiências, ausência de quadro técnico qualificado ou dificuldade de articulação com os outros entes federados (FARRAH, 1999).

Por outro lado, há quem entenda que a não institucionalização do SNE, e consequentemente a ausência de regulamentação dos Arranjos, tem promovido uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro (ABRUCIO e RAMOS, 2012). Entretanto, de acordo com Relatório Final do GT_ADE (BRASIL, 2015), há o reconhecimento cada vez maior do papel dos ADEs, ainda que possam existir algumas fragilidades do ponto de vista institucional.

Para que haja sucesso no associativismo territorial, é importante a existência de mecanismos que reduzam a desconfiança política entre os municípios, dando estabilidade institucional à parceria. Trabalhar em forma de Arranjo implica cooperação entre os entes envolvidos e requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução. Por isso, o apoio dos governos federal e estadual é fundamental para o fortalecimento dos Arranjos, devido à falta de recursos dos municípios e principalmente por serem aqueles entes capazes de promover a interseção entre os atores do Arranjo. Assim, os ADEs devem ser organizados como uma gestão em rede direcionada a resultados, de acordo com a agenda pública estabelecida.

Isso porque a decisão pela implementação do ADE, como modelo de iniciação externo, bem como as discussões sobre a importância da instituição do regime de colaboração entre os municípios via Arranjos tiveram início na sociedade civil organizada com o Instituto Positivo, que aproximou os gestores públicos dessa temática provocando a reflexão. Nesse caso, a sociedade civil e os agentes públicos concordaram em torno de questões comuns no campo da educação e, após debates e concordâncias, tomaram a decisão pela criação de um Arranjo. Kindgon ainda propõe um modelo explicativo e organizado, que ajuda a compreender os processos pré-decisórios que envolvem a adoção de uma determinada decisão. Entre eles, estão o fluxo de problemas, de políticas públicas (soluções) e o fluxo político (citado por CAPELLA, 2020). O ADE Granfpolis foi adotado a partir de uma decisão embasada em um fluxo de solução, uma vez que o modelo criou oportunidades para solucionar as demandas latentes e os problemas percebidos pelos gestores públicos do território.

Os ADEs devem ser objeto de análise no que diz respeito às formas como diferentes atores sociais têm atuado na educação e, em particular, no planejamento e implementação das políticas educacionais em meio a essas redes de conexões interinstitucionais.

Os Arranjos atuam a partir de modelos de ação colaborativos, iniciando com estudo diagnóstico desses territórios, construção de metas e instituição de um plano de ação que viabilize a melhoria das práticas de gestão educacionais do território envolvido. Por meio do aproveitamento das capacidades das suas redes de ensino, busca o aprimoramento de sua atuação, estabelecendo estratégias comuns para incrementar ações didático-pedagógicas e a consequente melhoria da qualidade de ensino, trabalhando em prol de uma agenda pública.

Segundo Cobb e Elder, conforme citado Capella (2020), o termo agenda é “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas em um dado momento como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental”. Alguns anos mais tarde, John Kindgdon definiu agenda como “uma lista de temas ou problemas sobre os quais os agentes

governamentais - e pessoas de fora do governo, mas estreitamente ligadas a esses agentes - estão prestando atenção em um dado momento (citado por CAPELLA, 2020).

Ou seja, as preocupações que o conjunto de profissionais tinham em relação aos desafios educacionais dos municípios aliadas à possibilidade de concentração e esforços mútuos conquistaram a atenção dos gestores públicos que optaram por conhecer e se dedicar à implantação do Arranjo.

Considerando ainda o contexto de agenda, em termos de fluxo da política pública e seguindo a metodologia proposta por Baumgartner e Jones (1993), esta pesquisa se caracteriza como longitudinal, uma vez que será investigada uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo dos anos: a colaboração instituída por entes federados em busca da melhoria dos indicadores educacionais e os resultados possíveis de serem observados ao longo do tempo (citado por CAPELLA, 2020).

Ainda considerando o contexto da agenda de política pública e seguindo a metodologia de análise proposta por Cobb e Ross (1976), conforme citado por Capella (2020), compreendemos que esse Arranjo teve sua fundação alicerçada no conceito de agenda sistêmica e foi iniciado a partir de uma demanda externa ao poder público. O conceito de agenda sistêmica “consiste nas questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecendo a atenção do público e envolvendo questões dentro da jurisdição legitima da autoridade governamental existente”.

5 MARCO LEGAL DOS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Do ponto de vista da sustentação normativa, além do Plano Nacional de Educação, essa forma de colaboração entre sistemas de ensino encontra legalidade na Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases e Resoluções do Conselho Nacional de Educação, órgão normativo do Ministério da Educação.

QUADRO 2 – MARCOS LEGAIS SOBRE OS ARRANJOS EDUCACIONAIS

Constituição Federal de 1988	"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. "Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira LDB 9.394/96	Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Resoluções do Conselho Nacional de Educação	Resolução 01/2012: Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante o ADE, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação Resolução 07/2020: Dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação – ADE, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação

Fonte: Elaborado pelos autores (Brasil, 1988; 1996, 2012, 2020)

Essa forma de colaboração está regulamentada na Resolução CNE/CEB Nº 01, de 2012, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações (Brasil, 2012).

Além desses marcos legais, em 2019, dois novos projetos de lei começaram a tramitar no Congresso Nacional e têm relação com a colaboração entre sistemas municipais de ensino: o Projeto de Lei Nº 2417/2019 e o Projeto de Lei Complementar Nº 25/2019.

O Projeto de Lei Nº 2417/2019, apensado ao projeto de Lei Nº 5182/2019, conceitua o modelo de colaboração federativo denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), enuncia suas finalidades e estabelece normas orientadoras para atuação em torno de quatro eixos fundamentais: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Além disso, prevê o recebimento de assistência técnica e financeira da União pelos municípios.

O Projeto de Lei Complementar (PLC) Nº 25/2019, atendendo ao disposto no artigo 13 da Lei Nº 13.005 de 2014, visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração, fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais para efetivação do Plano Nacional de

Educação. Em seu artigo 9º, o PLC propõe a possibilidade de constituição de consórcios ou Arranjos de desenvolvimento educacionais por polos regionais, de acordo com as suas especificidades.

6 AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES PÚBLICO E PRIVADO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Neste tópico, buscaremos trazer algumas das diferentes visões sobre a participação do poder privado no contexto da educação pública brasileira. O objetivo não é exaurir a discussão, até pela existência de múltiplas visões sobre o tema, mas, sim, dar luz a algumas das discussões que envolvem esse contexto.

6.1 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 205: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

A educação considerada um direito de todos significa que qualquer cidadão poderá reivindicá-la e será papel do Estado ofertá-la. Ou seja, a oferta é um papel do poder público em suas diferentes esferas: federal, estadual ou municipal. Nesse artigo da Constituição, a família é apontada como corresponsável pelo processo educacional, colaborando com o Estado. Entende, ainda, que o processo educacional, mesmo sendo uma obrigação do Estado, para conseguir alcançar os estudantes e gerar os resultados esperados, também dependerá da atuação da família e da sociedade.

Atualmente, segundo o Censo Escolar de 2019, a participação da rede privada na oferta educacional brasileira representa 18,8% do total de matrículas na educação básica, sendo que participa com 5,8% matrículas de educação infantil, 10,8% no ensino fundamental e 2,1% no ensino médio (BRASIL, 2020)

Neste tópico, abordaremos o papel do setor privado na educação pública não em relação à oferta da educação regular, mas em relação à participação da sociedade civil organizada.

As organizações da Sociedade Civil (OSCs), conforme o Instituto de Economia Aplicada (IPEA), são entidades privadas e sem fins lucrativos, cujas atividades buscam atender o interesse público. São instituições autônomas, legalmente constituídas e formadas pelo livre interesse e associação dos indivíduos, integrando o chamado terceiro setor da economia (IPEA, 2018). Elas podem se constituir como associações privadas, fundações privadas ou organizações religiosas.

O surgimento de uma OSC está atrelado a algum interesse específico, podendo este ser na área de educação, meio ambiente, direitos humanos, cultura, esporte, entre tantos outros.

Ainda segundo o IPEA, em 2016, havia 820 mil organizações da sociedade civil (OSCs) com Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) ativos no país, sendo que 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. Um número residual equivalente a 0,1% figura como organização social.

TABELA 2 – OSCS POR FAIXA DE ANO DE CRIAÇÃO: BRASIL (2016)

Faixas de ano de criação	OSCs	
	Total	(%)
Até 1970	28.579	3,50
De 1971 a 1980	72.466	8,80
De 1981 a 1990	88.147	10,70
De 1991 a 2000	201.389	24,60
De 2001 a 2010	277.452	33,80
2011	29.663	3,60
2012	25.722	3,10
2013	28.113	3,40
2014	24.870	3,00
2015	28.835	2,90
2016	19.949	2,40

Fonte: SRF (Brasil, 2016)
Elaboração IPEA

Conforme a tabela 02, a expansão das organizações da sociedade civil teve seu auge no Brasil na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal que ampliou direitos dos cidadãos e, também, após a

aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado a partir de 1995. Segundo a Associação Politize:

> Essa reformulação da gestão pública no país ficou conhecida como Reforma Gerencial. Buscava-se implementar o gerencialismo, o qual visava tornar a administração pública mais eficiente. Uma das medidas tomadas nesse sentido foi a descentralização de diversos serviços de interesse coletivo executados diretamente pelo Estado, processo denominado de publicização. Assim, diversas entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, organizações da sociedade civil, passaram a ser responsáveis por esses serviços não exclusivos de áreas como saúde, educação, meio ambiente, cultura, e ciência e tecnologia.

Do ponto de vista da regulamentação, esses avanços impulsionaram a criação de qualificações das instituições do terceiro setor, tornando-as aptas a estabelecer, inclusive, parcerias com a administração pública, entre elas as Organizações Sociais (OS), por meio da Lei nº 9.637 de 1998, e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), regulamentadas pela Lei nº 9.790 de 1999.

Tratando especificamente da atuação na área da educação, em 2016, as OSCs que atuavam com foco em educação nas suas mais variadas modalidades correspondiam a 39.669 mil instituições, o que representa 4,8 % das OSCs brasileiras.

TABELA 3 – NÚMERO DE OSCS, SEGUNDO A FINALIDADE DE ATUAÇÃO: BRASIL (2016)

Finalidade das OSCs	***OSCs***	***(%)***	
	Total	***Em relação ao total***	***Em relação ao grupo***
Total de OSCs	820.186	100	100,0
Educação e pesquisa	39.669	4,8	100,0
Educação Infantil	8.381	0,1	21,1
Estudos e Pesquisa	1.268	0,2	3,2
Educação profissional	972	0,1	2,5
Ensino Médio	1.941	0,2	4,9

Ensino Fundamental	9.509	1,2	24,0
Ensino Superior	3.242	0,4	8,2
Outras formas de educação/ensino	6.208	0,8	15,6
Atividades de apoio à educação	8.148	1,0	20,5

Fonte: SRF (Brasil, 2016)
Elaboração IPEA e das autoras

Conforme tabela 03, excluindo aquelas que atuam nas modalidades de educação formal, entre elas, educação infantil, ensino fundamental, médio, superior e profissionalizante, o número de organizações que atuam nas áreas de estudos e pesquisas, atividades de apoio à educação e outras formas de educação/ensino é de 15.624, o que representa 2% em relação ao total de OSCs brasileiras e 39% em relação ao grupo de OSCs de educação.

O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) também realiza um Censo para caracterizar o setor social, em especial, aquelas organizações investidoras sociais, com o objetivo de identificar as formas de atuação e as estratégias de empresas, institutos e fundações empresariais, familiares e independentes, que destinam recursos privados para projetos de finalidade pública. Segundo o último Censo publicado em 2018, o GIFE, em 2017, possuía 129 associados, dos quais 116 responderam o Censo. Seguindo a tendência histórica, a educação continua sendo a principal área de atuação de investidores sociais, com 80% das menções.

No entanto, quando se busca compreender os programas ou ações temáticas mais representativas entre as organizações que investem em educação, o que se destaca são atuação com educação não formal (39%), educação para o desenvolvimento de habilidades pessoais (38%) e educação formal (33%), relação família x escola e ações socioeducativas, ambas com 29% de menções.

Além disso, o Censo GIFE busca identificar quais os tipos de contribuições das organizações investidoras com as políticas públicas, não necessariamente atreladas à área de educação. As cinco áreas mais

mencionadas foram: desenvolve ações de formação/ capacitação de gestores ou servidores públicos; desenvolve métodos/ tecnologias sociais para serem incorporados às políticas públicas; contribui com a produção de conhecimento para auxiliar a elaboração de políticas ou a gestão pública; contribui com a sensibilização e disseminação de políticas e dados produzidos pela gestão pública; e, por fim, articula e mobiliza atores para elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas.

Ou seja, o número de organizações sem fins lucrativos cresceu no Brasil após a década de 1990. As áreas de atuação são diversas, e a educação tem sido uma área de importante interesse e mobilização da sociedade civil organizada, atrelada tanto à educação formal quanto à não formal, de caráter complementar.

6.2 DISCUSSÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA EDUCAÇÃO

Se, por um lado, nos últimos anos cresceu o número de Organizações da Sociedade Civil com interesse em apoiar a área de educação, também cresceram as discussões sobre qual será o limite da atuação do setor privado no contexto da educação brasileira.

Para aqueles contrários à participação do poder privado na área de educação, as principais preocupações estão atreladas ao risco da privatização da gestão da educação e da escola pública no contexto das colaborações que se estabelecem entre uma rede de ensino e as organizações da sociedade civil.

Segundo Peroni (2013), há diferentes formas de privatização do público: a filantropia empresarial, o capitalismo social, as redes de políticas globais, consultorias internacionais e parcerias público-privadas, e o quanto implicam a garantia dos direitos sociais e da democracia.

Segundo autores que seguem tal corrente, essas formas de privatização influenciam diretamente a tomada de decisão dos gestores públicos e têm implicações diretas sobre políticas públicas, planejamento e metas das redes

de ensino, currículos adotados pelas redes, programas, métodos avaliativos, formação de professores, entre outros.

A lógica da administração privada tem se inserido no contexto da educação pública. Segundo Adrião e Garcia (2015), em nome de uma suposta busca de eficiência da escola pública, ignoram-se as características fundamentais do processo de trabalho pedagógico, tendendo a ignorar a diversidade e a desigualdade em que se insere a educação básica.

Segundo Caetano (2017), para além de decisões técnicas, tais ações podem influenciar a cultura educacional incorporando uma nova linguagem e um novo conjunto de papéis, posições e identidades. Ou seja, a privatização interfere na dimensão política da educação, de modo que possa haver implicações na relação democrática entre Estado e sociedade.

Segundo a mesma autora, as tendências à privatização estão tendo maior ou menor influência nos diferentes países e se concretizam de diferentes formas nos sistemas de educação pública. Ainda segundo a autora, uma das formas de privatização denominou-se *endoprivatização*, que opera por meio da instalação de uma série de ferramentas de mercado no próprio funcionamento da política pública e da escola, como a transferência do desenvolvimento curricular, que é um elemento-chave na definição do ensino à iniciativa privada; a contratação de outros serviços privados nas escolas públicas, como a formação de professores, gestores; a contratação de consultorias educacionais, serviços de avaliação, entre outros.

Por outro lado, aqueles que defendem a participação da sociedade civil organizada na educação abordam outras reflexões sobre o tema.

Primeiramente, com o crescimento das OSCs e a ampliação da influência na sociedade brasileira, o sentido da palavra público se amplia para além do estatal. Nesse contexto, as organizações sociais, como parte integrante da sociedade, passam a tomar maior interesse por identificar problemas e gerar soluções para problemas de caráter público, independente da área de atuação.

Uma série de OSCs utilizam o capital privado e os seus corpos diretivos e conselhos de especialistas para investir tempo e recursos em favor da

educação. Segundo Oliveira e Haddad (2005), as OSCs têm atuado tanto na ação direta de oferta dos serviços educacionais, em que o Estado se retira ou não entra, como em decorrência da redução do corpo técnico das diversas secretarias, como na produção de materiais didáticos, capacitação de professores e atuação no plano das orientações pedagógicas.

As bases das relações pública e privada estão alicerçadas no conceito de que a escola continua a ter um papel fundamental na vida e na formação dos estudantes, contudo, não é a única responsável na promoção da educação.

Considerando os desafios atualmente enfrentados pelo Brasil, em especial, no contexto da desigualdade e qualidade da educação pública, Carvalho (2002, não paginado) afirma:

> Já não é possível pensar ações centralizadas, parcelares e isoladas. O desafio é superar saberes compartimentalizados e ações fragmentadas, democratizando o fazer público e buscando resultados mais efetivos na qualidade de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, o Brasil tem avançado muito na democratização da educação. A criação de conselhos focados na elaboração e monitoramento de políticas públicas, como de fiscalização de recursos, assim como repasses de recursos federais diretamente para escolas, mediante a atuação das associações de pais e mestres, são exemplos da concepção da ampliação da participação da sociedade civil na educação.

Além disso, outro avanço foi a regulamentação da relação entre a administração pública com as OSCs, já que o Brasil criou dispositivos legais. Em 2014, foi regulamentada a lei 13.019, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Além disso, tais instrumentos geram maior transparência e permitem maior fiscalização pelos órgãos de controle. A lei citada estabelece não só o conceito de parceria, como também suas três formas de operacionalização. Nesse contexto, parceria é definida como “um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações que é estabelecido entre a Administração

Pública e Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto". Suas três formas de operacionalização são: i) Termo de Fomento: realizado mediante chamamento público, ocorre quando existe a transferência de recursos financeiros, e o Governo é quem dita normas e diretrizes desse acordo; ii) Termo de Colaboração: também realizado por chamamento público, este se dá com a transferência de recursos financeiros e celebração de parcerias em que o governo deverá sugerir o plano de trabalho e selecionar as OSCs que desempenharão tal tarefa; iii) Acordo de Cooperação: quando não há previsão de transferência de recursos financeiros, pois é a organização social quem estabelece a parceria, visando à execução de projetos de interesse mútuo com finalidade pública.

Esses dispositivos não são os únicos utilizados para a colaboração entre o poder público e o poder privado, mas são os principais entre a administração pública e a Sociedade Civil organizada.

6.3 PARCERIAS NO CONTEXTO DOS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O conjunto de municípios e de secretarias de educação organizados em Arranjos de Desenvolvimento da Educação, na sua maioria, estabelece parcerias para a execução das suas atividades. Segundo Abrucio e Mader (2017), os Arranjos existentes à época da publicação do livro Cooperação Intermunicipal haviam estabelecido parcerias e estas eram bastante variadas, a depender das possibilidades e do contexto regional. Eram firmadas com diferentes organizações, entre elas empresas, institutos e fundações, associações municipalistas e instituições do ensino superior.

A última regulamentação que trata dos Arranjos, a Resolução 02 homologada pelo Ministério da Educação em 16/08/2021, incentiva essa união e aponta caminhos para a sua correta gestão. Quando a resolução trata do tema Governança, no item X, traz a seguinte redação:

> Para formalizar a implantação da governança do ADE, deve ser elaborado termo de cooperação que explicite o objeto de atuação do ADE, quem o integra, a periodicidade de reuniões, as instâncias de coordenação, quem tem direito a votos e decisões, composição do núcleo de gestão, os períodos de mandato dos líderes e da equipe de gestão, a transparência e a accountability, a inclusão de novos membros, quais os critérios de admissão de parcerias e como estas serão geridas, e demais temas pertinentes à governança que cada território julgar necessário; sendo que este termo deve ser validado pelos Municípios integrantes do ADE, ao qual pode vir a ser juntado o plano de ação estratégico e as metas do ADE. (BRASIL, 2021)

A regulamentação aponta que cabe aos próprios gestores públicos a definição da sua governança e os critérios e admissão de potenciais parcerias. E, ainda, que estas deverão ser validadas pelo conjunto de municípios.

Além disso, tal resolução ainda possui um capítulo inteiramente dedicado às parcerias intersetoriais e interescolares.

Na primeira, entende-se que 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”.

Já a segunda aponta que poderão ser:

> (...) efetivadas parcerias entre escolas do mesmo território regional, públicas e privadas, para o fortalecimento das iniciativas de interesse comum, com a utilização de espaços e recursos, bem como compartilhamento e complementaridade de ações pedagógicas, desde que previstas no plano de ação estratégico do ADE e autorizadas pelos órgãos gestores dos respectivos sistemas municipais de ensino. (BRASIL, 2021)

Por fim, a resolução ainda cita a necessidade de serem observadas as legislações pertinentes às parcerias, em especial, a Lei 13.019, que dispõe sobre aquelas entre a administração públicas e as OSCs.

A proposta dessa resolução é reforçar o papel dos dirigentes municipais de educação como protagonistas nas análises e decisões sobre as ações conjuntas das redes de ensino. Cabe a eles, e em conjunto, avaliar a pertinência e as regras a serem estabelecidas em potenciais uniões instituídas entre o Arranjo e outras organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Vale destacar que os Arranjos de Desenvolvimento da Educação são um mecanismo adotado, na sua maioria, por municípios de pequeno e médio porte. A possibilidade de legalmente instituir parcerias em prol da educação pública trata-se de uma oportunidade de potencializar os resultados almejados no território. Tais parcerias vão desde a simples cessão de espaços físicos para os profissionais ou para rede de ensino, como a oportunidade de estabelecer projetos de maior complexidade que envolvem a formação de gestores públicos e/ou transferência de experiência.

Considerando as ponderações existentes com relação à participação do poder privado na educação, a reflexão aqui colocada é que os maiores riscos não estejam de fato atrelados à possibilidade da interação desses setores, mas, sim, na forma com que estes são geridos. O Brasil é um país muito diverso e desigual e que precisa lidar com grandes desafios na oferta e provisão dos serviços educacionais. As parcerias em certos Arranjos com as OSCs são fundamentais para apoiar a gestão pública em projetos e ações que possam agregar maior impacto aos estudantes e à rede de ensino. Quanto maior for a legalidade e transparência, e quanto maior for a qualificação dos gestores da política educacional, maiores são as chances de equalizar as diferentes visões de mundo e de estabelecer claramente os limites das relações entre o público e o privado.

7 METODOLOGIA

Neste tópico, apresentaremos o Arranjo, objeto do estudo de caso deste diagnóstico. Iniciaremos com a contextualização sobre sua origem. Na sequência, os dados socioeconômicos dos municípios vinculados e, por fim, os dados educacionais relativos ao diagnóstico realizado no ano em que o ADE foi instituído.

7.1 TIPO DE ESTUDO

Foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva. De acordo com Gil (1995), as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com objetivo de proporcionar visão geral, acerca de determinado fato. A pesquisa descritiva busca a enumeração e a ordenação de dados, sem refutar hipóteses exploratórias, dando chances para uma nova pesquisa explicativa (ALYRIO, 2008). Para análise dos dados, optou-se por uma abordagem qualitativa-quantitativa.

7.2 FONTES E BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

Os dados foram obtidos a partir de coleta de fontes secundárias. Como fonte de dados secundários, foram levantados dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, autarquia do Governo Federal vinculada ao Ministério da Educação e responsável pelas pesquisas e avaliações educacionais brasileiras, relatórios de resultados do ADE Granfpolis emitidos pelo Instituto Positivo e Associação dos Municípios da Grande Florianópolis – Granfpolis, cuja autorização para utilização dos dados foi solicitada (Apêndice A), além de publicações, artigos e entrevistas concedidas na imprensa pelos gestores educacionais que integram a Granfpolis.

Para a análise dos indicadores de impacto e demais variáveis utilizadas, foram usados dados de diferentes fontes, sendo as principais delas Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados educacionais analisados referem-se ao período de 2012 a 2018 e correspondem aos indicadores de impacto analisados neste diagnóstico, uma vez que refletem o desempenho dos alunos por meio da atuação das redes municipais de ensino, sendo eles: Taxas de rendimento (taxa de reprovação e taxa de aprovação); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); e taxa de distorção idade-série.

A taxa ou indicador de rendimento é informada pelas redes de ensino durante o preenchimento do Censo Escolar. As matrículas consideradas para o cálculo das taxas de rendimento são aquelas relativas ao ensino fundamental e médio da modalidade regular, para as quais foram informadas as situações de aprovado, reprovado ou de abandono.

A Taxa de distorção idade/série é um dos indicadores que integram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e permite acompanhar o percentual de alunos, em cada série, que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) se constitui como um indicador de qualidade educacional, divulgado a cada dois anos pelo Inep, que combina informações de desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

Os indicadores de processo, segundo Carvalho (1998), são processos intermediários que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados e que se propõem a investigar como o programa funciona e quais as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados. Para sua análise, apontaremos alguns dados que indicavam, por exemplo: permanência do Arranjo como política educacional no território após as mudanças de gestão municipal; influência do Arranjo em outras redes municipais de ensino do Estado de Santa Catarina; participação dos gestores educacionais que integram o Arranjo em discussões e fomento de políticas públicas nacionais atreladas ao fortalecimento do regime de colaboração; e o impacto da

colaboração instituída entre os integrantes do Arranjo para outras atividades que extrapolaram as metas inicialmente adotadas pelos municípios.

8 O ARRANJO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNÍCIPIOS DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS – ADE GRANFPOLIS

A Associação dos Municípios da Grande Florianópolis é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 26 de março de 1969, após a aprovação nas respectivas câmaras municipais dos municípios que a instituíram, visando promover o desenvolvimento integrado dos municípios que compõem a região[1].

A Associação Granfpolis nasce a partir de um forte movimento municipalista que teve início na década de 60, incluindo o Estado de Santa Catarina. Na década de 80, este Estado já contava com 15 associações que abrangiam todas as regiões de Santa Catarina.

Para unir forças e reivindicar assuntos de interesse dos municípios junto com o Estado e a União, as associações se reuniram e decidiram criar, em julho de 1980, a Federação Catarinense de Municípios, a FECAM[2]. Atualmente, a FECAM conta com 21 (vinte e uma) Associações de Municípios, as quais têm por objetivo fortalecer a gestão pública municipal e dar voz aos prefeitos.

As Associações, por meio de profissionais próprios ou contratados, auxiliam o conjunto de municípios nas suas mais distintas demandas: saúde, infraestrutura, engenharia, educação, assistência social, tributação, entre outros[3].

Foi nesse contexto de associativismo intermunicipal que surgiu o ADE Granfpolis, formado por 22 municípios em sua constituição inicial: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de

[1] Disponível em: https://www.granfpolis.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/43178 Acesso em 18 set 2021.
[2] Disponível em: https://www.fecam.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/75286 Acesso em 18 set 2021.
[3] Disponível em: https://www.granfpolis.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/53484. Acesso em 18 set 2021.

Alcântara e Tijucas. Trata-se de uma proposta inovadora de atuação territorial para seus municípios de abrangência, com intuito de intervir e encaminhar questões complexas compartilhadas por esses municípios por meio de um trabalho em rede, a partir do qual suas secretarias de educação buscam estabelecer mecanismos e instrumentos que viabilizem soluções conjuntas aos problemas complexos em comum.

Esse regime de colaboração intermunicipal iniciou após a provocação do Instituto Positivo (2012), uma organização da sociedade civil especializada na implantação de Arranjos. Pelo acordo, não haveria qualquer tipo de repasse de recursos financeiros entre a associação, os municípios e o Instituto Positivo. No entanto, este último aportaria *expertise* e levaria à região um conceito novo de trabalho associativo no campo da educação, visando melhorar a gestão e os resultados educacionais.

As associações de municípios têm um papel importante na gestão e no apoio técnico aos municípios. Nesse caso em específico, mantém dois técnicos da área de educação que prestam assessoramento às demandas individuais ou coletivas. Iniciaram 22 municípios, mas um deles, no início de 2016, deixou de ser associado à Granfpolis e, consequentemente, de participar do ADE.

Por ser, à época, um mecanismo ainda pouco conhecido pelos prefeitos e dirigentes municipais, sua fase inicial esteve envolvida por um misto de curiosidade, desconfiança e preocupação. Mas, conforme as etapas de implantação seguiam, os gestores educacionais do território passaram a compreender a proposta do modelo e implantaram o primeiro Arranjo do Sul do Brasil. Tais gestores passaram pela fase do diagnóstico, pelo estabelecimento das metas e pelo desenvolvimento de um plano de ação comum às redes de ensino. Esse processo contribuiu para que os gestores passassem a compreender a natureza adaptativa de alguns desafios sistêmicos enfrentados pelas redes de ensino, além de ter tornado mais concreto o conceito e a compreensão sobre a importância do trabalho em regime de colaboração[4].

[4] Disponível em: https://institutopositivo.org.br/download/relatorio-de-resultados-granfpolis-2015-2016/ Acesso em 18 set 2021.

Desde sua implantação e ininterrupta atuação territorial dessa tecnologia educacional, mesmo com a mudança de gestores após o pleito eleitoral municipal, foram desenvolvidas inúmeras pesquisas, iniciativas e projetos colaborativos, sendo possível identificar resultados de impacto social já em alguns municípios, entre eles, a melhoria dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb.

De acordo com Abrucio (2017, não paginado):

> Essa característica da governança, ademais, auxiliou na permanência das metas e das ações planejadas mesmo com a mudança de 72% dos prefeitos que assumiram o mandato em 2017, já que as equipes técnicas permaneceram e deram continuidade ao movimento.

A escolha do território, à época, foi pelo fato de apresentar indicadores educacionais bastante díspares e pelo interesse de seus dirigentes educacionais em implantar uma tecnologia social baseada na colaboração intermunicipal. Além de apoiar tecnicamente, o Instituto Positivo registraria a experiência do Arranjo, a fim de estudar e de replicar os aprendizados para outras regiões do país. Com o entendimento entre ambas as partes envolvidas, os trabalhos iniciaram o ADE Granfpolis.

A seguir, apresentamos a tabela que trata de como foi instituída a governança do ADE Granfpolis.

TABELA 4 – MODELO DE GOVERNANÇA INSTITUÍDA NO ADE GRANFPOLIS



Fonte: Relatório de Resultados do ADE Granfpolis 2015/2016

Segundo esse modelo, havia cinco grupos com atuações distintas no Arranjo. O Instituto Positivo era compreendido como o facilitador do ADE, e seu papel era orientar os municípios sobre como implementar a metodologia de colaboração. Já a Associação dos Munícipios da Grande Florianópolis era entendida como a articuladora do Arranjo. Nessa posição, cabia a ela mobilizar os agentes políticos e profissionais técnicos dos municípios em prol da execução das ações propostas pelo Arranjo. Os líderes do ADE Granfpolis eram eleitos pelo conjunto dos integrantes do ADE para representar o Arranjo, liderar as ações propostas, ouvir e dialogar com todos os municípios e parceiros, conciliar os interesses, estimular a cooperação intermunicipal, a fim de orientar o grupo e apoiar os avanços desejados. As equipes de secretários de educação e técnicos das secretarias eram os executores. Cabiam a eles avaliar o contexto das ações propostas pelo conjunto de municípios integrantes do Arranjo, validar ou não as ações propostas e conduzir a operacionalização das metas com base na metodologia de colaboração proposta pelo facilitador. Por fim, o grupo das empresas, OSCs, instituições de ensino superior, entre outras eram considerados parceiros técnicos e financeiros. Cabia a eles apoiar técnica ou financeiramente o ADE, a fim de contribuir com o alcance das metas estabelecidas.

Nesse sentido, a governança estabelecida no início desse Arranjo ajudou a orientar os papéis das diferentes organizações que estavam se associando naquele território, a fim de potencializar a ação colaborativa e reduzir conflitos.

Também foi estabelecido um termo de cooperação entre o Instituto Positivo e a Associação dos Munícipios da Grande Florianópolis, explicitando o objeto dessa parceria, as responsabilidades e papéis exercidos, além das metas estabelecidas pelo ADE Granfpolis, as quais orientariam a atuação das partes.

A seguir, apresentaremos o perfil sociodemográfico e educacional dos municípios que integram o ADE Granfpolis, além de retratar como

desenvolveram um plano de ação conjunto visando melhorar a condição educacional do território.

8.1 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

8.1.1 Perfil sociodemográfico dos municípios que compõem o ADE Granfpolis

São 21 (vinte e um) os municípios que integram o ADE Granfpolis, os mesmos que integram a Associação dos Municípios da Grande Florianópolis.

FIGURA 1 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO DO ADE GRANFPOLIS



Fonte: https://www.granfpolis.org.br/

A Associação está localizada ao leste do Estado de Santa Catarina e compreende municípios de pequeno, médio e grande porte. Segundo o quadro 03, observa-se que, considerando a população de 2020, no conjunto de municípios, três são considerados de grande porte (14%), cinco de médio porte (23%) e 14 de pequeno porte (64%). O município com a menor população é o de São Bonifácio, com 2.814 habitantes, e o de maior, a capital do Estado, Florianópolis, com 508.826.

No território, o município com o menor resultado no IDH[5] é o de Alfredo Wagner, com IDH de 0,668, e o maior é Florianópolis, com 0,847. A média

[5] Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) caracteriza-se como uma unidade de medida utilizada para identificar o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos parâmetros de educação, saúde e renda. Sua referência numérica varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero, menor é o indicador e quanto mais próximo de 1, melhores são as

simples do IDH dos municípios da região é de 0,73, considerado um IDH médio. Apenas IDH acima de 0,80 que é considerado alto (PENA, 2021).

Com relação ao Produto Interno Bruto Per Capita, que se caracteriza pela soma de todos os bens e serviços produzidos em uma economia durante um certo período, dividido pelo número de habitantes desse município, o menor PIB, no ano de 2018, foi verificado no município de São Pedro de Alcântara, e o maior em Antonio Carlos, uma diferença entre eles superior a cinco vezes.

QUADRO 3 – DADOS SOCIODEMOGRÁFICOS DOS MUNICÍPIOS DA ASSOCIAÇÃO DA GRANFPOLIS

MUNICÍPIO	POPULAÇAO ESTIMADA (2020)	IDH (2010)	PIB PER CAPITA (2018)
ÁGUAS MORNAS	6.559	0,723	25.790,35
ALFREDO WAGNER	10086	0,668	25.993,75
ANGELINA	4723	0,687	23.064,55
ANITÁPOLIS	3228	0,674	17.638,39
ANTÔNIO CARLOS	8613	0,749	78.006,01
BIGUAÇU	69486	0,739	27.639,57
CANELINHA	12398	0,697	15.724,49
FLORIANÓPOLIS	508826	0,847	42.719,16
GAROPABA	23579	0,753	25.916,45
LEOBERTO LEAL	3000	0,686	30.480,78
MAJOR GERCINO	3454	0,698	14.383,12
NOVA TRENTO	14782	0,748	41.341,86
PALHOÇA	175272	0,757	32.626,34
PAULO LOPES	7569	0,716	25.654,38
RANCHO QUEIMADO	2887	0,753	40.998,77

condições para os parâmetros analisados. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm. Acesso em 17 de setembro de 2021.

SANTO AMARO DA IMPERATRIZ	23579	0,781	37.065,02
SÃO BONIFÁCIO	2814	0,731	24.962,03
SÃO JOÃO BATISTA	38583	0,740	24.798,96
SÃO JOSÉ	250181	0,809	43.665,31
SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA	5935	0,734	14.164,08
TIJUCAS	39155	0,760	40.901,83

Fonte: IBGE (2010)

Tais dados denotam que, apesar de ser uma região com municípios geograficamente próximos, ainda há uma grande disparidade de porte, desenvolvimento e capacidade de geração de resultados econômicos.

8.1.2 Perfil educacional dos municípios que compõem o ADE Granfpolis

O levantamento dos dados que serão apresentados a seguir são resultado da segunda etapa dos trabalhos executados já no âmbito do ADE Granfpolis após a sua constituição: o diagnóstico, o qual ocorreu entre os meses de agosto e setembro de 2015 (INSTITUTO POSITIVO, 2016)

Após a mobilização e a apresentação do conceito e da tecnologia dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e, na sequência, da aprovação pelos prefeitos da implantação do ADE, teve início o diagnóstico territorial. Durante dois meses, os dirigentes municipais e os profissionais das secretarias da educação do ADE Granfpolis se encontraram para observar, analisar e debater os dados identificados no diagnóstico territorial.

Segundo o relatório de resultado do ADE Granfpolis de 2015/2016, esse diagnóstico considerou várias bases de dados públicos. Foram analisados dados de gestão e dados pedagógicos; dados de recursos: financeiros, de infraestrutura e de pessoal, além de resultados das avaliações nacionais e municipais.

O objetivo era diagnosticar os municípios individualmente, mas, em especial, identificar a situação educacional do conjunto de municípios, a fim de compreender os desafios e as oportunidades de colaboração territorial.

A seguir, conforme o relatório do ADE 2015/2016, seguem alguns dos dados identificados à época:

- 92% dos municípios contavam com cargos comissionados e em função gratificada.
- 100% apresentavam distorção idade/série, que ocorre quando o aluno reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais.
- 83% não possuíam sistema municipal de avaliação.
- 70% não tinham critérios definidos para a escolha da direção das escolas, um dos cargos mais relevantes da gestão educacional, sendo que 17% dos profissionais que assumiam direção de escola não possuíam habilitação mínima de licenciatura.
- 91% utilizavam mais de 80% dos recursos do Fundeb para o pagamento dos profissionais do Magistério.
- Em 68%, a maioria das disciplinas dos anos finais eram ministradas por professores sem licenciatura na área em que atuam.
- 94% não possuíam espaço físico para ampliar a jornada da Educação Fundamental.
- A distribuição de matrículas por modalidade de ensino no território compreendia 36,21% anos iniciais; 20,93% anos finais; 19,96% pré-escola; 16,07% creche; 5,22% educação de jovens e adultos; e 1,57% educação especial.
- 21% das escolas eram rurais e 79% urbanas. A média de alunos, por turma, na área rural era de 15 estudantes e na urbana 20,8.
- 24,6% das escolas de Ensino Fundamental não dispunham de biblioteca.
- 78% dos estudantes tinham nota abaixo da média, em Matemática, na Prova Brasil.
- Apenas 26% dos estudantes demonstraram aprendizado adequado em Língua Portuguesa e 14% em Matemática no 9º ano em 2013.

As análises do contexto educacional territorial permitiram aos integrantes do ADE avaliarem quais áreas ou ações mereceriam uma atuação conjunta, a fim de somar esforços e experiências, visando melhorar os resultados observados. A próxima etapa do Arranjo foi a definição das metas e das estratégias para avançar na qualidade de ensino instituídas em um plano de ação do Arranjo. Tal etapa ocorreu entre os meses de outubro e novembro de 2015.

8.2 DEFINIÇÃO DE METAS E PLANO DE AÇÃO DO ADE GRANFPOLIS

Apesar dos profissionais dos municípios que participam do ADE Granfpolis possuírem experiência associativista, por integrarem uma associação municipalista, a realização de projetos ou programas conjuntos na área de educação se mostrava insuficiente. A gestão educacional municipal se baseava em atuações restritas às suas próprias redes de ensino, com poucas interações com as demais redes próximas, devido ao baixo grau de conectividade entre elas.

Sendo assim, estava clara a necessidade de despertar o interesse e aumentar a cultura de cooperação para a atuação em regime de colaboração. Um dos desafios da metodologia do Arranjo foi estimular e criar condições para que os gestores adotassem uma postura aberta e optassem por instituir uma agenda comum.

A cada encontro, percebeu-se a adesão de mais profissionais e os debates foram qualificados com ampla participação, por meio de ponderações e reflexões diversas. De acordo com Relatório do Arranjo 2015/2016, os profissionais já compreendiam e destacavam a importância do Arranjo, apontando para um sentimento de urgência e de necessidade de ação. Um dos exemplos é o relato de Mário Fernandes, líder do ADE/Granfpolis e secretário de Educação de Águas Mornas à época:

Primeiramente, o ADE permitiu aos municípios da Grande Florianópolis enxergar a realidade da região por meio do diagnóstico realizado. Também permitiu aos municípios perceber que, juntos, podem desenvolver ações mais complexas e com menores custos, compartilhando inclusive recursos humanos. O programa possibilitou aos 22 municípios o compartilhamento de dificuldades e a busca de soluções conjuntas. Nesse trabalho, formou-se uma rede de trocas e de construções coletivas que já apresenta resultados, como a avaliação em larga escala.

A partir das discussões geradas, baseadas nos dados apresentados no diagnóstico, o próximo passo da metodologia consistiu na definição, pelas equipes das secretarias de educação e da Associação Granfpolis, das metas prioritárias para o território. O desafio dessa etapa foi estabelecer metas que se apresentassem de forma relevante para o conjunto dos municípios. Caso contrário, a tendência seria o trabalho colaborativo não se sustentar ao longo dos anos, uma vez que poderia gerar desinteresse para as redes cujo tema não fosse considerado prioritário.

A pergunta indutora para a escolha dos temas prioritários que considerasse o conjunto de municípios foi: em quais temas teremos mais “chances de vencer” se nos unirmos e aproveitarmos as capacidades das nossas redes de ensino?

FIGURAS 2 E 3 – ESCOLHA DOS TEMAS PRIORITÁRIOS DO ADE GRANFPOLIS





Fonte: Acervo da Granfpolis.

As figuras 3 e 4 ilustram o momento em que os dirigentes municipais e demais profissionais das redes de ensino participaram do processo inicial de escolha dos desafios que dariam origem às metas do território. Os temas mais votados foram levados a debate e, consensualmente, o território escolheu quatro metas que seriam alvo da atuação colaborativa nos próximos anos: uma vinculada à melhoria da gestão das redes, outra com viés financeiro e pedagógico e duas de caráter pedagógico.

QUADRO 4 – METAS DEFINIDAS PELOS INTEGRANTES DO ADE GRANFPOLIS

Meta 01	**Pedagógica**	**Instituir, implementar e consolidar o processo em larga escala de "Avaliação Externa Territorial de Aprendizagem Escolar" em todos os municípios participantes, com o objetivo de compreender o fenômeno da não aprendizagem.**
Meta 02	Pedagógica	Reduzir a média geral de distorção idade/série de 12,3% para 8% até 2017.
Meta 03	Financeiro e pedagógica	Criar opções de implementação de 1/3 da hora-atividade para todos os professores que atuam nos níveis, etapas e modalidades de ensino.
Meta 04	Gestão	Desenvolver um programa de avaliação institucional que permita diagnosticar a organização e o funcionamento dos sistemas municipais de ensino.

Fonte: Autores.

Foi instituído um comitê para coordenar os processos de elaboração e posterior aprovação colegiada do plano de ação para cada uma das metas.

9 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste tópico, abordaremos os principais resultados obtidos com a implantação do ADE Granfpolis, relativos tanto ao resultado da meta de redução da distorção idade/série, quanto ao engajamento e continuidade das ações colaborativas entre as redes de ensino nos últimos anos, bem como outras ações para as quais os integrantes desse Arranjo têm colaborado e que extrapolam os limites do território do ADE Granfpolis.

9.1 RESULTADOS DE PROCESSO

Segundo o relatório de Resultados do ADE Granfpolis 2015/2016, o plano de ação definido para essa meta envolveu inicialmente três principais iniciativas, entre elas:

i) A elaboração e aplicação do instrumento de investigação de causas para a distorção idade/série nos municípios;

ii) Divulgação do resultado da investigação e início da construção de um plano de ação para atacar as causas identificadas no território;

iii) Articulação para pôr em prática um programa de correção de fluxo em alunos com distorção idade/ano.

Quando essa meta foi eleita, em 2015, havia uma grande preocupação, em especial, dos gestores das redes de ensino que apresentavam dificuldades técnicas, humanas e financeiras de desenvolver ações que levassem todos os estudantes a serem alfabetizados na idade certa e, assim, conseguissem ser aprovados ao fim do ano letivo. Dessa forma, seria importante desenvolver um plano que tivesse duas abordagens para romper o ciclo contínuo observado da evasão e da multirreprovação: uma emergencial e uma preventiva.

Em 2016, primeiro ano da nova equipe de gestores educacionais e prefeitos devido ao pleito eleitoral municipal, os municípios mantiveram as metas estabelecidas no ano anterior. O diagnóstico deixava claro o caminho que deveria ser seguido e, mesmo com a mudança de alguns integrantes do comitê, o plano de ação foi mantido e teve continuidade, assim como foi

finalizada a sistematização da pesquisa que tinha o objetivo de identificar as causas da distorção no território.

O instrumento, que teve a participação de 86% dos sistemas de ensino, buscou um olhar mais sistêmico sobre o problema, considerando os aspectos de origem pessoal ou familiar, social, pedagógica ou escolar. Os principais resultados encontrados de origem pessoal ou familiar foram omissão dos pais, desinteresse dos estudantes pela escola e conflitos determinados por violência física, violência doméstica ou desestrutura familiar; os de origem pedagógico ou escolar foram indisciplina, ausência de dados relacionados aos estudantes e indefinição quanto aos percursos de aprendizagem que permitissem superar dificuldades da trajetória escolar.

O próximo passo dos integrantes do Arranjo foi escolher, então, programas de apoio e suporte. Estava claro a todos que, dado o forte contexto familiar envolvido, era essencial que os programas de apoio e suporte tivessem uma abordagem pedagógica atrelada ao fortalecimento das competências emocionais e de vínculos afetivos.

Dentre as organizações certificadas pelo MEC com experiência em metodologias de correção de fluxo e o perfil de solução educacional almejada, a ADE buscou parceria com o Instituto Ayrton Senna – uma organização sem fins lucrativos, que desenvolve soluções educacionais, pesquisas, avaliação e articulação replicáveis em escala que são levadas às escolas.

No decorrer do processo de implantação dos programas, evidenciaram-se dois grandes desafios: os custos de implementação – pois algumas redes de ensino não possuíam condições financeiras para viabilizar um programa – e a quantidade de crianças, já que, para algumas redes, não se mostrava viável a implantação com menos de 10 crianças em situação de distorção. A solução, nesse caso, foi intensificar os mecanismos de colaboração. Os integrantes dos comitês da ADE Granfpolis desenharam algumas estratégias e as viabilizaram, tais como: organizaram seminários de captação de recursos com empresários locais buscando engajá-los; elaboraram modelos de apoio mútuo das redes visando à formação de professores para apoiar as pequenas redes; e

pensaram em como criar uma equipe de educadores que seriam formados e se tornariam referências pedagógicas no tema.

Após inúmeros esforços, os municípios conseguiram viabilizar o apoio financeiro, somando recursos próprios e de parceiros. Em 2017, foi assinado um acordo de parceria de três anos com o Instituto Ayrton Senna para a execução de quatro programas de correção de fluxo, contemplando todos os municípios do território, independentemente da sua condição técnica ou financeira. As quatro soluções educacionais implantadas foram:

- Programa Se Liga: em um ano, alfabetiza alunos do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental que ainda não aprenderam a ler e a escrever e estão defasados nos estudos.
- Programa Acelera Brasil: enturmados em classes específicas durante um ano, alunos em distorção idade/série, matriculados do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, podem recuperar até dois anos reprovados.
- Fórmula da Vitória: voltado para alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental que apresentam dificuldades de leitura, escrita e matemática; eles estudam no contraturno com metodologia que permite avançar para melhores níveis de compreensão.
- Gestão para Alfabetização: visa promover a Educação integral dos alunos matriculados nos três primeiros anos de Ensino Fundamental, ampliando suas possibilidades de sucesso na continuidade da vida escolar.

Cada secretaria de educação teve a liberdade de optar por quais programas adotaria para suas redes, ano após ano, considerando a quantidades de alunos em distorção e a possibilidade de aplicação. Além destes, algumas redes mantiveram ou aperfeiçoaram programas próprios de correção de fluxo e de alfabetização. Um esforço conjunto do território para melhorar os resultados dessa meta.

Assim, em 2017, segundo a Revista de Resultados do ADE Granfpolis de 2017, 93 profissionais, entre professores do território e coordenadores

pedagógicos, participaram das formações e debates para aplicação das soluções educacionais – foram dedicadas mais de 172 horas a essa formação. Em 2018, segundo o Relatório de Atividades de 2018, o compromisso da região se manteve e os programas e formações continuaram envolvendo 114 professores e coordenadores pedagógicos em 164 horas de formação ofertadas, considerando o aprimoramento da aplicação das soluções educacionais. Em 2019, segundo o Relatório de Atividades do Instituto Positivo, 3057 estudantes foram atendidos. Dos 21 municípios, 100% foram envolvidos, 225 profissionais de educação foram formados, houve oferta de mais de 72 horas de formação continuada em mais de 11 encontros. Professores que se destacaram assumiram a coordenação regional, com o objetivo de dar sustentação e continuidade às estratégias implementadas. E, em 2020, conforme o Relatório de Atividades do Instituto Positivo, 95% dos municípios do ADE Granfpolis estavam envolvidos na continuidade das ações envolvendo a meta 02, 104 profissionais receberam formação específica sobre o projeto, totalizando 100 horas de formação inicial e 56 horas de formação continuada.

QUADRO 5 – RESUMO DO NÚMERO DE PROFISSIONAIS E HORAS DEDICADAS AOS PROGRAMAS RELATIVOS À META DE REDUÇÃO DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE DO ADE GRANFPOLIS

	2017	**2018**	**2019**	**2020**
Nº de profissionais envolvidos nos programas de correção de fluxo	93	114	225	104
Horas de formação inicial e continuada ofertadas para a meta 02	172	163	72	156

Fonte: Autores.

Os encontros formativos, atrelados às soluções educacionais, ocorriam com todos os profissionais e professores das redes participantes. No entanto, cada rede criou suas próprias estratégias e aplicou as soluções, conforme a sua possibilidade e o número de alunos em situação de distorção. Os encontros

possibilitavam que os profissionais, além de compartilharem suas preocupações e desafios atrelados à alfabetização e redução da reprovação, contribuíssem com estratégias didáticas e oportunidades de melhorias em sua gestão. Assim, professores criaram uma comunidade de aprendizagem, de trocas de experiência e de apoio mútuo que ia além dos encontros formativos.

A relação estabelecida propiciava contatos e trocas também durante os intervalos das formações, possibilitando não apenas o aperfeiçoamento técnico dos educadores da região, mas, também, fortalecendo a colaboração e a confiança mútua entre os profissionais que compõem as redes de ensino dos diferentes municípios que integram o ADE.

A importância do fortalecimento da colaboração entre os profissionais fica evidente na seguinte afirmação feita no relatório de 2017:

> Para garantir a continuidade de um Arranjo é preciso fortalecer a colaboração. A finalidade pode mudar a qualquer momento, mas a confiança mútua não. É preciso enfatizar o entendimento da importância do Regime de Colaboração, motivar o apoio, incentivar as lideranças locais e criar meios para o Arranjo ser sustentável. Tudo isso sem perder o foco nas metas e no poder de decisão.

Analisando a atuação dos gestores educacionais e as informações trazidas acima, podemos destacar três aspectos relativos aos resultados de processo, à luz de Ferreira *et al.* (2019): i) o engajamento dos municípios ao longo dos anos acerca do objetivo de redução da distorção idade/série; ii) os esforços dos municípios empreendidos para implementar as ações propostas no diagnóstico; iii) as estratégias implementadas para o alcance dos resultados. Segundo o autor e seus colaboradores, os resultados de processo são medidos *in curso* e traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados.

Dessa forma, vamos analisar separadamente cada um desses componentes. Quando se trata do engajamento, percebe-se que ele não é equânime entre todos os municípios. Ou seja, o Arranjo não parece ser um mecanismo que equaliza e uniformiza a atuação das redes de ensino a partir de uma meta comum acordada entre eles. No entanto, possibilita que desafios identificados nas redes sejam enfrentados com estratégias comuns. No

diagnóstico inicial em que os municípios buscavam compreender mais a fundo as razões da distorção idade/série, 86% dos municípios participaram – um número relevante. Após, 100% dos municípios aprovaram a constituição de uma parceria com o Instituto Ayrton Senna. Nem todos aderiram aos quatro projetos ofertados, considerando o perfil e as possibilidades da sua execução nas redes de ensino, mas, ainda assim, ao longo dos anos, o nível de participação e execução dos projetos escolhidos se mostrou alto.

Ao analisar os esforços empreendidos, apesar de não termos realizado uma pesquisa direta com os educadores ou dirigentes municipais, fica claro o interesse dos municípios e dos docentes em implementar as ações acordadas conjuntamente. O número de profissionais envolvidos e as horas dedicadas às formações entre 2017 e 2020 apontam nessa direção. Considerou-se, inclusive, que as interações entre os docentes não ocorriam apenas nas formações. Uma comunidade de aprendizagem entre os professores dos diferentes municípios foi incentivada e criada no território, e esses profissionais afirmavam manter contato frequente. O fato de durante quatro anos os programas se manterem ininterruptos na região também é um outro indicativo dos esforços dos profissionais em implementar as soluções educacionais.

Com relação às estratégias implementadas para o alcance dos resultados, percebe-se que o território, além de identificar que precisaria de apoio externo para o enfrentamento das causas da distorção idade/série, foi em busca de soluções e conseguiu estabelecer um acordo territorial para viabilizar uma parceria com uma organização da sociedade civil. A parceria se manteve com alto índice de engajamento dos municípios durante os quatro anos analisados, 2017-2020. A formação continuada ofertada aos docentes, a criação de comunidades de aprendizagem, a reestruturação de turmas em comum acordo com as famílias, a oferta de aulas no contraturno escolar, a criação de turmas exclusivas para correção de fluxo, a realização de avalições periódicas de desempenho dos estudantes e a troca constante entre os profissionais das redes evidenciam as diferentes estratégias adotadas, atreladas à adoção dos projetos vinculados à meta de redução da distorção idade/série do território.

Nesse sentido, entende-se que muitos esforços foram empregados pelos profissionais das redes de ensino, visando ao alcance dos resultados e, como consequência, da meta estipulada pelo Arranjo. Percebe-se a cultura de diálogo e de colaboração se instituindo no território.

Os resultados de impacto, ou seja, a análise dos efeitos desses processos adotados pelos municípios que integram o ADE Granpolis, serão conhecidos no tópico a seguir.

9.2 RESULTADOS DE IMPACTO

Em relação aos resultados de impacto, o intuito foi diagnosticar as ações e os resultados do ADE Granfpolis, mais especificamente em uma das suas metas: a que visa reduzir a média geral de distorção idade/série do território, de 12,3% para 8% até 2017.

A distorção idade/série é um indicador educacional que permite acompanhar o percentual de alunos, em cada série, que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados. A distorção ocorre quando os estudantes têm dois ou mais anos de atraso escolar. Isso pode ocorrer principalmente devido à reprovação, abandono ou evasão com posterior retorno à escola em uma série não correspondente à sua idade.

A escolha da análise dessa meta nesta pesquisa se deve por algumas razões. Primeiramente por permitir a análise por meio de indicadores oficiais publicados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Este é órgão federal responsável por produzir pesquisas estatísticas e indicadores educacionais, além de divulgar as avaliações e exames educacionais brasileiros. Dessa forma, seria possível analisar dados oficiais sem ser necessário fazer coleta e tratamento de dados a partir das informações coletadas diretamente com as secretarias de educação que compõem o Arranjo.

A segunda razão está atrelada à importância que a distorção idade/série possui na análise dos resultados educacionais das redes de ensino, considerando, em especial, o Índice de Educação Básica (Ideb). O Ideb é

constituído pela combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica (INEP, 2020).

O resultado do Ideb de uma rede de ensino é explicado pela combinação de resultados na taxa de aprovação (quantos alunos passam de ano) e o desempenho no Saeb (notas alcançadas pelos alunos) (BRASIL, 2020). Nesse sentido, com a melhoria do indicador de aprovação dos estudantes, os gestores do território almejavam aumentar o seu indicador de qualidade da educação básica.

Segundo o Censo Escolar 2017, 12% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental tinham dois ou mais anos de atraso escolar. Nos anos finais do fundamental, o índice passa a 26% e, no ensino médio, chega a 28% (BRASIL, 2018). De acordo com os relatórios de resultados do ADE Granfpolis e do Instituto Positivo, os principais resultados observados a partir da implantação das soluções educacionais que tiveram maior adesão entre os municípios foram:

QUADRO 6 – RESULTADOS DAS SOLUÇÕES EDUCACIONAIS 2018-2020

SOLUÇÕES EDUCACIONAIS	**2018**	**2019**	**2020**
ACELERA BRASIL	100% dos alunos atendidos progrediram em pelo menos um ano escolar	100% dos alunos atendidos progrediram um ano escolar e 63,8% progrediram mais um ano	100% dos alunos atendidos progrediram um ano escolar e 49% progrediram mais um ano
SE LIGA	95,7% dos alunos atendidos foram alfabetizados	100% dos alunos atendidos foram alfabetizados	100% dos alunos atendidos foram alfabetizados

Fonte: Relatórios de atividades do ADE Granfpolis. Elaborado pelas autoras

O quadro acima demonstra um efeito importante na trajetória escolar dos alunos a partir do percentual daqueles que conseguiram se alfabetizar e alcançar os conhecimentos necessários para progredir nos anos escolares.

Abaixo apresentamos os resultados da série histórica do indicador de distorção idade/série do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) dos municípios que compõem o ADE Granfpolis:

QUADRO 7 – SÉRIE HISTÓRICA DA DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NOS ANOS INICIAIS DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS (2011 – 2019)

Anos Iniciais	**Municipal**					
Município	**2011**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Águas Mornas	10,2	7,5	7,9	6,4	2,8	2,5
Alfredo Wagner	12,6	8,3	7,5	9	7,2	4,7
Angelina	8	14,3	8,3	8,7	8,2	8,5
Anitápolis	16,5	10,7	12,7	19,3	17,3	14,1
Antônio Carlos	6,7	5,1	5,3	6,4	7,7	7,3
Biguaçu	17,6	18,5	17,9	18	19,7	19
Canelinha	17,5	13,4	14,2	11,8	11,6	11,3
Florianópolis	8,4	4,2	4,6	3,9	4,2	3,7
Garopaba	11,3	6,4	7,2	5,8	5	4,2
Leoberto Leal	5,2	2,3	4,9	5,7	5,5	5,7
Major Gercino	10,4	3,3	3,9	3,8	3,2	1,5
Nova Trento	10,3	3,8	3,6	2,4	4,3	4,1
Palhoça	18,1	17,4	17,3	17,9	15,9	15,1
Paulo Lopes	9,1	11,8	15,5	13,8	10,3	10,5
Rancho Queimado	9	4,6	7,7	14	6,3	6
Santo Amaro da Imperatriz	13,5	7,7	9	8,7	9,2	8,3
São Bonifácio	15,3	6,6	6,7	6,1	8,8	4,1
São João Batista	16,4	11	9,7	8,7	8,6	8,8
São José	16,3	16,6	13,1	11,8	9,7	9,4
São Pedro de Alcântara	10	4,8	5,7	5,2	5,6	3,8
Tijucas	16,3	10,2	11,9	10,6	9,8	10,1
Média GRANFPOLIS	**12,32**	**8,98**	**9,27**	**9,43**	**8,61**	**7,75**
Média municípios SC	10,8	7,7	7,5	7,3	6,9	6,8

Fonte: INEP (2011-2019). Elaborado pelas autoras.

Analisando os dados de 2011, a média de distorção idade/série do conjunto de municípios da Associação Granfpolis era de 12,32%. Uma taxa um pouco superior à média dos municípios do Estado de Santa Catarina. Isso significa que a cada 100 alunos matriculados nos anos iniciais nos municípios da Granfpolis, 12 tinham dois ou mais anos de atraso escolar. Naquele mesmo ano, o município que apresentou a menor taxa de distorção era Leoberto Leal, com 5,2% de distorção. E o que apresentou a maior taxa foi o município de Palhoça, com 18,1%.

Em 2015, ano em que ocorreu a implantação do ADE Granfpolis, a taxa média da distorção idade/série entre os municípios da Granfpolis já havia reduzido em comparação com 2011. Um bom sinal, mas ainda preocupante, considerando que o território possuía cerca de 30.188 alunos matriculados nos anos iniciais. Ou seja, os dados demonstravam que de cada 100 alunos, nove tinham dois ou mais anos de atraso escolar. A média dos municípios do estado apresentava resultado ligeiramente melhor do que os da região da Granfpolis, uma vez que de cada 100 alunos, 7,7 tinham dois ou mais anos de atraso escolar.

Com a instituição da meta de redução da distorção idade/série e a implementação dos programas que viabilizariam ações para o alcance da meta a partir de 2017, é possível observar que houve melhora nos resultados. O objetivo dos profissionais era que em 2017 fosse possível alcançar 8% de taxa média de distorção no território. Esse valor só foi alcançado dois anos após, em 2019. Foi nesse ano que o território apresentou taxa média de distorção de 7,75.

Vale destacar que a taxa média de distorção idade/série teve ligeira piora após a instituição da meta pelos municípios do ADE Granfpolis, como pode se observar na comparação dos anos de 2015, 2016 e 2017. No entanto, em 2018 e 2019, as taxas começam a recuar, acenando para resultados melhores.

Isso nos leva a inferir que, caso o território não tivesse atuado firmemente para alcançar o propósito estipulado, a tendência dos resultados da taxa de distorção seria ainda mais alta, indicando maiores taxas de alunos com atrasos e reprovações.

Quando se observa os dados de 2019, a menor taxa de distorção foi de 1,5% e a maior taxa foi de 15,1%.

Comparando os dados de 2015 e 2019, observa-se que 14 municípios (67%) melhoraram as suas taxas de distorção e sete municípios (33%) aumentaram suas taxas. Ou seja, a evolução não é uniforme e equânime no território, mas, ainda assim, mostra uma evolução importante para o conjunto de municípios do ADE Granfpolis.

Por fim, ente os 14 municípios que conseguiram reduzir as suas taxas de distorção, oito deles (57%) eram de pequeno porte, três (21%) de médio porte e outros três (21%) de grande porte.

Uma outra forma de analisar o impacto dessa meta no território é observar as taxas de aprovação escolar, ou seja, a quantidade de alunos que conseguiram ser aprovados e progredir de série escolar.

QUADRO 8 – SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE APROVAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS (2011 – 2019)

Município	2011	2015	2017	2019
Águas Mornas	96,5%	96,2%	98,4%	100,0%
Alfredo Wagner	94,7%	97,1%	98,9%	99,3%
Angelina	97,3%			
Anitápolis	91,8%	94,0%	93,2%	93,7%
Antônio Carlos		97,9%	96,4%	95,7%
Biguaçu	93,6%	91,8%	91,9%	87,0%
Canelinha	93,4%	92,4%	92,7%	96,8%
Florianópolis	99,0%	99,1%	98,8%	98,9%
Garopaba	97,9%	97,0%	98,1%	98,5%
Leoberto Leal	98,2%		95,4%	98,1%
Major Gercino	100,0%	98,1%	100,0%	98,5%
Nova Trento	99,1%	99,2%	97,7%	98,8%
Palhoça	92,5%	87,8%	90,9%	93,2%
Paulo Lopes	98,1%	96,3%	93,2%	94,1%
Rancho Queimado			99,3%	94,3%

Santo Amaro da Imperatriz	93,6%	93,1%	93,0%	94,2%
São Bonifácio				
São João Batista	94,2%	94,6%	95,8%	97,1%
São José	87,3%	94,5%	97,1%	97,6%
São Pedro de Alcântara	97,6%	97,9%	95,4%	91,2%
Tijucas	89,9%	93,8%	95,4%	95,9%
Média GRANFPOLIS	95,1%	95,2%	95,8%	95,8%
Média municípios SC	96,2%	96,7%	96,8%	96,5%

Fonte: INEP (2011-2019)
Elaborado pelas autoras

No indicador de aprovação, quanto maior a taxa, melhor é o resultado. Em 2011, a média de aprovação dos municípios de Santa Catarina era de 96,2%, ou seja, a cada 100 alunos, 96 eram aprovados. Naquele mesmo ano, a média dos municípios que posteriormente integrariam a Associação Granfpolis foi de 95,1%.

De 2015 a 2019, considerando o ano de implantação do ADE Granfpolis e a última série histórica divulgada pelo Governo Federal, é possível observar um leve crescimento no território, partindo de 95,2% de aprovação em 2015 para 95,8% em 2019. Ao observar os dados por município, observa-se que quatro municípios (19%) não dispunham de dados para a comparação, seis municípios (29%) tiveram redução da taxa de aprovação no período, enquanto 11 municípios (52%) melhoraram suas taxas de aprovação.

Comparando a evolução da taxa de aprovação de 2015 a 2019, entre os 11 municípios que conseguiram melhorá-la, cinco deles (45%) eram de pequeno porte, quatro (36%) de médio porte e outros dois (18%) classificados como de grande porte.

Por fim, trazemos a tabela com os resultados da série histórica do Ideb no território.

QUADRO 9 – SÉRIE HISTÓRICA DO IDEB DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O ADE GRANFPOLIS, NO PERÍODO DE 2011 A 2019

Município	2011	2015	2017	2019
Águas Mornas	5,90	6,80	7,20	7,40
Alfredo Wagner	4,80	6,10	6,70	6,50
Angelina	4,80			
Anitápolis	5,40	5,80	5,50	5,80
Antônio Carlos		6,70	6,50	6,70
Biguaçu	4,80	5,70	5,50	5,10
Canelinha	6,20	6,80	6,20	6,80
Florianópolis	6,00	6,10	6,20	6,00
Garopaba	6,50	6,90	7,20	7,50
Leoberto Leal	5,60		5,90	6,70
Major Gercino	6,70	6,30	6,80	6,30
Nova Trento	5,50	6,10	6,30	6,30
Palhoça	4,80	5,30	5,70	5,70
Paulo Lopes	4,40	5,60	5,80	6,10
Rancho Queimado			6,50	5,90
Santo Amaro da Imperatriz	6,20	6,00	6,10	5,90
São Bonifácio				
São João Batista	6,40	6,20	6,40	6,70
São José	4,80	6,20	6,70	7,00
São Pedro de Alcântara	6,50	7,30	6,70	6,20
Tijucas	4,80	5,80	5,90	5,90
Média GRANFPOLIS	5,56	6,22	6,31	6,34
Média municípios SC	5,59	6,16	6,30	6,35

Fonte: INEP (2011-2019)
Elaborado pelas autoras

Os dados da série histórica do Ideb demonstram que a média dos municípios da Associação dos Municípios da Granfpolis evoluíram ao longo dos anos, assim como a média dos municípios do Estado de Santa Catarina.

Comparando os dados de 2015 e de 2019, é possível perceber que quatro municípios (19%) não dispunham de dados para a comparação, quatro municípios (19%) mantiveram o mesmo resultado de Ideb e outros quatro (19%) apresentaram redução do Ideb. No entanto, outros nove municípios (43%) apresentaram melhora no indicador de aprovação.

Entre os nove municípios que conseguiram melhorar o seu Ideb no ADE Granfpolis, comparando os dados de 2015 a 2019, quatro deles (44%) eram de pequeno porte, três (33%) de médio porte e dois outros (22%) de grande porte. Novamente, observamos que a evolução do Ideb dos municípios não é uniforme e equânime no território. Mesmo assim, demonstra que está havendo crescimento para boa parte dos municípios do ADE Granfpolis.

Vale destacar que, entre os quatro programas ofertados como plano de ação para a redução da distorção idade/série no ADE, o que teve maior adesão por parte dos municípios foi o Programa Gestão para Alfabetização. A adesão a ele não foi unânime no território, sendo que em 2017, ano da sua implantação, 13 municípios aderiram. No ano seguinte, 2018, 14 municípios. E, em 2019, 18 municípios aderiram.

Ao observar com maior detalhe os resultados, nos três anos de implantação, apenas nove municípios realizam esse programa de forma contínua. Destes nove, oito conseguiram aumentar a sua taxa de aprovação entre os anos de 2015 e 2017, ou seja, 89% deles. Quando se compara com o território, dos 21 municípios, 57% conseguiram aumentar suas taxas de aprovação no mesmo período. Ou seja, os participantes do programa tiveram uma evolução superior aos que não participaram. O município que teve uma redução na taxa teve uma queda de 1%. Já os municípios em destaque, que melhoraram suas taxas de aprovação, conseguiram aumentar em 1% a 4% neste indicador.

Desses nove municípios, sete são classificados como de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes. Um deles é classificado como de médio porte,

entre 20 e 50 mil habitantes. E, por fim, um deles de grande porte, acima de 100 mil habitantes.

De acordo com os resultados apresentados sob a ótica do impacto gerado, fica evidenciada uma melhora na qualidade da educação, observada inclusive pelos resultados do Ideb, o que pode significar que esse modelo contribuiu para esse resultado. Não é possível afirmar que tais resultados provêm exclusivamente das ações adotadas a partir do estabelecimento do Arranjo, uma vez que não foi realizada uma avaliação em que foram isoladas as variáveis de análise. No entanto, é possível demonstrar que foram aplicados esforços efetivos das redes de ensino, de forma colegiada, desde o diagnóstico territorial, até o estabelecimento e execução do plano de ação atrelado à meta de distorção idade/série.

Destaca-se, então, a formação de uma rede de colaboração focada e interligada em torno de indicadores de gestão comuns que orientam as ações dos atores, tornando mais efetiva a condução das políticas públicas educacionais.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação da educação pública envolve um contexto de inúmeras desigualdades identificadas nas diferentes redes de ensino. Nesse sentido, a promoção de cooperação entre os entes federativos é fundamental para resultar em maior efetividade na provisão dos serviços educacionais. O associativismo entre municípios pode ser mais uma estratégia de combate às desigualdades encontradas no federalismo brasileiro, tanto no plano das regiões como na comparação entre municípios.

Vimos neste trabalho que os Arranjos podem favorecer o associativismo atrelado ao setor educacional e trazer contribuições para a gestão da educação, adotando estratégias da administração institucional, como o planejamento e atuação conjunta em torno de resultados, tornando possível analisar os reflexos nos índices de qualidade do ensino.

A colaboração na gestão pública não é nenhuma novidade, no entanto, colocá-la em prática ainda é um grande desafio, pois vai além das questões legais atreladas à constituição e ao funcionamento das redes de ensino. É preciso desenvolver a cultura da gestão compartilhada que envolve, entre outros, a consolidação de uma agenda territorial comum, o fortalecimento da confiança, o compartilhamento de responsabilidades e o constante alinhamento da comunicação.

Neste estudo de caso, foi apresentado um grupo de municípios mobilizados pelo desejo dos gestores em viabilizar melhorias na qualidade da educação pública e que aceitaram o desafio de implantar o primeiro Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Sul do Brasil. Para isso, eles tiveram que superar a desconfiança e o desconhecimento sobre esse mecanismo de viabilização do regime de colaboração e se lançar ao novo.

Passaremos a analisar os cinco objetivos específicos traçados neste diagnóstico.

O primeiro deles estava atrelado a aprofundar a compreensão dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação por meio do diagnóstico do ADE Granfpolis. Os dados socioeconômicos e educacionais que caracterizam os municípios

que instituíram este Arranjo, bem como a forma com que os profissionais das redes de ensino cooperaram entre si para o estabelecimento do diagnóstico, metas e plano de ação, demonstram como se instituiu e se fundamentou esse Arranjo de Desenvolvimento da Educação. Claramente, esse modelo é único e formatado a partir da concepção e possibilidades desse conjunto de municípios. Isso significa que o contexto regional, a concepção de parcerias na educação e o potencial de colaboração poderão determinar formas diferentes de cooperação entre os municípios, o que, por sua vez, determinará o foco de atuação de um Arranjo. No entanto, nesse diagnóstico, foi possível exemplificar como as redes de ensino podem atuar em colaboração quando aderem a um Arranjo de Desenvolvimento da Educação.

O segundo objetivo teve a intenção de identificar na região pesquisada se a colaboração intermunicipal tem conseguido mobilizar forças e competências dos profissionais dos distintos municípios, visando gerar valor público social. Os resultados de processo e de impacto do ADE Granfpolis demonstram claramente o quanto a ação colegiada dos profissionais das redes de ensino, aliada ou não a parceiros institucionais, tem um grande potencial de conciliar forças e transpor fragilidades em busca de melhores resultados aos estudantes. O diagnóstico evidenciou que os números alcançados pelos municípios que compõem um Arranjo não são equânimes, ou seja, nem todos conseguem alcançar de forma igualitária os avanços identificados. Isso dependerá do grau de engajamento de cada município naquelas ações propostas e acordadas pelo território, além das possibilidades políticas, técnicas e de recursos de pessoal e financeiro para implementar tais ações. O fator tempo também é importante, uma vez que nem sempre os avanços poderão ser notados na mesma velocidade no conjunto de municípios. Mas, ainda assim, foi possível identificar avanços importantes na redução da distorção idade/série e aumento do Ideb dos municípios que se engajaram nas estratégias da meta 02 do ADE Granfpolis.

O terceiro objetivo deste diagnóstico buscou identificar as contribuições educacionais geradas e outras agregadas a partir da implementação desse Arranjo nas redes de educação do território. Podemos destacar que, além da

meta estudada com maior profundidade, havia outras três que foram determinadas pelos municípios. Os relatórios do Arranjo demonstram que foi estabelecida uma série de projetos e ações comuns em prol da educação dos municípios e em prol da ampliação da concepção dos Arranjos no Brasil. Entre eles, estão projetos de análise da eficiência orçamentária e financeira da educação dos municípios, identificação de boas práticas entre as redes e promoção de encontros de intercâmbio dessas boas práticas, programas e formação de gestores educacionais, execução de projetos atrelados à implementação de 1/3 de hora atividade pelas redes de ensino, programas de atenção à alfabetização, encontros formativos com gestores e dirigentes municipais, programas de apoio aos secretários de educação durante a transição de governo municipal, participação em cursos, palestras, apoio à elaboração de pesquisas e publicações sobre Arranjos, além da colaboração com outras associações municipalistas para a implantação de dois novos Arranjos em Santa Catarina.

Nesse contexto, muito desafios ainda precisam ser superados, mas os dados mostram que as redes de ensino estão conseguindo evoluir. Além das metas acordadas para o Arranjo, percebe-se que a cultura de colaboração está se intensificando no território e tornando-se um valor aos gestores educacionais. O conjunto de iniciativas colaborativas instituídas ao longo dos anos e o engajamento dos gestores em ações de fortalecimento dos Arranjos como política pública nacional demonstram uma verdadeira inovação na forma de viabilizar a resolução dos problemas educacionais comuns a vários municípios e cumprir as diretrizes educacionais para que todos possam ter acesso à educação de qualidade.

Percebe-se que, à medida que os gestores educacionais dos municípios que integram o ADE Granfpolis passam a compreender o mecanismo dos Arranjos, eles passam a potencializar as ações colaborativas dentro do território e fora dele, divulgando e esclarecendo a outros gestores educacionais, ou a gestores de políticas públicas, como eles se organizaram e como é possível estabelecer ações em regime de colaboração na educação.

Com relação ao quarto objetivo, que trata como foram estabelecidas as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio das parcerias e da governança deste ADE, este diagnóstico dedicou-se a compreender não apenas o que a regulamentação dos Arranjos determina, mas, também, como se estabeleceu a governança deste ADE na sua fase inicial e como novas parcerias foram constituídas ao longo do tempo. Processos e diagnósticos documentados, assinatura de termos de cooperação e decisão baseada na posição do conjunto dos dirigentes municipais de educação fizeram parte do contexto do estabelecimento de parcerias neste Arranjo.

Observou-se que a participação das OSCs, tanto no papel de facilitador cmoo no papel de parceiro, foi fundamental para a promoção do diálogo entre os municípios, o seu fortalecimento e o reconhecimento de problemas comuns. Tais organizações são importantes impulsionadores da articulação, na mobilização sociopolítica, formação continuada e produção de conhecimento, que é tripé fundamental para a sustentabilidade e consolidação dos Arranjos, capaz de mobilizar a sociedade civil e a comunidade escolar em torno de projetos educacionais comuns.

Na condução do estudo de caso, percebemos que a metodologia adotada no percurso de instituição do Arranjo foi fundamental para o engajamento dos profissionais das redes de ensino e para o consequente alcance dos resultados. Mesmo com a mudança de gestores devido ao pleito eleitoral municipal, as metas e as ações estratégicas foram mantidas, assim como a coalizão do grupo no ADE Granfpolis. O Arranjo conseguiu imprimir um caráter técnico e suprapartidário na região. Além disso, conseguiu reduzir as taxas de reprovação e de evasão escolar e aumentar as taxas de proficiência em língua portuguesa e matemática.

O ADE Granfpolis, mesmo que com poucos anos de atuação, mostra-se como uma experiência exitosa, em que atores de diversos saberes se propuseram a colocar em prática alguma mudança de paradigmas. Esperamos que este diagnóstico contribua para inspirar e aprofundar novos estudos sobre ADEs, tendo como resultado avaliações comparativas educacionais e organizacionais.

Aliás, este é o quinto objetivo deste trabalho. Sugerimos que sejam realizadas tanto novas pesquisas qualitativas como estudos quantitativos para avaliar o impacto dos ADEs na governança da educação, ampliação da cultura de cooperação intermunicipal, na ampliação das capacidades do poder público local, resultados de processo e de impacto educacional.

Por fim, este estudo de caso demonstra que os Arranjos podem se caracterizar como um instrumento inovador para a melhoria dos resultados educacionais, em especial, para municípios de pequeno e médio porte, para os quais a colaboração intermunicipal pode ser um forte ativo territorial. Seus resultados irão depender da forma com que será instituído e gerido. Como qualquer mecanismo, ele possui suas limitações e potencialidades, cabendo aos profissionais que estiverem à frente seguir as recomendações legais e, em especial, ajudar a instituir uma forte cultura de diálogo, confiança e colaboração entre os gestores da política educacional local, além de estabelecer direcionamentos claros ao território, uma vez que a colaboração será o meio para potencializar as capacidades locais em prol do alcance dos resultados desejados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L, RAMOS MN. **Regime de colaboração e associativismo territorial: Arranjos de desenvolvimento da educação.** São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ABRUCIO, F.; WEBER, M. **Cooperação intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento de Educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017.

ABRUCIO, L.F. **Cooperação Intermunicipal – Experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil.** Curitiba: Movimento Colabora Educação e Instituto Positivo, 2017.

ABRUCIO, F.L; SEGATTO, C. I. A construção do sistema nacional de educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: **Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

ADE-GRANFPOLIS; Instituto Positivo. **Históricos e Metas. Revista de Resultados 2017.** Disponível em: http://institutopositivo.org.br/download/relatorio-de-resultados-ade-granfpolis-2017/. Acesso em 11 dez 2020.

ADRIÃO, T.M.F.; GARCIA, T.O.G. Mudanças organizacionais na gestão da escola e sua relação com o mundo empresarial: aprofundamento da privatização na educação básica brasileira? Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, v. 25, n. 50, p. 435-452, set.-dez., 2015. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1223. Acesso em 11 dez 2020.

ALYRIO, R.D. **Metodologia Científica**. PPGEN: UFRRJ, 2008.

AMARAL, M.P. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. **Educ. Pesqui.** São Paulo, v. 36, n. spe, p. 39-54, abr. 2010.

ARAUJO, G.C. Federalismo cooperativo e Arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, n. 2, p.515-531 mai/ago. 2012.

AZEVEDO, J.M. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BALL, S.J; MAINARDES J *et al*. **Políticas Educacionais**: questões e dilema. São Paulo: Cortez, 2011.

BATISTA, S *et al*. **Guia de Consórcios Públicos: o papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. / Sinoel Batista... [et. all] -ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115p.

BRASIL. Ministério da Educação. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. **Parecer CES/CNE n. 9/2020,** homologação publicada no DOU de 09/07/2020, Seção 1, Pág. 129.

BRASIL. Instituto Nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico. Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica**. Brasília, 2020. 2020.Disponível https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf. Acesso em 19 set 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2019**. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2019/resumo_tecnico_ideb_2019_versao_preliminar.pdf. Acesso em 11 dez 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Taxas de Distorção Idade-série**. Disponível em: < https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie. Acesso em 19 set 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico: resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Final do GT-ADE**. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf>. Acesso em 29 ago 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 13005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e das outras providencias.** Brasília, MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução *nº* 1, 23 de janeiro de 2012. **Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação**. Brasília, MEC, 2012

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 9 de 2011. **Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de desenvolvimento da educação**. Brasília: MEC, 2011.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em 01 nov 2021.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

CAETANO, Maria Raquel. Relações entre o público e o privado: influências do setor privado na gestão da educação pública. E agora? Disponível em: http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=1268&path%5B%5D=2397 Acesso em 01 nov 2021.

CAPELLA, A.C.N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. V 54, n 6, p 1498-1512, Rio de Janeiro, nov. - dez*. 2020.*

CARVALHO, E.J.G, OLIVEIRA, D. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: da parceria público-privada à disputa pelo fundo público educacional. **Educar em Revista [online]**. V 36, 2020.

CARVALHO, E.J.G. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): instrumento de soluções colaborativas para a educação ou uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional? **Currículo sem Fronteiras**, Braga, v. 18, n. 1, p. 103-128, jan. /abr. 2018.

CARVALHO, M.C.B. Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, C. M. (coord) **Gestão de Projetos Sociais**. 3ª ed. São Paulo: AAPCS - Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 1998.

CARVALHO, M.C.B. Textos para Pensar: “O direito de Aprender” - Encontros Regionais de Educadores - Projeto Educação & Participação. São Paulo: Fundação Itaú Social/UNICEF/Cenpec, 2002. Sem paginação. Texto não publicado.

CRUZ, M.C.M, SILVA, A, VECCHIA R *et al*. **O Regime de cooperação: consórcios e Arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil**. ST 007 Federalismo Intergovernamentais. 2020.

ELAZAR, D. **Exploring federalism. Tuscaloosa**: The University of Alabama Press, 1987

FABIANI P; REBEHY S; VICENTE FJ, MOSANER M. Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social. **Avaliação de Impacto Social metodologias e reflexões,** 2018. Disponível https://www.idis.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Artigo_Avaliacao_Impacto_Social_06.pdf. Acesso em 02 out 2021.

FARAH, M.F.S. **Parcerias, novos Arranjos institucionais e políticas públicas locais.** Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, 1999. Edição comemorativa dos 30 anos do CEPAM.

FERREIRA LAM; NOGUEIRA FMB. **Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas:** Plano Nacional de educação. Disponível http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos_politicas_educacionais_cotidiano_escolas_publica_PNE.pdf. Acesso em 02 out 2021.

FERREIRA, G.S.A, SALGADO, W.C, LUCIRTON, A. Construção e análise de indicadores de desempenho do acesso à atenção especializada do SUS. **Saúde em Debate [online].** v. 43, n. 123, pp. 1003-1014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912302>. ISSN 2358-2898. https://doi.org/10.1590/0103-1104201912302.___Saúde debate 43 (123) 09 Mar 2020Oct-Dec 2019. Acesso em 02 out 2021.

FERRETI, Michelle; BARROS, Marina. SANTIAGO, Graziela (org.) **GIFE**. São Paulo, 2019. Disponível em: https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2018. Acessado em 01 nov 2021.

FURTADO AT, BIN A, BONACELLI BM *et al*. Avaliação de resultados e impactos da pesquisa e desenvolvimento – avanços e desafios metodológicos a partir de estudo de caso. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 15, n. 2, p. 381-392, maio-ago. 2008

GIL. A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1995

GIUSTO, S.; RIBEIRO, V. M. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa,** v. 4, p. 1-10, 2019.

GRIN EJ, ABRUCIO FL. La Cooperación Intermunicipal en Brasilfrente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria de la Creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, Santiago, v. 10, n. 2, p. 1-27, 2017.

GORNIAK E, RAMOS MN. **Avanços educacionais.** Correio Braziliense, 2021. Disponível: https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2021/09/4947196-artigo-avancos-educacionais.html. Acesso em 07 set 2021.

GUA Textos para Pensar: “O direito de Aprender” - Encontros Regionais de Educadores - Projeto Educação & Participação. São Paulo: Fundação Itaú Social/UNICEF/Cenpec, 2002. Sem paginação. Texto não publicado

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. In: **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 8., 2003, Panamá. Anais. Panamá, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICO. **Perfil dos municípios brasileiros:** 2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO POSITIVO. **Programa de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE/Grannfpolis).** Disponível https://institutopositivo.org.br/download/relatorio-de-resultados-granfpolis-2015-2016/. Acesso em 19 set 2021.

LIBÂNEO JC; OLIVEIRA JF; TOSCHI MS. **Educação Escolar**: políticas, estruturas e organização. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica**, Calif.: Goodyear. 1980

LOTTA, G. **Efeitos de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil**. 2019.

LOTTA G.; VAZ J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de Arranjos institucionais complexos n o Brasil. **Revista do Serviço Público,** v. 66, n. 2, p. 171–194, 2015.

MÁDER MPM. **Arranjos de desenvolvimento da educação: caminhos para implantação e gestão.** Curitiba: Aprende Brasil, 2019.

MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde. Rio de Janeiro:** IMS, 2011. Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em 11 dez 2020.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits, **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

MOEHLECKE, S. Neoinstitucionalismo e políticas educativas:. **Revista Educação em Questão**, v. 56, n. 50, 11 dez. 2018.

NEWMAN J, CLARKE J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012.

NICOLETI JE. Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. **Tese de Doutorado**- Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letra, Araraquara, SP, 2014.

NICOLETI JE. Ensino apostilado na escola pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto/SP. **Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) –** Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2009.

OLLAIK LG; MEDEIROS JJ. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Revista de Administração Pública [online]. 2011, v. 45, n. 6

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática. **Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. especial, 225-243. 2014.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/6nGcNcVr5hSC7GW7TfKKRYr/?lang=pt Acesso em 01 nov 2021.

PERONI, Vera (org). Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber, 2013.
PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. 2014.

PIRES, R.R.C., GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem de Arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI),** s/v (19), pp. 25-32, 2018.

POLITIZE. O que são as Organizações da Sociedade Civil (OSC)? https:// www.politize.com.br. Disponível em https://www.politize.com.br/organizacoes-da-sociedade-civil/. Acesso em 01 nov 2021.

RAMOS, M. N. Arranjos de Desenvolvimento de Educação. In: ABRUCIO, F. L..; RAMOS, M. N. (Orgs). **Regime de colaboração e associativismo**

territorial: Arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 67-84.

RIBEIRO, V. M., BONAMINO, A., MARTINIC, S. **Implementação de Políticas Educacionais e Equidade: Regulação e Mediação**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, Volume 50, Número: 177, 2020. Disponível https://www.scielo.br/j/cp/a/zDcnNmRQ8sFF7s7v3qwX7wN Acesso em 08 nov 2021.

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHARDOSIM JS, LOACES AD, TREMEA VS. **Impacto da Avaliação Institucional no Processo de Gestão Educacional**. Disponível https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/seminarios_regionais/trabalhos_regiao/2013/centro_oeste/eixo_3/impacto_avaliacao_instit_processo_gestao_educa_faculdade_centro_mt.pdf. Acessado 02 out 2021.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. **Síntese da Reunião sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação: como criar maior cooperação intermunicipal no Regime de Colaboração,** mimeografado, 2012.

SILVA JÁ. Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE): **Regime de colaboração de novo tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro.** Dissertação (Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro 2015

SOUZA C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online**]. n. 16, pp. 20-45. 2006.

SOUZA CRP. **Avaliação de Políticas Públicas, de seus programas e projetos: uma discussão sobre os indicadores de resultados e impactos utilizados para a avaliação de sua eficácia e efetividade**. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3832, 2019. Acesso em 02 out 2021.

STRELEC TC. Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. **Tese de doutorado** – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2017

THOEING, J.C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, abr-jun. 2000.
WEISS, C. H. Evaluation. **Upper Saddle River: Prentice Hall**, 1998.