

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL DENTRO DO SISTEMA EDUCACIONAL: O
PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA SUSTENTABILIDADE E FORTALECIMENTO DOS
ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Aluna: BIANCA BARROSO BARP

Orientador: FERNANDO LUIZ ABRUCIO

São Paulo – SP

2019

COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL DENTRO DO SISTEMA EDUCACIONAL: O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA SUSTENTABILIDADE E FORTALECIMENTO DOS ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Resumo

[INTRODUÇÃO] Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação têm sido um mecanismo de colaboração intermunicipal, que pretende, através da cooperação entre os municípios, buscar soluções conjuntas e compartilhar conhecimentos sobre a temática educacional. Os ADEs têm contato com a parceria de agentes do Terceiro Setor como impulsionadores da política, capazes de mobilizar os municípios ao redor desta temática, fortalecer e sustentar a atividade destes mecanismos. Por isto, faz-se necessário compreender como estes arranjos se configuram, e qual a importância e os limites da atuação do Terceiro Setor.

[METODOLOGIA] Para a realização da pesquisa foi feita, num primeiro momento, uma revisão bibliográfica e documental sobre o tema. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro organizações do Terceiro Setor e dois Arranjos de Desenvolvimento da Educação, escolhidos pelo critério de importância e representatividade no cenário da educação brasileira.

[RESULTADOS] Em relação a parceria entre os municípios e as entidades do Terceiro Setor constatou-se que é uma relação de extrema importância para a articulação e mobilização inicial dos municípios. No entanto, percebeu-se que sem um regime de governança fortalecido não há sustentabilidade deste mecanismo, por isto é importante que as organizações fortaleçam a gestão e o entendimento dos municípios sobre a relevância de uma atuação conjunta a longo prazo. Além disso, verificou-se que os ADEs ainda sofrem com a falta de uma institucionalização e com a falta de um aparato jurídico-legal que legitime sua existência.

[CONCLUSÃO] A política dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação é capaz de promover ganhos significativos para o sistema educacional, na medida em que garante maior articulação, compartilhamento de soluções e o fortalecimento do Regime de Colaboração. A atuação dos institutos e organizações do Terceiro Setor também se mostrou significativa e relevante, como instrumento de amparo e empoderamento dos municípios. No entanto, uma atuação mais presente dos estados e da

União deveria ser debatida, como forma de consolidar e dar legitimidade a este novo mecanismo de colaboração, que vem se tornando cada vez mais representativo no Brasil.

Palavras-chaves: Federalismo educacional, Regime de Colaboração, Política Educacional, Associativismo Local, Terceiro Setor, Arranjos de Desenvolvimento da Educação

1. Introdução

O federalismo brasileiro marca as políticas públicas e a forma como os entes federados se organizam em torno da oferta de serviços como saúde, assistência social e educação. No caso da política educacional, há pouca clareza sobre as responsabilidades de cada ente federativo, o que faz com que esta área esteja marcada por uma política competitiva, e muito menos cooperativa, apesar da institucionalização do Regime de Colaboração pelo artigo 211º da Constituição de 1988. A necessidade de pactuação entre municípios, estados e União faz com que seja imprescindível a criação e consolidação de formas de cooperação verticais e horizontais entre estes agentes.

Atualmente, a pactuação horizontal - na qual os municípios são os principais atores - busca políticas territoriais que sejam capazes de fortalecer a Educação municipal. Esta busca se dá idealmente por meio do compartilhamento de problemas comuns e suas capacidades. Esta pactuação está cada vez mais voga e em maior presença no território brasileiro. Portanto, esta pesquisa pretende se dedicar ao estudo dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): uma forma de cooperação horizontal que, segundo Mozart Ramos, ex-diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna,

“ (...) é um modelo de trabalho em rede, no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação” (RAMOS, 2011, p.52).

A falta de um regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios capazes de enfrentar os desafios da dinâmica federativa da educação brasileira faz com que os municípios busquem alternativas (além da cooperação com os estados e a União) para ampliar sua oferta e melhorar a qualidade de seu ensino. O desafio se dá uma vez que municípios são os entes federativos com maior fragilidade e dependência, dada a escassez de recursos; a baixa capacidade administrativa; e a menor força política que apresentam.

A literatura sobre este tema ainda é restrita e, muitas vezes, apenas circunscreve à temática, mas não se refere diretamente aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação como uma forma de solucionar os problemas educacionais. Grande parte dos materiais se restringe

à relatórios de grupos de trabalho realizados na UNESCO; resoluções sobre os ADEs; e informações de organizações e institutos do Terceiro Setor, que publicam relatórios sobre a sua atuação neste campo e, muitas vezes, tem o objetivo de disseminação de conhecimento sobre o assunto. Por fim, da pouca literatura que analisa experiência de arranjos no Brasil, destaca-se o livro *“Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil”*, escrito pelo professor Luiz Fernando Abrucio, em 2017, em parceria com o Instituto Positivo e o livro *“Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação”* (ABRUCIO & RAMOS, 2012).

Este projeto de PIBIC tem como propósito compreender a formação dos Arranjos de Desenvolvimento de Educação, analisando de que maneira o Terceiro Setor tem contribuído com diferentes estratégias para seu fortalecimento e crescimento. O intuito é, ao longo da pesquisa, mapear os ADEs existentes no Brasil; entender quais as possibilidades de ação do Terceiro Setor como agente fundamental para a sustentabilidade e fortalecimento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Ainda, esse projeto procura explicitar como esse tipo de estratégia tem contribuído para a melhora dos resultados educacionais. Ao final da pesquisa, pretende-se consolidar os materiais disponíveis sobre o assunto; fortalecer a discussão sobre a importância da colaboração; e demonstrar de que forma os ADEs podem ser um importante mecanismo de consolidação do Regime de Colaboração na Educação brasileira.

Para isto, haverá um aprofundamento teórico de dois temas fundamentais que permeiam esta temática: o frágil Regime de Colaboração entre os entes federativos brasileiros e o posicionamento do Terceiro Setor como agente de políticas públicas no Brasil. Em seguida, explicitaremos como a metodologia foi utilizada durante a pesquisa, desde sua parte teórica até a aplicação de entrevistas semiestruturadas. Por fim, os resultados e a conclusão desta pesquisa de iniciação científica, que não pretende trazer soluções ou grandes projetos inovadores, mas demonstrar que aquilo que já está sendo feito no Brasil é suficientemente representativo e transformador.

2. Teoria

Para a compreensão sobre a forma como as políticas públicas são planejadas e executadas no Brasil, é essencial o entendimento sobre a forma como a estrutura federalista do país desenha e estrutura a educação, a saúde, os serviços sociais e outras políticas. Com três esferas de poder, municípios, estados e União, Costa (2010) adverte sobre a importância da busca por mecanismos de articulação entre os diferentes entes, na concretização de políticas mais integradas e articuladas, tendo em vista as heterogeneidades que marcam o território brasileiro.

A redemocratização do país, a partir de 1988, colocou em pauta a necessidade de uma política educacional descentralizada que, ao mesmo tempo, respeitasse as regionalidades e estivesse de acordo com normas e diretrizes nacionais. A divisão de competências entre os entes federativos pela Constituição Federal¹ de 1988 estabelece que cabe diretamente à União a oferta do ensino superior, o financiamento, o planejamento de diretrizes, e a redistribuição e suplementação de recursos entre os entes da federação, recebendo o papel de principal agente responsável pela coordenação federativa adequada e por uma qualidade mínima do sistema educacional. Os municípios receberam como competência a oferta da educação infantil e da educação fundamental. Por fim, os estados passaram a atuar com a oferta do ensino médio e do ensino fundamental.

Para além, vale ressaltar que o artigo 241 da Constituição dispõe:

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, a possibilidade de gestão associada de serviços públicos, além de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988)

Na década de 90, segundo Strelec (2017) duas importantes medidas marcaram este processo de descentralização no que tange o sistema educacional brasileiro: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) e os fundos de financiamento da educação, inicialmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1998), que veio a se tornar o Fundo de Manutenção e

¹ Constituição Federal, art. 211º.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2006.

A LDB marcou a regulamentação do sistema educacional brasileiro, seguindo as determinações da Constituição de 88, estabelecendo as responsabilidades e os limites da atuação de cada ente e agente educacional. Por sua vez, o FUNDEF estipulou um mínimo nacional repassado por aluno. Logo, os municípios passaram a receber o equivalente ao número de alunos matriculados na rede municipal de ensino, vinculando, assim, repasses obrigatórios de recursos para o Ensino Fundamental. Estes dois mecanismos, portanto, foram responsáveis por esclarecer a atuação municipal e a dar garantias financeiras para que isto fosse possível, pois não há autonomia efetiva sem capacidade financeira que sustente a atuação do agente municipal (Arretche, 2004).

Os instrumentos de cooperação podem apresentar-se de maneira vertical ou horizontal (Strelec, 2017). Instrumentos verticais são aqueles que envolvem entes de diferentes níveis, podendo-se apresentar de duas formas: intra e intergovernamental. A primeira delas é quando diferentes órgãos, agências e setores estão envolvidos na implementação de uma política pública. O segundo tipo é quando diferentes entes cooperam para a formação e implementação de uma política. Há exemplos no caso da saúde com o Sistema Único de Saúde criado em 1988 e no caso do Sistema Único de Assistência Social criado em 1993. Por sua vez, instrumentos horizontais são aqueles que envolvem entes comuns em torno de uma mesma problemática e também podem assumir caráter intra ou intergovernamental, como explicado anteriormente.

Instrumentos de cooperação incentivam e fortalecem o Regime de Colaboração entre os entes da federação. Assim, “as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal” (CURY, 2008, p. 1201).

No entanto, no âmbito da educação estes instrumentos ainda são poucos explorados, e ao invés de um Regime de Colaboração - no qual os entes trabalhem de maneira articulada e cooperativa - os entes federativos estão inseridos numa lógica competitiva, com grande sobreposição de competências entre estado e município no âmbito da Educação Básica que, segundo Abrucio (2012), é uma das principais problemáticas do sistema educacional brasileiro, já que:

A Educação Básica é constituída, em grande medida, por uma duplicidade de redes convivendo em um mesmo território: escolas municipais e estaduais. Na verdade, no caso do Ensino Médio, é possível contar, ainda, com instituições federais, que tendem a crescer nesse ciclo por conta da expansão – necessária – das escolas técnicas. Em razão dessa configuração, é preciso coordenar a atuação dos níveis de governo a fim de evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similar. Infelizmente, hoje há pouquíssimo diálogo e colaboração entre as redes de ensino. (ABRUCIO, 2012, p.20)

Os municípios são os entes de maior fragilidade e menor capacidade técnica, financeira e de gestão. Além disso, devido ao grande número de municípios no país (por volta de 5.600²), existe uma grande heterogeneidade de problemas que permeiam o sistema educacional municipal desta grande diversidade de entes. Dentro deste cenário, Abrucio (2012) adverte que o associativismo territorial é um importante fenômeno para alcançar a coordenação federativa. Este fenômeno, segundo o autor, é “(...) uma aliança formal ou informal entre governos que estejam em territórios contíguos, podendo ter também a participação vertical de outros entes federativos” (Abrucio, 2012, p. 22-13), que possibilita o enfrentamento de problemas comuns de maneira conjunta, potencializando os resultados e o alcance de objetivos dentro da educação municipal.

Existem dois importantes mecanismos de associativismo territorial, presentes no âmbito educacional: os Consórcios Públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Os Consórcios Públicos³ são um tipo de instrumento de cooperação que pode ser composto apenas pelos entes da federação: municípios, estados e União. De acordo com a Lei Nº11.107, assumem caráter de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, deverá ser “constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções” (Art. 3º) e, além disso, adverte que “para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo” (Art. 2º, § 1º, inciso I).

2

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm

Apesar da legislação de consórcios públicos ser do ano de 2005, Strelec & Costa (2016) advertem sobre a importância que este mecanismo já demonstrava, tendo em vista sua capacidade de solucionar problemas e

(...) de materializar relações intergovernamentais cooperativas e de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios (Strelec & Costa, 2016, pg.50)

Este instrumento de cooperação não é tão fortalecido no âmbito educacional, mesmo apontando bons resultados para a gestão de problemas compartilhados. As áreas onde este mecanismo está mais institucionalizado são Saúde e Recursos Hídricos.

Por sua vez, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) citados anteriormente, são um tipo de instrumento que permite não só a participação dos entes federativos, mas também de agentes não governamentais - como Institutos, Fundações, Associações e Universidades, interessados em compartilhar práticas e conhecimentos capazes de colaborar com o desenvolvimento da educação brasileira. Por permitirem a participação destes diversos atores, mostra-se um mecanismo mais flexível que os Consórcios Públicos. No entanto, estes não possuem um aparato jurídico capaz de garantir maior legitimidade e estabilidade para este mecanismo (em comparação ao consorciamento); o que coloca em dúvida, para muitos, sua sustentabilidade e capacidade de garantir efetiva cooperação intergovernamental.

Os ADEs têm como agente central os municípios, podendo ser limítrofes ou não. Deste modo, pode-se caracterizar como um acordo territorial firmado por meio de Termos de Compromisso, dentro da perspectiva de território como uma área que compartilha características comuns: cultura, desafios, indicadores econômicos, objetivos etc. De acordo com Mozart Neves Ramos, membro do Conselho Nacional de Educação,

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) pretendem nortear uma forma de cooperação horizontal, essencialmente entre entes federados do mesmo nível – no caso, os municípios, protagonistas e atores centrais do

processo que visa assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Fundamental) de qualidade, e a desenvolvê-la no espaço geográfico comum a eles, mas de forma articulada com os estados e a União. Os Arranjos devem, portanto, ser capazes de agregar a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa as lindes de um só município. Não se prevê, para isso, transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados. (RAMOS, 2012, p.71)

Tendo vista as fragilidades municipais: técnicas, financeiras, de gestão, de falta de recursos humanos, de arrecadação etc, torna-se essencial a compreensão da atuação dos outros agentes participantes dos ADEs, principalmente dos atores não-governamentais. Estes são os agentes responsáveis, na maioria das vezes, pelo suporte técnico; pelo o incentivo à adoção de mecanismos de cooperação; pelo incentivo ao debate sobre a importância do Regime de Colaboração e pela busca de práticas inovadoras, que colaboram para o fortalecimento e a execução de atividades realizadas dentro dos arranjos.

A influência da sociedade civil no Brasil teve início ainda durante o período de ditadura militar (entre as décadas de 70 e 80), principalmente com a atuação da Igreja Católica em ações assistencialistas na busca da garantia pelos direitos humanos. Na redemocratização, a ideia de responsabilidade social ganhou destaque, como forma de maior participação social e responsabilização no uso de recursos públicos (AMARAL, 2003). Além disso, quando a educação foi titulada como um direito fundamental em 1988, fez-se necessário reforçar políticas educacionais que garantissem acesso e qualidade, o que impulsionou a busca por novos agentes que pudessem colaborar com o desenvolvimento da educação brasileira.

As autoras Adrião & Peroni (2009) defendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um importante marco para o aumento do número de parcerias público-privadas nas políticas públicas e, conseqüentemente, na área da Educação. Isto porque, ao limitar o gasto de pessoal em 60% do orçamento, foi preciso, segundo as autoras, mobilizar novos

instrumentos de gestão e possibilidades de execução das políticas. Dado isto, destacam que houve uma passagem da execução das políticas por meio da concretização de parcerias entre o Estado e as instituições do Terceiro Setor, ampliando o leque de atores envolvidos na política educacional.

A atuação do Terceiro Setor tem sido crescente dentro de estratégias que buscam o fortalecimento do regime de colaboração e melhora da educação do Brasil. Com o aumento das demandas sociais e da complexibilidade das questões no âmbito público, o Terceiro Setor tem se tornado peça importante como ofertante de serviços públicos, contribuindo com inovação, técnica, melhora da gestão e flexibilidade dentro das políticas públicas. Não há consenso entre os estudiosos sobre o conceito do que seria a sociedade civil, mas pode-se entendê-lo como a “intersecção entre o espaço público e o privado, reunindo virtudes de ambos para a promoção do bem comum” (OLIVEIRA E HADDAD, 2001, p.63).

A autora Strelec (2017) defende que os Arranjos de Desenvolvimento da Educação começaram a ser pautados quando o grupo Todos pela Educação (TPE), no ano de 2007, teve grande influência no lançamento do documento do Plano de Desenvolvimento da Educação, feito pelo Ministério da Educação. Importante ressaltar a concordância entre este plano e as cinco metas reconhecidas como prioritárias pelo movimento, como aponta Simielli (2008). O TPE foi um grupo fundado em 2006⁴, e tem entre seus mantenedores o Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Natura, a Fundação Bradesco, a Fundação Telefônica, o Itaú BBA; além de alguns apoiadores como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Fundação Educar, o Instituto Cyrela, entre outros.

Em conjunto com o PDE, o Ministério da Educação implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, seguido pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) que é, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁵, um instrumento de planejamento e gestão da educação municipal. Dessa forma, são oferecidos aos municípios um conjunto de indicadores e instrumentos de avaliação, que possibilitam a avaliação de seu sistema educacional, seguido da listagem de um conjunto de metas e diretrizes plurianuais. Estas metas e objetivos podem vir a se tornar programas que virão a receber recursos governamentais, promovendo

⁴ https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-todos/#bloco_67

⁵ <https://www.fnde.gov.br/programas/par>

um ‘*novo regime de colaboração*’ entre os entes federados, que vem possibilitando, em tese maior aporte de recursos técnicos e financeiros. O PAR se efetiva como um termo de convênio ou de cooperação entre o MEC, os estados e os municípios para que possam estes receber recursos adicionais (Silva, 2017, p. 340)

Autores como Abicalil (2013) e Strelec (2017) defendem que tanto a aproximação do grupo Todos pela Educação da promulgação do PDE, quanto a instituição do Plano de Ações Articuladas contribuíram para uma maior atuação de agentes não-governamentais no âmbito educacional e deram destaque ao ADEs como mecanismo de cooperação intermunicipal. Isto porque gerou-se um debate maior sobre capacidade de gestão e qualidade da Educação Básica. Além disso, o desenvolvimento dos Planos de Ações Articuladas pelos municípios pôde permitir que alguns deles se juntem para a estruturação de uma Plano Regional de Educação (PRE) capaz de propor o enfrentamento de dificuldades e o alcance de objetivos comuns, norteados a formação de um ADE.

Entretanto, apenas em 2012 o Conselho Nacional de Educação⁶ (CNE) lançou a Resolução⁷ nº1/2012 sobre o fortalecimento do Regime de Colaboração por meio dos ADEs, estabelecendo o mecanismo como uma forma de garantir uma educação de qualidade. Este mecanismo por meio da cooperação e do associativismo entre diferentes atores governamentais ou não, possibilitaria também a redução das desigualdades educacionais.

Alguns dos mais importantes Arranjos de Desenvolvimento da Educação são: ADE Estrada de Ferro dos Carajás (Maranhão); Instituto Chapada (Bahia); ADE Noroeste Paulista (São Paulo); Arranjo Saber (São Paulo), ADE GoGemfri (Santa Catarina); ADE Granfpolis (Santa Catarina) e ADE Norte Gaúcho (Rio Grande do Sul), todos explorados por Abrucio (2017) no livro “*Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*”, em parceria com o Movimento Colabora Educação. A partir da compilação feita por Abrucio (2017) sobre os arranjos destacados anteriormente percebe-se

6

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192

⁷ (*) Resolução CNE/CEB 1/2012. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 10.

que todos eles contaram com a participação de organizações não governamentais, através de suporte técnico; capacidade de mobilização; fortalecimento da gestão; análise de resultados; auxílio com a formação de profissionais da educação; entre outros auxílios.

Os municípios da Bahia obtiveram suporte técnico e financeiro da Natura Cosméticos e da Fundação Abrinq antes de formalizarem a constituição do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP). Atualmente, o ICEP conta com novas parcerias firmadas com organizações, como o Instituto Natura, Fundação Lemann, Fundação Itaú Social, Universidade Federal da Bahia, etc. O ADE Estrada de Ferro dos Carajás dispôs também, antes da instituição do arranjo formalmente, de uma parceria com a Fundação Vale; Comunidade Educativa CEDAC e o grupo Todos pela Educação. O ADE Noroeste Paulista contou com o apoio do Todos pela Educação. O Arranjo Saber teve sua mobilização inicial auxiliada pelo Banco Santander e pela Comunidade Educativa CEDAC. Os dois arranjos do estado de Santa Catarina, ADE Granfpolis e ADE CoGemfri, obtiveram a assistência do Instituto Positivo. Por fim, o ADE Norte Gaúcho surgiu dentro da Faculdade Meridional (IMED), com o apoio do Laboratório de Ciência e Inovação da própria instituição.

De acordo com Mozart Ramos, estabelecer parcerias com outras instituições mostrou-se benéfico para os Arranjos, pois essas organizações colaboram com a mobilização e organização, além de financiarem ações (RAMOS, 2012, p.84). Para Fernando Abrucio, ainda há grande potencial para atrair ONGs educacionais e Fundos Empresariais para ajudar na expansão e fortalecimentos dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e, mais do que isso, “o sucesso dos Arranjos tem forte vinculação com a ampliação de sua governança para atores não-governamentais” (ABRUCIO, 2017, p.211).

Os resultados deste tipo de instrumento de cooperação intermunicipal têm sido positivos. Os municípios têm melhorado os seus resultados educacionais, ampliado a articulação com outros entes federados e organizações; partilhando experiências e conhecimento; além de estarem construindo uma cultura de colaboração.

Apesar dos resultados atrelados aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e a hipótese de que as instituições não governamentais têm um papel relevante dentro do processo de estruturação do mecanismo e alcance de melhores resultados municipais, no âmbito da Educação, existem críticas com relação a atuação destas instituições nas políticas educacionais. A estreita relação entre o setor público e privado, lucrativo ou não, no âmbito das políticas educacionais, é vista como forma de colocar em risco o direito à educação, além

de implicar consequências para a autonomia pedagógica (Adrião & Pinheiro, 2012). Ademais, observa-se que os ADEs não são considerados uma forma “legítima de regulamentação do regime de colaboração” (Araújo, 2012, p. 515)

Ainda há muitos desafios a serem enfrentados no que se refere a esse instrumento de associativismo local. A ausência de uma articulação dos diferentes níveis de governo dificulta a criação de um Sistema Nacional de Educação que incentive a colaboração e a construção de metas, planos e diretrizes entre União, estados e municípios - o que seria um grande facilitador para a cooperação intermunicipal no campo educacional (ABRUCIO, 2017, p.202-214). Outros aspectos desafiadores citados pelo autor se dão pela contínua competição entre municípios e estados - haja vista a duplicidade de oferta do ensino fundamental -, a pouca mobilização do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a vulnerabilidade das estruturas municipais e a necessidade de atrair mais atores não governamentais para colaboração - o que aumentaria a mobilização, capacidade financeira e a possibilidade de criação de novas estratégias para melhoria da educação.

3. Métodos

A metodologia para a realização desta pesquisa dividiu-se em duas partes principais: análise da literatura e dos documentos existentes sobre a temática dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação; também uma revisão teórica sobre o federalismo brasileiro, e suas implicações na oferta de serviços públicos, no caso específico desta pesquisa, da educação brasileira e na realização de entrevistas semiestruturadas. Vale ressaltar que a literatura focada em Arranjos de Desenvolvimento da Educação ainda é pequena e pouco explorada. Portanto, a revisão teórica foi profundamente embasada na revisão documental, explorando a atuação de Grupos de Trabalho do Ministério da Educação, resoluções do Conselho Nacional de Educação e documentos disponibilizados pelos próprios institutos e organizações vinculadas à política dos ADEs.

A revisão teórica sobre o federalismo brasileiro pautou-se principalmente na discussão sobre seus impactos nas políticas sociais do país (ARRETCHE, 2004), sobre seus impactos nas relações intra e intergovernamentais (VALERIANO, 2010), no federalismo cooperativo (ARAÚJO, 2012) e na cooperação intermunicipal como forma de solucionar problemas educacionais e ampliar a articulação horizontal (ABRUCIO, 2017). Após uma análise mais focada na atuação dos entes governamentais, foi realizada uma coleta de documentos e de publicações sobre a atuação do Terceiro Setor dentro das políticas públicas educacionais no Brasil (SIMIELLI, 2008).

Após esta revisão bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com organizações do Terceiro Setor que atuam em conjunto com os municípios para a articulação e o fortalecimento dos ADEs, além de entrevistas, também semiestruturadas com os próprios arranjos. Ainda, foram realizadas entrevistas com três importantes organizações que têm fortemente se comprometido com o Regime de Colaboração e com a cooperação horizontal entre as municipalidades: o Movimento Colabora, o Instituto Positivo e a Comunidade Educativa CEDAC; e com os dois maiores arranjos do país, que contaram e contam fortemente com a atuação destas organizações como forma de apoio: o ADE Granfpolis, localizado em Santa Catarina; e o ADE Chapada

Diamantina, que atualmente conta com o ICEP (Instituto Chapada de Educação e Pesquisa), para além do próprio arranjo instituído na Bahia.

A escolha destas instituições e destes arranjos foi baseada em sua relevância dentro de tema, sendo as instituições que mais têm atuado dentro dos ADEs; e os arranjos que mais contaram com a atuação do Terceiro Setor e que se mostram fortalecidos e sustentáveis ao longo dos anos. A opção por entrevistas semiestruturadas se dá pela possibilidade do pesquisador incluir perguntas e reflexões ao longo da entrevista, e dependendo daquilo que for sendo colocado como relevante pelos entrevistados (o que é fundamental para entender com clareza os desafios e as possibilidades desta nova forma de cooperação que vem se consolidando no Brasil).

Logo, esta iniciação científica tem a proposta de fazer uma análise qualitativa sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação e das possibilidades da atuação das organizações e dos institutos como agentes importantes para o fortalecimento e consolidação arranjos brasileiros.

4. Resultados

- **O cenário dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**

Como colocado ao longo do relatório, o contexto dos ADEs no Brasil é caracterizado principalmente pela falta de institucionalidade, falta de conhecimento (estudos e pesquisas) sobre o tema, diversidade de experiências, e atuação marcante das entidades do Terceiro Setor. No que toca a institucionalidade, foi notada uma ausência de uma jurisdição mais específica que, além de nortear os ADEs, poderia fortalecê-los, já que os municípios poderiam ter maior segurança quanto à sustentabilidade do arranjo (tanto em termos financeiros quanto institucionais). Já sobre os poucos estudos e pesquisas, tal dificuldade foi notada durante a busca por bibliografia e documentos que tratassem dos arranjos diretamente, tendo em vista que muitos abordavam o tema de forma tangencial, trabalhando assuntos como federalismo educacional ou Consórcios Públicos - temas que citam, mas que não aprofundam os arranjos.

Apesar da falta de um aparato jurídico-legal que fortaleça os ADEs, para além da Resolução⁸ nº1/2012 do Conselho Nacional de Educação (CNE), esta forma de colaboração tem crescido e se tornado cada vez mais relevante no Brasil. Em primeiro lugar, porque os arranjos garantem maior flexibilidade e rapidez na resolução de problemas comuns entre os municípios, que compartilham conhecimentos e capacidades. Além disso, os arranjos permitem uma série de atuações e uma grande heterogeneidade de atividades, o que é bastante relevante uma vez observada a grande diversidade do território brasileiro, das suas comunidades e da forma como o serviço educacional é prestado. No entanto, essa heterogeneidade também é consequência da falta de institucionalização, o que configura em si um problema, pois pode enfraquecer este modelo de cooperação.

- **O Movimento Colabora Educação como importante articulador**

Foi feita uma entrevista com Fernanda Castro, analista do movimento, e Guilherme Lacerda, Secretário Executivo, buscando entender o histórico do movimento, sua atuação

⁸ (*) Resolução CNE/CEB 1/2012. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 10.

junto à outras organizações não-governamentais, e quais têm sido os principais desafios e os resultados alcançados com relação, principalmente aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. De acordo com os entrevistados, o Movimento Colabora surgiu em 2016, após uma provocação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) frente a um contexto de falta de coordenação entre as entidades do Terceiro Setor no âmbito educacional.

De acordo com o site da organização, tem como objetivos “fortalecer a *governança* e as *práticas colaborativas* entre os entes federados no âmbito das políticas públicas de educação”, e atuação tem duas frentes: “a produção de conhecimento e advocacy junto à comunidade educacional”. Como uma das produções mais importantes, lançou, em 2017, junto com o Instituto Positivo, o livro “*Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento na Educação no Brasil*”, do autor Fernando Luiz Abrucio.

O movimento foi importante para que diferentes organizações tivessem a possibilidade de juntar esforços em torno de uma temática comum; e foi a partir deste momento que o Regime de Colaboração veio a se tornar uma temática central. Guilherme e Fernanda colocaram que um dos desafios foi alinhar as distintas visões que os membros apresentam sobre o Regime de Colaboração, pois alguns a tinham como ponto principal, e outros como fase necessária para o alcance de outros objetivos educacionais. Dessa forma, é preciso mapear e organizar expectativas diferentes sobre a temática, para que haja coesão entre projetos anteriormente descoordenados, ampliando o compartilhamento de conhecimentos entre as diferentes instituições e o diálogo entre elas.

Após a criação do Colabora, as organizações passaram a conceber a própria atuação dentro de um contexto mais complexo, onde apenas sua própria atividade não seria capaz de solucionar a questão educacional do Brasil e, dessa forma, a percepção sobre o Regime de Colaboração mudou, tornando-se aspecto central e necessário para a atividade destas instituições. Em termos práticos, ações ficaram mais articuladas e conjuntas, e a discussão mais ordenada, pois todos passaram a olhar de maneira mais permanente e qualificada para a importância da relação federativa.

Pensando especificamente nos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), Fernanda e Guilherme colocaram, a partir das visitas que fizeram em alguns arranjos, que

eles podem vir de várias formas: associação de prefeitos, de secretários municipais de educação, de técnicos da secretaria e líderes locais, podendo surgir também por diferentes motivos e problemáticas enfrentadas em determinada região. Para eles, existe uma questão anterior relevante: a regionalização dos municípios, pois os municípios com baixa capacidade de gerenciamento, de financiamento, de oferta educacional, entre outras dificuldades não são capazes de lidar sozinhos com sua rede de ensino. Além de melhorar as relações intra e intermunicipais, a regionalização contribuiria para uma relação mais efetiva com os estados e a União, já que organizar um sistema com mais de 5500 municípios é uma tarefa de grande dificuldade. Ou seja, a regionalização traria maior capacidade de diálogo e articulação entre todos os entes federados e organizações interessadas na melhora da qualidade da Educação no Brasil.

Os desafios, colocados pelos entrevistados, para os arranjos, a partir de suas experiências e conhecimento são: a necessidade de lidar com questões anteriores, como o Regime de Colaboração e o Sistema Nacional de Educação (SNE); a dificuldade de conseguir o apoio da Undime (União dos Dirigentes Municipais da Educação) dentro dos arranjos, pois percebe-se que os dirigentes acreditam que este instrumento pode vir a enfraquecer a atuação da organização; a resistência no que diz respeito a atuação do Terceiro Setor, como se esta atuação representasse a “mercantilização” da educação e a venda de materiais didáticos apostilados; a atuação dos estados ainda pouco responsáveis pelo ensino fora de sua rede, ou seja, as competências concorrentes e pouco claras entre os entes federativos; a falta de identidade jurídica dos ADEs; a necessidade, muitas vezes, de uma liderança local que leve à diante o ADE; a instabilidade devido a troca de governos; e, por fim, a falta de conhecimento da temática sobre arranjos, ainda muito pouco explorada.

Após realizadas as entrevistas com as outras organizações do Terceiro Setor, ficou claro que o Movimento Colabora tem papel fundamental na articulação destas organizações e na promoção de um maior debate e entendimento do que é Regime de Colaboração e governança no sistema educacional. Após a movimentação do BID para a criação do Movimento Colabora e uma articulação destas organizações, percebeu-se que elas estavam realizando trabalhos muito semelhantes, e que havia muito conhecimento acumulado, o que potencializava a construção de algo em conjunto.

- **A contribuição das organizações do Terceiro Setor para a política**

Além do Movimento Colabora, também foram entrevistados o Instituto Positivo, e a conversa foi realizada com a Eliziane Gorniak, diretora da organização; a Comunidade Educativa CEDAC, que teve como entrevistadas Roberta Panico, diretora de desenvolvimento educacional; e Tereza Perez, diretora da instituição; o ICEP (Instituto Chapada de Educação e Pesquisa), onde foi conversado com a Elisabete Monteiro, atual presidente do instituto.

Durantes estas entrevistas foram discutidos o modelo de governança dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, e de que forma essas organizações contribuem e podem contribuir para a articulação, consolidação e sustentabilidade deste tipo de cooperação horizontal. Algo revelado como central se deu pela necessidade de fortalecer não apenas os municípios por meio de técnica, formação de professores e de um material didático de qualidade mas, principalmente, a governança destes ADEs. Isto porque, é apenas com uma governança fortalecida, uma mobilização e uma gestão estruturada que estes arranjos terão a possibilidade de se sustentar ao longo do tempo (independentemente da continuidade do apoio das organizações do Terceiro Setor ou das situações político partidárias).

Percebe-se que a atuação destas organizações foi fundamental para a promoção do diálogo entre os municípios e o reconhecimento de problemas comuns, que poderiam ter soluções compartilhadas. Eliziane apontou a importância de empoderar a equipe que está a frente do arranjo, aumentando o “*know how*” sobre como consolidar e articular um arranjo no primeiro momento, de forma a mobilizar diferentes atores. O Instituto Positivo teve e tem forte participação no ADE Granfpolis, e de acordo com a entrevistada, a maior dificuldade foi criar uma identidade regional, possibilitando que o conjunto de municípios de Santa Catarina se reconhecessem como um território com fragilidades e capacidades semelhantes. Para que o instituto participasse da formação deste arranjo alguns critérios foram pré-estabelecidos: os prefeitos dos municípios deviam ter ficha limpa e experiência na área; a área do arranjo deveria apresentar disparidades de indicadores educacionais; a

região já deveria ter algum histórico de colaboração (associação de moradores, associação de bairros etc); além do interesse dos municípios na participação.

Após um diagnóstico prévio do território e da estruturação dos problemas comuns e metas desejáveis, os municípios montaram um plano de trabalho e estabeleceram uma equipe de coordenação que fosse representativa e comprometida com a gestão do arranjo. De acordo com Eliziane,

“Se não tiver um olhar bem voltado para a governança, não há sustentabilidade - não tem apoio do governo do estado, nem fonte de financiamento, mecanismos de instituição jurídica etc. Ainda há uma fragilidade muito grande do ponto de vista da governança e da gestão nos ADEs”

Neste contexto, as organizações do Terceiro Setor são importantes impulsionadores da articulação inicial e da chamada de atenção para a temática do Regime de Colaboração, em suas várias formas. O ICEP, por sua vez, trabalha com três grandes âmbitos: o da mobilização sociopolítica, formação continuada e produção de conhecimento. Para a presidente do instituto, este é um 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. A função do Instituto Chapada é criar o que eles chamam de “Territórios Colaborativos”. No início, em 1999, foi escrito o Projeto Chapada, que deu início ao ADE Chapada - BA. Após sua consolidação, a atuação deste arranjo se consolidou de forma que foi criado o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), que hoje atua de forma independente ao arranjo, colaborando até mesmo com outros ADEs espalhados pelo território brasileiro. O Arranjo Chapada começou com o propósito de erradicar o analfabetismo na região e de consolidar a formação da figura de coordenador pedagógico nas escolas.

A Comunidade Educativa CEDAC começou atuando na organização de municípios em comunidades de aprendizagem, visando a formação de um formador de diretores escolares. Após um corte de verbas, passou a reunir os municípios para a realização de encontros, e percebeu, neste momento, o potencial da articulação e da territorialização de municipalidades com desafios educacionais semelhantes. Assim como nas entrevistas com os

outros institutos, Roberta e Tereza enfatizaram a importância de criar uma autonomia no arranjo, fortalecendo sua governança e articulação, e não apenas atuando de forma a colaborar com formação técnica ou com o funcionamento diário do arranjo.

Um aspecto semelhante e fundamental presente em todas as entrevistas é a realização da possibilidade que organizações do Terceiro Setor têm de mobilizar municípios em torno de desafios comuns, fazendo com que estes passem a serem vistos como um território único, capaz de juntar capacidades e compartilhar conhecimentos. A grande preocupação é a sustentabilidade destes arranjos. Esta é uma das grandes áreas em que os institutos e organizações podem atuar, fortalecendo a governança, os instrumentos de pactuação e a produção de conhecimentos compartilhados. Sendo esta a grande contribuição que pode ser dada pelo Terceiro Setor aos municípios: a capacidade de se reconhecerem como um território que, através de uma governança compartilhada, pode alcançar melhores resultados educacionais.

- **Problematização e os limites das parcerias entre os municípios e o Terceiro Setor**

Muito se discute sobre a atividade destas entidades nas políticas educacionais. Alguns acreditam que esta atuação caracterizaria a mercantilização da Educação e a privatização dos interesses públicos (ADRIÃO & PERONI, 2009). Este é um tema delicado, que necessita de uma análise crítica sobre até que ponto a participação destas entidades é válida e saudável para os municípios. Durante as entrevistas, ficou claro a importância de empoderar e fortalecer os municípios para que a cooperação funcione de uma maneira autônoma, mesmo após a finalização do trabalho das organizações do Terceiro Setor.

A diretora do Instituto Positivo deixou claro que é relevante compreender a lógica da parceria entre estas organizações e os municípios. Ela é positiva quando vem para desenvolver e atender às necessidades que os que os entes municipais elencaram como prioritárias. Quando a parceria vem da necessidade da própria organização ou instituto de atender à sua meta ou resultado institucional coloca-se uma relação perigosa, que não deriva de uma demanda real do território. É preciso que o Terceiro Setor apoie o município, mas não seja o ator principal da colaboração. Ampliar os mecanismos de parcerias é algo positivo para que haja um maior compartilhamento de informações e fortalecimento da articulação; parcerias ajudam a qualificar o trabalho dos municípios. O ponto central da pesquisa é

discutir quem demanda o papel de quem dentro desta parceria, e até onde vai o limite da atuação dessas organizações, que devem ser parceiros e apoiadores, mas não os executores da política.

A presidente do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa deixou claro que

“É positivo agregar forças junto com o poder público, mas não se pode perder de vista quem é o agente da política. A ideia do arranjo é de se fortalecer um modelo de governança focada no município. A gestão fortalecida gera a possibilidade de que os participantes escolham seus parceiros e as práticas que irão adotar”

Os municípios são entes federados mais frágeis, muitas vezes, com menor capacidade técnica, operacional e financeira; então, mesmo que as parcerias sejam fundamentais, é imprescindível levar em conta os interesses municipais.

- **Qual o papel dos estados dentro de uma política territorial?**

A atuação dos estados se mostra um pouco dispersa na educação pública brasileira, numa relação de competitividade com as redes de ensino municipais (ABRUCIO, 2012). No entanto, a formação dos ADEs poderia ser bastante beneficiada por uma atuação articuladora do estado, capaz de regionalizar territórios com desafios e indicadores educacionais semelhantes, com desejo de cooperar e buscar soluções conjuntas para seus problemas na área. Os entrevistados acreditam que há um despertar de consciência sobre a grande capacidade de integração que o estado pode oferecer, tendo em vista casos de sucesso da governança estadual, como no emblemático caso do Ceará. É preciso superar a limitação da governança dos estados, para que haja a possibilidade de institucionalização de acordos, mecanismos, alianças, comissões de diálogo e pactuação para incentivar a articulação entre os municípios - dentro da lógica da cooperação horizontal. A própria secretaria estadual poderia ser um instrumento forte de apoio na construção/consolidação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, porque não precisa atender os municípios individualmente - e daí a importância da regionalização - podendo fomentar a articulação entre os municípios de determinada região.

- **Consórcios públicos: uma meta?**

Durante a revisão da bibliográfica muita coisa foi lida sobre os Consórcios Públicos. O grande debate está na questão de que os consórcios são um mecanismo com maior aparato jurídico-legal, legitimidade e robustez. Por estes motivos, havia uma grande questão: os ADEs que se consolidarem e mantiverem sua sustentabilidade, desejam se tornar, futuramente, Consórcios Públicos? E esta foi uma pergunta feita para todos os entrevistados da pesquisa.

A resposta para esta questão foi não, porque os arranjos, diferentemente dos consórcios, apresentam maior fluidez, flexibilidade, agilidade na tomada de decisões, maior autonomia dos secretários municipais e estão focados diretamente na questão pedagógica e de ensino, Já os Consórcios, apesar de uma maior robustez normativa, depende de um processo decisório mais lento e formalizado, além de estar, na maioria das vezes, mais atrelado às questões administrativas, como compras públicas.

Por estes motivos os Arranjos, em sua maioria, pretendem permanecer como arranjos. O que não impede que haja uma interface e um diálogo entre estes dois mecanismos de cooperação. Elisabete, presidente do ICEP, advertiu sobre a possibilidade de “entender que não necessariamente é só o arranjo ou só o consórcio, mas que eles podem trabalhar juntos. Trazendo a discussão do Consórcio para o espaço do ADE, e vice-versa”. Assim, os ADEs poderiam se beneficiar da possibilidade de compras e de gestão administrativa dos Consórcios, enquanto estes poderiam se beneficiar da flexibilidade e da capacidade de forte articulação territorial dos arranjos.

5. Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar de que forma a atuação das organizações e dos institutos do Terceiro Setor têm sido relevante para a consolidação, fortalecimento e sustentabilidade dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Para isto, buscou-se compreender a forma de atuação destes agentes, como era dada sua parceria com os municípios, e em que momento da consolidação dos arranjos a sua atividade mostrava-se fundamental.

Compreender este mecanismo de associativismo territorial (ABRUCIO & RAMOS, 2012) perpassa pelo desafio de entender de que forma o federalismo brasileiro marca a oferta de serviços públicos, neste caso o da educação. Constatou-se que a falta de uma responsabilização clara e a falta da instituição de um Regime de Colaboração forte acaba por fragilizar, principalmente, a oferta da educação básica - responsabilidade do ente municipal. Os municípios como entes mais frágeis da federação - com menor capacidade técnica, financeira e de gestão - acabam por ter de encontrar soluções para a melhora dos seus indicadores educacionais e da aprendizagem dos alunos. Assim, os ADEs se tornam uma saída viável, flexível e de grande potencialidade para a resolução destas questões.

Com relação aos objetivos específicos da pesquisa mapeou-se os principais ADEs espalhados pelo Brasil e quais eram os mais relevantes atores do Terceiro Setor como parceiros das municipalidades neste mecanismo de cooperação intermunicipal. Pode-se perceber que inúmeras são as potencialidades dos ADEs como forma de melhorar a articulação municipal, a promoção da resolução de problemas conjuntamente, o compartilhamento de experiências e boas práticas, além de potencializar a percepção dos municípios como um território único, que compartilha inúmeros desafios e capacidades comuns.

No entanto, ainda existem desafios significativos a serem enfrentados. A falta de uma legislação clara sobre os arranjos, traz ainda grande instabilidade e incerteza sobre a sustentabilidade deste mecanismo. Por isso, faz-se necessário institucionalizar-lo e criar um aparato jurídico-legal capaz de garantir maior conformidade e estabilidade aos arranjos. Ainda dentro desta discussão, pode-se perceber que os Consórcios Públicos não são a forma final da consolidação de um arranjo; e que são mecanismos completamente diferentes em sua

funcionalidade. Os arranjos estão fortemente atrelados a aprendizagem e a prática pedagógica, enquanto os Consórcios apresentam um caráter administrativo mais forte. Acredita-se que estas duas formas de articulação podem contribuir uma com a outra e que não é preciso criar uma disputa/rivalidade entre arranjos e consórcios - municípios sabem fazer a sua própria escolha, a partir de seus problemas e dificuldades enfrentados. Pode-se, portanto, conciliar os dois mecanismos, em prol da melhoria do sistema educacional.

Os arranjos mais expressivos têm todos parcerias com entidades do Terceiro Setor - pois geralmente são compostos por aqueles municípios mais frágeis (menores e mais pobres), que não tem na sua maioria a condição de contratar uma consultoria ou uma equipe externa que realize uma análise de indicadores educacionais na região - e neste cenário, as parcerias são importantes. Sendo elas institutos federais ou empresariais. Estas parcerias são importante primordialmente no momento de mobilização e articulação de diferentes municípios, capacitando e orientando-os a fazer uma diagnóstico territorial e um planejamento de atuação.

Não basta apenas que estas organizações colaborem com formação, ajuda técnica e formulação de materiais. É preciso garantir uma mobilização efetiva, capaz de sustentar o arranjo mesmo após a saída destas entidades do Terceiro Setor ou a troca de governos. Se não houver um olhar bem voltado para a governança, não há sustentabilidade - pois falta apoio do governo do estado, de novas fontes de financiamento, de mecanismos de instituição jurídica etc. Ainda há uma fragilidade muito grande do ponto de vista da governança e da gestão deste mecanismo. E este é o ponto chave para sustentabilidade: compreender de que forma empoderar os municípios e os atores municipais em busca de uma governança fortalecida e esclarecida sobre o papel dos arranjos.

Por fim, acredita-se que é preciso explorar mais sobre os ADEs, suas potencialidades e mapear quais, de fato, tem sido os resultados deste mecanismo na área educacional. Além da relevância das parcerias com o Terceiro Setor, seria muito importante que os estados e a própria União incentivassem práticas colaborativas como esta. É preciso garantir que as políticas cheguem na aprendizagem dos alunos, e este é um grande desafio (modificações na ponta e no funcionamento das redes/escolas). Políticas e programas dos ministérios poderiam ser executadas em ADEs - programas poderiam ser promovidos como arranjos - contribuindo para a evolução de uma política territorializada e formação regionalizada, que permitisse

maior articulação, compartilhamento de soluções e o entendimento que a boa qualidade da educação é um compromisso de todos os entes, e não de redes separadas.

6. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017

ABRUCIO, Fernando L.; RAMOS, Mozart N. Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. **São Paulo: Fundação Santillana**, 2012.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, 2009.

ADRIÃO, Theresa; PINHEIRO, Denise. A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 1, n. 1, 2012.

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 2, p. 35, 2003

ARAÚJO, Gilda. 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-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 28, n. 2, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004.

AUGUSTO ABICALIL, CARLOS. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, 2013.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.19, n.105, set./dez. 2008.

DA SILVA, Luís Gustavo Alexandre. O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 2, p. 337-354, 2017.

MENDES FERREIRA COSTA, VALERIANO. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, 2010.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 112. 2001.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública, 2008.

STRELEC, Thamara Caroline. Relações Intergovernamentais no Contexto Educacional Brasileiro: um estudo a partir de acordos de cooperação nas políticas públicas de educação, 2017.

STRELEC, T. C.; COSTA, V. M. F. Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos à luz da experiência brasileira. In: Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, no 14, ano VII, 2016.

7. Anexos

Entrevista semiestruturada - Questionário

1. Breve histórico da organização do Terceiro Setor/Arranjo de Desenvolvimento da Educação
2. Quando a temática da governança e do Regime de Colaboração começou a se tornar central?
3. Quais as principais potencialidades e desafios enfrentados?
4. Qual o papel do Movimento Colabora como articulador de outras organizações?
5. Como a problemática dos ADEs tem mudado ao longo dos anos, e mudanças com relação aos Consórcios Públicos
6. Qual a perspectiva de futuro para este tipo de mecanismo de associativismo territorial?
7. Qual é ou deveria ser o papel do estado como articulador regional?
8. Como é organizada a governança dos Arranjos?