

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO
CENTRO DE EDUCAÇÃO**

SIMONE ALVES CASSINI

**ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO:
NOVAS CONFIGURAÇÕES DA COLABORAÇÃO E DA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA**

VITÓRIA
2016

SIMONE ALVES CASSINI

**ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO:
NOVAS CONFIGURAÇÕES DA COLABORAÇÃO E DA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Educação, vinculada à linha de pesquisa: História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.
Orientadora: Prof^a Dr^a Gilda Cardoso de Araujo.

VITÓRIA

2016



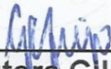
SIMONE ALVES CASSINI

ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: NOVAS CONFIGURAÇÕES DA COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

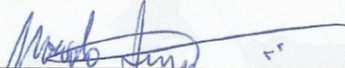
Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Educação da
Universidade Federal do
Espírito Santo como requisito
parcial para obtenção do Grau
de Doutor em Educação.

Aprovada em 10 de março de 2016.


COMISSÃO EXAMINADORA




Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo



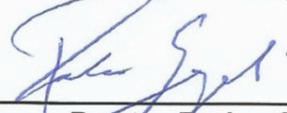
Professor Doutor Marcelo Lima
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Neide Cesar Vargas
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Fernando Luiz Abrucio
Fundação Getúlio Vargas



Professor Doutor Pedro Ganzeli
Universidade Estadual de Campinas

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C345a Cassini, Simone Alves, 1979-
Associativismo territorial na educação: novas configurações
da colaboração e cooperação federativa. / Simone Alves Cassini.
– 2016.
213 f. : il.

Orientador: Gilda Cardoso de Araujo.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Consórcios. 2. Consórcios – Educação. 3. Educação e
Estado. 4. Cooperação – Brasil – Educação. 5. Federalismo –
Educação. 6. Políticas públicas – Educação. I. Araújo, Gilda
Cardoso de, 1967-. II. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

AGRADECIMENTOS

Nenhum dever é mais importante do que a gratidão
Cícero

Desafio tão difícil quanto escrever a tese foi elaborar o texto de agradecimentos. Isso porque dezenas de pessoas fizeram parte dessa minha trajetória acadêmica, que começou no ano de 2009, quando iniciei o mestrado, ou seja, foram 7 anos de convivência, compartilhamento de experiências e conhecimento.

Assim, conciliando rigor científico e crença religiosa, tenho que primeiramente agradecer a Deus. É sabido que faz parte do contexto acadêmico o hábito de submeter tudo e todos ao espírito crítico e, segundo as recomendações da ABNT para elaboração dos agradecimentos, o texto dirige-se “apenas àqueles que contribuíram de maneira relevante à elaboração do trabalho”.

Agradecer a Deus, no meu caso, não significa que tive qualquer inspiração divina na hora de escrever a tese, ou seja, não há inspiração sobrenatural nas linhas deste trabalho. Acredito que nada acontece por acaso, ou seja, não foi o acaso que me vinculou à pessoas que, de alguma forma, contribuíram para elaboração desta pesquisa.

A primeira delas é minha orientadora prof. Dr. Gilda Cardoso de Araújo. Sou eternamente grata por sua paciência, dedicação e, principalmente, por ser minha inspiração nessa minha trajetória acadêmica. Nesse quesito também não poderia deixar de agradecer aos professores Fernando Luiz Abrúcio, Marcelo Lima, Neide Vargas e Pedro Ganzeli, que colaboraram nas bancas de qualificação e defesa.

Na seção de introdução deste trabalho apresento argumentos que justificam a redefinição teórico-metodológica da pesquisa, ocorrida após a banca de qualificação I, resultado das importantes contribuições do prof. Dr. Paulo Scarim, pela qual sou imensamente grata.

Não poderia deixar de citar Rodrigo de Oliveira Júnior (SASE/MEC); Anna Cláudia Eutrópio Batista d'Andrea (Fundação Vale); Luciane Ribeiro (TCEMP-Médio Piracicaba); Nilceia Alves de Moura (SEDUC/PA) e Raquel da Silva Lopes (UFPA), que se dispuseram a participar da pesquisa de campo, contribuindo significativamente para a elaboração da tese.

Amigos, colegas e companheiros dessa trajetória acadêmica: Claudinea Cunha Teixeira, Caroline Falco Reis Fernandes, Maria Otilia Santos Costa, Edson Peixoto, Andreia Leite Kuyumjian, Andreza Alves Ferreira, Cybele Barbosa Brahim, Flávia Costa Lima Dubberstein, Rosenery Pimentel do Nascimento, Rodrigo Ferreira Rodrigues, Simone Lopes Smirdele Alves, Tatiana Gomes dos Santos Peterle, Theresa Christina Flores Marques e Samanta Lopes Maciel.

Dentre as muitas outras pessoas a que devo essa minha trajetória está Nelson Dias de Andrade Junior, que na direção da Secretaria Municipal de Educação apostou na minha capacidade técnica e me apoiou durante as atividades acadêmicas a qual desenvolvi.

E, por fim, agradeço infinitamente à minha família, que compreendeu minhas ausências mesmo quando estava de corpo presente, especialmente uma pessoa: meu esposo. Sou eternamente grata pelo apoio, dedicação, zelo, por cada gesto de carinho e por fazer parte de minha vida.



¹ WATTERSON, B. O mundo é mágico: as aventuras de Calvin & Haroldo. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2007, p. 50.

RESUMO

Trata-se da pesquisa de doutorado que tem como tema de investigação os arranjos territoriais na política educacional. O objetivo da pesquisa foi analisar a incidência do fenômeno do associativismo intergovernamental na educação, interpretando suas implicações para a atual conjuntura federativa educacional. Recentes experiências de associativismo intergovernamental na política educacional, em específico os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Territórios de Cooperação Educacional, são interpretados por órgãos do governo como mecanismos inerentes ao regime de colaboração. Compreender as implicações desse fenômeno para a política educacional nos levou a definir caminhos empíricos e epistemológicos que nos permitiram gerar resultados comparáveis. Adotando o aporte teórico da sociologia compreensiva, a pesquisa buscou compreender o fenômeno por meio da análise interpretativa das ações dos agentes envolvidos. Assim, adotamos contornos metodológicos considerando dois aspectos: A investigação empírica com o objetivo de gerar resultados comparáveis e; O percurso epistemológica considerando a empiria, permitindo-nos incorporar resultados teóricos na área da Política Educacional. Para a definição da empiria, consideramos e classificamos as diferentes relações (pessoas jurídicas e agentes) presentes na realidade pesquisada, como forma de compreender e situar teoricamente os novos padrões que vêm delineando a relação federativa educacional. Constituíram o campo de pesquisa o Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba (TCE-Médio Piracicaba), localizado no estado de Minas Gerais; o Território de Cooperação do Xingu, e o Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós), localizados no estado do Pará. Para a coleta de dados foi utilizada a entrevista, a observação direta e a análise documental. Dentre os principais resultados apontamos a tese de que o fenômeno apresenta reflexos dos novos paradigmas da Administração Pública, que redesenham a estrutura do federalismo cooperativo brasileiro. Por isso, as Considerações Finais tiveram como base argumentativa três questões: a) de que o problema é uma questão federativa, e integra o aspecto jurídico e político do Estado (federalismo compartimentalizado); b) que os arranjos associativos vem se conformando como instrumento à fragmentação administrativa do Estado; c) que novos consensos em torno da colaboração e cooperação tem se delineado pelas mudanças ocasionadas a partir dos novos paradigmas da administração pública.

Palavras-chave: Associativismo territorial. Regime de colaboração. Cooperação federativa. Colaboração. Consórcio. Federalismo.

ABSTRACT

This research is about a doctorate degree which has the territorial arrangements in the educational policies as its investigation theme. The aim of the research was the analysis of the intergovernmental associativism phenomenon's incidence in the education field, checking out its implications for the current federal education situation. Recent intergovernmental associativism in the educational policies, precisely, the Educational Development arrangements or the Educational Cooperation territories are interpreted by the government institutions as mechanisms related to the collaboration regime. Understanding this phenomenon's implication for the educational policy led us to set empirical and epistemological ways that allowed us to reach compared results. In order to understand the phenomenon through the interpreting analysis of the related agents this research is based on studies of comprehensive sociology. Thus, some methodological patterns were used considering two aspects: the empirical investigation with the focus on reaching comparing results and; the epistemological way considering the empiricism and that allowed us to add theoretical results in the Educational policy areas. As an empiricism definition some different relations must be considered and classified (agents and people) found in the researched reality, as a way to understand theoretically the new patterns which have been defining the relation of the federal education. The Medium Educational Cooperation Territory of Piracicaba (TCE- Médio Piracicaba) in Minas Gerais, the Xingu Cooperation Territory, and the Tapajós Educational Cooperation Territory (TCE- Tapajós) in the Pará States were taken as the field of research of this paper. The interview was used as the data collecting method besides the direct observation and document analysis. Among the main results, we defend the theory that the phenomenon presents aspects of new paradigms of the Public Administration, which redefine the Brazilian cooperative federalism structure. This is why, the final considerations presented three augmenting questions: a) that the problem is a federal question, and it integrates the State's legal and political aspects (shared federalism); b) that the associative arrangements have been conforming as the State administrative fragmentation tool; c) that new consensus about the collaboration and cooperation have been modeled by the changes provoked through the new public administration paradigms.

Key words: Territory Associativism. Collaboration Regime. Federal Cooperation. Collaboration. Consortium. Federalism.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Campo de pesquisa.....	28
Quadro 2 - Relação jurídica e agentes envolvidos.....	29
Quadro 3 - Descrição da análise.....	30
Quadro 4 - Documentos analisados.....	33
Quadro 5 - Relação dos entrevistados.	34
Quadro 6 - Estrutura da entrevista.....	35
Quadro 7 - Pesquisas sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação...	38
Quadro 8 - Pesquisas sobre associativismo territorial nas políticas de competência comum.....	47
Quadro 9 - Levantamento de teses e dissertações sobre os consórcios.....	50
Quadro 10 - Quantitativo de trabalhos por subtema.....	50
Quadro 11 - Artigos publicados em periódicos.....	61
Quadro 12 - Municípios do TCE-Médio Piracicaba e outras formas de associação.....	81
Quadro 13. Reuniões do TCE-Médio Piracicaba, ações e percepção para o associativismo.	82
Quadro 14 - Organização do TCE-Médio Piracicaba.....	90
Quadro 15 - Técnica de análise - levantamento de dados empíricos do TCE-Médio Piracicaba.....	92
Quadro 16 - Municípios do Território de Cooperação Educacional do Xingu e outras formas de associação.	100
Quadro 17 - Organização do TCE-Xingu.....	103
Quadro 18 - Municípios do TCE-Tapajós e outras formas de associação..	116
Quadro 19 - Reuniões do Consórcio Tapajós, ações e direcionamento para o associativismo.	119
Quadro 20 - Organização do TCET.....	123
Quadro 21 - Resultados comparáveis - Aspectos institucionais.....	127
Quadro 22 - Alterações da EC14/96 ao art. 211 da CF/88.....	139
Quadro 23 - Fragmentação da administração pública.....	157
Quadro 24 - Repartição da esfera de ação do Estado e da sociedade no modelo de Estado social.	159

Quadro 25 - Área de atuação do Estado e Instituições Resultantes da Reforma.....	163
Quadro 26 - Estrutura administrativa do Estado	166
Quadro 27 - Relação jurídica e tipo de administração nas experiências de Território	175
Quadro 28 - Regime de colaboração e Regime de cooperação	175
Quadro 29 - Relação extragovernamental: a cooperação e colaboração	176
Quadro 30 - Dados empíricos: aspectos que favorecem ou dificultam a cooperação.	183

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 - Dinâmica federativa brasileira.....	68
Esquema 2 - Dinâmica federativa da educação brasileira.....	70
Esquema 3 - Cronologia de implantação – ADE.....	73
Esquema 4 - Cronologia de implantação – ADE (continuação).....	74
Esquema 5 - Cronologia normativa – ADE.....	75
Esquema 6 - Arranjo associativo no TCE-Médio Piracicaba: perspectiva....	93
Esquema 7 - Câmaras técnicas do CGDEX.....	102
Esquema 8 - Representação Esquemática do Gráfico de Objetivos e Meios	109
Esquema 9 - Sistema de Planejamento da ADT-Xingu.....	110
Esquema 10 - Iniciativas da CEI referente à estratégia da educação.....	112
Esquema 11 - Associativismo e TCET: interpretação a partir das instituições.....	125
Esquema 12 - Associativismo na educação: articulação e fragmentação...	186
Esquema 13 - Consensos sobre a cooperação e colaboração	187

LISTA DE FIGURAS E IMAGENS

Figura 1 - Mapa do TCE-Médio Piracicaba.....	80
Figura 2 - Cronograma de reuniões para o ano de 2016.....	87
Figura 3 - Mapa da Região do Xingu.....	97
Figura 4 - Mapa da região do Tapajós.....	115
Imagem 1 - Slogan do TCE-Médio Piracicaba.....	90
Imagem 2 - Ações do TCE-Médio Piracicaba.....	95

LISTA GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de pesquisas conforme foco analítico	41
Gráfico 2 - Matrícula por dependência administrativa 1991 – 2003.....	142
Gráfico 3 - Distribuição das matrículas do ensino fundamental nos municípios do TCE-Xingu, TCE-Tapajós e TCE-Médio Piracicaba nos anos de 1998, 2004 e 2014	142
Gráfico 4 - Distribuição das matrículas do ensino fundamental nos municípios do TCE-Médio Piracicaba nos anos de 1997, 1999, 2004 e 2014.....	143

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ABNT	Agência Brasileira de Normas Técnicas
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADENESP	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo
ADT	Agenda de Desenvolvimento Territorial
AMEPI	Associação dos Municípios da Microrregião do médio Piracicaba
AMUT	Associação dos Municípios das Rodovias da Transamazônica Santarém, Cuiabá e Região Oeste do Pará
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APL	Arranjos Produtivos Locais
BDTD	Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações
CBM	Consórcio Belo Monte
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDAC	Comunidade Educativa
CEI	Carteira Estratégica de Iniciativas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGDEX	Comitê Gestor do PDRS-Xingu
CIDS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu
CISMEPI	Consórcio Intermunicipal de Saúde Médio Piracicaba
CME	Conselho Municipal de educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSMEPI	Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Piracicaba
CPGRSA	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos
CSC	Centro de Serviço Compartilhado
CT	Câmara Técnica
DICOPE	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
DIVAPE	Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação
FAMEP	Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GOM	Gráfico de Objetivos e Meios
IBITC	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFPA	Instituto Federal do Pará
MCT	Ministério de Ciência e de Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NPM	New Public Management
ONG	Organização Não-Governamentais
Oscips	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBA	Plano Básico Ambiental
PCR	Planos de Carreira e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável
PEE	Plano Estadual de Educação
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual
PPR	Plano Plurianual Regional
PRE	Plano Regional de Educação
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRE	Superintendência Regional de Educação
TCE	Território de Cooperação Educacional
TCEMP	Território de Cooperação Educacional Médio Piracicaba
TPE	Todos Pela Educação
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
Uneme	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Conselhos municipais de educação
URE	Unidade Regional da Secretaria de Estado da Educação do Pará
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. ESTADO A PARTIR DO PRINCÍPIO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	24
1.1 APORTES ANALÍTICOS AO FENÔMENO DO ASSOCIATIVISMO.....	25
1.1.1 Justificativa e delimitação do campo de pesquisa.....	26
2 ARRANJOS ASSOCIATIVOS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA	37
2.1 ARRANJOS ASSOCIATIVOS EDUCACIONAIS NAS PESQUISAS DE MESTRADO E DOUTORADO.....	38
2.1.1 Regime de colaboração nas pesquisas de mestrado e doutorado	40
2.1.2 Associativismo territorial: os arranjos cooperativos	47
2.1.3 Consórcio como instrumento à gestão associada dos serviços públicos.....	49
2.2 OUTRAS PUBLICAÇÕES.....	61
3 REGIME DE COLABORAÇÃO E AS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA E EMPÍRICA.....	68
3.1 EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO: RESULTADOS DA EMPÍRIA.....	79
3.2 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL MÉDIO PIRACICABA	80
3.2.1 Estrutura organizacional.....	87
3.2.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba: os dados da pesquisa.....	91
3.3 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO DO XINGU.....	97
3.3.1 Estrutura organizacional.....	103
3.3.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Xingu: os dados da pesquisa.....	106
3.4 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO DO TAPAJÓS.....	115
3.4.1 Estrutura organizacional.....	121

3.4.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Xingu: os dados da pesquisa.....	124
3.5 RESULTADOS COMPARÁVEIS.....	127

4 FRAGMENTAÇÃO ARTICULADA E ARTICULAÇÃO FRAGMENTADA

132

4.1 ARRANJO ASSOCIATIVO E EDUCAÇÃO: A QUESTÃO FEDERATIVA	134
---	------------

4.1.1 Aspecto jurídico-político: educação como competência comum e as modificações na forma de atuação.....	138
--	------------

4.2 ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO: A FRAGMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	153
--	------------

4.2.1 Fragmentação administrativa: breve histórico	155
---	------------

4.2.2 Breve histórico da fragmentação administrativa no Brasil.....	161
--	------------

4.3 COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO PARA ALÉM INTERPRETAÇÃO DOS ARTIGOS 23 E 211 DA CF/88.....	170
--	------------

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	180
------------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	189
-------------------------	------------

APÊNDICES

Apêndice A: Formulário representantes dos Municípios.....	209
Apêndice B: Entrevista Secretária Municipal de Educação.....	210
Apêndice D: Entrevista Ator social (Não-governamental).....	211
Apêndice E: Termo de uso livre e esclarecido.....	212

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa integra o projeto base do grupo de pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais, do Programa de Pós-graduação em Educação da UFES, e objetivou analisar as experiências de Território de Cooperação Educacional (TCE) a partir do contexto da definição do regime de colaboração, com intuito de analisar como o fenômeno do associativismo intergovernamental vem ocorrendo na educação, bem como, as implicações desse modelo de relação na estrutura federativa educacional.

Em princípio, entendemos as experiências em curso como uma forma de arranjos cooperativos, e adotamos de forma indistinta os termos “arranjo associativo”, “arranjo territorial” e “associativismo territorial” que, do ponto de vista conceitual, “trata-se de uma aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical” (ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 101). Assim, utilizamos esses termos para tratar de forma mais genérica qualquer experiência de associativismo territorial, independente do tipo de relação jurídica (pública ou privada) existente.

As categorias que direcionaram a pesquisa empírica foram baseadas na estrutura institucional dos arranjos associativos, a partir da constatação inicial de que incide nas experiências relações de parceria Estado-sociedade, sob diferentes figuras jurídicas que têm redesenhado as relações inter e extragovernamentais, e delineando alguns consensos quanto à cooperação e colaboração para a educação.

Consideramos a estrutura cooperativa em torno das experiências, as tensões quanto à definição tanto prática quanto teórica sobre o instituto da cooperação (e as modificações ocorridas a partir da década de 90), para apresentar a hipótese de que o fenômeno tem relações com a problemática da fragmentação administrativa do Estado.

Esse assunto envolve diferentes temas, que são abordados nos diferentes ramos das ciências sob diferentes enfoques e, por isso, a base teórica argumentativa não se ateve apenas a um campo conceitual e privilegiou argumentos desenvolvidos por doutrinadores do Direito Administrativo, em específico, a tese da fragmentação do aparelho administrativo do Estado, desenvolvida pelo professor Vital Moreira no ano de 1997, na Universidade de Coimbra, sob o título “Associações autônomas e Administração Pública”².

Adaptando a tese ao caso brasileiro, recorreremos a autores como Ferreira (2010), Freitas (2011) e Modesto (2010), que em seus trabalhos também utilizam as concepções postas pelo professor Vital Moreira. Esse foi o direcionamento inicial para entrelaçamento de outros temas e argumentos teóricos que se relacionam com a tese, com mais ênfase os da Ciência Política e da Educação.

Com efeito, apesar de assumirmos a base argumentativa das mudanças ocorridas na relação Estado-sociedade, partimos da postura teórica presente no Direito Administrativo e nos atemos a analisar o fenômeno a partir da perspectiva sociológica explicativa, considerando os aspectos de sua estrutura orgânica, sem contudo enfatizar os embates (não menos importantes) relativos às mudanças socioeconômicas, as investidas ideológicas em torno da relação público-privada e a análise crítica das transformações que têm resultado nas novas fronteiras entre o público e o privado. Entendemos que já existe uma gama de trabalhos consistentes sobre este tema sob diferentes perspectivas, tais como os Antunes (1999), Giddens (2001; 2007) e Peroni (2003; 2006; 2015).

Após as considerações iniciais, passamos então a explicitar a justificativa pela escolha do tema e o percurso que conformou os aspectos estruturantes da pesquisa.

² O autor desenvolveu um estudo das formas de associações públicas e privadas e as relaciona às mudanças ocorridas no aparelho administrativo do Estado em Portugal.

No ano de 2011, foi defendida no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo a dissertação intitulada “Federação e Educação no Brasil: a atuação do Legislativo Nacional para regulamentação do regime de colaboração pós Constituição Federal de 1988” (CASSINI, 2011), cujo campo empírico foi o Poder Legislativo Nacional. O objetivo da dissertação foi analisar a concepção de regime de colaboração para a educação adotada pelos agentes do Estado (Legislativo) por meio da avaliação dos Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional. Como resultado, os apontamentos da pesquisa indicaram que a indefinição da cooperação, tanto no campo conceitual quanto no campo normativo, foi influenciada por fatores extraconstitucionais, e as concepções adotadas não poderiam ser consideradas regime de colaboração.

Diferentemente da dissertação, este estudo tem como sujeitos não mais os agentes do Poder Legislativo, mas, do Poder Executivo Nacional, e o seu objetivo é compreender as recentes políticas de gestão intergovernamental da educação, fundamentadas pelo argumento do território e entendidas como um dos instrumentos inerentes ao regime de colaboração.

Dentre essas políticas destacamos as experiências do Território de Cooperação Educacional (TCE) e do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE)³. Admitimos essas ações como relativas ao fenômeno do associativismo intergovernamental, ou seja, estão entre os mecanismos que integram o rol de opções em prol do associativismo territorial.

O interesse pela pesquisa partiu da percepção de que a atuação do Executivo⁴ para implementação do regime de colaboração (pela via da coordenação, utilizando políticas de indução federativa) vem tomando a forma de ações voltadas para a gestão territorial, tendo seu início com o Plano de

³ Enquanto o ADE é um modelo que tem influência do empresariado paulista, por meio do movimento TPE, e se apresenta como uma proposta de estrutura territorial horizontal, contando inclusive com regulamentação do CNE, o TCE se restringe à duas experiências que estão sendo coordenada pela SASE, com uma estrutura territorial vertical que não conta com qualquer tipo de regulamentação. Apesar de as propostas terem origens e formatos diferentes, a partir de 2014 as experiências que empregam a metodologia de ADE tem utilizado a denominação de TCE (assunto que é tratado na seção 3).

⁴ Especificamente o MEC.

Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR). O PDE é uma política que tem como base seis pilares: a) visão sistêmica da educação; b) territorialidade; c) desenvolvimento; d) regime de colaboração; e) responsabilização; f) mobilização social (BRASIL, 2007).

A partir da análise do PDE, Grinkraut (2012, p. 147) argumenta que a gestão presente na proposta do PDE é baseada na questão da territorialidade, com a proposição de ações considerando o município

[...] não mais como apenas o responsável por escolas municipais, mas como um *locus* onde, por um lado, as políticas dos vários entes governamentais se encontram e, ao mesmo tempo, onde várias das desigualdades de oportunidades educacionais estão demarcadas (centro e periferia, cidade e campo, entre outras).

O estudo empírico feito pela autora constatou que o MEC (Ministério da Educação), ao tentar solucionar os problemas intergovernamentais apenas pela via do planejamento conjunto, e ainda, de forma voluntária por parte dos estados na assistência técnica e financeira, desconsiderou os impasses e desequilíbrios existentes nas relações entre estados e municípios, resultando em “descompassos” entre a proposta do MEC e a realidade observada. Isso indica a possibilidade de estar ocorrendo uma deficiência na promoção do enlace entre educação e território previsto no PDE, com a anulação do papel do estado quanto à gestão da educação nos municípios.

Mais recentemente e com força normativa, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) vem ganhando espaço e introduzindo um modelo de gestão a partir da concepção de território, tendo como base as metas do PAR. Uma solução que envolve a perspectiva do planejamento e da gestão em rede, fortemente difundida com

[...] ações e proposições que vêm sendo levadas a termo sob a forma de ADE, contando com adesão de governos, secretarias, conselhos de educação, institutos e fundações empresariais, com o protagonismo de alguns atores do TPE nos órgãos de governo, particularmente no MEC e no CNE (ARAUJO, 2013, p. 799).

A partir da problemática constatada proposta neste estudo, qual seja o de interpretar/compreender como esse fenômeno vem incidindo na educação, passaremos descrever o percurso que nos levou a definição da pesquisa.

Nos primeiros momentos do processo de orientação professor/aluno, as intenções de pesquisa eram limitadas às ações justificadas pelo enlace educação/território, ou seja, ações do MEC com o propósito de implementar a colaboração intergovernamental (cooperação federativa) fundamentadas na gestão territorial. A partir dessa perspectiva, no ano de 2012, definimos como campo analítico o estudo empírico restrito às experiências dos ADE⁵.

Essa limitação da pesquisa era fundamentada no eixo de análise a qual adotamos, ou seja, a questão do “território” utilizado para justificar as ações entendidas como propostas de estratégias indutoras da União para o associativismo intergovernamental e, a partir desse entendimento, demarcamos não só os pressupostos teóricos como também a metodológico.

Essas foram as primeiras intenções da pesquisa, modificadas a partir da redefinição do eixo delimitador do tema e da metodologia, após as contribuições da banca de qualificação I. A primeira modificação foi relacionada ao eixo da pesquisa não mais limitado à questão do “território”, mas, às experiências dos arranjos territoriais.

Compreendemos que esse fenômeno envolve questões complexas, inerentes ao modelo federativo de Estado e redefinimos também o aporte teórico não mais restrito ao estudo do território, mas, expandindo-o ao estudo das relações intergovernamentais; assunto esse que atravessa as diferentes áreas do conhecimento, tais como Direito, Administração, Ciências Políticas, Geografia. Assim, o estudo do território passou a ser não parte norteadora da análise, mas, parte integrante dela.

⁵ Isso porque, até então, todas as experiências em curso inclusive as coordenadas pela SASE eram denominadas ADE.

A partir das redefinições quanto ao eixo de pesquisa, pressupostos teóricos e campo empírico, reelaboramos as intenções de análise, partindo do objetivo de estudar o fenômeno do associativismo com análise das experiências e propostas existentes na educação. Nessa perspectiva, elaboramos as seguinte questões-problema: *Como o fenômeno do associativismo intergovernamental vem incidindo na educação? Quais as implicações nas relações intergovernamentais da educação?* Com a problemática elaborada, tornou-se objetivo principal da pesquisa analisar como o fenômeno do associativismo intergovernamental vem ocorrendo na educação e suas implicações na estrutura federativa educacional.

Este estudo está estruturado em cinco partes: a primeira apresenta o aspecto teórico-metodológico da pesquisa, o aporte analítico e a justificativa da escola do tema; a segunda corresponde ao levantamento bibliográfico, com explanação dos estudos já realizados no âmbito dos programas de pós-graduação, disponíveis nos sites indexadores e outras produções que tratam do tema. Na terceira parte, com o objetivo de contextualizar a problemática, apresentamos os enquadramentos jurídico-político e teórico do tema e, com o foco analítico descritivo e interpretativo, apresentamos as experiências empíricas com as constatações advindas do campo de pesquisa. A quarta parte aborda os elementos da análise, relacionando teoria e empiria, apresentando a tese desenvolvida no percurso analítico. Por fim, nas considerações finais sintetizamos nossa posição acerca da problemática levantada na pesquisa.

1 ESTADO A PARTIR DO PRINCÍPIO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

O percurso teórico-metodológico resultou do principal foco desta pesquisa, ou seja, o associativismo como fenômeno inerente ao processo de modificação da estrutura do Estado em que a realidade Estado é tomada por um aparato administrativo e político que detém o monopólio da violência legítima em um determinado território (WEBER, 2002b).

Dessa forma, o uso da força é instrumento específico do Estado, único autorizado pela sociedade a usá-la com legitimidade. Nessa relação, a incidência do constrangimento sobre o território (como elemento de constituição do Estado nacional) se dá por meio da legislação, da força militar e da administração racional.

Dada a ênfase da pesquisa ao aparato administrativo estatal (incidente no fenômeno), há de se considerar o conceito de burocracia, que ultrapassa o aparato técnico-administrativo existente em todas as formas de Estado. Na teoria Weberiana, a burocracia moderna é uma forma de dominação legítima que tem como base o método racional e científico na organização administrativa do Estado, constituindo a burocratização como algo indispensável ao funcionamento das instituições⁶, sejam elas públicas ou privadas. Esse instituto é constantemente aperfeiçoado com o processo de racionalização⁷ da sociedade, refletindo em desdobramentos internos quanto ao aparelho administrativo estatal.

É a partir do enfoque teórico voltado para a compreensão das ações em torno da instituição Estado, que tomamos como base a metodologia weberiana baseada na análise compreensiva. Assim, neste capítulo,

⁶ Seguindo a conceituação sociológica, entendemos por “instituição (*Anstalt*) uma associação cujos ordenamentos estatuídos, dentro de um domínio especificável, são impostos de modo (relativamente) eficaz a toda a ação segundo determinadas características dadas” (WEBER, 2010, p.100).

⁷ Significa dizer que a burocracia é aperfeiçoada por um processo histórico constante e mais amplo, denominada de “racionalização” e, nessa perspectiva, corresponde aos avanços técnico e científico de instrumentalização, visando determinados fins.

passamos a elucidar a estrutura metodológica e os princípios teóricos que sustentam este estudo.

1.1 APORTES ANALÍTICOS AO FENÔMENO DO ASSOCIATIVISMO.

Os arranjos associativos intergovernamentais na educação, por ser um fenômeno recente, atravessado por conjunturas históricas, econômicas e sociais também recentes, é uma realidade empírica pouco estudada. Objeto de amplo foco e interesse – o que corrobora para a complexidade da pesquisa – optamos por adotar uma metodologia capaz de nos propiciar vasta possibilidade de análise, ou seja, de descrever qualitativamente o fenômeno. Por isso, adotamos o enfoque qualitativo, por iniciarmos com questões de interesse amplo, que necessariamente se tornarão mais diretas e específicas no transcorrer da investigação. De acordo com Godoy (1995, p. 63):

Em função da natureza do problema que se quer estudar e das questões e objetivos que orientam a investigação, a opção pelo enfoque qualitativo muitas vezes se torna a mais apropriada. Quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados. Nesse sentido, a opção pela metodologia qualitativa se faz após a definição do problema e do estabelecimento dos objetivos da pesquisa que se quer realizar.

Dessa forma, o enfoque qualitativo não só permite ampla possibilidade de lidar com os dados, como também, a “existência de diferentes matizes teóricas” (GODOY, 1995, p. 58), pois, o que delinea os procedimentos para análise empírica e a fundamentação teórica são o objeto e os objetivos da pesquisa.

Considerando que o escopo da pesquisa parte de intenções valorativas, ou seja, da subjetividade (WEBER, 2002a), será a partir da definição de critérios de análise relacionados ao problema que pretendemos alcançar certa “objetividade”, buscando conciliar reflexão valorativa com a elucidação científica do fenômeno.

Isso significa que adotamos a postura epistêmica da noção weberiana da ação social, expresso pelo paradigma compreensivo que considera como foco de análise a interpretação do sentido da ação nas diferentes racionalidades dos atores para, dessa forma, “compreender o sentido que cada ator dá à própria conduta” (ARON, 2010, p. 464).

A pesquisa adota como eixo analítico o Estado⁸, considerado com um conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, e reflete a complexidade das relações sociais, sendo seus atos dotados de sentido. Assim, fez-se importante verificar os elementos do sentido da ação, ou seja, identificar os elementos que integram a conexão de sentido, que é interpretável e explicável quando percebida pelo pesquisador. Para tanto, é imprescindível a apreensão das singularidades históricas (WEBER, 2001), e isso pode resultar em mais de uma possibilidade de resposta para um mesmo fenômeno (resultando em várias possibilidades, causas e fenômenos). Assim, mais do que analisar empiricamente o fenômeno, com avaliação e constatação, objetivamos identificar e compreender os princípios que a ele são inerentes.

1.1.1 Justificativa e delimitação do campo de pesquisa

Neste estudo, delimitamos o campo empírico às experiências de território coordenadas pelo governo, em específico, pelo Ministério da Educação, ou seja, o Território de Cooperação Educacional do Xingu (TCE-Xingu), o

⁸ Isso porque o associativismo é um fenômeno que também incide sobre outras formações sociais, como as associações civis, profissionais, etc. A pesquisa se restringe a analisar esse fenômeno nas relações intergovernamentais, em específico, na educação.

Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós) e uma experiência coordenada por uma instituição privada, na qual selecionamos o Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba (TCE-Médio Piracicaba).

As variáveis que nos levaram a definir o campo empírico privilegiaram as experiências justificadas a partir de critérios que consideram, além da sua importância para o campo federativo educacional, “a variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações” (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1035):

a) quanto à importância das experiências no contexto de definição do modelo de arranjo para a educação: os TCE Xingu e Tapajós são tomados pelo MEC/SASE como experiências piloto, com o objetivo de organizar e sistematizar uma proposta metodológica de arranjo territorial a ser replicada nacionalmente. No mesmo sentido, a formação do TCE Médio Piracicaba segue a metodologia do ADE normatizada pelo CNE, modelo este que vem sendo utilizada em algumas outras experiências coordenadas por instituições privadas.

b) quanto aos agentes envolvidos e as diferentes relações jurídicas em torno das experiências: a pesquisa considerou e classificou as diferentes relações (pessoas jurídicas e agentes) presentes na realidade pesquisada como forma de compreender e situar teoricamente os novos padrões que vem delineando a relação federativa educacional, tornada latente a necessidade de “diferenciação político-administrativa para corresponder à diversidade de apelos feitos aos poderes públicos” (MOREIRA, 2003, p. 35). O Quadro 1 apresenta a classificação adotada para definição do campo de pesquisa.

Experiências (pesquisa empírica)	Tipo de associação	Relação jurídica	Tipo de Administração
Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba	Horizontal: municipal	Constituído formalmente (Termo de Cooperação) Despersonalizado	Administração Direta Governamental em Parceria – Fundação Vale
Território de cooperação do Tapajós com Consórcio Tapajós	TCE: Vertical Municípios/União Consórcio: Horizontal municípios	TCE: Sem constituição formal (despersonalizado) Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	TCE: Administração direta governamental Consórcio: Autarquia Territorial Paragovernamental ⁹
Território de Cooperação do Xingu com Consórcio Belo Monte (CBM)	TCE: Vertical Municípios/estado/ União CBM: Horizontal municípios	TCE: Sem constituição formal (despersonalizado) Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	TCE: Administração Direta Governamental Consórcio: Autarquia Territorial Paragovernamental ³

Quadro 1 - Campo de pesquisa

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

O Quadro acima sintetiza aspectos inerentes à administração pública nas recentes experiências de cooperação intergovernamental na área educacional, e que constituíram nosso campo de pesquisa: a) Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba (TCE-Médio Piracicaba), localizado no estado de Minas Gerais, envolve 17 municípios; b) Território de Cooperação no Xingu, localizado no estado do Pará, com 11 municípios; c) Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós), localizado no estado do Pará e agrega ao todo 06 municípios;

Ao selecionar as experiências que fazem parte do campo de pesquisa, consideramos o eixo analítico definido pela metodologia utilizada, ou seja, o Estado tomado como uma instituição política, integrada por desenvolvimento e entrelaçamento de ações específicas de pessoas individuais. Os critérios

⁹ A Lei dos Consórcios prevê a possibilidade da constituição tanto de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, quanto de consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado. Ao prescrever que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a Administração Indireta, a LC deixou de explicitar a condição dos consórcios criados com personalidade jurídica de direito privado. Alguns autores entendem que o objetivo dessa Lei foi não inclui-los formalmente na estrutura da administração pública, porém tanto a doutrina quanto a jurisprudência não são pacíficas quanto a essa questão. Neste trabalho adotamos a interpretação dos professores Sérgio (2010) e Zimmer Junior (2010), que entendem tratar-se de uma instituição Paragovernamental. O assunto é abordado na seção 4, sob a perspectiva do processo de fragmentação como fuga ao privado.

utilizados para definir o campo de pesquisa consideraram a relação jurídica existente e os agentes envolvidos na organização da experiência.

Experiências	Relação jurídica	Agentes envolvidos
Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba	Constituído formalmente mas Despersonalizado	Municípios e Fundação Vale Governamental e não-governamental
Território de Cooperação do Xingu com Consórcio Belo Monte (CBM)	TCE: Sem constituição formal e despersonalizado Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	Municípios, estado, União, FUNAI, UFPA, AMUT, CBM, ICMBio, FVPP Governamentais e não-governamentais
Território de cooperação do Tapajós com Consórcio Tapajós	TCE: Sem constituição formal (despersonalizado) Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	União, estado, municípios, AMUT, Consórcio Tapajós Governamental e não-governamental

Quadro 2 - Relação jurídica e agentes envolvidos.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

O Quadro 2 resume as características de cada campo selecionado, das quais priorizamos por analisar três experiências de Território, com estrutura de cooperação federativa diferentes (horizontal e vertical), e com diferentes agentes envolvidos na constituição das experiências (governamentais e não-governamentais)¹⁰.

Partimos da hipótese de que o fenômeno na educação corresponde aos paradigmas administrativos, que vêm redesenhando as relações inter e extragovernamentais, mais voltadas para consolidação de uma política de governo, com agenda pontual, eivada por interesses privados. Nesse sentido,

As diferentes modalidades de articulações são buscadas pelos entes federados no intuito de sanar ou minorar os problemas que enfrentam. Considerando a variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações, podemos afirmar que muitas destas iniciativas correspondem a políticas de governo e não políticas de Estado (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1035).

¹⁰ Governamental no sentido de fazer parte das estruturas do Poder Público. Ex: as universidades federais são autarquias, e compõem a estrutura pertencente ao Poder Executivo, incluídas na administração indireta.

Identificado os atores, definimos o foco analítico e a técnica utilizada na investigação, no intuito de analisar os fatores determinantes da ação naquele espaço. O quadro apresenta os agentes envolvidos na pesquisa, considerando sua vinculação (governamental e não-governamental) e o espaço que integra, necessário à análise e construção do esquema de ações:

Foco da análise		Descrição	
Institucional	Normativa	Leis, normas, documentos constitutivos	
	Estrutura	Característica formal e método de trabalho	
	Atores	Governamental	Entes e órgãos envolvidos
		Não-governamental	Organizações envolvidas
	Estratégia de cooperação/colaboração		Formas de negociação, interação
	Foco da atuação		Setor, área, eixo da política
	Espaço físico		Espaço considerado sede

Quadro 3 - Descrição da análise

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

O Quadro 3 resume o foco analítico a partir do aspecto institucional do fenômeno. Essas categorias se relacionam com a hipótese levantada a partir da análise preliminar do campo empírico, partindo da ideia de que esse fenômeno está intrinsecamente ligado à noção de cooperação e colaboração difundida nos novos contornos dados ao aparato estatal.

Num breve histórico, efetivamente na Educação, o instituto da cooperação foi idealizado na Constituinte de 1987¹¹ como mecanismo inerente ao pacto

¹¹ Vale ressaltar que as experiências de associativismo territorial remontam à década de 1960, com o surgimento das associações municipais, com destaque para a região Sul do país (FILIPPIM ; ABRÚCIO, 2011), e algumas experiências de consórcios, episódicas até a década de 1980 (ABRUCIO, et al., 2010). Porém, em termos de desenho constitucional voltado para a cooperação intergovernamental, temos um percurso histórico pendular, em que a Constituição de 1934 esboçou um modelo de cooperação ao prever competências concorrentes entre a União e os estados, mas que se esvaiu com o advento da Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo. A Constituição de 1946 retoma a estrutura cooperativa, com ênfase na redução das desigualdades regionais, mas não se consolida devido ao golpe militar e a Constituição de 1967. É com o advento da Constituição de 1988 que é retomada a

federativo, em um período traduzido como de redemocratização e ascensão dos direitos sociais, com o Estado se organizando na forma cooperativa sob o princípio da solidariedade.

A partir da década de 90, insurgindo o projeto de reforma do Estado sob a inserção do modelo de administração gerencial, despontaram novos arranjos institucionais na sua organização administrativa, introduzindo no cenário atual novos princípios constitucionais, e consensos sobre a própria noção de cooperação e colaboração na administração pública.

O objeto de investigação considera os novos paradigmas da administração pública, que trouxeram recentemente para a organização administrativa pública brasileira novas instituições (fundações, organizações sociais, autarquias territoriais, etc.) e novos princípios orientadores da ação estatal. Partindo dessa constatação, as categorias analíticas consideraram dois aspectos: a) as formas colaborativas de gestão sob o atributo da governança a partir da análise da estrutura institucional; b) aspectos históricos, com análise das tensões em torno fenômeno analisado.

A metodologia utilizada na pesquisa tem como base a análise sociológica que precisa combinar dois percursos analíticos para a cumulatividade de seu desenvolvimento, quais sejam:

Por um lado, um percurso teoricamente organizado de investigação empírica que permita gerar resultados comparáveis. Por outro, um percurso de renovação teórica empiricamente informado que permita incorporar resultados inovadores (PIRES, 2014, p. 2).

Isso significa que partimos da empiria para a teoria, seguindo o percurso teórico moldado pelas interpretações que surgiram durante a pesquisa. Isso possibilitou o surgimento de novas fontes de pesquisa durante o levantamento de dados, assim como novas técnicas de análise, em um processo constante de renovação teórica a partir dos novos resultados.

Para o levantamento dos dados, optamos pela análise documental, pela aplicação de questionário durante as reuniões e pela entrevista individual. Na análise documental, realizamos o levantamento das fontes pertinentes, selecionando documentos conexos às experiências em estudo, tais como: editais, documentos oficiais (estatutos, regimentos, atas de reunião, relatórios), páginas da internet e textos impressos e publicados em sites, editais entre outros documentos conforme o quadro:

TCE	DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO
TCE-Médio Piracicaba	Termo de cooperação	Documento que institui o TCEP Médio Piracicaba, assinado pelos prefeitos e secretários de educação.
	Site	Página no facebook
	E-mails	Forma de comunicação muito utilizado no território, inclusive com utilização do recurso de compartilhamento de documentos pelo google drive
	Atas	Registro das reuniões feitas pelo grupo.
	Revista AMEPI	Revista da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Piracicaba.
	Textos informativo	Notícias divulgadas em sites das prefeituras e secretarias de educação.
	Site da Fundação Vale	Site da instituição, espaço de divulgação dos trabalhos na educação, em específico nos arranjos.
TCE-Xingu e Tapajós	Decreto 7.034/2010	Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu
	Anexos PDRS-Xingu	http://www.casacivil.gov.br/arquivos/xinguinternet.pdf
	Resolução nº. 1/2011 CEGEX	Regimento interno do Comitê Gestor do PDRS.
	Memórias das reuniões	Atas das reuniões redigidas em forma de "memória".
	ADT Xingu: Sumário Executivo	Documento de laboração da Agenda de Desenvolvimento para o Território de Abrangência do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
	ADT do Território do Consórcio Intermunicipal do Tapajós	1º Relatório da ADT do Território do Consórcio Intermunicipal do Tapajós - Ministério do Planejamento
	PPAs Participativos	1º Relatório do Projeto de Construção dos PPAs participativos – Ministério do Planejamento

Relatório Seminário de Desenvolvimento Socioeconômico do Xingu	Relatório do Seminário ocorrido nos dias 16 e 17 de junho de 2015, em Altamira/PA
01/2012 PROJETO 914BRZ1136.5	Termo Referência do edital. Proposta: Desenvolvimento de metodologia para subsidiar a elaboração e/ou adequação de planos de educação e estudos referentes aos planos de carreira de profissionais da educação.
PROJETO 914BRZ1139 EDITAL No 01/2014/SASE/MEC	Consultoria técnica para elaborar estudos de compatibilização de demandas e ofertas locais por educação profissional e superior baseados em diagnóstico do desenvolvimento socioeconômico regional na área de impacto da obra da Usina de Belo Monte, incluindo a proposição de plano regional de educação e de metodologia de trabalho, visando subsidiar a elaboração de um plano regional de educação e o desenvolvimento de proposta metodológica de trabalho que seja replicável em outras regiões impactadas por obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).
Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica	Comprovante de inscrição do Consórcio Belo Monte – Região do Xingu e Comprovante de inscrição do Consórcio Tapajós
Cartilha Pacto pela Educação do Pará	Cartilha que explica o Sistema de governança do Pacto pela Educação do Estado do Pará
Guia Pacto pela Educação do Pará	Guia Pacto pela Educação do Pará: Contribuições do setor privado ao sobrea participação institucionalizada do setor privado no sistema de governança.
Relatório de Gestão SASE/2012 e 2013	Relatório de Gestão do exercício de 2012 e 2013 apresentados aos órgãos de controle, como prestação de contas anual, segundo obrigações constantes nos termos do art. 70 da Constituição Federal
Textos publicados em site oficiais	Notícias divulgadas no site do MEC http://pne.mec.gov.br

Quadro 4 - Documentos analisados.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Quanto à entrevista, optamos por selecionar os agentes envolvidos segundo aspectos constitutivos institucionais da experiência¹². Assim, aplicamos o questionário nas reuniões, considerando a participação de cada município, e realizamos um total de 10 (dez) entrevistas individuais, considerando os diferentes agentes envolvidos na constituição das experiências. Assim, foram entrevistados 2 (dois) agentes na experiência do TCE-Médio Piracicaba, 5 (cinco) agentes do TCE-Xingu e 3 (três) agentes envolvidos na experiência do TCE-Tapajós, considerando que dois dos entrevistados no TCE-Xingu também estão inseridos na experiência do Tapajós, conforme o Quadro abaixo:

EXPERIÊNCIA	CITAÇÃO	AGENTE
TCE- Médio Piracicaba	Agente A	Secretária de Educação do município de Itabira
	Agente B	Representante da Fundação Vale
TCE-Xingu	Agente C	Representante da DICOPE/SASE/MEC
	Agente D	Secretária de Educação do município Senador José Porfírio
	Agente E	Representante da URE (Unidade Regional) da Secretaria Estadual de Educação
	Agente F	Representante da UFPA
	Agente G	Representante da FVPP
TCE-Tapajós	Agente H	Secretaria de Educação do município de Jacareacanga.
	Agente I	Representante da AMUT
	Agente J	Representante da UFOPA

Quadro 5 - Relação dos entrevistados.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

As entrevistas semiestruturadas e as falas dos participantes das reuniões foram gravadas com anuência dos sujeitos, e incorporadas neste relatório tanto na descrição das experiências como em citações diretas e indiretas. Na experiência do TCE-Médio Piracicaba a coleta de dados ocorreu no dia 10 de junho de 2015, durante a nona reunião de trabalho, no município de Nova

¹²Inicialmente, a intenção era incluir na pesquisa empírica todos os agentes envolvidos, incluindo os conselhos municipais de educação e as unidades de ensino, que deixaram de ser relevantes na análise por notamos que esses órgãos/agentes não tem qualquer relação com as experiências.

Era, Minas Gerais. No TCE-Xingu a coleta de dados ocorreu durante a reunião do Território, realizada nos dias 13 e 14 de julho de 2015, na cidade de Altamira, Pará. No TCE-Tapajós a coleta de dados ocorreu durante a “Oficina Técnica sobre Planos de Carreira e Remuneração (PCRs) na Região do Tapajós”, realizada pela Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação (DIVAPE/SASE/ MEC) realizada nos dias 10 e 11 de setembro, no município de Santarém, também localizado no Pará.

As perguntas elaboradas seguem uma estrutura interpretativa que considera o tipo de agente envolvido, conforme o Quadro 6:

Agente	Foco das questões	Exemplo de questões
Governamental	Motivação para instituir o território	Qual o principal fator que levou o gestor a pensar o associativismo na educação?
	Interesses envolvidos	Quais os conteúdos e objetivos do associativismo?
	Articulação	Como o território é organizado? Há participação da União e do governo do Estado? Como é a essa participação?
Não-governamental	Influência da instituição para a cooperação intergovernamental	Qual a influência da instituição na formação do Território?
	Interesses envolvidos	Qual o interesse da instituição em apoiar esse tipo de projeto?
	Articulação (envolvimento em outras experiências)	Já houve experiências anteriores de TCE? Quais? Deram certo? Por quê?

Quadro 6 - Estrutura da entrevista

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

As falas dos agentes foram destacadas como citação direta, utilizando apenas o recuo de 4 cm, diferente das outras fontes citadas (como documentos oficiais, estudos e notícias), as quais seguiram as normas estabelecidas pela Agência Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Por meio do enfoque qualitativo, procuramos interpretar a estrutura do fenômeno relacionando os aspectos formais aos dados obtidos nas entrevistas, considerando também nossas interpretações feitas na análise dos documentos quanto durante os momentos de observação.

Assim, o texto de explanação dos dados empíricos segue uma sequência de forma que, na primeira parte, fiquem explicitado os aspectos geográficos e socioeconômicos que incidem na região em que é desenvolvida cada experiência, julgados como importantes a análise de forma a privilegiar aspectos que incidiram na sua constituição, apresentando os principais (ou o principal) agentes envolvidos nesse processo e o percurso histórico de criação; Posteriormente expomos aspectos inerentes à organização institucional, e isso implica analisar os documentos que legitimam cada experiência, a metodologia de trabalho, dentre outros; para, por fim, a partir da exploração das entrevistas e da observação direta, sob a postura analítica e de reconstrução dos sentidos, apresentar metodicamente o sentido da ação social em cada experiência estudada.

2 ARRANJOS ASSOCIATIVOS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA.

Nesta parte do trabalho desenvolvemos a revisão de literatura, realizada por meio da pesquisa bibliográfica a partir do levantamento dos trabalhos científicos relacionados ao tema de investigação e à estrutura da tese, além de outras publicações.

A revisão de literatura foi delimitada às pesquisas que trataram do tema referente aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, regime de colaboração, e demais temas que direta ou indiretamente problematizaram a cooperação federativa na educação. Constatada a incidência de consórcios públicos na empiria, incluímos na revisão alguns trabalhos sobre consórcios.

A pesquisa bibliográfica exigiu um verdadeiro trabalho de garimpo, pois o principal site indexador (oficial e obrigatório) que apresentaria as pesquisas realizadas nos programas de pós-graduação (Banco de Teses da Capes) encontra-se em reformulação, disponibilizando apenas os resumos dos trabalhos defendidos nos anos de 2011 e 2012. Isso demandou uma busca por fontes alternativas, as quais procuramos priorizar durante o percurso traçado para esta pesquisa.

Primeiro foi preciso traçar as fontes de consulta a serem utilizadas no levantamento e, posteriormente, procedermos à categorização dos trabalhos. Assim, o levantamento das fontes teve início com a consulta a um dos maiores e mais importantes portais indexadores de pesquisas, ou seja, o Banco de Teses do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBITC), vinculado ao Ministério de Ciência e de Tecnologia (MCT). Trata-se de um mecanismo de busca que integra todas as Bibliotecas Digitais de Teses e Dissertações (BDTD) das universidades brasileiras que utilizam o sistema BDTD do IBICT, o que limita a pesquisa às universidades que adotam o sistema de biblioteca digital do MCT.

Posteriormente, com os dados desse levantamento categorizados pelos termos do refinamento, realizamos a consulta ao Banco de Teses da Capes,

excluindo desse levantamento as universidades que contam com o sistema BDTD.

No segundo momento, expandimos a análise a outras produções que tratam do tema, por isso, a primeira parte desta pesquisa bibliográfica é resultante do levantamento e da análise dos trabalhos de mestrado e doutorado para, posteriormente, apresentarmos artigos que trataram especificamente do tema, disponibilizados no site indexador Scielo.

2.1 ARRANJOS ASSOCIATIVOS EDUCACIONAIS NAS PESQUISAS DE MESTRADO E DOUTORADO

No primeiro momento, com intuito de averiguar as produções que trataram do tema de forma mais específica, procedemos ao levantamento dos trabalhos utilizando os termos “Arranjos de desenvolvimento da educação”, expandindo para “arranjos cooperativos” e “arranjos territoriais”. No portal do BDTD encontramos apenas duas pesquisas (uma de mestrado e outra de doutorado), não apresentando resultados o Banco de teses da CAPES.

Como são experiências recentes, é até compreensível a escassez de pesquisas sobre os arranjos territoriais na educação, tal como proposto nos trabalhos encontrados, conforme verificamos no título.

Autor/Instituição/Nível/Ano	Título
João Ernesto Nicoleti UNESP/Araraquara 2014	Arranjos de Desenvolvimento da Educação: Uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação.
Lívia Galvani de Barros Cruz. FGV, 2014	Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira.

Quadro 7 - Pesquisas sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação
Fonte: Dados primários da pesquisa (2014)

A tese de Nicoleti (2014) objetivou investigar os arranjos de desenvolvimento da educação, priorizando como campo empírico o Arranjo de

Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo (ADENESP), na região de Votuporanga. Este pesquisador realizou o trabalho em três etapas, tratando primeiramente dos aspectos históricos e institucionais das experiências de consórcios, abordando-os como uma das mais variadas formas de associação entre entes federados; na segunda etapa o autor desenvolveu um estudo do Parecer CNE/CEB nº 9/2011, que trata dos arranjos de desenvolvimento da educação, para, finalmente, examinar a experiência do ADE do Noroeste do Estado de São Paulo, partindo da análise documental, com estudo dos Relatórios Gerais. O trabalho conclui com a afirmação de que a organização dos municípios com proximidade territorial e características comuns em arranjos educativos pode ser uma alternativa para desenvolver políticas educacionais para os municípios participantes, em prol do desenvolvimento da educação.

No mesmo sentido, mas por outra abordagem, a dissertação de Cruz (2014) afirma que essas experiências objetivam contribuir para o avanço da qualidade na educação pensada sob novas estratégias e gestão. A autora pesquisou algumas experiências nacionais de arranjos territoriais colaborativos na educação, como o estudo de caso nas diferentes experiências (Território Chapada Diamantina, na Bahia, Arranjo Noroeste Paulista, em São Paulo, Arranjo Estrada de Ferro Carajás, no Maranhão e dois consórcios do Sudoeste paulista).

Analisando a discussão do federalismo e a ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental, Cruz (2014) trouxe para o debate os conceitos de governança de múltiplos níveis, das formas de cooperação e do conceito de território a partir do aporte teórico da geografia. Também procurou identificar as possibilidades e limites desse tipo de experiência para a melhoria do ensino e aprendizagem das escolas públicas municipais, no intuito de pensar alternativas de colaboração entre todos os atores envolvidos com a educação pública.

As referidas pesquisas apresentam as experiências de arranjos na educação como uma alternativa capaz de fortalecer o regime de colaboração, sem

contudo, problematizar as questões em torno do tema, dentre elas a necessidade de regulamentação da cooperação por Lei Complementar, da capacidade institucional dos municípios e das experiências de arranjos, do papel da União, bem como dos estados, enfim, do cenário jurídico, político e conceitual sobre o tema, que envolve disputas, discursos e tendências heterogêneas e até conflitantes em torno das questões postas à cooperação intergovernamental na educação.

Assim, procuramos então analisar como essas questões são tratadas nas pesquisas que, de alguma forma, abordam o regime de colaboração (seção 2.1.1), o associativismo territorial tratados como arranjos cooperativos (2.1.2) e os consórcios como instrumento da gestão associada dos serviços públicos (seção 2.1.3).

2.1.1 Regime de colaboração nas pesquisas de mestrado e doutorado

Como tema recente, dependente não só de iniciativas jurídica e política, mas também de definição conceitual, o “regime de colaboração” para a educação tem se conformado como demanda das agendas de pesquisa. Essa constatação é confirmada pela quantidade de trabalhos encontrados na BDTD (registro de 38 pesquisas), e no banco de teses da CAPES (26 registros, dos quais 9 já estavam na BDTD, ou seja, 17 pesquisas), totalizando 55 pesquisas.

Durante a leitura desses estudos, constatamos que nenhum deles relacionam o tema “regime de colaboração” a arranjos associativos. Há diferentes abordagens sobre o tema, com diferentes concepções acerca do instituto da colaboração, mas percebemos dois aspectos de análise básicas quanto ao tema: a) pesquisas que não problematizam o regime de colaboração, apresentando-o como algo já estabelecido pelas ações, programas e políticas públicas; b) pesquisas que o problematizam, considerando ou avaliando esse instituto como algo a ser instituído, formalizado, melhorado ou opera-

cionalizado, incidindo essa perspectiva na maior parte dos trabalhos, conforme apresentamos no Gráfico 1:

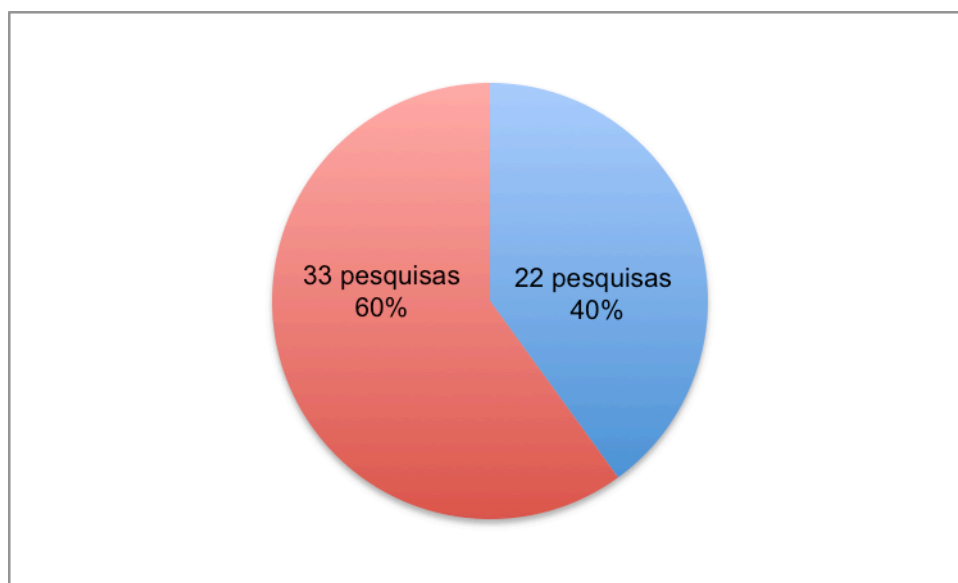


Gráfico 1 - Percentual de pesquisas conforme foco analítico

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Das 22 pesquisas que não problematizam a questão do regime de colaboração, quatro tratam das relações entre o governo do Estado com os municípios (CORDEIRO, 2012; FERNANDES, 2012; BARBOSA 2006; SARI, 2009), quatro abordam ações relativas aos Planos – PDE e PAR (BORGES, 2012; MAFASSIOLI, 2010; MARTINS, 2012; SIQUEIRA, 2012) e 14 abordam relações intergovernamentais de parceria (NOGUEIRA, 2009; SOUZA, 2013) ou ações em políticas específicas, como para formação dos profissionais da educação (FREITAS, 2012; NASCIMENTO, 2012; MELO, 2013; SOUSA, 2010; RAMOS, 2013, VIEIRA, 2011), alfabetização (ALVES, 1990), educação indígena (SOUSA, 2013), financiamento (PEREIRA, 2012), programas específicos como o E-TEC (UIDA, 2012) e saúde na escola (VIEIRA, 2013) ou parcerias com outras instituições como UNDIME (MALHEIROS, 2006).

Das 33 pesquisas que problematizam o tema, considerando ou avaliando o regime de colaboração como algo a ser instituído, formalizado, melhorado ou operacionalizado, 1 pesquisa aborda especificamente a conceituação desse instituto (LECLERC, 2007), 7 tratam das relações intergovernamentais entre

os entes para ações pontuais como municipalização, criação de sistemas de ensino e mecanismos de gestão, ou a relação intergovernamental para garantia do direito à educação (BORGES, 2014; BRITO, 2012; CÔRTEZ, 2013; PISSAIA, 2011; RAIC, 2009; VIEGAS, 2003; SEGATTO, 2015) e 5 tratam dos aspectos normativos (GROSSI Jr, 2011; CASSINI, 2011), do financiamento e autonomia dos entes (DUARTE, 2003; JESUS, 2011; MARTINS, 2009).

A maior parte das pesquisas tratam de assuntos mais específicos como avaliação e responsabilização, carreira, formação e valorização docente, ou programas e políticas específicas como os Planos – PME, PDE e PAR, a Educação de Jovens e Adultos – EJA, entre outros.

Nesta revisão, priorizamos a análise de trabalhos que tratam da conceituação do regime de colaboração, e que problematizam a questão da regulamentação/definição, mais especificamente os de Leclerc (2007), Grossi Júnior (2011), Côrtes (2013), Borges (2014), Segato (2015), Jesus (2011) e Alves (2013).

A pesquisa que trata especificamente da conceituação do regime de colaboração é de Gesuína de Fátima Elias Leclerc que, em sua tese de doutoramento defendida no ano de 2007, na Universidade Federal da Paraíba, intitulada "O conceito normativo do Regime de Colaboração enquanto construção do espaço público de direitos: mediações na interlocução institucional do percurso do Prof. Dr. Neroaldo Pontes Azevedo", apresenta como objeto de estudo a interlocução institucional que viabiliza o regime de colaboração entre as esferas de governo: dispositivo constitucional visado para organizar e desenvolver os Sistemas Federal, Distrital, Estaduais e Municipais de Ensino.

Segundo Leclerc (2007), os aspectos macroestruturais que pesam sobre a definição das políticas públicas não são subestimados, mas o recorte de abordagem incide sobre a atuação contraditória e conflituosa de um número restrito de pessoas que intervêm na proposição e na gestão das políticas

públicas educacionais. A indefinição do regime de colaboração é tratada sob a temática da construção e da ampliação do espaço público de direitos, como uma interface da política educacional em sua relação indissociável com a vida política. Os resultados da investigação apontam o regime de colaboração como um mecanismo de regulação recíproca do desempenho das competências comuns e concorrentes entre as esferas de governo, sustentado pela interlocução institucional.

Assim, constrói uma definição de regime de colaboração considerando a interlocução institucional, mas, apesar de utilizar a Constituição Federal para argumentar em favor do tema (conforme a metodologia adotada), não utiliza os aspectos históricos e estruturantes da forma de Estado brasileiro (federalismo cooperativo) na construção dos conceitos.

Dentre as pesquisas que abordam a regulamentação ou definição do regime de colaboração está a dissertação de Geraldo Grossi Junior, defendida em 2011, na UFMT, sob o título “O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira”. O autor aborda as tentativas de implantação do regime de colaboração promovidas pelos órgãos normativos da Educação Brasileira, com análise dos aspectos históricos e teóricos sobre o tema e as dificuldades para o estabelecimento do Regime de Colaboração. Partindo da hipótese de que o Regime de Colaboração ainda não conseguiu ser estruturado nas relações entre os sistemas de ensino, o estudo indica que a falta de clareza sobre o regime de colaboração impediu que ele fosse operacionalizado. Como resultado, Grossi Junior (2011) constata que a expectativa de regulamentação do regime de colaboração por Lei Complementar tem proporcionado aos órgãos normativos dos sistemas certa letargia, o que tem resultado nas poucas experiências de ações para o exercício do Regime de Colaboração.

Também nessa perspectiva, Lara Barbosa Quadros Côrtes, em sua tese desenvolvida no curso de doutorado em Direito da USP (2013), trata da indefinição normativa do regime de colaboração ao abordar os aspectos normativos do Estado brasileiro em matéria de educação básica, levando em

consideração a contribuição que esse instituto pode trazer para a promoção da igualdade na educação entre os entes federados. Segundo autora, é objetivo das normas de cooperação a promoção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional em relação às matérias de competência comum entre os entes federados, dentre elas a educação.

Afirma que devido à essa indefinição, o regime de colaboração que serviria de instrumento para a organização dos sistemas de ensino, pautado pela articulação do sistema nacional da educação, tem tomado a função de apoiar práticas informais em lugar de institucionaliza-la formalmente.

A autora fez um estudo comparado entre os Estados federativos do Brasil e México, com o objetivo de compreender a proteção constitucional conferida ao direito à educação, da igualdade e do modo de distribuição das competências na área da educação básica, com análise da aplicação das receitas e comparação de mecanismos de compensação e colaboração existentes nos ordenamentos jurídicos. Conclui a pesquisa com a afirmação de que cada Estado tem uma forma específica de proteger o direito à educação, e as semelhanças e diferenças apontadas pela pesquisa contribuem para melhor compreensão do modelo de federalismo cooperativo brasileiro.

Já a tese de Catarina Ianni Segatto (2015), sob o título “O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental”, objetivou compreender especificamente o papel dos estados nas relações intergovernamentais no Brasil. A autora procurou analisar a possibilidade de os estados desenvolverem o papel de coordenação com a finalidade de reduzir diversidades, principalmente, desigualdades socioeconômicas e institucionais. Toma como campo analítico a área da Educação, justificando a escolha pelo imperativo constitucional da colaboração e do compartilhamento da competência, e parte da constatação de que há grandes diversidades na trajetória da política educacional e na sua oferta, bem como na cooperação

intergovernamental, na medida em que o regime de colaboração nunca foi regulamentado.

A autora analisou a trajetória da política educacional, o Sistema Nacional de Educação, as relações entre estados e municípios e os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação e nos resultados educacionais em quatro estados (Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo). Conclui apontando a existência de diferentes modelos de cooperação intergovernamental, porém, considera o caso cearense como de relação de coordenação estadual.

Analisando as características históricas e práticas da vinculação ou subvinculação de verbas na política de fundos no financiamento da educação básica, Wellington Ferreira de Jesus (2011), em sua tese intitulada “A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas”, verificou que essa política representa um mecanismo que permitiu melhorar a gestão, bem como, o controle social da educação.

Analisando e comparando a constituição histórica dos fundos (Fundef e Fundeb), o autor constatou que o Fundef criado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi limitado pelas reformas e ajustes estruturais, com focalização da política que privilegiou o ensino fundamental. Já com o Fundeb, criado na gestão do presidente Luís Ignácio Lula da Silva, houve ampliação da população escolar atendida a partir da inclusão da educação básica, mas que porém, segundo avaliação do autor, a política de fundos é insuficiente para atender às necessidades da educação, pois avança quanto aos aspectos estruturantes e necessários ao setor educacional, a exemplo da complementação da União, do valor aluno/ano, dentre outros fatores.

O autor aponta que a falta de regulamentação do regime de colaboração, permanece, sendo fator de sobrecarga aos municípios com relação à competência educacional, e conclui indicando fatores que poderão resultar em avanços na dinâmica do financiamento, dentre eles: a existência de um

efetivo regime de colaboração; o estabelecimento do custo-aluno-qualidade; a participação da sociedade nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social; a presença da representação do Ministério Público, bem como a efetiva valorização do magistério.

No mesmo sentido, Cândida Maria Santos Daltro Alves (2013), em sua tese intitulada “A implementação da política pública de educação infantil: entre o proposto e o existente”, ao analisar a implementação das políticas públicas voltadas à educação infantil no município de Ilhéus (período entre 2006 e 2012), constatou que a proposta do governo federal não condiz com o que é desenvolvido pelo governo municipal.

Alves (2013) argumenta que esse fato pode ser reflexo da falta de clareza quanto ao significado do regime de colaboração, via regulamentação. Considera que as ações justificadas pela colaboração são pautadas pelo discurso e pela boa vontade dos governantes. Dentre os resultados do seu estudo, ele constata as contradições entre a política proposta e a praticada, que repercute no esvaziamento de sentido e desarticulação de proposta que a consolide como política para a educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica.

Nenhuma das pesquisas que abordam especificamente o regime de colaboração - tanto as que consideram haver regulamentação, definição ou operacionalização desse instituto, quanto as que argumentam tratar de algo ainda não definido ou ineficaz – aprofunda a análise sobre os aspectos teóricos dos arranjos territoriais. Por isso, incluímos esse tema na revisão trabalhos que tratam de arranjos cooperativos no federalismo, como se verifica a seguir.

2.1.2 Associativismo territorial: os arranjos cooperativos

O associativismo territorial tem se constituído como tema relevante nas pesquisas, incidindo com maior ênfase nos trabalhos sobre os consórcios

públicos. Nesta seção priorizamos trabalhos que abordaram o tema do associativismo territorial voltado para a cooperação intergovernamental na implementação de políticas de competência comum, como no caso da educação.

Dada a escassez de pesquisas voltadas para essa linha de análise, destacamos as duas (únicas) encontradas tanto no Banco de Teses da Capes, quanto na BDTD:

Autor/Instituição/Nível/Ano	Título
Georgia Carapetkov do Nascimento Tese. FGV, 2010	O que diferencia os desiguais na federação brasileira?: políticas públicas e ação coletiva no semi-árido da Paraíba.
Cristina Sydow Tese. FGV, 2012	Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas.

Quadro 8 - Pesquisas sobre associativismo territorial nas políticas de competência comum.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2014)

Essas pesquisas foram desenvolvidas no programa de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas, assim como a dissertação de Cruz (2014) apresentada no início desta revisão, por isso, consideramos uma instituição que tem contribuído com importantes produções (tanto teórica quanto técnica) sobre a problemática federativa da coordenação, cooperação e colaboração, nas diferentes formas de articulação que tem incidido nas diversas políticas e ações desenvolvidas no Brasil.

Dentre essas contribuições, em termos de produção acadêmica, está a tese de Georgia Carapetkov do Nascimento (2010) que sob título “O que diferencia os desiguais na federação brasileira?: políticas públicas e ação coletiva no semiárido da Paraíba”, analisou a condição de desigualdade dos municípios com ênfase nas políticas públicas descentralizadas e nas mudanças institucionais pós Constituição de 1988.

O percurso analítico do trabalho abordou aspectos do federalismo e da cooperação intergovernamental, considerando imprescindíveis à implementação de políticas com responsabilidades compartilhadas entre os entes federados. Toma como exemplo empírico quatro cidades do semi-árido paraibano, com análise das ações, políticas e programas como o Bolsa Família, políticas governamentais de saúde e educação, a capacidade governamental (política e burocrática) e o associativismo. Considerando o que chamou de “condições institucionais da pobreza e desigualdade” na região, Nascimento (2010) conclui o trabalho enfatizando a importância do aprimoramento da cooperação entre as esferas de governo, com incentivos em prol das iniciativas associativas tanto governamentais quanto da sociedade civil. Enquanto o trabalho deste autor abordou questões postas ao associativismo horizontal, a tese de Cristina Sydow (2012) problematizou o papel dos estados no campo das políticas públicas, com ênfase na sua capacidade de articulação.

Com o título “Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas”, a tese mostra a ampliação e especialização do papel dos estados nas funções relativas à infraestrutura e ao desenvolvimento regional, contraposto às indefinições quanto ao seu papel no desenvolvimento de políticas públicas para sistemas de *welfare state*, com participação restrita quanto à formulação e execução de políticas nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação.

Assim, no campo do desenvolvimento econômico, os estados têm assumido uma gama de ações para formulação, execução e implementação de políticas que envolvem articulação com os demais entes da federação, o setor privado e sociedade civil, com novas arquiteturas socioinstitucionais para a criação, desenvolvimento e manutenção de instrumentos de apoio à economia, a exemplo dos APL. Dessa forma, Sydow (2012) tomou como objeto de análise os APLs, considerando-os como importantes instrumentos utilizados pelos estados para o desenvolvimento regional. Suas conclusões apontaram que, diferentemente da indefinição do papel dos estados nas

políticas sociais, estes são protagonistas na atuação e articulação com os APLs, com relações intergovernamentais que demarcam maior cooperação federativa.

2.1.3 Consórcio como instrumento à gestão associada dos serviços públicos

Ao contrário da escassez de pesquisas que associam o regime de colaboração aos arranjos associativos para promoção da cooperação, o tema dos consórcios tem uma produção densa e extensa, sob diferentes enfoques e abordagens.

Como forma de reduzir os resultados no levantamento das fontes, utilizamos na pesquisa o termo “consórcios AND municípios”. No portal do BDTD encontramos um quantitativo de 180 pesquisas¹³, e no Banco de teses da Capes o total de 24 pesquisas¹⁴ realizadas sobre o tema, totalizando 204 trabalhos. Ao analisarmos os resumos desses trabalhos verificamos que a maior parte das pesquisas trata de temas distintos à nossa proposta de análise (a exemplo de trabalhos que abordam o uso consorciado da terra, plantio e produção agrícola) e, por isso, foram excluídos do levantamento. Assim, para o refinamento consideramos o tema dos consórcios a partir das relações intergovernamentais para a cooperação, o que reduziu para um total de 63 trabalhos disponibilizados no BDTD e 10 no Banco de teses da CAPES, conforme o quadro:

¹³ Cabe ressaltar que muitas pesquisas apresentadas no site indexador estavam duplicadas, o que torna esse dado inconsistente.

¹⁴ Dado que também é inconsistente devido ao site indexador estar em fase de reformulação, disponibilizando apenas os resumos das pesquisas defendidas nos anos de 2010 e 2011, que aos poucos estão sendo lançados no sistema.

TERMOS BUSCA	FONTE DE CONSULTA	QUANTIDADE DE PESQUISAS POR INSTITUIÇÃO	TOTAL
consórcios AND municípios	Banco de teses BDTD	USP (8)	63
		UNESP (6)	
		UNB (5) UERJ(5) UFRN(5) UFSC (5)	
		UFPE(4) UFRGS(4)	
		FGV (4) UNICAMP (3)	
		UEL(2) UFSCAR(2) FJP (2), UFBA (2)	
		METODISTA (1), PUC/RIO (1), UCB(1) IPM (1) UFMA(1) UNIVATES(1)	
	Banco de teses CAPES	UEA(2), UNIARA(1), ITEP(1), UFMG(1), UNISC(1), UNISINOS(1), UNIVALI(1), UFMS(1), UFPE(1)	10

Quadro 9 - Levantamento de teses e dissertações sobre os consórcios.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Percebemos uma demarcada divisão dos trabalhos por áreas, políticas e temas específicos, o que nos ajudar a categorizar as pesquisas conforme o Quadro a seguir:

FONTE	INSTITUIÇÃO	TEMA
Banco de teses BDTD	USP	1 consórcio para sinalização urbana; 1 Consórcio federalismo; 4 Resíduos sólidos; 1 Saúde; 1 Política de arquivo;
	UNESP	3 Resíduos sólidos, 2 turismo.
	UFSC	3 Resíduos sólidos; 1 saúde; 1 desenvolvimento.
	UNB	2 - Consórcio federalismo; 2 - gestão ambiental; 1 Resíduos sólidos.
	UERJ	1 Consórcio federalismo; 1 Desenvolvimento (local e regional); 1 saúde, 2 resíduos sólidos.
	UFRN	1 Gestão metropolitana; 1 Juventude rural; 1 Cons. e federalismo; 1 ed. Distancia; 1 turismo.
	UFPE	2 Resíduos sólidos; 1 Gestão metropolitana; 1 Saúde
	UFRGS	1 segurança alimentar; 1 Saúde; 1 Rochas ornamentais; 1 educação distância.
	FGV	1 Saúde; 2 consórcio federalismo; 1 resíduos sólidos.

	UNICAMP	1 Consórcio federalismo; 1 Bacias hidrográficas; 1 Desenvolvimento
	UEL	1 Saúde; 1 Bacias Hidrográficas
	UFSCAR	2 resíduos sólidos
	FJP	2 Consórcio federalismo;
	UFBA	1 Segurança alimentar; 1 Saúde
	METODISTA	1 Consórcio saúde
	PUC/RIO	1 Consórcio federalismo
	UCB	1 Consórcio federalismo
	UNIVATES	1 Resíduos sólidos
	IPM	1 Consórcio federalismo
	UFMA	1 Desenvolvimento (local e regional)
Banco de teses CAPES	UEA	2 Gestão ambiental
	UNIARA	1 Desenvolvimento (local e regional)
	ITEP	1 Resíduos sólidos
	UFMG	1 Consórcio federalismo
	UNISC	1 Desenvolvimento (local e regional)
	UNISINOS	1 Consórcio e federalismo.
	UFPE	1 Consórcio e federalismo
	UNIVALI	1 Resíduos sólidos
	UFMS	1 CONSADS

Quadro 10 - Quantitativo de trabalhos por subtema

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

A maior parte dos trabalhos (76%) é sobre a análise de consórcios para a gestão dos resíduos sólidos, consórcios de saúde, de desenvolvimento (local e regional), de gestão ambiental e alguns sobre a análise dos aspectos teóricos dos consórcios no federalismo.

Devido à extensa quantidade de trabalhos, resolvemos limitar a descrição apenas àquele que apresentam pontos convergentes com nossa pesquisa, e importantes para compreensão do tema.

Iniciamos com as principais ideias inseridas nas pesquisas que priorizaram os aspectos teóricos, de formação e gestão dos consórcios, como a dissertada por Alex Fabiane Teixeira (2014), que considerou como causa ao fenômeno do associativismo as novas atribuições assumidas pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988, tornando-os responsáveis por novas demandas sociais mas sem a devida destinação de

recursos públicos. Segundo Teixeira (2014), o associativismo surgiu nesse cenário como solução para a competição existente entre os níveis de governo que, além otimizar a gestão no processo de implementação das políticas públicas, possibilita ganhos tanto para o cidadão quanto para a própria administração pública. Como marcos institucionais desse fenômeno, o autor aponta o Estatuto das Cidades, de 2001, e a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, considerando a lei dos consórcios públicos como institucionalização e estabilidade dessa forma de associativismo.

Nesse mesmo sentido, Mariana Gonçalves do Prado (2011) apontou em seu estudo que apesar de o Município ter alçado ao status de ente federativo na Constituição de 1998, não teve o mesmo êxito quanto ao aspecto relativo à autonomia financeira. Assim, assinala o associativismo como uma forma de gestão vantajosa aos municípios, que podem atuar em conjunto e gerir melhor os escassos recursos. Esta autora ratifica a importância do associativismo, seja sob a forma de regiões metropolitanas ou microrregiões, ou mesmo os consórcios intermunicipais.

Segundo Tatiana Cordeiro Guimarães (2010), as novas formas de gestão surgiram no campo municipal objetivando fortalecer a gestão associada de serviços públicos, permitindo aos municípios o cumprimento de suas obrigações constitucionais, consideradas inviáveis de serem cumpridas de forma isolada. A autora argumenta que o marco desse fenômeno está na EC n. 19/98, que alterou o art. 241 da CF/88, inserindo a prescrição da gestão associada por meio dos consórcios e convênios, partindo desse contexto a edição da lei dos consórcios públicos, mas, considera que apesar de ser um importante mecanismo de gestão intergovernamental, aponta como uma experiência de aplicação ainda muito incipiente.

Assim, como abordado por Patrícia Laczynski (2012), no Brasil, os consórcios são arranjos de gestão em prol da cooperação intermunicipal, institucionalizados antes mesmo da legislação criada (Lei 11.107/05), ou seja, uma figura interorganizacional consolidada. Laczynski (2012) considera como um instrumento capaz de consolidar a equidade por meio da implementação

de políticas “quase-redistributivas”, por considerar suas ações como benéficas a um grupo muito grande da sociedade, sob o custo de toda uma região. A autora pondera para a necessidade de uma maior maturidade dos dirigentes municipais quanto a esse tipo de governança, com a necessária indução dos governos federal ou estadual. Isso porque, conforme apontou Selma Sousa Pires (2014), os consórcios são um tipo de arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, que reduz consideravelmente os custos dos serviços públicos quando executados de forma conjunta. A autora enfatizou a questão do custo dos serviços com objetivos comuns, e a necessidade de somar parcerias a fim de institucionalizar formas de cooperação e integração que facilite a descentralização política, reduzindo custos e atendendo às demandas locais.

Para Angelo Marcos Queiroz Prates (2012), os consórcios intermunicipais são um importante instrumento de política pública para o desenvolvimento econômico e melhorias no sistema de saúde, saneamento, meio ambiente, entre outros. A principal vantagem que o consorciamento pode oferecer aos entes municipais reside na obtenção de escalas tanto no que tange a recursos financeiros como de material. O autor constatou que mais de 80% dos municípios fazem parte de alguma modalidade de consorciamento intermunicipal, e essa formação segue uma lógica econômica e social, concentrada em municípios de baixa população e baixo dinamismo econômico, incidindo mais nos municípios que tem entre 5 e 20 mil habitantes. Prates (2012) considera que o regime jurídico adotado a partir das novas regulamentações (Lei nº 11.107/2005 e Decreto Federal nº 6.017/2007) resultou em maior garantia para sua funcionalidade, traduzindo os consórcios como uma política pública com fortes possibilidades de melhoria para a prestação local de serviços públicos.

Paula Ravanelli Losada (2008) define o consórcio público como um instrumento do federalismo cooperativo democrático; uma forma de dar maior institucionalidade à cooperação e articulação entre as três esferas de governo. Nesse sentido, considera a Lei dos Consórcios Públicos um

instrumento de reforma do Estado voltado para o fortalecimento da Federação brasileira quanto à estrutura e engenharia institucional, sendo um mecanismo de repactuação e cooperação intergovernamental nas diversas escalas territoriais que abrange uma grande diversidade de políticas públicas.

A indução estatal na formação dos arranjos cooperativos é destacada na pesquisa de Jamir Calili Ribeiro (2009), que enfatiza a importância da manutenção de um agente externo coordenador que incentive e permita o desenvolvimento do arranjo e a necessidade de adequá-lo à heterogeneidade dos atores envolvidos.

Também considerando os atores envolvidos, Eduardo de Lima Caldas (2008) enfatiza em sua tese que a criação dos Consórcios Intermunicipais depende de dinâmicas locais, com destaque para dois fatores: a presença do agente empreendedor e a identificação de uma “janela de oportunidades”. Conclui que os Consórcios Intermunicipais resultam das formas peculiares de como se articulam os interesses locais em torno de determinado setor de políticas públicas.

Kelsiane de Medeiros Lima (2010) argumenta que, por serem considerados instrumentos da cooperação federativa, os consórcios poderiam se mostrar suficientes para fazer frente às complexidades federativas, contribuindo para suprir a lacuna da cooperação existente na estrutura da federação. Pondera também que a cooperação só alcançará a eficiência almejada a partir da instituição das bases de decisão, e não apenas gestão, difundida por sujeitos autônomos que, ao lado do poder público, desenvolve estratégias de participação democrática como forma de compartilhamento de decisões.

Percebemos que as pesquisas apontam para respostas à problemática da cooperação, enfatizadas pelas experiências dos consórcios não só como mecanismo de gestão como também de decisão conjunta, constituído como instrumento da administração pública. Essa perspectiva nos remete ao trabalho de Rodrigo Machado Correa (2011) que aponta os consórcios públicos como uma estratégia operacional de gestão organizacional baseada

na concentração e compartilhamento de serviços em uma única unidade física, ou seja, uma modalidade de Centro de Serviço Compartilhado (CSC).

Trata-se de um instrumento organizacional de compartilhamento de serviços que tem dentre as suas finalidades a economia de escala, a redução de atividades duplicadas e a consequente otimização de recursos, uma espécie de mecanismo da administração pública voltado para a eficiência e eficácia no uso dos recursos, direcionado pelos novos preceitos internacionais da gestão pública, via estrutura da *New Public Management* (NPM). Correa (2011) destaca que apesar de os gestores não terem conhecimento da nomenclatura do “CSC” nas experiências pesquisadas, reconhecem a utilidade do compartilhamento na gestão e execução dos serviços públicos, concluindo que o consorciamento é uma ferramenta eficaz na otimização do uso dos recursos.

Praticamente todos os trabalhos analisados abordam, em algum momento da pesquisa, os aspectos da competição e a complexidade federativa no contexto do federalismo cooperativo instituído pela Carta Constitucional. Na conjuntura dos consórcios públicos, há de se destacar a observação feita por Hamilton Broglia Feitosa de Lacerda (2010), indicando que, mesmo no contexto de disputa entre os atores políticos na luta por seus interesses, é comprovada a possibilidade de se alcançar uma relação entre Estado e Sociedade em que o interesse público prevaleça.

Já de forma mais específica, analisando a gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU), Isadora Vilela de Camargo (2014) considerou tratar de um tema que representa grande desafio às administrações municipais. Para entender do assunto, é preciso compreender como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) se encontra no âmbito legal. No Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída pela Lei nº 12.305/2010, e passou a ser uma referência para as políticas públicas locais. Segundo Márcio José Celeri (2012), a normativa constituiu uma forte articulação institucional envolvendo os três entes federados - União, estados e municípios -, o setor produtivo e a sociedade civil na busca de soluções para

os graves problemas causados pelos resíduos, ou seja, um forte instrumento articulador não só para os entes federados, como também, toda sociedade, principalmente do setor produtivo.

Em resumo, trata-se de uma política para prestação dos serviços de caráter regional, que ocorre em um contexto em que parcela significativa dos Municípios brasileiros não possuem, isoladamente, condições econômicas de proporcionar a sustentabilidade dos serviços (BORELLI, 2010).

Isso porque as pesquisas comprovam que as formas consorciativas para resolver os problemas dos seus resíduos sólidos urbanos têm demonstrado mais eficácia quando comparadas à atuação individual (Moraes, 2013), ou seja, quantitativamente o consórcio é mais eficiente do que a solução isolada para cada município (NARUO, 2003).

É consenso tanto na área acadêmica quanto entre técnicos das áreas de saneamento, que a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos é uma solução eficiente e eficaz, sendo os Consórcios de Desenvolvimento Intermunicipal considerados instrumentos viabilizadores do modelo (FARIAS FILHO, 2007), que resulta em redução significativamente dos custos de instalação e ampliação do acesso a esses serviços (GUIMARÃES, 2010). Mas, o contexto de soluções consorciadas que os estados brasileiros estão tentando viabilizar apresenta muitos desafios, dentre eles o equacionamento de conflitos de interesses em prol de um melhor gerenciamento, de forma a atenuar as divergências político-partidárias para que as tomadas de decisões sejam baseadas principalmente em questões técnicas e administrativas, conforme apontou a pesquisa de Ferreira (2011).

Outras dificuldades inerentes a esse tipo de consórcio destacadas nos estudos revisados envolvem o sistema de decisão, operacionalização e informação (SILVEIRA, 2008), essenciais para a continuidade e sustentabilidade dos serviços públicos (RIBEIRO, 2004).

Os consórcios de saúde surgem como alternativa de um arranjo institucional que utiliza parcerias entre municípios para oferecer serviços de saúde mais especializados, quando municípios isoladamente não apresentam condições de atender suas próprias demandas locais. Os consórcios de saúde também apresentam fragilidades que dificultam a sua sustentabilidade.

Ana Virginia Figueiredo Rocha (2004) analisou essas fragilidades, pesquisando os problemas mais frequentemente encontrados nos consórcios, com o objetivo de sinalizar as situações em que esses arranjos são favoráveis e sugerir outra forma de regionalização da saúde em complemento à municipalização. É necessário destacar que em 2004 ainda não existia a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos, e o formato de consórcio que existia era o administrativo, regulamentado pelo Código Civil. A autora constatou que os consórcios realmente resultam em ganho de eficiência, porém, algumas dificuldades eram visíveis. Dentre essas dificuldades estava o fato de o consórcio ter que se constituir como pessoa jurídica para assumir compromissos, ou autorizar um município a atuar em nome do consórcio, e isso trazia insegurança, riscos e dificuldades por se tratar de mais uma instância a ser fiscalizada, com dificuldade de se instituir incentivos e punições para manter a sustentabilidade desse tipo de associação.

Conforme apontou a pesquisa de Antônio Alves Rodrigues (2003), por não haver uma legislação específica para composição de consórcios públicos, os consórcios na área da saúde se constituíram historicamente como estruturas formatadas de forma linear e plenamente espontânea, ou devido à interação dos personagens a nível municipal, totalmente induzida, quando, então, a capacidade de coerção exercida pela União é suficiente para induzir os Municípios a adotarem uma postura de compartilhamento dos recursos a nível regional. Ainda, segundo Rodrigues (2003), o que interfere na formatação de uma estrutura de cooperação são algumas variáveis tais como as externalidades, a motivação e incentivos, as instituições e suas alterações, a capacidade de coordenação e de solubilidade da assimetria informacional, entre outras.

Os Consórcios de Saúde evoluíram de coadjuvantes a ator social principal na prestação de serviços de saúde no país, quando assumiram a responsabilidade de atendimento das especialidades no Estado (OLIVEIRA, 2011), e pode ser representada como uma ferramenta de gestão importante na integralidade e universalidade do acesso ao cuidado. Mas, como apontou Fábio Luiz Quandt (2012), é preciso considerar que se trata de concepção que não se debruça sobre os enfrentamentos do contexto neoliberal, no contexto de influência do modelo de capitalismo, orientando o sistema e fragilizando o provimento de serviços, assim como o controle do Estado no campo da saúde.

Além disso, estudos constataram que o modelo de Consórcio Intermunicipal de Saúde, apesar de ser um dos caminhos viáveis para potencializar e organizar a assistência médica especializada, necessita ser utilizado com critérios e planejamento. Essa afirmação é defendida por Sônia Cristina Stefano Nicolettov (2012), após analisar a fila de espera por tratamento especializado, e as incongruências entre a programação da oferta de consultas e exames. Segundo esta autora, um simples sistema de planejamento no âmbito da saúde seria suficiente para potencializar a assistência médica nos consórcios de saúde.

As pesquisas elencadas indicam que existe uma busca por novos modelos de governança objetivando maior cooperação entre os entes locais, já que muitos problemas são de características e competência comum, porém, o que se observa como problema agravante é a questão da continuidade dessas ações.

Para Marco Aurélio de Lima e Myrrha (2010), isso se deve pelo fato de os governos estaduais terem dificuldade em atuar como agentes na implementação das ações de planejamento, o que resulta na descontinuidade de programas de governos anteriores, e na não consolidação de instância de governança local.

Aliar as associações de municípios aos consórcios intermunicipais é um passo importante para o início do processo de gestão territorial microrregional. Nessa mesma perspectiva, Pires (2014) afirma que é possível apoiar o desenvolvimento de baixo para cima, tendo a região como unidade de planejamento e execução de ações.

Porém, é preciso ressaltar que existe uma crise no planejamento regional, com conseqüente ausência de arranjos de gestão do território que atendam às especificidades do pacto federativo brasileiro (Carneiro, 2014). Considerando obsoleto o modelo das Regiões Metropolitanas, Carneiro (2014) postula que a saída encontrada nesse tipo de gestão tem incidido nas experiências dos consórcios, sem haver, contudo, uma avaliação da eficiência desse instrumento para a gestão metropolitana.

Para Marçal (2006), isso não ocorre na gestão ambiental, pois os consórcios são apontados como uma ferramenta importante para minimizar os problemas de carência de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros, sobretudo nos municípios menores, propiciando a institucionalização da gestão do meio ambiente local e aplicação de seus instrumentos, como o licenciamento e a fiscalização ambiental. Trata-se, assim, de um meio de articulação entre as políticas ambientais desenvolvidas no nível federal, estadual e municipal.

Da mesma forma, os consórcios Intermunicipais das bacias hidrográficas são considerados instrumentos importantes no planejamento articulado entre as municipalidades, que têm se difundido nas experiências de gestão cooperada (GUIMARÃES, 2014). Isso porque a gestão dos recursos hídricos no Brasil passou por uma reestruturação ocasionada pela organização de novos arranjos institucionais, tomando os municípios como principais articuladores (OJIMA, 2003). Assim, o Consórcio é considerado como parte do processo de transformação do Estado frente à crise do pacto federativo e do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil.

Porém, como apontou Carvalho (2007), a questão dos recursos hídricos ultrapassa as fronteiras administrativas municipais, por isso, são necessárias estratégias para resolver o problema da descontinuidade institucional. O autor aponta a necessidade de um desenho institucional bem-estruturado para a cooperação entre municípios pequenos e com poucos recursos, com empenho sistematizado das prefeituras consorciadas e parcerias capazes de garantir a implementação e a continuidade dos projetos e arranjos institucionais a médio e a longo prazo.

O levantamento de pesquisa sobre os consórcios contribuiu para formulação de nossas ideias, principalmente para a formulação da hipótese. Isso porque as pesquisas apontam para uma latente necessidade de institucionalização da cooperação que, no caso dos consórcios, apresenta-se bem encaminhada pela legislação. O marco do fenômeno do associativismo territorial está na EC nº. 19/98, que alterou o art. 241 da CF/88, sendo decorrente da reforma administrativa do Estado, que inseriu novas formas de gestão no campo municipal (GUIMARÃES, 2010). Além disso, é unânime a ideia de que o fenômeno do associativismo é decorrente das necessidades advindas das novas atribuições assumidas pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 (TEIXEIRA, 2014), mas que não teve o mesmo êxito quanto à autonomia financeira (PRADO, 2011).

Dessa forma, o modelo de consórcio é um tipo de arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, e reduz consideravelmente os custos dos serviços públicos (PIRES, 2014), condizentes com a aplicação do princípio da eficiência. É uma espécie de mecanismo da administração pública voltada para a eficiência e a eficácia no uso dos recursos, direcionado pelos novos preceitos internacionais da gestão pública, via estrutura da *New Public Management* (CORREA, 2011).

Além das pesquisas de mestrado e doutorado, constituíram como fonte importante para formulação da tese outras publicações, como veremos no próximo tópico.

2.2 OUTRAS PUBLICAÇÕES

Diversos são os artigos que abordam as implicações do federalismo nas políticas educacionais, dentre eles podemos citar Andrade (2011), Araújo (2010), Cury (2008), Freitas (1998) e Silva (2009). São muitos os trabalhos que tratam da perspectiva do território na educação, com maior evidência os que incidem sobre as políticas de educação do campo, a exemplo de Arroyo (2007), Santos e Neves (2012), Fernandes e Molina (2005), Ferrari e Silva (2010), porém, poucos são os que incidem diretamente sobre o tema da pesquisa, ou seja, o associativismo territorial que incide na educação.

Para levantamento dos artigos científicos, utilizamos como fonte de consulta o site indexador Scielo, e utilizamos para o refinamento da pesquisa os termos “regime de colaboração” e “normas de cooperação”, limitando os trabalhos publicados na área temática da educação, que resultaram em 18 artigos:

AUTOR	ANO	TÍTULO
Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto	2003	A educação infantil no contexto das políticas públicas
Candido Alberto Gomes.	2001	Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioria do ensino médio
Carlos Augusto, Abicalil.	2013	Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica
Carlos Roberto Jamil Cury	2014	A qualidade da educação brasileira como direito
	2011	Por um novo plano nacional de educação
Cleiton de Oliveira; Pedro Ganzeli.	2013	Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação
Donaldo Bello de, Souza; Lia Ciomar Macedo de Faria	2004	Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96
Donaldo Bello de Souza; Marise Nogueira Ramos; Neise Deluiz.	2007	Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?

AUTOR	ANO	TÍTULO
Gilda Cardoso Araujo.	2010	Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração
	2013	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração
Ilke Weber	2008	Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?
Lucilia Regina de Souza Machado; Maria Janete Velten	2013	Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica
Luiz Fernandes, Dourado.	2013	Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação
Maria Clara, Di Pierro.	2010	A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas
Maria Ciavatta.	2013	O regime de colaboração e o ensino médio: uma análise de contexto
Marisa Ribeiro Teixeira Duarte; Déborah Saib Junqueira.	2013	A propagação de novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro: o Plano de Ações Articuladas e as relações entre as escolas e a União
Nalú Farenzena; Patrícia Souza Marchand.	2013	Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação
Tais Moura Tavares.	2003	Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões

Quadro 11 - Artigos publicados em periódicos.

Fonte: Adaptado de Scielo (2015).

Para a análise dos artigos tomamos como critério o entendimento do autor sobre a definição do regime de colaboração, destacando de forma resumida, suas principais contribuições para o debate.

Iniciamos com o trabalho elaborado por Gomes (2001) que, apesar de não definir conceitualmente o regime de colaboração, considera-o como instituto não-regulamentado nacionalmente e aponta para a necessidade de haver entrosamento entre os governos com o objetivo de buscar soluções para os problemas que incidem na educação. O autor analisa o quadro de necessidades por que passa o ensino médio, tendo como ponto de partida a

constatação de compartilhamento de recursos (materiais e humanos) entre as redes de ensino. Avalia também a necessidade de “operacionalizar” o regime de colaboração, com governos estaduais e municipais colaborando entre si e continuando a compartilhar pessoal e recursos materiais, sem sobreposição de ações.

Da mesma forma, Di Pierro (2010) e Barreto (2003), apesar de não se debruçarem sobre o debate do regime de colaboração, apontam a necessidade de implementação e aperfeiçoamento desse instituto, de modo a superar a situação de desarticulação de iniciativas existente nas políticas da EJA e da educação infantil.

Weber (2008, p.1.123) considera que a falta de regulamentação do regime de colaboração intensificou “formas de colaboração” federativa para a oferta de educação profissional e tecnológica, principalmente a partir do ano de 2003. Assim, na época, analisou a colaboração como vontade política dos governos em compartilhar propostas de políticas educacionais, promovendo diferentes formatos de arranjos envolvendo inclusive o setor privado, “baseados em vínculos e redes de interdependência, articulação e solidariedade, que se expressam por convênios, acordos e termos de adesão”.

A problemática também foi levantada por Souza *et al.* (2007), ao constatarem que a cooperação advinda da União e dos estados no ensino profissionalizante, sob o argumento do regime de colaboração, vem dando espaço para a atuação do setor privado, indicando que a compreensão dessa questão é dificultada pela escassa produção científica sobre o tema.

Percebemos que até o ano de 2009, o tema “regime de colaboração” se moldava como algo a ser problematizado e, com o passar dos anos, passou a ser ponto de discussão importante não só nas agendas políticas, como também, nas pesquisas, com aumento significativo nas produções a partir do ano de 2010.

Nesse contexto, apontamos as importantes contribuições de Ciavatta (2013), ao refletir sobre o significado desse instituto, considerando os aspectos históricos e as concepções em disputa e tomando como referência a sua incidência no ensino médio.

Ciavatta (2013) avalia que no contexto da privatização, principalmente a partir da década de 80, da hegemonia empresarial na educação profissional de nível médio e diante da ausência desse instituto nas relações intergovernamentais, as entidades que têm atuado em efetivo regime de colaboração são as Organizações Não-governamentais (ONGs) e, nos anos de 1990, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), enfatizando essa relação na conjuntura da privatização da educação no Brasil.

Quanto à discussão do Sistema Nacional de Educação, qualidade e direito à educação, os trabalhos de Cury (2011; 2014) e Dourado (2013) apontam como urgente a discussão do tema da articulação federativa.

Para Cury, a urgência de “um estabelecimento claro e efetivo do regime de colaboração” (2011, p. 881) se deve ao contexto de elaboração do PNE e da instituição do Sistema Nacional de Educação. Nessa perspectiva, no trabalho publicado no ano de 2014, procurou diferenciar “regime de colaboração” da cooperação federativa, trazendo para o debate a concepção de “regime de cooperação”. Ainda para este autor, o regime de colaboração envolve “os sistemas de educação dos entes federados e, por consequência, abrange também a rede privada” (2014, p. 1064), instituto distinto do “regime de cooperação”, que é relativo apenas aos entes federados.

Por outra perspectiva, Dourado (2013, p. 776) aponta que há relação direta entre PNE, SNE, regime de colaboração, sendo “fundamental avançar nas orientações jurídico-normativas”, com aprovação do PNE, lei complementar do regime de colaboração, e a instituição do SNE, delineando medidas de “coordenação federativa articulado à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas”, classificando esse processo como

“efetivação da já denominada descentralização qualificada”. Assim, o autor aponta a necessidade de “Leis complementares” para regulamentação do regime de colaboração, dada a complexidade dessa questão.

O artigo de Duarte e Junqueira (2013, p. 165) associa o tema do regime de colaboração aos meios de regulação do Estado. Dessa forma, eles apontam que o PAR é um mecanismo de efetivação do regime de colaboração, “mediante a associação da regulação por desempenho e burocrático-profissional do sistema educacional brasileiro”.

Farenzena e Marchand (2013) também associam o regime de colaboração ao modo de regulação do Estado, afirmando que o PAR corresponde à nova forma de regulação das relações entre União e municípios, mas não se confunde com atuação em regime de colaboração. Abordam a questão das “formas de colaboração”, considerando-as como mais pontuais e potencialmente fragmentadas no contexto da falta de regulação do regime de colaboração.

Ressaltamos aqui a relação entre os trabalhos de Araujo (2010 e 2013), Abicalil (2013) e Oliveira e Ganzeli (2013) com o nossa tese, por problematizarem a perspectiva da colaboração federativa posta pela noção de arranjos.

Estudo realizado por Araújo (2013) corresponde aos debates decorrentes da apresentação feita por ocasião da 35ª Reunião anual da Anped, em Porto de Galinhas no ano de 2012. A apresentação intitulada “Federalismo cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação”, posteriormente publicada na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). O artigo faz uma análise crítica do movimento de mobilização para a implementação dos ADEs como sinônimo de regime de colaboração.

Ao analisar ao modelo proposto, que tem como premissa o associativismo local voluntário, Araújo (2013) concluiu que a proposta dos arranjos recai sobre as competências voluntárias dos entes federados, e isso tem se constituído como marca das políticas educacionais, gerando mais problemas do que soluções. Como solução para a problemática da colaboração intergovernamental, ela exaltou a necessidade de regulamentação do regime de colaboração via Lei Complementar, que se constitui em instrumento obrigatório e vinculante para os entes, na “consecução de políticas de Estado e não de Governo ou pior, de grupos de interesse” (ARAUJO, 2012, p. 529).

Enfatizando a ideia de que esse modelo de gestão da educação é eivado por interesses privados, considerou-o como projeto em disputa para regulamentação do regime de colaboração (ARAUJO, 2013) e, conseqüentemente, disputa por fundos públicos (ABICALIL, 2013).

Sob o título “Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração”, o artigo da professora Gilda Cardoso de Araújo (2013) não só reitera as considerações feitas no artigo publicado, como também considera o vazio jurídico político da falta de regulamentação do regime de colaboração como campo em disputa

[...] de um lado os reformadores empresariais defendendo os ADE's como sinônimo do regime de colaboração e tentando esvaziar a possibilidade política de sua regulamentação; de outro os profissionais da educação em vários órgãos e instâncias tentando compreender nosso complexo pacto federativo e buscando alternativas de financiamento e possibilidade de fóruns interfederativos que possam se institucionalizar e servir de base para a lei complementar do regime de colaboração que assegure a oferta de educação em quantidade e qualidade com base no princípio da equalização (ARAUJO, 2013, p. 799).

Nesse projeto, as perspectivas empresariais afastam o sentido da equalização inerente ao modelo da federação brasileira, como inscrito na Constituição Federal de 1988, agravado pela disputa por recursos do fundo público.

O texto que trata dos ADEs como projeto de disputa pelo fundo público foi elaborado por Carlos Augusto Abicalil (2014) e tem como título “Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica”. Para Abicalil (2014), as recém-criadas estruturas de gestão interfederativa inseridas no jogo de disputas por fundo público, destacando essas ações como estratégias que possibilitam ao terceiro setor atuar diretamente sobre os recursos federais dos fundos públicos para a educação, “valendo-se da oferta de assessorias à gestão pública municipal por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ABICALIL, 2013, p. 803).

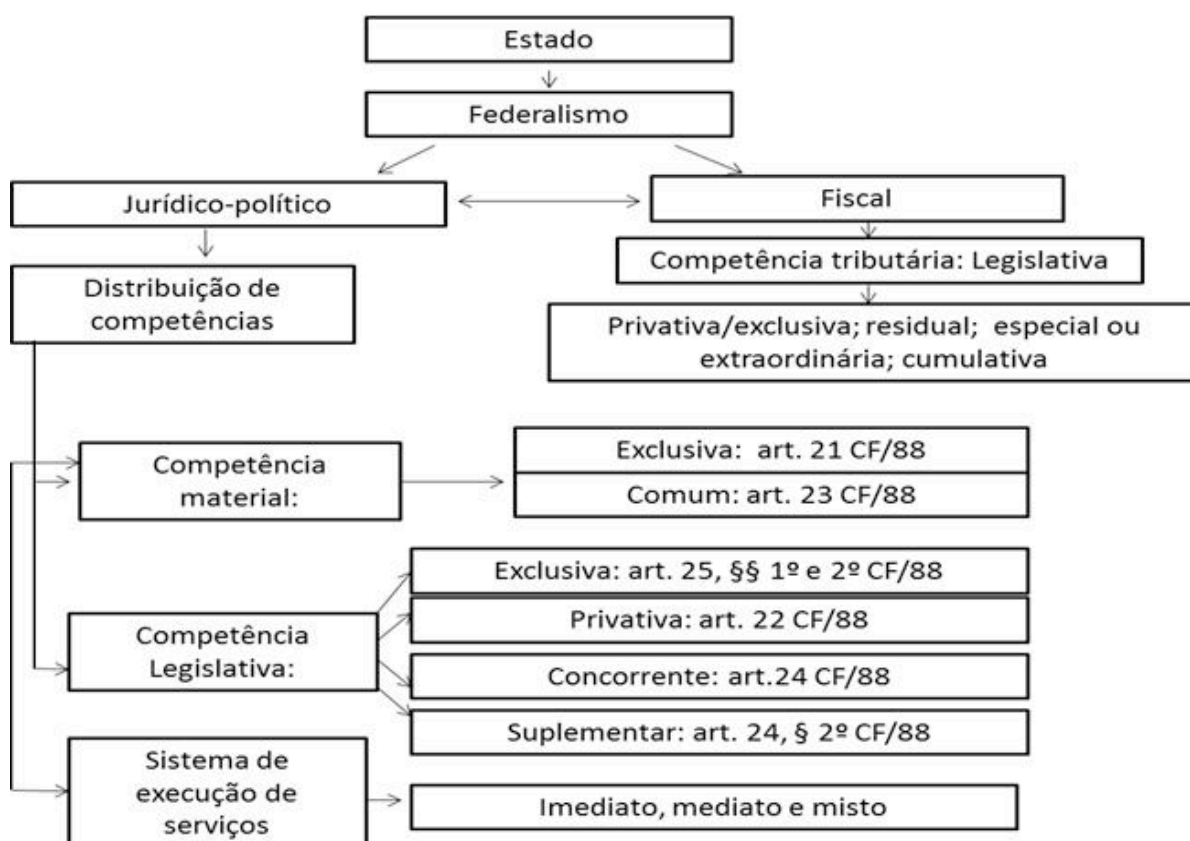
Para os autores Oliveira e Ganzeli (2013), essas novas dinâmicas são fragmentárias e não convergem para a construção do Sistema Nacional de Educação. Apontam para a necessidade de regulamentação do regime de colaboração e consideram que a proposta dos ADEs reforça a ingerência de interesses do setor privado e despolitiza a discussão sobre o regime de colaboração.

Avaliando a necessidade de se constituir um Sistema Nacional de Educação, o texto de Tavares (2003) considera a falta de regulamentação do regime de colaboração como fator de fragmentação das políticas educacionais, e empecilho para constituição do sistema.

Em resumo, a maior parte dos trabalhos analisa aspectos inerentes à aplicação do instituto da cooperação, sem enfatizar os aspectos jurídico-político e teórico do tema, assunto que apresentamos na próxima seção.

3 REGIME DE COLABORAÇÃO E AS EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: ANÁLISE JURÍDICO-POLTICA E EMPÍRICA

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) estabeleceu como modelo de Estado o federalismo cooperativo, instituindo um complexo ordenamento jurídico de repartição de competências entre os entes da federação na qual coexistem as privativas, exclusivas, comuns e concorrentes. A educação está elencada no rol das competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas), o que significa a necessidade de normas de cooperação para atuação conjunta na prestação do serviço educacional, instituto previsto no art. 23, parágrafo único da CF/88, ainda não regulamentado e sequer definido conceitualmente (ARAUJO, 2010). Trata-se de um mecanismo inerente à dinâmica federativa brasileira.



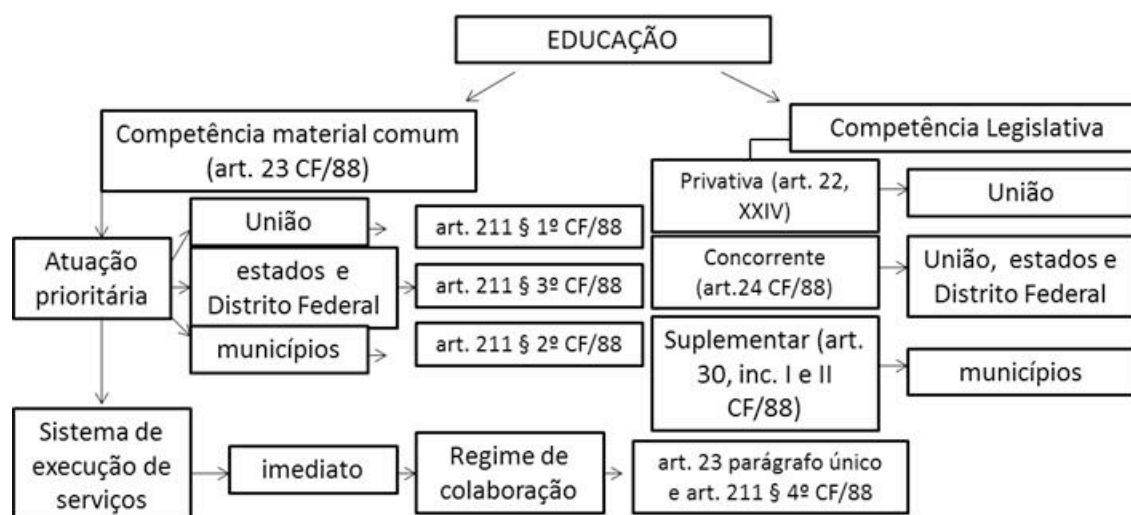
Esquema 1 - Dinâmica federativa brasileira
Fonte: Cassini (2011)

O esquema está representando a forma de Estado brasileiro (federalismo cooperativo), estruturado por aspectos jurídico-político e fiscal. No aspecto jurídico-político, que trata da repartição de competências entre os entes federados, existe a previsão do instituto da cooperação, interpretado como princípio inerente à gestão associada do serviço público (SILVA, 2010; ABRUCIO; SANO, 2013) capaz de instrumentalizar a execução das competências comuns previstas no Art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dentre elas, os serviços educacionais. Tal instituto não foi regulamentado por lei complementar e diferentes formas de arranjos intergovernamentais vem surgindo, contado inclusive com a parceria de instituições privadas.

O federalismo brasileiro é marcado por relações intergovernamentais defensivas e pouco cooperativas (ABRÚCIO; COSTA, 1999), que resultam na organização de um “federalismo compartimentalizado”¹⁵ (ABRUCIO, 2005), mas que, nos últimos anos, tem-se ampliado iniciativas e mecanismos objetivando a cooperação e coordenação intergovernamental, a exemplo dos fóruns e conselhos.

Entendemos a previsão das normas de cooperação como instrumento necessário à instituição do regime de colaboração nas relações intergovernamentais, devido à própria dinâmica federativa da educação, conforme o esquema.

¹⁵ Conforme conceituado por Abrúcio (2006, p.4), “trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e ao compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional”



Esquema 2 - Dinâmica federativa da educação brasileira

Fonte: Cassini (2011)

Desde o período da Reforma Gerencial do Estado, meados da década de 90, a relação federativa brasileira quanto à competência educacional vem passando por modificações jurídico-políticas e se consolidando como um campo de incertezas e disputas, sob o pretexto da lacuna deixada ao instituto da cooperação. Com o processo de fragmentação ocorrido na década de 90, parte da educação caracterizada como obrigatória passou a ser atribuição específica do ente local, ou seja, dos municípios, mas sem a necessária provisão de recursos.

Em nossa pesquisa de mestrado, defendida no ano de 2011 sob o título “Federação e educação no Brasil: a atuação do Legislativo Nacional para regulamentação do regime de colaboração Pós-Constituição Federal de 1988”, analisamos as tentativas de regulamentação da cooperação federativa para a educação que tramitaram no Congresso Nacional, e constatamos que os esforços expendidos até o ano de 2010 não poderiam ser caracterizados como solução para o problema da cooperação intergovernamental por serem provenientes de concepções eivadas por tendências neoliberais que resultaram na fragmentação das políticas sociais segundo objetivos liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores (GABARDO, 2009), próprios do modelo de administração pública gerencial.

Em 2007, sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma política nacional baseada no argumento da cooperação e articulação intergovernamental por meio da gestão territorial da educação. Tratava-se de um plano Plurianual 2008/2011 com ações que incidiam sobre diferentes aspectos da educação nos diferentes níveis de ensino, com o objetivo de

[...] **reverter** várias situações que tornaram **difícil a governança** da área: o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; **a ausência de um regime de colaboração** no processo de **municipalização deslanchado dez anos atrás**; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país (KRAWCZYK, 2008, p. 800, grifos nossos).

Como programa estratégico do PDE, no mesmo período é instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, uma espécie de “contrato territorial” entre os entes federados (principalmente entre a União e os municípios), tendo como instrumento o Plano de Ações Articuladas (PAR). Essa política deu início a uma nova engenharia na gestão da educação, em que “os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus ‘territórios’” (KRAWCZYK, 2008, p. 802).

Segundo Krawczyk (2008, p. 814), o PDE utiliza o “território” como categoria no papel regulatório do Estado, e o enlace educação/território utilizado nessa política rompe com a lógica da municipalização que ocorrera anteriormente, sendo o município o demarcador das “clivagens sociais”, cabendo à União o papel articulador na relação intergovernamental e equalizador das diferenças regionais. Ocorre que a colaboração apoiada pelo PDE parece estar distante da proposta de se trabalhar a educação territorialmente, e o que se tem percebido é o aumento considerável das atribuições do município com os serviços educacionais locais, revelando a ausência do Estado tanto no

âmbito das propostas federais, quanto em relação aos serviços prestados pelos municípios (GRINKRAUT, 2011).

O Movimento Todos Pela Educação (TPE), em 2006 lançou o documento “Dez causas e 26 compromissos”, e deu origem ao Dec. n. 6.094/07 (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação). A partir dessa perspectiva, o enlace educação/território passou a ser operado pelo conceito de “arranjo educativo” (ARAUJO, 2012).

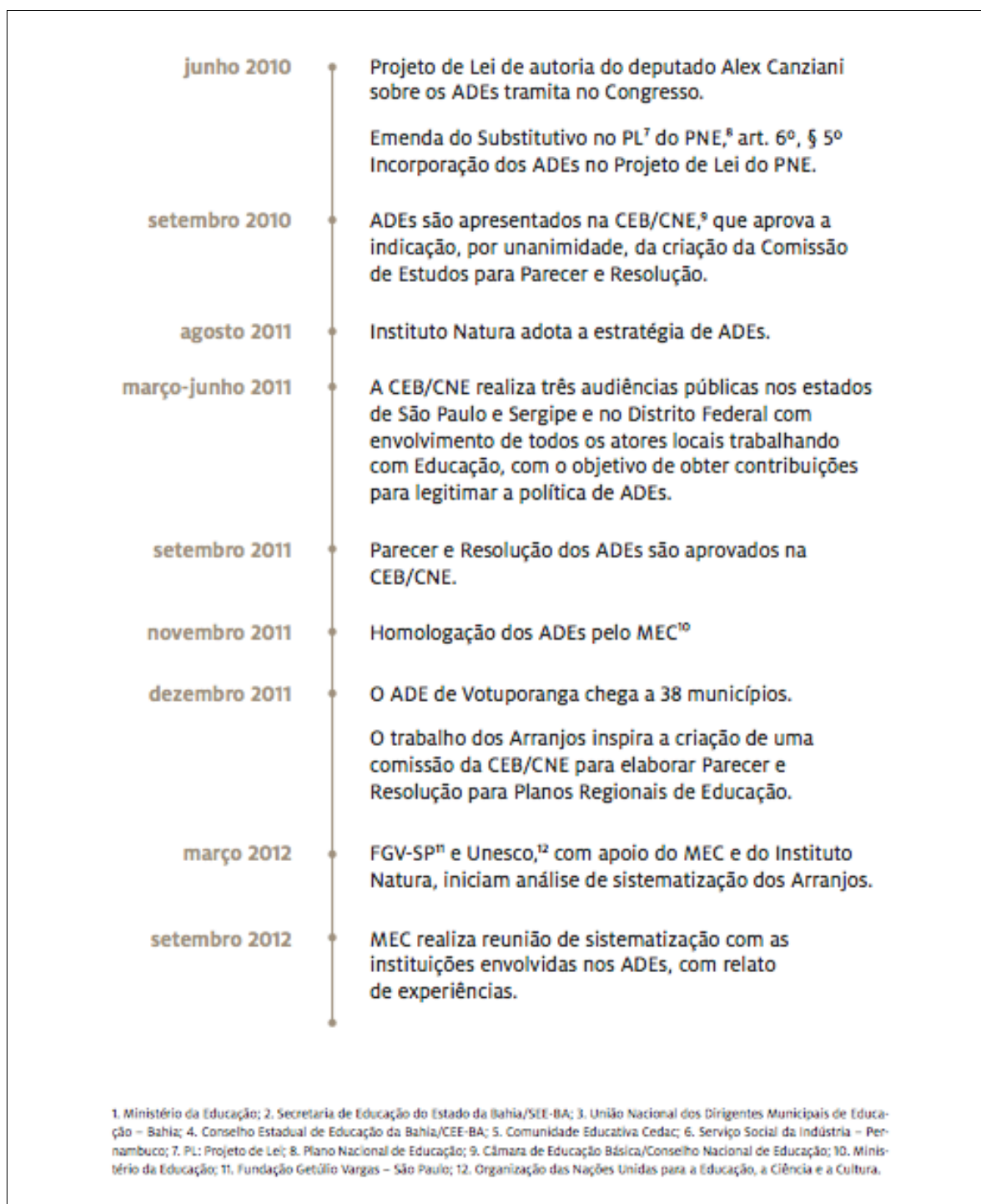
Nesse cenário, os arranjos educativos começaram a surgir no ano de 2009 sob a denominação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), como uma demanda do Instituto Votorantim ao TPE. A literatura tem associado o ADE como uma transposição do sistema de Arranjos Produtivos Locais (APL), uma forma de planejamento baseada nos espaços produtivos que parte da nova dinâmica do desenvolvimento baseada na lógica organizacional mercantil de aglomeração de empresas (ARAUJO, 2012).

A primeira experiência de ADE surgiu em 12 municípios do Recôncavo Baiano e, desde então, essa forma de associativismo territorial vem ganhando espaço no cenário político educacional, conforme cronologia elaborada por Abrúcio e Ramos (2012).



Esquema 3 - Cronologia de implantação – ADE

Fonte: Ramos e Abrúcio (2012, p. 14).



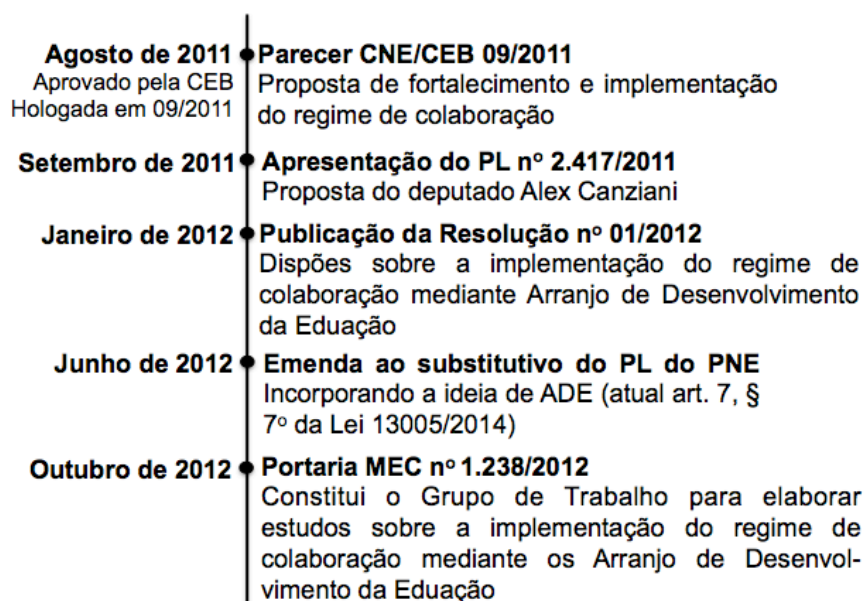
Esquema 4 - Cronologia de implantação – ADE (continuação).

Fonte: Ramos e Abrúcio (2012, p. 14).

Interpretamos essa configuração nas relações intergovernamentais da educação como uma forma da instituição da “gestão em rede” quanto aos serviços que são comuns aos entes, fortemente difundida na concepção de arranjo associativo territorial. Trata-se da criação de “redes governamentais” com o objetivo de consolidar a cooperação federativa por meio do

consorciamento e implementação do que Abrúcio e Soares (2001) denominam de “redes federativas”. Na educação, o fenômeno da gestão em rede é fundamentada pela perspectiva territorial abrangida pelos ADE, um modo de gestão que não se distancia dos aspectos empresariais de gestão dos Arranjos Produtivos Locais (ARAUJO, 2013).

O espaço que esse tipo de organização vem ocupando não se restringe ao espaço material, das práticas colaborativas via ADE, mas, o espaço normativo da cooperação (que ainda não foi definido), considerado um campo em disputa tendo em vista que essas experiências vêm assumindo contornos de sinônimo de regime de colaboração, numa clara indistinção entre cooperação e coordenação federativa¹⁶. Assim, elaboramos a cronologia quanto ao campo normativo e esforços para institucionalização dos ADE.



Esquema 5 - Cronologia normativa – ADE

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

¹⁶ Regime de colaboração é um instituto que integra o aspecto jurídico-político do Estado, que instrumentaliza a execução das competências comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e requer regulamentação específica (Lei Complementar). É distinto de coordenação federativa, um instituto relativo às competências concorrentes e consiste na busca de um resultado comum apesar da maneira separada e independente de atuação. A colaboração está relacionada à tomada de decisão, que deve ser concretizada de forma conjunta (BERCOVICI, 2003). Apesar de serem conceitualmente distintos, esses institutos estão inter-relacionados na medida em que, para se chegar à cooperação fazem-se necessárias atividades de coordenação (a Educação é tanto matéria de competência concorrente quanto comum).

Em 2009, o Conselho Nacional de Educação (por meio da portaria 10/2009) apontou que dentro os motivos da não consecução das metas do PNE 2001/2010, estava a ausência de normatização do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do regime de colaboração. Em 2010 foi constituída uma Comissão para estudo da proposta de implementação do regime e colaboração mediante os ADE, composta pelos conselheiros César Callegari (presidente), Mozart Neves Ramos (relator), José Fernandes de Lima, Rita Gomes do Nascimento e Adeum Hilário Sauer, que elaboraram o Parecer CNE/CEB nº. 9/2011 e a Resolução CNE/CEB nº. 01/2012.

Nesse período o deputado Alex Canziani apresentou o PL 2.417/2011 na Câmara dos Deputados com o objetivo de regulamentar os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, tendo como argumento as normativas do CNE. Em 2012, a proposta dos ADE é inserida no projeto de Lei do PNE, por meio das emendas ao substitutivo número 74 e 95, que originou os termos do art. 7º, § 7º da Lei 13.005/2014.

Em termos de ações, essa demanda foi inserida na agenda política do Ministério da Educação (MEC) que, por meio da Portaria MEC nº. 1.238/2012 instituiu o Grupo de Trabalho para estudos e implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação – GT-ADE, sob a coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação – SASE/MEC¹⁷, iniciando no ano de 2012 a primeira experiência de ADE na região do Xingu, considerada como experiência piloto.

Ainda em fase de reuniões, em evento específico realizado no mês de maio do ano de 2013 (que contou com a participação de convidados ligados às instituições científicas) os integrantes do GT-ADE modificaram a intenção inicial (estabelecida na portaria) de discutir os “arranjos” como mecanismo de implementação do regime de colaboração, para debater a concepção de

¹⁷ A SASE foi instituída pelo Decreto nº 7.480/2011 e tem, dentre outros objetivos, a função de apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de colaboração entre os entes federados. A SASE estreita as relações intergovernamentais entre a União e os estados, e União e municípios para a implementação de ações de planejamento e execução de políticas de gestão da educação.

território. Assim, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação passou a ser chamado de Território de Cooperação Educacional, em que a experiência piloto¹⁸ antes chamada de ADE/PDRS Xingu, passou a ser denominada de Território de Cooperação Educacional do Xingu.

Além de coordenar a experiência considerada piloto no Território de Cooperação Educacional do Xingu (TCE-Xingu), a SASE também vem trabalhando na coordenação do Território de Cooperação Educacional do Tapajós, no estado do Pará, que tem como referência o Consórcio Tapajós. Nesse tipo de associação os entes locais se consorciam para prestação dos serviços públicos que são de competência comum, constituindo-se juridicamente como autarquia sob a modalidade de associação pública ou privada, uma novidade no direito brasileiro já que no Brasil “se vulgarizou a expressão ‘autarquias administrativas’ para designar as autarquias institucionais, ou seja, os institutos públicos” (MOREIRA, 2003, p. 95), interpretação distinta das empregadas no domínio da administração territorial autônoma.

Essas experiências, que integram o “cardápio de formas de associativismo territorial” (ABRÚCIO, 2013, p. 132)¹⁹, vem se legitimando como soluções para a problemática da cooperação intergovernamental na educação, resultado da diversificação e pluralização da administração pública (FREITAS, 2011), ações que são consideradas neste estudo como formas de colaboração, instrumento que se distingue dos institutos da coordenação e da cooperação federativa (ARAUJO, 2010)²⁰.

¹⁸ Conforme definido na justificativa para a contratação de consultor (na modalidade produto) para o desenvolvimento de metodologia para subsidiar a elaboração e/ou adequação de planos de educação e estudos referentes aos planos de carreira de profissionais da educação, apresentada ao edital n. 01/2013 da SASE/MEC.

¹⁹ Segundo Abrúcio (2013), existe um cardápio de possibilidades de associativismo territorial no Brasil, pensado conforme cada problema de ação coletiva. O autor apresenta esse cardápio a partir de soluções vinculadas a dez lógicas: a) lógica setorial; b) lógica metropolitana; c) lógica de desenvolvimento regional contra desigualdade; d) lógica de desenvolvimento regional baseada na identidade; e) lógica da atuação regional da União e dos governos estaduais; f) lógica de atuação macrorregional; g) lógica econômica de parceria público-privada; h) lógica social de parceria público-privada; i) lógica de associativismo de *advocacy*; j) lógica *ad hoc* de cooperação intergovernamental.

²⁰ Cooperação se difere da coordenação quanto à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Pela falta de regulamentação da cooperação, esse mecanismo é constantemente utilizado, tornando-se frequente as políticas de indução federal que se

Os debates da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) convergiram para inclusão da demanda da regulamentação da cooperação, incorporando o instituto à necessidade de articulação cooperação do Sistema Nacional de Educação, como previsto na meta 20.9 do novo Plano Nacional de Educação:

20.9 – Cooperação: Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014)

Após aprovação da Lei 13.005/14, o deputado Ságuas de Moraes (PT-MT) apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413/14, com o objetivo de atender às disposições do artigo 23 da Constituição e a criação do SNE em até dois anos, conforme previsto no PNE, com uma proposta de cooperação diferente da apresentada pelo Conselho Nacional de Educação.

Assim, o espaço da regulamentação da cooperação vem se constituindo um campo em disputa, principalmente entre as concepções que consideram a necessidade de regulamentação da cooperação por Lei Complementar e a perspectiva da gestão associada segundo as concepções de territórios ou arranjos educacionais. Nessa perspectiva, a pesquisa privilegiou a formação da tese a partir da análise empírica do fenômeno, com ênfase nas experiências de arranjos associativos na educação, em específico os que são relacionados aos ADE ou TCE.

traduzem por “minipactos” (ARAUJO, 2010), ou seja, acordos para problemas intergovernamentais específicos (como merenda e transporte escolar), e que integram as “formas de colaboração”.

3.1 EXPERIÊNCIAS DE ASSOCIATIVISMO: RESULTADOS DA EMPÍRIA

Toda ação é orientada por um projeto, penetrado pelas intencionalidades dos atores e resulta em um dado fenômeno, por isso, para a consecução da pesquisa fez-se necessário compreender a estrutura do fenômeno em análise, pois

Quando se busca a estrutura dos fenômenos para descobrir a essência oculta da realidade é necessário possuir, antes das hipóteses e indagações, certa consciência de que existe uma verdade oculta das coisas e que, para descobri-la, é preciso realizar uma busca, porque a estrutura dos fenômenos não é diretamente acessível. Este rodeio é necessário, uma vez que a estrutura da coisa pertence a uma realidade de ordem distinta da realidade dos fenômenos, exigindo uma atividade especial para conhecer sua estrutura, que são os diversos modos de apropriação da realidade (EGLER, 2007, p. 242).

Na busca para tornar inteligível a estrutura dessas formas de conceber relação federativa educacional, propomos analisar a ação do agente em um determinado espaço, identificando suas intencionalidades. Para tanto, escolhemos o percurso metodológico que primeiro descreve o campo da pesquisa, detalhando a conformação do fenômeno em estudo, para posteriormente procedermos a análise das ações e concepções acerca da experiência.

Assim, apresentaremos dados empíricos das experiências Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba, localizado no estado de Minas Gerais, Território de Cooperação Educacional do Xingu e Território de Cooperação Educacional do Tapajós, localizados no estado do Pará.

A sequência de apresentação das experiências segue a ordem cronológica em que nos dirigimos ao campo de pesquisa, considerando que o contato direto com cada experiência redesenham os procedimentos metodológicos

3.2 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL MÉDIO PIRACICABA

O território de Cooperação Educacional Médio Piracicaba (TCE- Médio Piracicaba ou TCEMP) é formado por 17 municípios, sendo eles Barão dos Cocais, Bela Vista de Minas, Bom Jesus do Amparo, Catas Altas, Itabira, Dionísio, João Monlevade, Nova Era, Rio Piracicaba, Santa Bárbara, Santa Maria de Itabira, São Domingos do Prata, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José do Goiabal, Ferros, Passabém e Santo Antônio do Rio Abaixo. O território está localizado na região do Rio Piracicaba, centro-leste do estado de Minas Gerais.

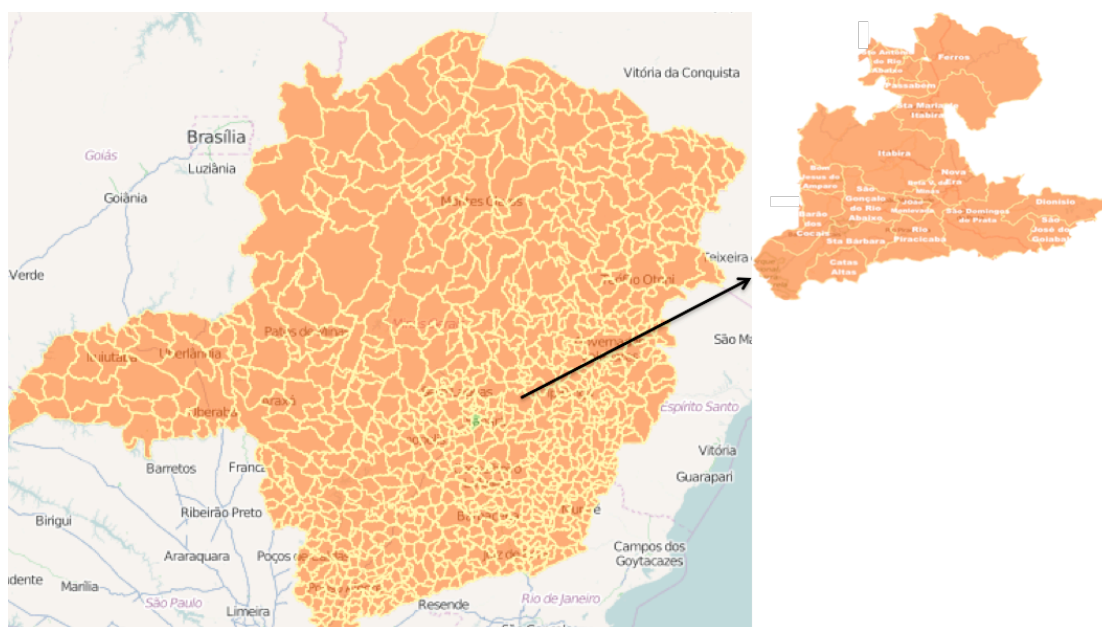


Figura 1 - Mapa do TCE-Médio Piracicaba
Fonte: Adaptado do mapa IBGE-Cidades (2014)

Dentre as principais atividades econômicas da região estão a mineração, produção de aço, agropecuária, tecelagem, turismo, silvicultura (monocultura de eucaliptos), produção de bebidas (com destaque para a cachaça), apicultura, comércio e prestação de serviços. A produção mineral ganha mais destaque. Na região está localizada uma das maiores minas de minério do mundo, a mina de Brucutu (localizada no município de São Gonçalo do Rio Abaixo), onde se destacam as unidades de grandes empresas multinacionais, como a Vale, a Gerdau, a ArcelorMittal, entre outras, nas áreas de extrativismo mineral e na siderurgia (AMEPI, 2010).

A região apresenta diferentes experiências de associativismo territorial, a começar pela Associação dos Municípios da Microrregião do médio Piracicaba, fundada em 1985 com o objetivo de “ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios, prestando-lhes assistência técnica” (AMEPI, 2010). Além da AMEPI, identificamos o Consórcio Intermunicipal de Saúde Médio Piracicaba (CISMEPI), o Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos (CPGRSA) e o Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Piracicaba (CONSMEPI). Partindo dessa constatação, traçamos um quadro com os municípios que integram o TCE-Médio Piracicaba e essas formas de associação:

Municípios	habitantes	Undime	Uncme	AMEPI	CISMEPI	CPGRS	CONSMEPI
1 Barão dos Cocais	28.442		X	X			X
2 Bela Vista de Minas	1.004		X	X	X	X	X
3 Bom Jesus do Amparo	5.491			X			X
4 Catas Altas	4.846				X		X
5 Itabira	109.783		X	X			
Dionísio	8.739	X		X			X
6 João Monlevade	73.610		X	X	X	X	X
7 Nova Era	17.528	X	X	X	X	X	X
8 Rio Piracicaba	14.590			X	X	X	X
9 Santa Bárbara	29.876	X	X	X			X
10 Santa Maria de Itabira	10.552			X			X
11 São Domingos da Prata	17.805		X	X	X		X
12 São Gonçalo do Rio Abaixo	9.777			X			X
13 São José do Goiabal	5.636			X			X
16 Ferros	10.837	X					
17 Passabém	1.766						
18 Santo Antônio do Rio Abaixo	1.777						
Total	352.059	4	7	13	6	4	13

Quadro 12 - Municípios do TCE-Médio Piracicaba e outras formas de associação

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Inferimos que a maior parte dos municípios integrante desse território tem menos de 20 mil habitantes (13 dos 17 municípios), constituindo-se como experiências significativas de associação a AMEP e o ConsmeP (13 dos 17 municípios), com fraca adesão dos municípios à Undime (4 dos 17 municípios) e à Uncme (7 dos 17 municípios).

Apesar das diversas experiências de associativismo territorial na região, no caso da educação, especificamente, só teve início, em 2013, com a criação do TCE. A experiência surgiu da iniciativa da secretária de educação do município de Itabira, MG, que entrou em contato com uma funcionária da Fundação Vale durante um encontro de formação de professores (realizado na UFMG no ano de 2013), convidando-a para tratar desse mesmo tema em um Encontro Regional de Secretários de Educação, agendado para o mês de dezembro. Esse encontro (que chamaremos de primeira reunião) realizado em dezembro de 2013 contou com a participação de 10²¹ municípios que, a partir do interesse em continuar com os encontros para troca de experiências, elaboraram um cronograma prevendo novos encontros para o ano de 2014. O cronograma inicial não foi cumprido, havendo necessidade de sua reelaboração, que passou a contar com a coordenação e parceria da Fundação Vale.

Houve, então, planejamento e realização de novos encontros que foram decisivos na formação do TCE-Médio Piracicaba, conforme o resumo apresentado no Quadro 13:

Reuniões	Ações	Percepção associativismo
<p>Segunda reunião: março de 2014 cidade de Itabira</p>	<p>O grupo definiu temas comuns que pudessem orientar as próximas reuniões, elegendo quatro temas como prioritários: a) Formação continuada de professores; b) Educação Integral; c) Educação Infantil; e d) gestão do orçamento da educação (demanda de Itabira).</p>	<p>Desde o primeiro encontro os municípios já sentiam necessidade de se reunir para trocar experiências, mas ainda não visualizavam a possibilidade de se associarem.</p> <p style="text-align: right;">Continua...</p>

²¹ Municípios de Nova Era, Itabira, Santo Antonio, Barão dos Cocais, Itambé, João Monlevade, Bela Vista de Minas, Catas Altas, Santa Bárbara e São Gonçalo.

Continua...

Reuniões	Ações	Percepção associativismo
<p>Terceira reunião: maio de 2014 cidade de Rio Piracicaba</p>	<p>O encontro teve como tema “A formação continuada de professores” e, na dinâmica de troca de experiências, cada município apresentou as estratégias que desenvolve para a formação de seus profissionais, bem como, os desafios enfrentados. Nessa reunião foi enfatizada a iniciativa da Rede de Secretários empreendida pela Secretária de Educação de Itabira, e que a Fundação Vale (por meio da analista Anna Cláudia) tem feito apenas um apoio técnico à ação. Com uma breve explanação sobre as experiências do Arranjos, ficou reservada para a próxima “reunião de secretários” a presença da formadora da Comunidade Educativa CEDAC para tratar do assunto.</p>	<p>Até então o foco dos encontros era discutir a dificuldade técnica dos municípios sobre assuntos comuns.</p>
<p>Quarta reunião: realizado no mês de agosto de 2014, no município de Santa Bárbara,</p>	<p>A formadora da CEDAC contratada pela Fundação Vale, Roberta Panico, apresentou a metodologia dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Foi a partir deste encontro que os dirigentes municipais de educação passaram a associar as ações que vinham tomando como uma forma de articulação que tem o mesmo pressuposto da metodologia do ADE, tomado como ações de colaboração. Assim, decidiram seguir essa metodologia e, a partir da próxima reunião passariam ter como demanda a instituição do ADE. Assim, (re)definiram os eixos condutores dos encontros e: a) articulação/cooperação intermunicipal e (b) a formação continuada dos secretários de educação.</p>	<p>Percepção estimulada a partir do conhecimento da metodologia dos ADEs</p>
<p>Quinta reunião realizado em outubro de 2014, no município de Catas Altas,</p>	<p>Sob a coordenação da Fundação Vale, o grupo discutiu o documento “Ato constitutivo de um arranjo de desenvolvimento da educação” e, tendo conhecimento das discussões feitas na no GT-ADE/SASE, decidiram por adotar a nomenclatura “Território” em vez de “ADE”, definindo como nomenclatura do “Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba”. O grupo deliberou sobre a organização do Território e sua dinâmica de funcionamento, e sobre o evento de assinatura do Termo de Cooperação. Definiram a sede da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Piracicaba (AMEPI), na cidade de João Monlevade, como local para realização do evento de assinatura do Termo.</p>	<p>Compreensão da necessidade de formalizar os encontros em um documentos que vinculasse as ações. Surge o Termo de Cooperação.</p>

Reuniões	Ações	Percepção associativismo
<p>Sexta reunião: realizado em novembro de 2014, no município de João Monlevade</p>	<p>O encontro foi realizado na forma de evento, e contou com a presença de Cybele Amado. Houve a inclusão de outros três municípios ao grupo (Bom Jesus do Amparo, Santa Maria de Itabira e São José do Goiabal). O documento foi assinado pelos prefeitos e secretários municipais de educação dos dez municípios que já haviam firmado o interesse em participar da Território, ficando a inclusão dos demais municípios para outra data, por meio de um termo aditivo.</p>	<p>Assinatura do Termo e inclusão de outros três municípios</p>
<p>Sétima reunião: março de 2015 São José do Goiabal</p>	<p>Dentre as deliberações da reunião, estava: O termo aditivo para inclusão de novos municípios a ser feito pela comissão, com coleta de assinatura feita em cada município, sem necessidade de evento específico; definição de temas emergentes orientadores das próximas reuniões (financiamento: recursos para o transporte escolar dos alunos das redes estadual e municipais; recursos a serem capitados no FNDE; o Plano Municipal de Educação/PME e a questão do financiamento para execução das metas). Surgiu ainda a ideia de um fórum regional como estratégia de prestação de contas e de afirmação do apartidarismo do TCE. Definiram a metodologia de encontros, estipulado em: a) reunião de trabalho – reuniões bimestrais para acompanhamento das metas definidas, planejamento das ações coletivas, acompanhamento do processo de atividades do TCE; b) encontros de formação – encontros semestrais com diferentes atores para fortalecimento da articulação vertical da rede (SEE/MEC e também com outras instâncias como Universidades, UNDIME, etc.); c) fóruns de articulação – encontros semestrais com especialistas externos contratados para formação do grupo em temas específicos; c) fóruns de articulação – encontros semestrais com especialistas externos contratados para formação do grupo em temas específicos</p>	<p>Definição das formas de discussão e articulação para funcionamento do TCE-Médio Piracicaba</p>

Reuniões	Ações	Percepção associativismo
<p>Oitava reunião: maio de 2015 São Domingos do Prata</p>	<p>Foram distribuídas atividades para o ano de 2015, a partir de 4 eixos de trabalho: I – Estrutura do TCE: montagem do site; II – Administrativo: criar um banco de dados de documentos que usam para setores administrativo; II – Pedagógico: formação de profissionais a partir de talentos existentes no município, ou seja, bons profissionais formando outros profissionais Formação da gestão: Oficinas de formação. IV – Político: eixo voltado para o advocacy²² para tratar do financiamento, por meio de um fórum de articulação.</p>	<p>Distribuição de tarefas. Convite para participação da Superintendente Regional de Educação da Secretaria de Estado da Educação (SRE/SEE).</p>
<p>Nona reunião: Junho de 2015 Nova Era</p>	<p>Pela primeira vez o grupo contou com a presença de um representante da Superintendência Regional de Educação (SRE), para apresentar o TCE. que recebeu como tarefa articular uma reunião com a Secretaria de Estado da Educação (SEE). Nesta reunião o grupo deliberou sobre dois pontos específicos: a) aspectos quanto a institucionalidade do território, b) questões quanto aos trabalhos as serem desenvolvidos. Quanto a institucionalidade, decidiram criar uma página no Facebook, apresentando a logomarca do TCE e dados específicos do território, e definiram a plataforma google drive para compartilhamento de documentos; Quanto aos trabalhos, houve o planejamento do seminário de gestores, com distribuição de tarefas entre os municípios; discutiram sobre o financiamento do transporte escolar e a necessária articulação com o governo estadual (reunião já agendada); e planejaram o primeiro encontro de formação sobre a utilização do google drive e da ferramenta de preenchimento do PAR.</p>	<p>TCE-Médio Piracicaba em funcionamento e com a participação da SRE e inclusão de outros 6 municípios indicados pela superintendente.</p>

Quadro 13 - Reuniões do TCE-Médio Piracicaba, ações e percepção para o associativismo

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Analisando a trajetória das ações e a percepção (dos agentes envolvidos) para o associativismo, percebemos que houve modificação tanto nos objetivos dos encontros quanto na concepção de articulação para a cooperação, a partir planejamento conjunto de ações a serem

²² *Advocacy*, de forma geral, significa identificar, adotar e promover uma causa, moldando ou mudando a opinião pública. Na forma específica de *advocacy* para as políticas públicas, o objetivo é “influenciar a decisão de qualquer elite institucional em prol de um interesse coletivo” (CARVALHO, 2015, p. 62).

compartilhadas. Isso porque, até o terceiro encontro, o foco das reuniões era voltado para a formação, troca de experiências e possibilidade de discussão das dificuldades técnicas dos municípios sobre assuntos comuns.

Por influência da Fundação Vale, que contratou a CEDAC para apresentar a metodologia do ADE, a partir da quarta reunião adotou-se a metodologia apresentada, fazendo com que as demais reuniões (quinta, sexta e sétima) fossem destinadas à demanda da instituição do ADE, com elaboração do Termo de Cooperação, do método de trabalho e da organização da agenda.

Os agentes que integram o TCE tem percebido a necessidade de instituir consórcio público e, assim, constituir a gestão associada principalmente para a gestão dos recursos no desenvolvimento de atividades comuns. Porém, a constituição do consórcio, por enquanto, não consta da pauta da agenda do grupo, redefinida a partir da sétima reunião, e reorganizada conforme a metodologia de trabalho adotada, como podemos observar na imagem:

2015			
Data	Atividade	Objetivos	Local
04 de março	Reunião de trabalho	Constituição da comissão coordenadora; inclusão dos novos municípios; planejamento 2015	São José do Goiabal
05 de Maio	Reunião de trabalho	Mapa estratégico e definição de metas e definição de pautas com o estado.	São Domingos do Prata
junho	Encontro de formação	FNDE- linhas de financiamento e os programas e tal	Nova Era
agosto	Fórum de articulação com o estado- transporte e aproximação.		AMEPI – João Monlevade
outubro	Reunião de trabalho	Avaliação 2015 e planejamento 2016	Rio Piracicaba

FUNDAÇÃO VALE 

Continua...

2016			
Data	Atividade	Objetivos	Local
março	Reunião de trabalho	Planejamento 2016	
Abril	Fórum de articulação	MEC	
Junho	Encontro de formação	Tema a definir	
Agosto	Reunião de trabalho	Organização do Fórum regional de Educação	
Setembro	Encontro de formação	Tema a definir	
Outubro	Reunião de trabalho	Organização do Fórum regional de Educação	
Novembro	Fórum Regional de Educação		

FUNDAÇÃO VALE 

Figura 2 - Cronograma de reuniões para o ano de 2016

Fonte: Registro da reunião, Fundação Vale (2015)

Cerca de um mês após as deliberações da nona reunião, que contou com a participação de um representante da SRE, o grupo se reuniu com o Subsecretário Estadual de Educação, que propôs articular a Secretaria de Estado da Educação (SEE) e, inclusive, assinar o Termo de Cooperação, incluindo também outros municípios próximos da região.

Apontados aspectos históricos da constituição do Território, passamos então, a tratar dos aspectos inerentes à sua estrutura organizacional.

3.2.1 Estrutura organizacional

O TCE-Médio Piracicaba foi formalmente constituído pelo “Termo de Cooperação do Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba”, documento que também é utilizado pela CEDAC e se constitui um modelo para constituição dos TCEs organizados por essas instituições.

O documento foi adaptado ao TCE-Médio Piracicaba com a colaboração da Fundação Vale, assinado pelos prefeitos e secretários de educação dos municípios, em evento formal ocorrido na sede da AMEPI, em novembro de 2014. Tem como validade o período de três anos a partir da data da assinatura, período este que pode ser alterado por meio de termo aditivo, ou ser rescindido por qualquer uma das partes e a qualquer momento, por meio de documento escrito.

Conforme descrito no Termo, seu objeto é constituir a “colaboração horizontal mediante a conjunção de esforços para implementar e manter o Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba, como instrumento comum de gestão pública”. Para tanto, define como obrigações dos municípios:

- I. Motivar para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando sobreposição de esforços;
- II. Identificar os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da educação e realizar diagnóstico da situação educacional de cada município baseado nesses indicadores;
- III. Elaborar o mapa estratégico do TCE, articulado com o Plano Nacional de Educação (PNE) e respectivos Planos Municipais de Educação, na perspectiva da construção de um Sistema Nacional, indicando diretrizes, metas e estratégias prioritizadas, tendo por objetivo promover a qualidade social da educação local mediante ações colaborativas;
- IV. Constituir uma Comissão Coordenadora, com representantes dos Municípios Constituintes, que deverá, por sua vez, definir regras de funcionamento e participar efetivamente nas reuniões e no desenvolvimento do TCE.
- V. Realizar ações comuns otimizando recursos e potencializando resultados para os municípios do TCE.
- VI. Realizar fóruns de articulação com representantes da esfera estadual, da esfera federal da educação e outras entidades estrategicamente definidas pelo grupo; promover encontros de formação continuada para os Secretários Municipais de Educação e suas equipes; participar de reuniões de trabalho bimestrais para a organização dos trabalhos do TCE.

As ações do TCE-Médio Piracicaba não são restritas às especificadas no documento, pois a metodologia utilizada para organização das ações no território parte do pressuposto da decisão conjunta, a partir das demandas definidas nas reuniões de trabalho.

Assim, a metodologia de trabalho utilizada pelo Território engloba: a) reunião de trabalho: reuniões bimestrais para acompanhamento das metas definidas,

planejamento das ações coletivas, acompanhamento do processo de atividades do TCE; b) fóruns de articulação: encontros semestrais com diferentes atores para fortalecimento da articulação vertical da rede (SEE/MEC e também com outras instâncias como Universidades, UNDIME, etc.), prevendo ainda a realização de um Fórum Regional de Educação para apresentar os avanços e desafios do TCE, a ser realizado no ano de 2016; c) encontro de formação: encontros semestrais com especialistas externos contratados para formação do grupo em temas específicos.

A Comissão Coordenadora é responsável por organizar essas ações. Ela é composta por três representantes de secretários de educação (composta por representantes dos municípios de Itabira, João Monlevade e Santa Bárbara) e a representante da Fundação Vale²³. Na etapa em que o TCE se encontra (de constituição e organização) tanto a agenda quanto a coordenação e sistematização das reuniões de trabalho são direcionadas pela Fundação Vale. O território não possui uma sede específica e as reuniões são realizadas por meio do sistema de rodízio, ficando a cargo do município a sediá-lo disponibilizar o local e a alimentação dos participantes.

Além do cuidado com a documentação para constituição formal do território, o registro das reuniões, a definição de agenda, a realização de reuniões, outras ações foram com o objetivo de fortalecer e institucionalizar a experiência, dentre elas a elaboração de slogan e a criação de um espaço para divulgação das ações do TCE que, inicialmente, seria uma página na internet, mas, devido aos custos, o grupo tem utilizado um perfil em um site de relações sociais, conforme a imagem:

²³ O Termo de Cooperação prevê, na composição da comissão coordenadora, a figura do articulador, alguém que seria contratado para exercer esse papel nos municípios e em outras instâncias, porém, esse espaço não foi preenchido devido a questões orçamentárias e de reestruturação na Fundação Vale, que assumiu esse papel e tem se constituído uma parceira direta nessa experiência.



Imagem 1 - Slogan do TCE-Médio Piracicaba

Fonte: Página oficial no Facebook (2015)

A formação do território é recente, tendo realizado até o momento da pesquisa somente nove reuniões de trabalho envolvendo os Secretários Municipais de Educação e Fundação Vale. A reunião realizada por ocasião da pesquisa de campo (nona reunião), contou com a presença de um representante da SRE. O Quadro abaixo resume a forma de organização do TCE e os atores envolvidos.

Instrumento	Termo de Cooperação	
Integrantes	Governamental	Secretarias Municipais de Educação
	Não-governamental	Fundação Vale
Método	Reunião de trabalho	Reuniões Bimestrais
	Fóruns de articulação	Encontros Semestrais
	Encontro de formação	Encontros Semestrais

Quadro 14. Organização do TCE-Médio Piracicaba

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Apesar de ser constituído por contrato específico (Termo de Cooperação), o documento não institui vínculo jurídico à experiência²⁴, o que limita o desenvolvimento do trabalho ao âmbito do planejamento compartilhado.

Recentemente (a partir de junho de 2015), o governo do Estado tem participado da experiência por meio de um representante da SRE, havendo possibilidade e interesse da SEE integrar o território, inclusive com a

²⁴ Ou seja, não é capaz de estabelecer regime jurídico e dar maior institucionalidade ao território.

assinatura do Termo ²⁵. O grupo é formado exclusivamente por representantes do Poder Executivo e um representante da Fundação Vale, o que significa ausência de órgão de controle social, além de outras instituições como Undime ²⁶ ou Uncme. Além disso, é possível verificar certo distanciamento (compreensível, dada a fase em que se encontra a experiência), da instituição escolar.²⁷

Em resumo, o desenho institucional da experiência converge para o desenvolvimento de ações colaborativas entre os municípios do território, constituindo-se em maior qualidade no relacionamento para a cooperação e capacidade institucional das secretarias municipais, principalmente no âmbito do planejamento. Porém, o TCE é constituído por instrumento precário que não confere capacidade de gestão de recursos ao território, motivo pelo qual o grupo tem visualizado a possibilidade de constituir um consórcio público.

3.2.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba: os dados da pesquisa

A experiência do Médio Piracicaba foi a primeira a ser pesquisada. Inicialmente, havíamos elaborado um quadro mais amplo para o levantamento de dados, considerando o controle social (Conselho Municipal de educação) e as escolas municipais da região²⁸. No contato com o campo de pesquisa, percebemos que o projeto a ser desenvolvido na região ainda não havia chegado à instituição escolar e nos Conselhos Municipais de Educação.

²⁵ Conforme reunião realizada com o subsecretário de Estado da Educação, em julho de 2015, agendada por intermédio da SRE.

²⁶ Existe a possibilidade e o interesse do grupo em incluir a Undime na organização do TCE, facilitada pelo fato de a representante da SRE ser também vice-presidente da instituição no estado de Minas Gerais.

²⁷ Em contato com uma instituição de ensino do município de Itabira, percebemos que os professores e demais funcionários da escola não tinham conhecimento da formação do TCE. As secretarias de Educação informaram que o TCE envolve apenas as secretarias de educação, com seus técnicos, mas que a intenção é fazer com que chegue tanto nas escolas (por meio das trocas de experiências quanto à gestão pedagógica), quanto nos Conselhos.

²⁸ A proposta metodológica dos ADE não prevê a participação das escolas ou dos Conselhos Municipais de Educação. O interesse por incluí-los na pesquisa surgiu a partir da ideia de analisar os reflexos dos arranjos nessas instituições.

Assim, devido às características da formação do território, a empiria incidiu exclusivamente no âmbito da organização institucional do território. Mesmo tendo conhecimento dos limites da pesquisa empírica, procuramos analisar os dados conforme a proposta apresentada no Quadro abaixo.

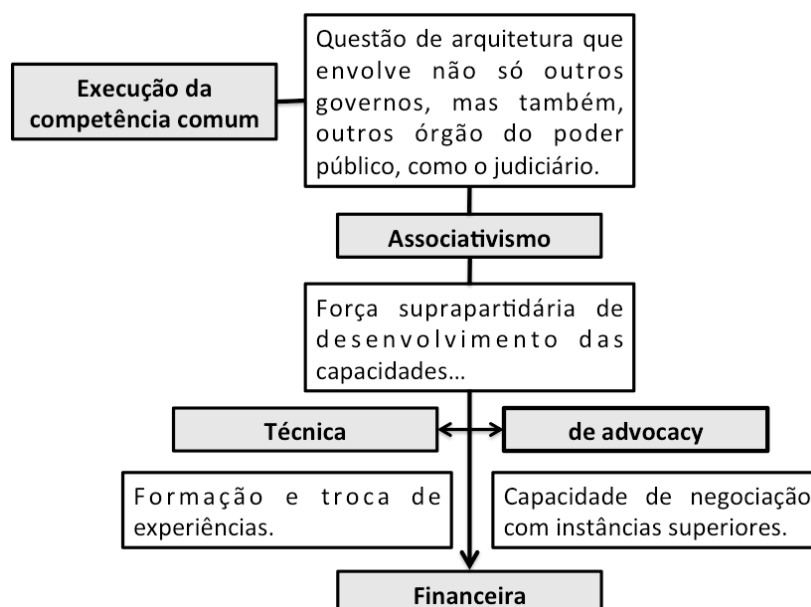
ORGANIZACIONAL	ATORES	TÉCNICA	DADOS PARA TABULAÇÃO
	Agente no Município sede/empreendedor	Entrevista, questionário e observação.	Motivo (pretensão) - órgãos/setores envolvidos, percepção da ação
	Representantes dos Municípios integrantes		Motivo/intenções/função/papel - expectativa - percepção da ação.
	Representante da instituição privada		

Quadro 15 -Técnica de análise – levantamento de dados empíricos do TCE-Médio Piracicaba

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Nesta parte do relatório, apresentamos nossas interpretações acerca dos dados coletados na pesquisa empírica, construídos a partir de entrevistas realizadas com a Secretária Municipal de Educação de Itabira e com a funcionária da Fundação Vale, além das respostas ao questionário aplicado por ocasião da nona reunião de trabalho ocorrida em junho, no município de Nova Era, onde incidiu a observação.

Assim, com o objetivo sistematizar os dados quanto à caracterização do associativismo na concepção dos atores envolvidos, elaboramos o esquema abaixo, como síntese da interpretativa das respostas obtidas na entrevista:



Esquema 6 - Arranjo associativo no TCE-Médio Piracicaba: perspectiva do agente empreendedor (gestor da educação municipal de Itabira)

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

No âmbito governamental, conforme nos relatou a Agente A, o associativismo municipal é entendido como uma estratégia à necessidade de articulação ocasionada pelas características próprias da competência educacional, em que sua “arquitetura” para execução necessita não só da articulação dos entes federados, como também, de outros órgãos do poder público, como o poder judiciário. Assim, a articulação entre todos que atuam na educação é vista como necessário no processo de gestão:

Precisávamos ter uma força para conversar com as instâncias superiores, que o município sozinho não realiza bem isso. Só compreendendo o município com um grupo de outros municípios que tenha sintonia de ideias, que tenha uma articulação entre as pessoas que atuam na educação [...], é que a gente conseguiria força suficiente para pautar situações, discutir situações com as instâncias superiores e nos apoiar mutuamente.
(Agente A)

Além da característica atribuída à educação, incide sobre essa necessidade as características dos municípios enquanto ente federado, principalmente no que se refere à capacidade técnica, financeira e de negociação. Por isso, o grupo vislumbra a particularidade suprapartidária da experiência, em que a participação da instituição privada (a Fundação Vale) é vista como elemento neutro nessa organização.

Devido às suas limitações, a experiência não é concebida como mecanismo suficiente para a constituição de um regime de colaboração, que conta com esforço quase que exclusivo dos secretários municipais de educação, e com os mesmos recursos que dispõem (humanos e financeiros), apesar do aumento da carga de trabalho ao assumirem a agenda da articulação - incluindo nas demandas das secretarias o trabalho a ser desenvolvido no âmbito regional (da organização do território). Significa, assim, trabalhar com o que está disponível, procurando minimizar as condições atuais em que se encontram as Secretarias Municipais de Educação, dada as características próprias dos municípios enquanto ente da federação (Agente A).

Os dados coletados na reunião, assim como na entrevista, indicam que as pretensões quanto à formação do TCE estão relacionadas à necessidade de interação entre as Secretarias Municipais de Educação (SME) para a troca de experiências e compartilhamento de ações, no intuito de fortalecer as secretarias tanto na técnica quanto na capacidade de negociação com instâncias superiores.

A experiência tem avançado muito quanto às suas pretensões, ou seja, quanto aos objetivos de articulação e de *advocacy*. Como exemplo, podemos apontar o I Seminário de Gestores Escolares do Médio Piracicaba, realizado no mês de agosto de 2015, como um dos resultados das ações voltadas para a necessidade de articulação e troca de experiência. Quanto à capacidade de *advocacy*, podemos citar a reunião do TCE-Médio Piracicaba com o subsecretário, da Secretaria de Estado da Educação, conforme demonstram imagens:



Imagem 2 - Ações do TCE-Médio Piracicaba

Fonte: Página do Facebook-TCE Médio Piracicaba (2015)

As necessidades declaradas pelos agentes no âmbito governamental podem ser resumidas a pontos comuns: formação técnica e de gestão tanto financeira quanto pedagógica, e de advocacy, com mecanismo de pactuação com os governos federal e estadual.

No âmbito não-governamental (da Fundação), a experiência é concebida como uma oportunidade de estabelecer parceria e colaboração entre os envolvidos, sem haver subordinação entre os integrantes. A atuação da Fundação Vale tem se constituído como de assessoria, e o trabalho de fortalecimento institucional por ela desenvolvido objetiva tornar o TCE autônomo, não dependente de consultoria no desenvolvimento das ações no TCE (Agente B).

A Fundação Vale é uma instituição corporativa vinculada à empresa Vale, que objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico, ambiental e social nos territórios em que a empresa atua. Na experiência do TCE, os secretários

de educação são tomados como stakeholders estratégicos²⁹, cuja atuação tem influência direta na imagem da empresa Vale.

A partir do ano de 2012, “a atuação da Fundação tem acontecido de forma mais qualificada” (Agente B), considerando sua reestruturação técnica. Até o ano de 2012, o papel da Fundação era mais de financiador do que de executor de projetos na área social, em que um profissional da área de comunicação exercia o papel técnico nas ações de responsabilidade social, desenvolvendo seus projetos por meio da contratação de consultorias.

As ações correspondente à experiência pesquisada (formação dos territórios de cooperação) eram desenvolvidas por meio de consultoria, a exemplo da contratação da CEDAC. A partir do ano de 2012, a Vale tem assumido a condução do TCE-Médio Piracicaba e do TCE-Sergipe, cujo interesse institucionalizar a cooperação na gestão municipal da educação, objetivando a autonomia e independência dos municípios quanto às consultorias (Agente B).

Diferente da experiência do TCE-Médio Piracicaba, o TCE-Xingu e Tapajós conta com apoio e coordenação do governo federal, como abordamos no subtítulo seguinte.

²⁹ Trata-se de estratégia inerente à governança corporativa. O stakeholder significa público estratégico, indivíduo ou grupo específico que têm interesse nas ações de uma empresa, com habilidade para influenciá-la (SAVAGE, NIX, WHITEHEAD, & BLAIR, 1991), podendo afetar ou ser afetado pela realização pela atividade empresarial (FREEMAN & REED, 1983). Negligenciar esse grupo, segundo Tapscott & Ticoll, (2005), é um risco corporativo para a empresa.

3.3 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO DO XINGU

O Território de Cooperação Educacional do Xingu (TCE-Xingu) é formado por onze municípios localizados Região de Integração Xingu³⁰, no estado do Pará, sendo eles: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu.

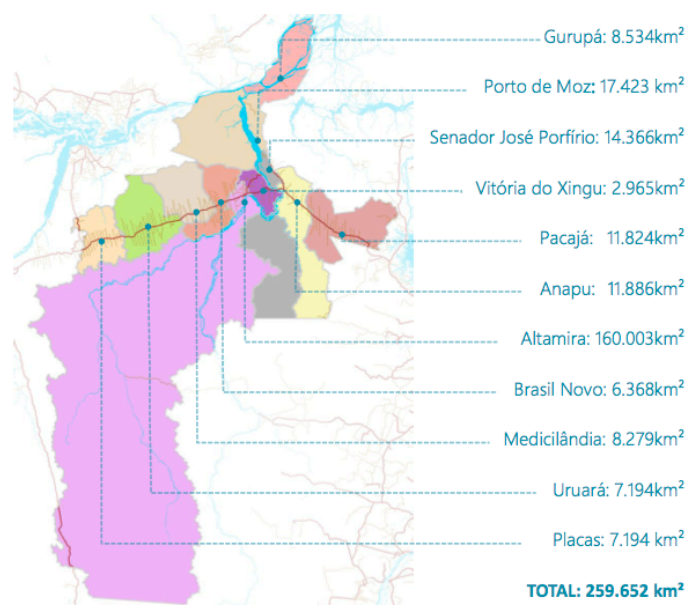


Figura 3 - Mapa da Região do Xingu

Fonte: ADT - Xingu

As atividades econômicas predominantes na região são a agropecuária e o extrativismo vegetal, sendo base da economia local a agricultura familiar, originária da agricultura ribeirinha e das atividades extrativistas tradicionais, como a borracha e a castanha-do-pará.

A região tem alto potencial gerador de energia elétrica devido às suas características hídricas. No município de Vitória do Xingu está sendo construída a terceira maior hidrelétrica do mundo, a usina de Belo Monte³¹.

³⁰ Com exceção do município de Gurupá, que faz parte de outra região de integração Marajó.

³¹ Os primeiros estudos do potencial hidrelétrico do rio Xingu remonta à década de 1970, que contemplou estudos para exploração do Complexo Hidrelétrico de Altamira (instalação de duas usinas, a Babaquara e a Kararaô). A preocupação com os impactos socioambientais

Os projetos de instalação de hidrelétricas na região têm contribuído para a articulação intermunicipal.

Assim, a ação associativa intergovernamental na região segue uma trajetória de constituição anterior à criação do TCE-Xingu em que, há 25 anos, a Associação dos Municípios da Transamazônica, Santarém-Cuiabá, e Região Oeste do Pará (AMUT) tem desempenhado o papel de articular os municípios nas diferentes áreas da política. Notadamente, o fenômeno do associativismo intergovernamental na região tem se fortalecido a partir da criação do Consórcio dos Municípios Alagados e Atingidos pelos Efeitos Construção Hidrelétrica Rio Xingu, cujo nome fantasia é Consórcio Belo Monte (CBM), fundado em dezembro de 2001 como uma associação privada. Trata-se de uma associação que agrega Municípios impactados pelo Projeto de construção e funcionamento da hidrelétrica de Belo Monte, com o objetivo de acompanhar e fiscalizar a elaboração, implementação e funcionamento do referido projeto. Como se observa

O principal papel do CBM é fiscalizar tudo que diz respeito à obra em questão desde os estudos até a liberação das licenças. Durante esse período conseguimos muitas conquistas em relação à redução significativa dos impactos ambientais bem como as compensações das ações mitigadoras (CONSÓRCIO BELO MONTE, 2001).

Analisando as instituições envolvidas nas ações do Consórcio, é possível apontar a FAMEP e a AMUT como agentes articuladores pró-advocacy, na experiência pesquisada:

A Famep, a Amut e o Consórcio Belo Monte encaminharão à Norte Energia todas as demandas aqui expostas e um pedido para que essas obras iniciem imediatamente em todos os municípios, pois as demandas e os problemas alcançam a todos indistintamente”, disse Helder Barbalho³². Ele aproveitou a ocasião para dizer que era a

gerou uma forte oposição ambientalista e manifestações de resistência ao projeto, principalmente pelas comunidades indígenas, resultando na paralisação dos estudos. Novos estudos foram retomados no ano de 1994, com foco no potencial da instalação da usina de Kararaô, que teve seu nome modificado para Belo Monte, em respeito aos povos indígenas. Após enfrentamentos, estudos, processos de licenciamento, etc, somente em 2010 ocorreu o leilão para concessão da hidrelétrica, que teve como ganhador o consórcio Norte Energia, que deu início à obra em 2011.

³² Na ocasião Helder Barbalho era presidente da FAMEP e prefeito do município de Ananindeua.

hora de lutar pela pavimentação da Transamazônica (MECCA, 2011).

A FAMEP foi instituída no ano de 1991 como pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil, sem fins lucrativos, transformada em organização da sociedade civil de interesse público no ano de 2006, reunindo seis associações municipais e 2 (dois) consórcios de municípios. Por meio da FAMEP, os municípios se articulam aos movimentos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e pela Associação Brasileira de Municípios (ABM).³³

Em decorrência do processo de instalação da usina de Belo Monte, surgiu o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-Xingu)³⁴, que faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e exigência para instalação do empreendimento hidrelétrico de Belo Monte. O PDRS-Xingu conta com orçamentos públicos e com recursos da Norte Energia S.A., conforme dispôs o Edital de Leilão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), no montante de R\$ 500 milhões a serem alocados no prazo de vinte anos.

Vários ministérios estiveram envolvidos na constituição do PDRS Xingu, mas somente em 2012 o Ministério da Educação passou a participar das reuniões, a partir do convite da Casa Civil. Com a participação do MEC no PDRS, surgiu a ideia de se criar uma forma de articulação específica para a educação na região, coordenada pela SASE, momento em que foi constituída a comissão coordenadora local, composta por pessoas que representavam a educação e que já participavam do PDRS, originando o Arranjo de

³³ Podemos citar como exemplo do papel que essa instituição tem desenvolvido enquanto fortalecedora do associativismo municipal para a articulação e pactuação federativa, a participação de mais de 60 prefeitos na reunião ordinária da Assembleia Legislativa do estado do Pará, que aconteceu no dia 16 de setembro de 2015 e resultou em posterior reunião com o governador, seguindo para Brasília no dia 24 de setembro para reunião com o Ministério da Saúde e Secretaria de Assuntos Federativos. O objetivo dos gestores municipais era expor a crise financeira que atinge os municípios, agravada pela redução dos repasses federais.

³⁴ Elaborado pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental constituído conforme o Decreto 19 de novembro de 2009. O grupo era formado por 19 órgãos e entidades federais, 27 órgãos do estado do Pará, governos municipais e sociedade civil, que realizou consultas públicas em três cidades da região (Altamira, Senador José Porfírio e Uruará). Em outubro de 2010 o PDRS-Xingu foi instituído por meio do Decreto nº 7.340/2010.

Desenvolvimento Educacional do Xingu, posteriormente chamado de Território de Cooperação Educacional do Xingu.

Na região existem diferentes experiências de associativismo intergovernamental, conforme a Tabela abaixo:

Municípios	Habitantes	CBM	PDRS	CIDS	Undime	Uncme	AMUT
Altamira	99.075	x	x	x	x	x	x
Anapu	20.543	x	x	x	x	-	x
Brasil Novo	15.690	x	x	x	x	-	x
Gurupá	29.062	x	x	-	x	x	x
Medicilândia	29.887	x	x	-	x	x	x
Pacajá	39.979	x	x	-	x	-	x
Placas	23.934	x	x	-	x	-	x
Porto de Moz	33.956	x	x	-	x	-	x
Senador José Porfírio	13.045	x	x	x	x	-	x
Uruará	44.789	x	x	-	x	-	x
Vitória do Xingu	13.431	x	x	-	x	-	x
Total	363.391	11	11	4	11	3	11
População do estado	7.581.051						
Proporção em relação ao estado	4,79%						

Quadro 16 - Municípios do Território de Cooperação Educacional do Xingu e outras formas de associação.

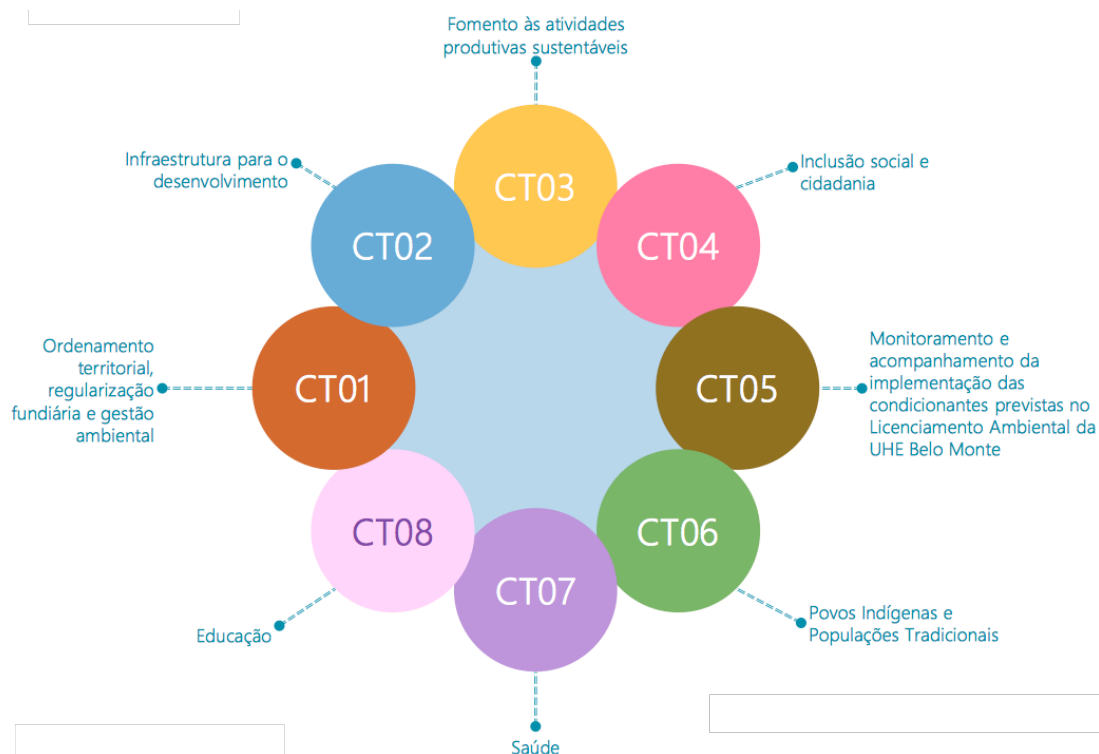
Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Além do CBM, do PDRS-Xingu, Undime e AMUT, identificamos alguns municípios conveniados à Uncme (tendo essa instituição pouca expressão na região) e, ainda, a existência do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu (CIDS), constituído no ano de 2011 por iniciativa do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) em parceria com a FVPP e os municípios, com o objetivo de fomentar ações para a redução de emissões de gases de efeito estufa causadas por desmatamento e queimadas, e viabilizar alternativas econômicas de conservação florestal.

Especificamente quanto ao TCE-Xingu, este passou a se constituir no início do ano de 2012 a partir de uma reunião articulada pelo Governo Federal, realizada no município de Brasil Novo, cujo objetivo foi ouvir os desafios educacionais enfrentados pelos 11 municípios do entorno da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Naquele momento, reuniram-se representantes dos três entes federados (União, Estado e Município) e de Instituições ligadas à educação na região.

No mês de maio de 2012, sob a coordenação da SASE/MEC, foi constituída a Comissão coordenadora do ADE, tendo como composição: a) dois representantes da Secretaria de Articulação com o Ensino – SASE; b) dois representantes da Secretaria de Estado da Educação do Pará (SEDUC/PA); c) um representante da UNDIME; d) um representante dos municípios impactados indiretamente pela UHE Belo Monte; e) um representante da Sociedade Civil (Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP); g) um representante do Instituto Federal do Pará – IFPA; h) um representante da Associação dos Municípios das Rodovias da Transamazônica Santarém – Cuiabá e Região Oeste do Pará – AMUT, dando início à experiência, que passou, inclusive, a constituir a Câmara Técnica (CT-8) junto ao Comitê Gestor do PDRS-Xingu, o CGDEX³⁵, conforme o esquema:

³⁵ O Regimento interno do PDRS-Xingu, aprovado pelo Comitê Gestor em 17 de julho de 2011, prevê a possibilidade de instituição de câmaras técnicas para tratar dos assuntos: 1. Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; 2. Infraestrutura para o desenvolvimento; 3. Fomento às atividades produtivas sustentáveis; 4. Inclusão social e cidadania; 5. Gestão territorial; e 6. Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte. A resolução não previu Câmara Técnica para tratar de assuntos específicos da educação, pois o tema era debatido na CT-4. A criação da CT 8 aconteceu por influência do TCE-Xingu, em maio de 2014.



Esquema 7 - Câmaras técnicas do CGDEX.
 Fonte: ADT Xingu: Sumário Executivo (BNDES, 2014).

Assim, o TCE, por meio da CT-8, contribuiu para os assuntos específicos da educação na construção da Agenda de Desenvolvimento Territorial - ADT Xingu³⁶. Isso porque a construção da ADT teve por base os debates e conteúdos inerentes ao CGDEX e às suas Câmaras Técnicas, que partiram principalmente do inventário de ações desenvolvidas na região, tendo como fontes o PPA federal, o PPA estadual, o Plano Básico Ambiental (PBA) da UHE Belo Monte e os Projetos Aprovados pelo CGDEX (BNDES, 2014), constituindo a estrutura de governança em torno do TCE-Xingu.

O TCE tem discutido a construção do Plano Regional de Educação e a possibilidade de instituir um Conselho Regional de Educação para a região do território. Assim, a experiência compõe uma estrutura complexa de

³⁶ A ADT Xingu é considerado um instrumento de planejamento e apoio às ações do Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX). Tem por objetivo subsidiar o planejamento estratégico e a tomada de decisões do Comitê; orientar o planejamento executivo de suas ações; constituir referência atualizada de programas, projetos e ações destinadas ao desenvolvimento da Região do Xingu – “Carteira Estratégica de Iniciativas” - CEI; e apoiar a revisão do modelo de governança e a definição de sistema de monitoramento para fortalecer atuação do Comitê (BNDES, 2015).

planejamento (ADT, PPA, PDRS e Planos de Educação) e de gestão de recursos (CEGEX/PDRS e CBM).

3.3.1 Estrutura organizacional

O Território é considerado a experiência piloto coordenada pela SASE, e conta principalmente com a participação dos Secretários Municipais de Educação, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), representante da 10ª Unidade Regional da Secretaria de Estado da Educação do Pará (URE/SEDUC-PA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Federal do Pará (IFPA) e Universidade Federal do Pará (UFPA). O quadro abaixo resume a forma de organização do TCET e os atores envolvidos.

Instrumento	Estrutura de gestão do PDRS e CBM	
Integrantes	Governamental	Secretarias Municipais de Educação DICOPE/SASE/MEC, SEDUC-PA, FUNAI, IFPA, UFPA
	Não-governamental	FVPP, ICMBio, Consórcio Belo Monte, AMUT
Método	Reuniões da Comissão organizadora	Ocorre de acordo com a deliberação do grupo (formação de agenda).
	Reuniões Território	
	Oficinas técnicas	
	Seminário	

Quadro 17 - Organização do TCE-Xingu

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

O TCE-Xingu não é constituído por um contrato específico, como o Termo de Cooperação utilizado nas experiências que tem como base a resolução CNE/CEB nº. 01/2012, porém, o trabalho desenvolvido engloba o planejamento e a gestão conjunta dos recursos disponibilizados, por integrar a CT-8 do PDRS-Xingu. Além disso, conta com o apoio do Consórcio intermunicipal Belo Monte.

O grupo é formado por representantes do Poder Executivo, órgãos federais, Universidade, Instituto Federal, governo do Estado e instituições não-governamentais, além de recentemente uma das secretárias de educação ser eleita presidente da Undime no estado do Pará. Percebemos a ausência de órgãos de controle social ou mesmo a participação da Uncme. Ainda, verificamos o distanciamento da instituição escolar e dos Conselhos Municipais de Educação.

A comissão coordenadora do TCE fez o planejamento das ações consideradas prioritárias na educação, elaborando, no ano de 2012, o “plano de ação”, definindo responsabilidades e prazos a serem cumpridos. Criaram grupos de trabalho (GT) para assuntos específicos, sendo: a) GT de Formação Docente e Educação Profissional – organizar demandas; b) GT de Educação Indígena e Educação nas Reservas Extrativistas; c) GT PME/PRE (Plano Municipal de Educação/Plano Regional de Educação); d) GT da Educação no Campo; e) GT de Infraestrutura educacional; f) GT para conclusão do PAR.

A metodologia de trabalho engloba reuniões do Território, oficinas técnicas e seminários. As reuniões contam com o apoio logístico e de secretaria da empresa PM21³⁷, que registra os encontros redigindo as “memórias das reuniões”.

A Comissão Coordenadora relatou alguns avanços que tiveram a partir da constituição do TCE, dentre eles:

- a) o envolvimento das instituições ligadas à Educação no levantamento das demandas e pactuação para alcançar as metas para a Região do Xingu;
- b) conclusão do PAR de todos os municípios envolvidos, e o recebimento de mobiliários, equipamentos e transportes via MEC;
- c) participação efetiva da Secretaria de Estado da Educação nas reuniões;

³⁷ A PM21 Consultores Associados é uma Empresa contratada pela Norte Energia para a gestão dos recursos do PDRS-Xingu. Trata-se de uma empresa de capital privado, com sede localizada no estado do Paraná, fundada no ano de 1999, com atuação na área de serviços de consultoria gerencial.

- d) reconhecimento do grupo pelo consórcio (CBM) e inclusão da CT-8 no PDRS-Xingu;
- e) formação técnica para as secretarias de educação via SASE/MEC;
- f) projetos elaborados com objetivo coletivo, inclusive com financiamento junto ao PDRS-Xingu.

Durante os anos de 2012 e 2013 foram realizadas oficinas e reuniões para disseminar informações sobre programas federais que os municípios desconheciam, assim, as secretarias passaram a ter acesso a programas federais que antes até ignoravam.

A comissão coordenadora apontou como desafios a serem enfrentados pelo TCE:

- a) a permanência do espírito colaborativo;
- b) a necessidade de ampliação do foco das discussões para outras dimensões do processo educacional, incluindo ações não-financeáveis pela união;
- c) fortalecimento da gestão educacional, com assistência técnica específica para cada município;
- d) conciliação das ações planejadas pelo TCE-Xingu com o Plano Básico Ambiental (PBA) da Norte Energia e com o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu);
- e) estratégia de institucionalização do TCE-Xingu.

A pesquisa incidiu por ocasião da reunião do TCE realizada nos dias 13 e 14 de julho de 2015, na cidade de Altamira-PA, em que foi possível construir nossas percepções acerca da experiência.

3.3.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Xingu: os dados da pesquisa

O TCE-Xingu surgiu no ano de 2012, depois que o Ministério da Educação passou a participar das reuniões do PDRS-Xingu a convite da Casa Civil. Assim floresceu a ideia de criar uma forma de articulação específica para a educação na região, considerando o instrumento do ADE (Resolução CNE nº 1/2012). Por isso, não é possível identificar o agente empreendedor motivado pela vontade política de atuação conjunta, mas a estratégia de articulação para tratar de assuntos referentes ao contexto específico da região, principalmente quanto à demanda educacional nos investimentos a serem feitos com a verba destinada ao PDRS-Xingu.

Além disso, percebemos que a formação do grupo foi impulsionada pela condição específica do MEC, que homologou o parecer e resolução instituinte do modelo de ADE como mecanismo inerente ao regime de colaboração. Assim, a SASE como secretaria responsável pela articulação entre os sistemas de ensino seria a responsável por fomentar ações específicas para consolidação do regime de colaboração³⁸, tomada como medida urgente diante dos debates realizados na CONAE 2010.

No relatório de gestão do ano de 2012, a SASE descreveu a experiência como parte de suas ações inerentes ao planejamento estratégico para pactuação e articulação na adoção de estratégias de planejamento e medidas necessárias para atingir as metas previstas no PNE, que contou com (dentre outras ações), a

Instalação de Grupo de Trabalho para elaborar **estudos sobre o fortalecimento do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação - ADE**, instituído nos termos da Portaria no 1.238, de 11 de outubro de 2012, em continuidade à homologação do Parecer CNE/CEB 09/2011 com consequente publicação da Resolução CNE/CEB 01/2012, que indica a importância do ADE como instrumento de gestão pública para a

³⁸ Já que esse é um dos seus objetivos, conforme art. 30, I do Decreto 7690/2012, que atribuiu à SASE a competência de estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação.

melhoria da qualidade social da educação. Um espaço para analisar e deliberar sobre possibilidades de colaboração que reflitam a experiência em curso em âmbito nacional é fundamental.

a) A primeira oportunidade (e grande desafio) da SASE/MEC no acompanhamento mais próximo de arranjos educacionais tem sido sua participação no PDRS do Xingu. **A proposta é incentivar a organização de um Arranjo de Desenvolvimento da Educação, que elabore e coordene um Plano Regional de Educação.** A DICOPE/SASE participou das reuniões da Comissão Técnica de Inclusão Social e Cidadania e das Reuniões do Comitê Gestor do PDRS do Xingu, desde março de 2012. As Ações desenvolvidas junto com as secretarias de educação estadual e municipais da Região do Médio Xingu/PA, por meio de oficinas e seminários, visando a **construção de uma metodologia replicável em outras regiões.**

b) A partir da demanda dos municípios do PDRS Xingu, a SASE/MEC iniciou uma programação, realizando um Seminário em Brasil Novo/PA, em 24 e 25 de abril, que contou com a participação de gestores educacionais, Instituições de Ensino Superior, “Sistema S”, órgãos Federais na região e representantes da Sociedade Civil organizada.

c) Junto com uma comissão representativa da região, foi definida a continuidade da programação com a realização de uma oficina com os gestores municipais e estaduais da educação, em torno de uma agenda intermunicipal e dos primeiros passos para organização do ADE, realizado em 22 e 23 de maio. No mesmo período, a FUNAI e a SECADI realizaram o encontro de pactuação do Território Etnoeducacional do Médio Xingu, que foi considerado um dos encontros temáticos programados. (BRASIL, 2012b, p.16, grifos nossos)

À época, para consecução da metodologia do ADE, a experiência do Xingu foi tomada como a primeira a ser trabalhada, logo, experiência piloto para sistematização do ADE, visando à construção de uma metodologia replicável em todo o território nacional, conforme as estratégias definidas pela SASE:

c) **Apoiar e fomentar ações de articulação** entre os sistemas de ensino por meio de planos regionais de educação desenvolvendo e **disseminando metodologia(s) de construção de arranjos territoriais de desenvolvimento da educação (ADE).**

c.1. Proposta metodológica para arranjos complexos (grandes obras do PAC), elaborada e testada.

c.1.1 - Grupo de estudos na DICOPE para a sistematização de uma **proposta metodológica para arranjos complexos** (reuniões técnicas e discussões)

c.2. Implantação do ADE na região do médio Xingu (Região de Impacto Belo Monte).

c.2.1 - Implementação da proposta metodológica (Belo Monte)

c.3. Primeiras iniciativas para a criação dos ADE Tapajós e BR 163.

c.3.1 – Levantamento de indicadores demográficos e educacionais da região do Tapajós e BR 163.

c.3.2 – Implementação da proposta metodológica (BR 163 e Tapajós) para criação dos ADE, tendo como primeira ação o levantamento da oferta da educação profissional e superior, em parceria com a Unesco.

c.4. **Sistematização das experiências do ADE no Brasil.**

c.4 – Levantamento e sistematização das experiências de ADE existentes no Brasil (SASE, 2012b, p. 20)

Assim, a estratégia para articulação era desenvolver e disseminar a metodologia de construção de arranjos territoriais nos moldes do ADE, ideia que permaneceu até o início dos estudos pelo GT-ADE.

Foi a partir dessa perspectiva que a experiência iniciada pela SASE passou a ser denominada de Arranjo de Desenvolvimento Educacional do Xingu, nomenclatura que durou pouco tempo devido a dois fatores:

- a) os estudos realizados pelo GT-ADE, que considerou o termo insuficiente ao identificar outras experiências de cooperação existentes, com outras denominações;
- b) o método do ADE como previsto na resolução não ser suficiente para dar conta da realidade do Xingu, pois trata da articulação horizontal e utiliza como instrumento somente o PAR.

Assim, houve o entendimento de que a colaboração na perspectiva dos arranjos (como definida na resolução) não era suficiente para dar conta da experiência em curso, pois era necessário um conjunto de ações englobando a perspectiva de planejamento para a gestão das políticas educacionais (Agente C).

Considerando o contexto institucional em que o TCE está inserido, podemos constatar a perspectiva do planejamento que o envolve, estruturado conforme o modelo de governança sistematizado recentemente pela Agenda de Desenvolvimento Territorial. A agenda instituiu, a partir da análise da atuação das Câmaras Técnicas do PDRS-Xingu, um conjunto de propostas de iniciativas reunidas em uma Carteira Estratégica de Iniciativas (CEI), com a ferramenta de planejamento denominada de Gráfico de Objetivos e Meios (GOM).



Esquema 8 - Representação Esquemática do Gráfico de Objetivos e Meios

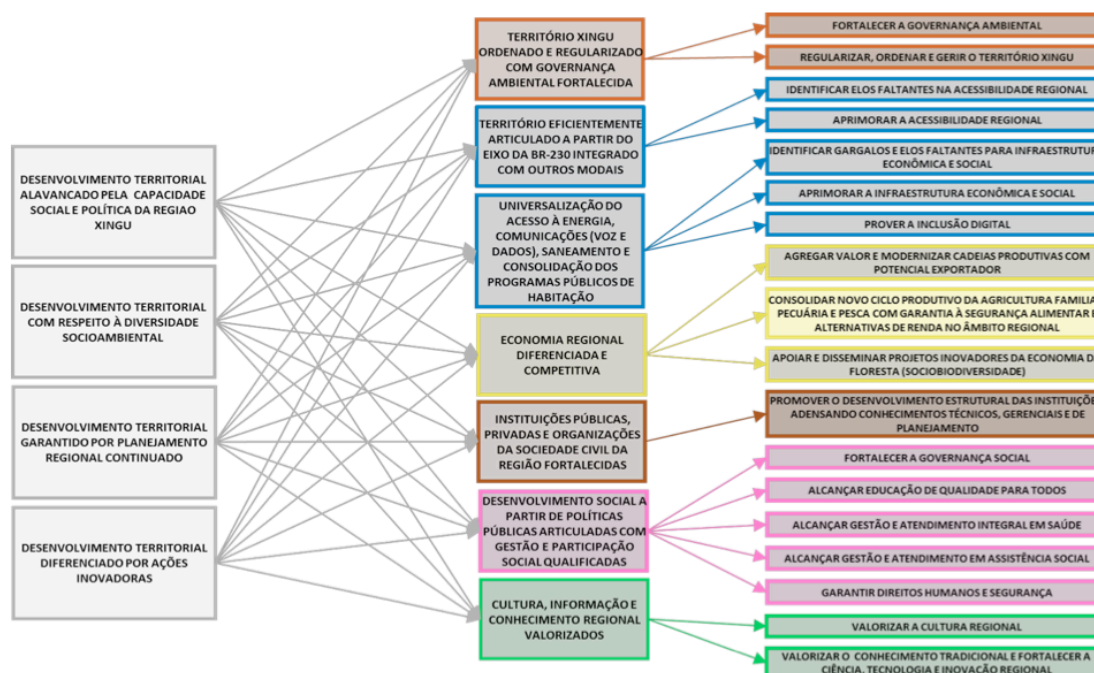
Fonte: ADT Xingu: Sumário Executivo (BNDES, 2014).

Nessa ferramenta, o sistema de planejamento engloba:

a) trajetória - finalidade da CEI em longo prazo, definida em quatro, quais sejam: I) Desenvolvimento territorial alavancado pela capacidade social e política da região do Xingu; II) Desenvolvimento territorial com respeito à diversidade socioambiental; III) Desenvolvimento territorial garantido por planejamento regional continuado; IV) Desenvolvimento territorial diferenciado por ações inovadoras.

b) visões do futuro – Trajetória definidas para a região, a serem garantidas nas próximas décadas, constituída por sete: I) Território do Xingu ordenado e regularizado com governança ambiental fortalecida; II) Território eficiente articulado a partir do eixo da BR 230 integrado com outros modais; III) Universalização do acesso à energia, comunicações (voz e dados), saneamento e consolidação dos programas públicos de habitação; IV) Economia regional diferenciada e competitiva; V) Instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil da região fortalecidas; VI) Desenvolvimento social a partir de políticas públicas articuladas com gestão e participação social qualificadas; VII) Cultura, informação e conhecimento regional valorizados.

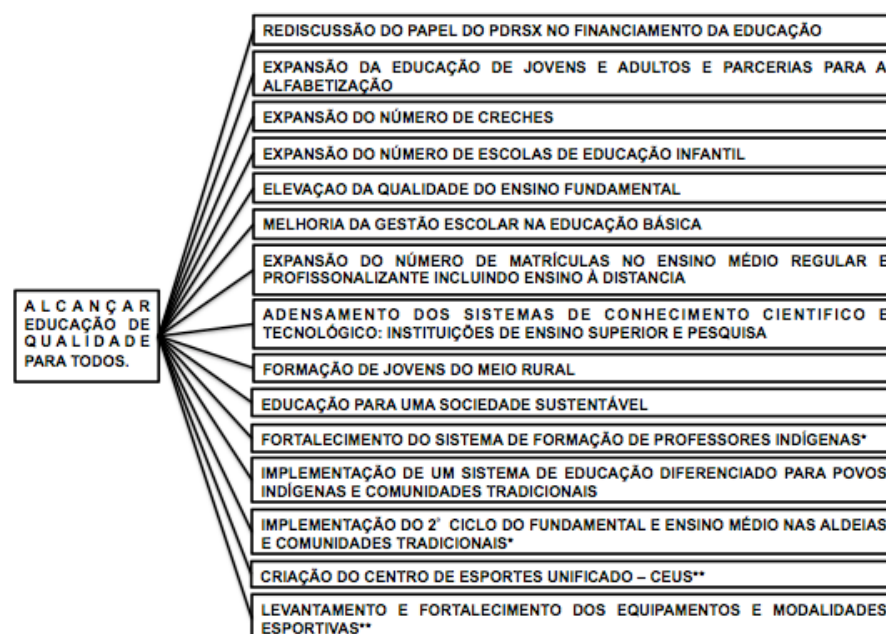
c) objetivos estratégicos - são dezoito os objetivos estratégicos a serem alcançados para até 2030, e dentre eles está o de alcançar educação de qualidade, conforme os esquemas:



Esquema 9 - Sistema de Planejamento da ADT-Xingu

Fonte: ADT Xingu: Sumário Executivo (BNDES, 2014).

É no objetivo estratégico de alcançar educação de qualidade que entra o papel do TCE-Xingu que, com participação no PDRS-Xingu, contribuiu para as iniciativas extraídas da CT-8, compondo a CEI, conforme o esquema:



Esquema 10. Iniciativas da CEI referente à estratégia da educação³⁹

Fonte: Elaborado a partir da ADT Xingu: Sumário Executivo (BNDES, 2014)

³⁹ As iniciativas destacadas com um asterisco (*) foram contribuições da Câmara Técnica 6 (CT-6 povos indígenas e populações tradicionais), e as iniciativas destacadas com dois asteriscos (**) foram contribuições da Câmara Técnica 4 (CT-4 inclusão social e cidadania).

Essas iniciativas surgiram do levantamento das proposições feitas pelas câmaras temáticas do PDRS-Xingu, porém, as ações do TCE-Xingu vão além da sua atuação na CT-8, desenvolvendo atividades de planejamento com objetivo de articulação para o planejamento conjunto de ações para o território.

Apesar de não haver documento específico de constituição do TCE, a experiência está inserida em uma estrutura de gestão desenvolvida pelo governo federal, tendo como base a estrutura do planejamento que engloba o PDRs, os PPAs, a ADT e os planos de educação (alinhamento dos PNEs, PEEs e PME e construção do PRE).

Assim, identificamos dois focos de trabalho: a) articulação quanto aos órgãos federais: acesso a programas e a políticas federais, a exemplo da articulação com a Secadi/MEC⁴⁰, com evento específico para criação dos territórios etnoeducacionais; da articulação com o FNDE para construção do PAR, que se constitui como assistência técnica⁴¹; b) articulação para planejamento e deliberações (reuniões para elaboração de planos - PME e PRE - e definição das ações do Território).

Apesar de toda a estrutura que envolve a experiência (que pode contar com a estrutura de gestão do Consórcio e do CEGEX/PDRS), o atores envolvidos têm apontado a necessidade de constituir maior institucionalidade do TCE, envolvendo os três entes federados. Trata-se de uma necessidade evidenciada no parecer do Relatório de Auditoria Anual de Contas, da Secretaria de Controle Interno (SCI) da Controladoria Geral da União (CGU)⁴², e nos relatos dos participantes da reunião realizada em Altamira:

⁴⁰ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais.

⁴¹ Até o ano de 2012, quando o TCE começou, nenhum dos municípios havia acessado o PAR, considerado um instrumento de apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos estados e municípios.

⁴² Apesar de o relatório estar relacionado à atividade específica de assessoramento na atividade de alinhamento dos Planos, ela reflete a situação de assessoramento na constituição dos territórios, já que estes também carecem de documento formal.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização das atividades desenvolvidas pela SASE referentes à assistência técnica e financeira aos estados e municípios na elaboração de planos de educação, assim como para monitoramento dos resultados qualitativos e quantitativos. [...] Esta equipe de auditoria considera que a existência de fluxogramas de trabalho fortalecem o ambiente de controle e atuação da SASE, no entanto, a falta de formalização de suas atividades relacionadas à função de prestação de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios na adequação ou elaboração de planos de educação alinhados ao PNE é um fator que expõe a Secretaria ao risco de descontinuidade de suas atividades tanto por fatores administrativos quanto por eventual mudança política. (RELATÓRIO DE AUDITORIA, 2014, p. 14-15)

[...] eu vejo isso aqui como um espaço de construção política que se nós não incorporarmos isso, [...] acabando essa discussão, acabando o grande projeto, ficamos à mercê de outro grande projeto. (Agente F).
É preciso transformar os seminários em fala institucional [...] (Agente E)

Tanto o relatório da SCI/CGU quanto as falas dos participantes da reunião do TCE, refletem a necessidade de instrumentos que reforcem uma “postura institucional” (Agente E) que legitime o TCE para continuidade de suas ações, independente de governos ou projetos empresariais.

Dessa forma, interpretamos a experiência como uma organização territorial com baixa institucionalidade, apesar de toda a estrutura que a envolve. A experiência não é concebida pelos atores como mecanismo suficiente para estabelecer o regime de colaboração, mas a atuação de coordenação e indução da SASE é apontada como fundamental na constituição da experiência.

Eu gosto muito dessa postura da SASE de induzir [...] gosto desse respeito pelo pacto federativo, eles não verticalizam as ações, eles induzem [...] Você vai ouvir muito dos secretários, que eles não fazem mais porque eles não têm autonomia, não só financeira como política

mesmo. Desse ponto de vista a ação é interessante, ela é fundamental mas não é suficiente [para instituir o regime de colaboração], a gente vai precisar avançar muito ainda. (Agente F).

Sabemos que algumas questões não se resolvem só com arranjo institucional, com arranjo do território, eu não diria que ele é suficiente para resolver os problemas mas ele tem sido um caminho, um meio muito eficiente para a articulação e para o acesso a políticas que antes ficariam muito distantes da gente. Ele cumpre um papel fundamental principalmente nessa questão da articulação, do diálogo e do arranjo para fazer com que juntos conseguimos resolver algumas questões e alguns problemas que ficavam entraves (Agente G).

Os agentes que compõe o TCE destacada a atuação da SASE não só como agente coordenador e articulador (reforçado pelo papel articulador da AMUT), mas também de assistência técnica aos municípios. Isso porque a demanda por capacitação técnica de gestão das secretarias de educação é apontada como principal necessidade da região.

Uma demanda comum é a capacidade de gestão. Você tem secretaria municipal de educação que não conhece coisas básicas de legislação, elementares, que qualquer aspirante de curso de pedagogia tem que saber[...] é uma coisa estrutural [...] existe um colapso de gestão (Agente F).

Os dados coletados na reunião, assim como na entrevista, indicam que as pretensões quanto à formação do TCE tem avançado principalmente quanto à capacidade técnica da secretaria, alinhando as ações para a gestão municipal da educação no território.

Esse formato que hoje estamos trabalhando, essa união, esse fortalecimento tem ajudado muito os municípios a alinhar nossas ações, cumprir as nossas metas [sic] (Agente D).

No âmbito não-governamental, o território tem contribuído para o fortalecimento das ações das instituições. Como exemplo, podemos citar o relato do representante da FVPP que considera como grande avanço o “desentrelaçamento de questões burocráticas” (Agente G), sobrevivendo da articulação que o território propiciou com os demais órgãos das diferentes esferas administrativas, melhorando inclusive as relações em convênio e com o poder público (as relações de parceria público privada).

Um resultado palpável foi o movimento de autorização dos cursos de educação das casas familiares rurais, que o território se envolveu. Já foi um passo que o território junto com a SASE (...) com o MEC, já conseguiu resolver [sic]. (Agente I)

Ao mesmo tempo em que as organizações não-governamentais participam como agentes beneficiados pelo TCE nas ações que vêm desempenhando na região, contribuem para o controle social ao representarem instituições da sociedade civil.

3.4 TERRITÓRIO DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL DO TAPAJÓS

O Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós) é a experiência mais recente desta pesquisa, tendo iniciado no ano de 2014. É formado por seis municípios localizados na região sudoeste do Pará, sendo eles: Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão.

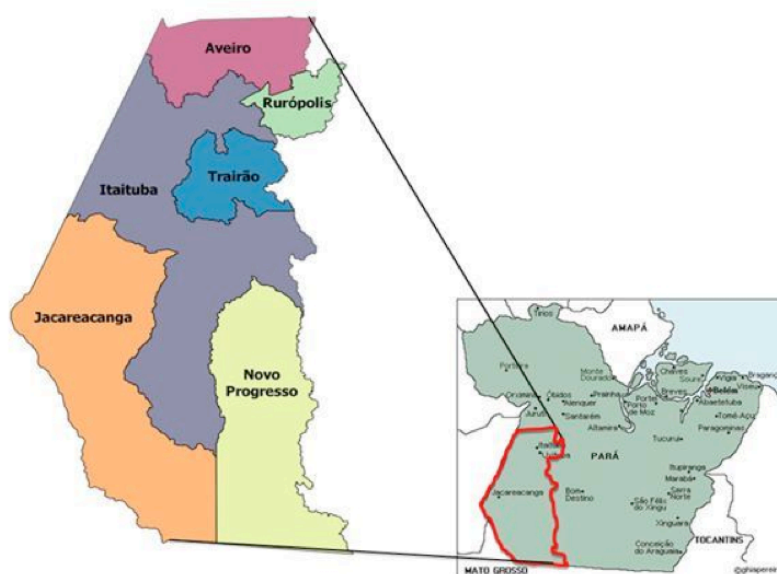


Figura 4 - Mapa da região do Tapajós

Fonte: Relatório da ADT do Território do Consórcio Intermunicipal do Tapajós (BRASIL, 2014)

Em relação às atividades econômicas, a região é dependente da extração de produtos madeireiros e não-madeireiros, além de pescados. Ou seja, a principal fonte de geração de renda da população se baseia no extrativismo vegetal e mineral; Neste último destaca-se a exploração de ouro, mineral mais disputado na bacia do rio Tapajós (ELETRONORTE, 2008).

É uma região marcada por contextos socioeconômicos e ambientais com especificidades e diversidades consideradas complexas para a implementação de estratégias de desenvolvimento local, e está inserida no Programa Territórios da Cidadania no ano de 2008⁴³.

⁴³ Uma iniciativa da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

A experiência de associativismo territorial na educação tem se fortalecido a partir da criação do Consórcio Tapajós (CT), com a atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e com a associação dos Municípios, que tem desempenhado papel importante na articulação municipal para fortalecimento da gestão nas diferentes áreas da política.

Municípios	habitantes	hab/km ²	Consórcio	Undime	Uncme	AMUT
Aveiro	15.849	0,9	x	-	-	x
Itaituba	97.493	1,6	x	x	-	x
Jacareacanga	14.103	0,3	x	-	-	x
Novo Progresso	25.124	0,7	x	x	-	x
Rurópolis	40.087	5,7	x	-	-	x
Trairão	16.875	1,4	x	x	-	x
Total	209.531	1,7	11	3	0	6
População do estado	7.581.051					
Proporção em relação ao estado	2,76%					

Quadro 18 - Municípios do TCE-Tapajós e outras formas de associação
Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

A região⁴⁴ que compõe o consórcio tem pouco mais de 200 mil habitantes, o que corresponde a 2,76% da população do estado do Pará. É formada por apenas seis municípios, número que corresponde a apenas 4,1% dos municípios do estado, distribuídos em uma extensa área de 189.592,85 km², que corresponde a 15% do território do estado⁴⁵, e com população relativa correspondendo a 1,1 hab/km². Esses dados explanam a especificidade da região, em que a distância entre os municípios que compõem a experiência chega a mais de 600 km⁴⁶.

⁴⁴ Em 2007, o governo do Pará, por meio da Secretaria de Estado e Integração Regional (SEIR) redefiniu a nova organização administrativa do estado, estabelecendo 12 Regiões de Integração, organizadas a partir de critérios sociais e econômicos.

⁴⁵ Terceira maior região do estado do Pará, com predomínio de Florestas Nacionais (FLONAS), Reservas Extrativistas (RESEX), Parques Nacionais, e Reservas Indígenas.

⁴⁶ Tendo como base a distância entre as sedes dos município de Jacareacanga e Aveiro, que corresponde a 666 km.

Constituem-se como experiências significativas de associação o Consórcio Tapajós, a AMUT e a Undime, sem nenhuma adesão dos municípios à Uncme⁴⁷.

O Consórcio Tapajós foi criado no mês de junho do ano de 2013, na cidade de Rurópolis, oeste do Estado do Pará, pelos seis municípios localizados na área de influência do complexo hidrelétrico (cinco hidrelétricas no total) a ser construído na bacia do Tapajós. Seu objetivo é promover o desenvolvimento socioeconômico e preparar os municípios para receberem a construção do complexo hidrelétrico, a partir dos investimentos destinados à região. É apontado como articulador da criação do Consórcio Tapajós o ex-prefeito de Uruará, Eraldo Sorges Pimenta, que assumiu a Secretaria Executiva do Consórcio, indicado devido à sua experiência anterior no Consórcio Belo Monte, que reúne os municípios no entorno da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, na região do Xingu. O Presidente do Consórcio é o prefeito de Jacareacanga, Raulien Queiroz.

Na intenção de elaborar a agenda de desenvolvimento da região, o Governo Federal passou a desenvolver um diálogo com os municípios e o consórcio para a elaboração e alinhamento dos Planos Plurianuais – PPAs, e a instituição de uma agenda de desenvolvimento para a região (Brasil, 2014), ou seja, a Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)⁴⁸.

Nessa perspectiva, as ações do governo federal são voltadas para a cooperação e fortalecimento do planejamento, com o objetivo de promover a articulação entre os entes para desenvolvimento de políticas públicas a partir dos PPAs. Assim, pactuaram a ação compartilhada de planejamento por meio do Plano Plurianual Regional, ação fundamental na definição e estabelecimento dos eixos que integraram a ADT do Tapajós,

⁴⁷ Segundo os dados disponibilizados no site da Uncme Nacional (www.uncme.org.br).

⁴⁸ Por meio do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o MPOG e o estado do Pará, firmado em 10 de maio de 2013, e publicado no Diário Oficial da União em 21 de maio de 2013, para a construção e monitoramento compartilhado de uma agenda de desenvolvimento territorial e para a formação de capacidades em apoio à elaboração e gestão dos Planos Plurianuais dos Municípios do Estado (BRASIL, 2014).

nomeadamente: a) Proteção Social e Acesso a Direitos; b) Produção com sustentabilidade, c) Inovação; d) Infraestrutura. Integrou o acordo de cooperação técnica a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) que, dentre as ações a serem desenvolvidas, estava necessidade de elaborar estratégias para a capacitação dos gestores municipais. A partir desses eixos, foram definidas as ações para intervenções privadas e governamentais na região, considerando as dimensões econômica, social, ambiental, territorial e político-institucional.

Assim se formou a estrutura de cooperação consorciada do território do Tapajós, tendo como plataforma de diálogo a Agenda de Desenvolvimento Territorial, cujo objetivo é fortalecer o sistema de planejamento e gestão por meio dos PPAs, a partir de diálogos entre os atores. Dentre os principais desafios apontados pelos gestores municipais estão os efeitos das mudanças decorrentes da exploração econômica na região, entre elas, a instalação do complexo hidrelétrico e a ampliação do complexo da soja.

As reuniões do Consórcio passaram então a ter como demanda ações para alinhamento e elaboração dos PPAs, sendo as ações para o associativismo direcionadas a partir dessa demanda. O quadro a seguir resume as principais reuniões de conformação dessa experiência:

Reuniões	Ações	Direcionamento associativismo
Outubro 2013 Brasília	Oficina de Qualificação e Alinhamento dos PPA Federal, do Estadual e dos Municipais, envolvendo o Consórcio Intermunicipal do Tapajós. Pactuação do Governo Federal com os municípios para elaboração do Plano Plurianual Regional.	Nesse encontro a SPI/MP propôs a Agenda de Desenvolvimento Territorial – ADT com o Consórcio local, com o objetivo de construir uma visão compartilhada de planejamento a partir da convergência da estratégia federal e da estadual, sobretudo nas intervenções já em execução ou planejadas.
Novembro 2013 Brasília	Módulos do curso de elaboração e implementação dos PPAs. Oficinas com a participação de da Administração Federal, para sistematizar ações e investimentos previstos na região no médio e longo prazo.	Definição estratégica de prioridades do desenvolvimento regional, para a articulação interministerial voltada a assegurar políticas públicas para o território abrangido pelo Consórcio.
Dezembro de 2013 Município de Trairão	Seminário “Agenda de Desenvolvimento Territorial” que deu início à discussão do PPA Regional do Consórcio.	Contou com a participação do MDA, do Governo do Estado do Pará, por meio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF, a representação regional da Caixa Econômica Federal – Caixa, do Banco do Brasil – BB, da Eletronorte, além do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA. Estiveram presentes prefeitos, secretários e vereadores dos diversos municípios que integram o Consórcio.
Fevereiro 2014 Brasília	Seminário “PPAs Territoriais Participativos”, específico para a região do Tapajós.	Estiveram presentes nesse seminário os prefeitos do Consórcio, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o MDA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que discutiram o programa Brasil Sem Miséria, a inclusão produtiva e a regularização fundiária na região do Tapajós.

Quadro 19 - Reuniões do Consórcio Tapajós, ações e direcionamento para o associativismo.

Fonte: Adaptado do relatório da ADT do Território do Consórcio Intermunicipal do Tapajós (BRASIL, 2014)

O Ministério da Educação integrou essa demanda a partir da reunião realizada em 14 de maio de 2014, no encontro do Consórcio Tapajós organizado pelo Ministério do Planejamento (mediante a SPI), em Brasília. Participaram desse encontro diferentes atores, incluindo a secretária da SPI/MP, a secretária da Secretaria de Patrimônio da União/DF, prefeitos e/ou representantes dos municípios de Aveiro, Novo Progresso, Itaituba, Trairão, secretário da SASE/MEC, secretária da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA, assessora da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento. Além desses, outros representantes de diversos órgãos estiveram presentes tais como o do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria de Portos, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, da Secretaria Geral da Presidência da República, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do Ministério da Cultura e do Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2014).

Nessa reunião, o Secretário da SASE/MEC explanou sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e relatou a experiência coordenada pela sua Secretaria na região do Xingu, avaliando os problemas do Tapajós como “mais complexos do que os do Xingu”. Assim, apresentou como proposta a articulação da ADT do Tapajós ao “PNE, com o Plano Estadual de Educação do estado do Pará, com o Plano Regional de Educação do Tapajós e com os Planos Municipais de Educação” (BRASIL, 2014, p. 18).

Dessa forma, a SASE, por meio da Coordenação Geral de Cooperação Federativa, passou a coordenar a experiência na área de educação, organizando o Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós). Ou seja, a experiência do Tapajós tem se constituído como território de cooperação, de modo não formalizado.

Nos anos de 2014 e 2015, o foco dos trabalhos da SASE na região esteve voltado para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, oficinas de capacitação dos gestores municipais e elaboração do Plano regional de educação. A pesquisa empírica foi realizada em Santarém, nos dias 10 e 11 de setembro de 2015, durante a oficina sobre Planos de Carreira e

Remuneração, ministrada pela Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação (DIVAPE/SASE/MEC).

Participaram da oficina os secretários municipais de educação, acompanhados com técnicos das respectivas secretarias, o coordenador da experiência junto à SASE (DICOPE), o coordenador da DIVAPE e uma representante da AMUT. Além da observação, aplicação de questionário e análise documental, realizamos a entrevista com um dos secretários presentes.

Analisando as ações da SASE no consórcio, pudemos compreender que a articulação desenvolvida se constitui como parte integrante da ação que objetiva constituir o Sistema Nacional de Planejamento Democrático e Participativo, como proposto pelo MPOG. Discutir os PPAs, os PMEs e elaborar o Plano Regional é parte importante na constituição da experiência, com isso, podemos dizer que o consórcio é um instrumento da experiência, dentro da sua estrutura organizacional.

3.4.1 Estrutura organizacional

O Território de Cooperação Educacional do Tapajós não foi constituído por documento específico que o assim intitula, porém, a experiência que está sendo desenvolvida tem como referência a formação do Consórcio Tapajós. Assim, consideramos que o único instrumento formal em torno da experiência é o de constituição do consórcio, ou seja, o protocolo de intenções pactuado conforme a Lei 11.107/2005. Sob a denominação “Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Tapajós”, tem como nome fantasia “Consórcio Tapajós”, constituído como uma associação privada, conforme inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, da Receita Federal.

Dentre os objetivos do consórcio (Art. 7º, do Protocolo de Intenções) está a formulação, a viabilização e a execução de diretrizes e programas para “o

crescimento regional, nas seguintes áreas: Saúde, Educação, Meio Ambiente, Infraestrutura, Saneamento Básico, Agricultura, Turismo e outras atividades aprovadas pela Assembleia Geral”, ou seja, trata-se de um consórcio multifinalitário.

A estrutura básica de funcionamento do consórcio é composta por: a) Conselho de Prefeitos, que tem como função a condução política e decisões sobre temas relativos à administração do consórcio; b) Conselho Fiscal, que tem como função o controle e fiscalização das atividades do consórcio e aprovação das contas; c) Presidência; d) Diretoria Executiva, que possui uma sede específica, com reuniões realizadas conforme deliberação do Conselho e convocação da Presidência/Diretoria Executiva. O consórcio é um instrumento de gestão compartilhada de recursos, complementado pelo planejamento compartilhado que no setor da educação fica a cargo do TCE-Tapajós.

O TCE-Tapajós é formado por um representante da SASE, por secretários municipais de educação, um representante do Consórcio Tapajós⁴⁹, contando com a participação da Secretaria Estadual de Educação, da UFOPA e da AMUT. Os encontros são deliberados nas reuniões do grupo, cabendo à SASE e à AMUT organizar a agenda conforme disponibilidade dos integrantes. Não há documento específico para definição da metodologia de funcionamento do território, assim como não há prescrição de sua composição.

Na etapa em que se encontra o TCE-Tapajós (de constituição e de organização), tem-se priorizado a elaboração dos documentos que compõem o planejamento de ações tanto em âmbito local (planos municipais), quanto em âmbito regional (planos regionais). O território não possui sede específica e as reuniões são realizadas conforme deliberação do grupo, ficando a cargo de cada integrante arcar com suas despesas. O Quadro abaixo resume a forma de organização do TCET e os atores envolvidos.

⁴⁹ Além do representante do consórcio, a secretária de educação do município de Trairão compõe o Comitê gestor do Consórcio.

Instrumento	Sem documento constituinte, contando com Consórcio	
Integrantes	Governamental	SEE; SME; SASE/MEC; Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA),
	Não-governamental	Consórcio Tapajós, AMUT.
Método (não definido)	Reuniões Território	Deliberada conforme disponibilidade de agenda do grupo
	Oficinas técnicas	

Quadro 20 - Organização do TCET
Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Assim, o instrumento jurídico da gestão compartilhada incide sobre a institucionalidade dada pela constituição do consórcio, norteado pelo planejamento compartilhado, que conta com participação de atores de diferentes setores. A ênfase ao planejamento tem se constituído como eixo norteador da experiência, formado por um conjunto de planos, alguns já elaborados; outros em fase de elaboração.

Podemos dizer que a experiência engloba o planejamento das ações e a gestão dos recursos de forma participativa e compartilhada, guiada pela Agenda de Desenvolvimento Territorial, com o alinhamento dos Planos Plurianuais (PPA) e a construção do Plano Plurianual Regional (PPAR) no âmbito do consórcio. Na educação, essa perspectiva se reflete no alinhamento do Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Estadual e Educação (PEE) e Planos Municipais de Educação (PME), que no domínio do consórcio se solidificará no Plano Regional de Educação (PRE). O Consórcio Tapajós tem-se constituído como agente de diálogo entre os governos, fortalecido pela articulação e apoio da AMUT.

A perspectiva é de que o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) para o Tapajós seja a ferramenta viabilizadora desse sistema. Trata-se de uma das exigências do processo de licenciamento ambiental para a construção da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, a ser construída no município de Itaituba (PA). Assim como no PDRS-Xingu, para o gerenciamento do PDRS-Tapajós será criado um comitê gestor, composto

por representantes da sociedade civil e dos governos municipais, estadual e federal que, além de financiamento, contará com verbas do setor privado para financiar as demandas sociais e as medidas compensatórias nos municípios atingidos pelo empreendimento.

3.4.2 Percepções acerca do Território de Cooperação Educacional do Tapajós: os dados da pesquisa

A coleta de dados ocorreu durante a “Oficina Técnica sobre Planos de Carreira e Remuneração (PCRs) na Região do Tapajós”, realizada pela Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação (DIVAPE/SASE/MEC). Inicialmente, não foi possível identificar o agente empreendedor motivado pela vontade política de atuação conjunta para a formação do TCE, mas, uma estratégia de cooperação e a colaboração impulsionada pelas instituições intermunicipais, coordenada pelo governo federal, com perceptível enfoque das ações voltadas para a ordenação do território e desenvolvimento sustentável, considerando os impactos ambientais e sociais dos empreendimentos a serem desenvolvidos na região.

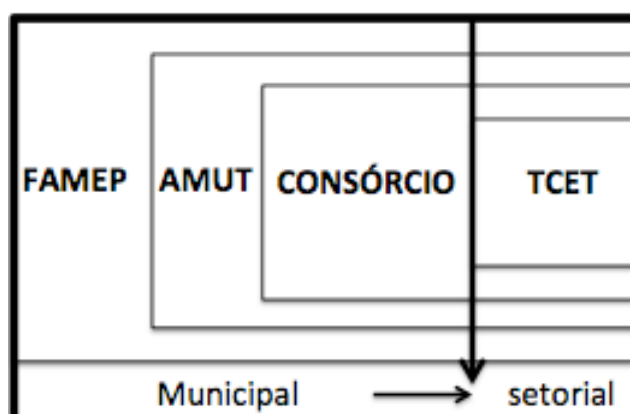
Este trabalho mais específico no Xingu e no Tapajós com o MEC foi devido aos grandes projetos, a implantação dos grandes projetos na região. Aí o MEC se fez mais presente. Sempre trabalhou com as entidades, mas agora devido a implantação desses grandes projetos ele está mais próximo dos municípios tentando diminuir mais o impactos que está acontecendo na região (AGENTE I).

Consideramos tratar-se de arranjo associativo objetivando tratar questões envolvendo a “tragédia dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna “necessária para que ninguém seja prejudicado” (ABRUCIO et. al. 2013, p.1547), impulsionado por ações de cunho compensatório envolvendo recursos públicos e

investimento privado de uso comum. Essa estratégia vem resultando em ações específicas para tratar o desenvolvimento da capacidade técnica dos municípios, favorecendo o fortalecimento do associativismo de *advocacy* em assuntos setoriais tanto de competência quanto de interesse comum.

Apesar de ser recente a experiência no setor educacional, ações pró-associativas na região remontam à atuação das associações dos municípios, principalmente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará (FAMEP), como instituições articuladoras pró-*advocacy*.

Sistematizar os dados quanto à caracterização do associativismo na concepção dos atores envolvidos nos levou a analisar não apenas as concepções dos entrevistados, mas, toda a estrutura que engloba a experiência. Dessa forma, podemos interpretar a estrutura associativa englobando as instituições envolvidas no processo, conforme o esquema abaixo.



Esquema 11 - Associativismo e TCET: interpretação a partir das instituições
Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Ou seja, a experiência evolui de ações associativas de fortalecimento dos municípios para o fortalecimento da gestão dos setores envolvidos, no caso específico, a educação. Isso se dá a partir das características da região, que apresenta demandas complexas e específicas, tomada como uma “região esquecida” (Agente H).

Nessa perspectiva, o arranjo associativo na educação é entendido como uma estratégia de articulação para atender as necessidade específicas dessa

região, que necessita de uma coordenação capaz de consolidar ações de colaboração tanto no desenvolvimento da capacidade técnica, quanto no aspecto financeiro dos municípios. Por isso, a aproximação com a SASE/MEC é vista como elemento importante e essencial na constituição dessa experiência (Agente I).

A constituição do território é concebida como solução para superar as tentativas frustradas de alcançar as demandas específicas, traduzida, (segundo as perspectivas dos gestores da educação) como instrumento instituidor da colaboração intergovernamental no que se refere à relação entre governo federal e municípios.

As necessidades dos municípios (aferidas na pesquisa) englobam a adequação dos recursos disponibilizados às características específicas da região, com valor aluno diferenciado considerando o gasto real dos municípios, (conforme as especificidades de transporte, merenda, capacitação profissional, etc.), bem como, a necessidade de capacitação técnica e de gestão tanto administrativa-financeira quanto pedagógica.

A partir desses dados, foi possível relacionar as experiências segundo as concepções dos atores, com resultados comparáveis, assunto que passamos a discorrer.

3.5 RESULTADOS COMPARÁVEIS

Durante a análise das experiências identificamos a necessidade de criarmos esta seção para dar conta da proposta metodológica “de investigação empírica que permita gerar resultados comparáveis” (PIRES, 2014, p. 2). Seguindo a metodologia proposta, o quadro a seguir resume os aspectos comuns que constituem as experiências dos Territórios.

Foco da análise		Experiências			
		TCE-Médio Piracicaba	TCE-Xingu	TCE-Tapajós	
Institucional	Ato/documento	Termo de Cooperação (Res.CEB/CNE 01/2012)	PDRS-Xingu: Dec. 7.034/2010 Consórcio Belo Monte: Protocolo de Intenções	Consórcio Tapajós Protocolo de Intenções	
	Estrutura	Reuniões de trabalho, seminário.	Seminários, oficinas técnicas, Reuniões de trabalho, participação na CT8.	Em fase de definição: A princípio tem realizado oficinas técnicas e reuniões de trabalho.	
	Atores	Governamental (setores)	Secretarias municipais de Educação	Secretarias municipais de educação, Unidade Regional de Educação (estadual), MEC, FUNAI, UFFA (Federal).	Secretarias municipais de educação, e MEC, UFOPA (Federal).
		Não Governamental	Fundação Vale	ICMbio, FVPP, Undime Consórcio Belo Monte, AMUT	Consórcio Tapajós, AMUT
	Estratégia de cooperação/colaboração	Principalmente por meio de reuniões com equipe coordenadora. Troca de experiências por meio de seminários e encontros de formação.	Principalmente por meio de reuniões para planejamento de ações e proposições de projetos no PDRS.	Fase de constituição, as atividades que vem desenvolvendo são oficinas técnicas e reuniões de planejamento.	
	Espaço físico	Nenhuma das experiências possui sede específica			

Quadro 21 - Resultados comparáveis - Aspectos institucionais

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Nas experiências pesquisadas, observamos a preocupação dos atores quanto aos aspectos institucionais do território, não só para o fortalecimento dos vínculos institucionais, como também para a sua legitimação enquanto território com especificidades a serem consideradas nas políticas em âmbito nacional⁵⁰.

⁵⁰ Dentre elas, o financiamento, planejamento, formação, transporte e merenda escolar.

Comparando o desenho organizacional, os TCEs coordenados pela SASE não são formalizados por documento específico, porém, constatamos a proeminência de mecanismos formais em torno da experiência, considerando o papel dos consórcios e a incidência do PDRS.⁵¹ Ocorre que o arcabouço institucional em torno da organização não se constitui como suficiente para formalizá-lo⁵² e criar vínculos de estabilidade entre os entes federados.

Nós temos uma questão da própria institucionalidade, que dificulta de alguma forma esse processo de articulação. Você não tem um território algo que é constituído enquanto política pública, e definido em uma portaria, um decreto ou mesmo um acordo de cooperação entre os municípios. Isso, de certa forma, diminui a própria corresponsabilização dos atores que estão envolvidos, isso em minha opinião (Agente C).

O mesmo acontece na experiência do TCE-Médio Piracicaba, que apesar de ser constituído por documento específico, não é capaz de formalizar juridicamente o território, tanto que os agentes da experiência apontam a necessidade de constituição de um consórcio para fortalecer os vínculos jurídicos entre os municípios, facilitando a gestão de recursos financeiros. Assim, o consórcio apontado como uma alternativa de instrumento jurídico-institucional.

Os territórios utilizam forma de organização e metodologia de trabalho semelhantes (com comissão coordenadora, reuniões de trabalho, seminários e oficinas técnicas), não havendo participação de órgãos de controle social.

⁵¹ Na especificidade do PDRS-Xingu, verificamos o papel de apoio que Consórcio Belo Monte tem dado ao TCE, ao enviar para a reunião (que incidiu a pesquisa) um especialista em projetos, para orientar o grupo nos projetos a serem elaborados para o edital do PDRS. No TCE-Tapajós, o consórcio tem participado das reuniões do TCE tanto por um representante, quanto por intermédio da Secretária Municipal de Educação do município de Trairão, que como dissemos anteriormente, compõe o Comitê Gestor do Consórcio.

⁵² A ausência de regras específicas de organização, formalização de vínculos (inclusive da União), de mecanismo de participação e controle social reforçam a característica de instabilidade nesse tipo de organização.

Quanto aos atores, destacamos divergências na forma de participação tanto dos estados quanto das instituições não-governamentais, considerando os interesses envolvidos:

a) TCE Xingo e Tapajós: tendo a União o papel de coordenador e articulador (junto com a AMUT), a participação do governo do Estado e das instituições não-governamentais é equivalente às dos municípios, ou seja, contribuem como integrantes do território na discussão de ações no âmbito do território, sendo também beneficiários da assistência técnica da União e dos recursos do PDRS, constatada a existência de correlação entre interesses público e privado.

Além disso, observamos sobreposição de projetos, considerando ações praticadas pelo governo do Estado do Pará, a exemplo do “Pacto pela educação do Pará”⁵³ e do convênio de cooperação para o transporte escolar (termo de anuência), não havendo espaço para negociação com o território, ao adotar a postura de proponente de políticas por meio de “adesão”, sem considerar o território como mecanismo de planejamento e de *advocacy*⁵⁴.

Durante a reunião dos participantes do Território presenciamos os seus desabaços sobre a insatisfação quanto aos convênios de transporte escolar firmados entre os municípios e o governo do Estado. Segundo argumentos dos secretários municipais de educação, os recursos do transporte escolar repassados aos municípios são insuficientes para arcar com as despesas, tanto que alguns municípios negaram assinar o termo de anuência (a forma de colaboração da SEE com os municípios para o transporte escolar) para o ano de 2015.

Interessante aqui é avaliarmos o papel do território enquanto instrumento de pactuação, pois não identificamos ações ou mesmo sugestões de negociação

⁵³ Conforme descrito no Guia de Contribuições do Setor Privado para o Pacto pela Educação do Pará, o Pacto é um sistema de governança que tem como base uma rede de parcerias que engloba setores e atores tanto públicos quanto privados, com o objetivo de melhorar os resultados da educação (IDEB do estado) e institucionalizar a parceria público-privada.

⁵⁴ Além disso, observamos relatos de que o Plano Estadual de Educação não reflete a realidade do território e nem contempla a dinâmica do arranjo associativo.

com a Secretaria de Estado da Educação para o problema em questão. Ou seja, a experiência não tem cumprido o papel de *advocacy*, que poderia ser facilitado pela participação do governo do Estado no território, questão essa que também incide no TCE-Médio Piracicaba.

b) TCE-Médio Piracicaba: ao contrário da experiência do Xingu, no TCE-Médio Piracicaba a instituição privada (a Fundação Vale), contribui diretamente na organização e financiamento do TCE, tendo autonomia de planejamento e investimento no limite do orçamento definido pela empresa Vale, recebendo como benefício a criação da imagem da empresa em torno da responsabilidade social. Não observamos interesse financeiro (direto) da fundação com relação a fundos públicos, ou em qualquer outro tipo de financiamento público municipal.

Assim como na experiência coordenada pela SASE, é perceptível a insatisfação dos secretários municipais de educação com os convênios de transporte escolar firmados entre os municípios e o estado, porém, diferente do TCE-Xingu, o território do Médio Piracicaba tem empreendido esforços para negociar com o governo do Estado.

Apesar de a Secretaria Estadual de Educação ainda não estar inserida formalmente na experiência, pudemos constatar que há certa articulação entre o governo do Estado com o TCE. Além disso, consideramos a propensão do território como espaço de negociação e *advocacy*, tanto que na reunião do território com o subsecretário de estado da educação, o grupo pôde discutir a questão do transporte escolar e propor soluções para o problema. Ocorre que a SEE elegeu as associações municipais como instância de negociação para tratar desse assunto, sob a alegação de considerar o problema comum a todos os municípios e não somente ao território⁵⁵.

⁵⁵ O TCE-Médio Piracicaba ficou de elaborar propostas negociação para, por intermédio da associação dos municípios, negociar com o governo do Estado.

Assim, os aspectos comparáveis do fenômeno apontam para a conformação da tese, a partir de argumentos que consideram as questões federativas: as condições de fragilidade dos municípios, os mecanismos de *advocacy* e a institucionalidade das experiências, levando em consideração os debates acerca do papel da União, dos estados, dos município e das instituições privadas, além do aparato administrativo institucional.

4 FRAGMENTAÇÃO ARTICULADA E ARTICULAÇÃO FRAGMENTADA

Analisar o fenômeno sem considerar suas singularidades históricas é o mesmo que reduzi-lo a uma explicação limitadora da análise crítica (WEBER, 2001). Assim, nossas intenções de pesquisa objetivaram não apenas apresentar uma explicação para o fenômeno, mas interpretá-lo, considerando as singularidades históricas, a ação social e sua organização.

Por isso consideramos Na hipótese de dois fatores determinantes nas experiências estudadas: a) os objetivos das experiências na concepção dos agentes; b) a sua organização e estrutura institucional.

Quanto ao principal objetivo das experiências, relacionamos o fenômeno do associativismo à “questão federativa” da cooperação, constatadas as necessidades técnica, financeira e de *advocacy* do ente local, como apresentaremos no Tópico 4.1 desta seção.

Quanto aos aspectos institucionais das experiências, tratamos da relação quanto à estrutura administrativa do Estado. Nesse sentido, nos apoiamos no argumento de que apesar de ser considerado um fenômeno recente na educação, está relacionado ao processo histórico de fragmentação político-administrativa do Estado, que remonta a períodos históricos não tão recentes. Nessa perspectiva, o “cardápio associativo” surge como instrumento a essa fragmentação (Tópico 4.2).

Podemos afirmar que na administração pública incide uma onda voltada para a ideia de eficiência e democracia que tem determinado a sua fragmentação, por meio da concepção de uma máquina administrativa enxuta e eficiente, na intenção de atender e prestar os seus serviços aos cidadãos. Para atender a essa perspectiva, a máquina pública vem sofrendo uma forma de fragmentação (vem se dividindo e se multiplicando) a partir da criação de entidades tanto de direito público quanto privado, com delegação de funções e serviços a essas instituições.

Chega a ser difícil aferir as tantas formas jurídicas e de fragmentação do Estado existentes na atualidade, e isso reflete na dificuldade de controle e responsabilização dos agentes (FREITAS, 2011). Como reflexo, apontamos o cardápio associativo como uma forma de atender às necessidades advindas dessa heterogeneidade das instituições que constituem a estrutura do Estado, “que dividem e criam conflitos específicos” (ABRUCIO; SANO, 20013, p. 14).

As formas de associativismo territorial, com o objetivo de articular atores tanto governamentais quanto não-governamentais, dão origem a novas instituições (mesmo que não-formais), que ganham força como movimento articulador. É o que chamamos de fragmentação articulada, em uma articulação fragmentada na educação.

As experiências de associativismo territorial não têm se constituído uma solução ao problema da cooperação federativa. Podemos até considerar que a proposta pode agravar o modelo de federalismo compartimentalizado, com aparelho administrativo extremamente fragmentado incidindo no problema da articulação intergovernamental, com novos consensos sobre a definição de cooperação federativa.

Partimos da ideia de que a administração pública fragmentada, fracionada em diversos âmbitos sob uma perspectiva plural e dinâmica, propicia o surgimento de novas relações de gestão e controle, “sob novas fórmulas de cooperação e coordenação” (PEREIRA Jr. 2011, p. 20), que abrem espaços para diferentes formas de relação entre a gama de agentes presentes estrutura administrativa estatal.

Nessa perspectiva, abordar a cooperação e a colaboração ultrapassa as intenções de mera interpretação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal de 1988 (Tópico 4.3), surgindo daí a necessidade de visualizar como esses institutos são historicamente inseridos na organização administrativa do Estado, com entes de cooperação e colaboração conformando as novas

fronteiras entre o público e o privado, legitimando a atuação de novas instituições na estrutura estatal, como abordaremos no Tópico 4.4.

Há de se considerar que o fenômeno do arranjo associativo na educação é composto por processos históricos diferentes, apesar de tomarmos como referência as mudanças ocorridas na década de 90, como exposto no subtítulo seguinte.

4.1 ARRANJO ASSOCIATIVO E EDUCAÇÃO: A QUESTÃO FEDERATIVA⁵⁶

No Brasil, podemos afirmar que não existe uma “questão federativa”, mas, diversas temáticas que desvendam diferentes enfoques e opiniões sobre “questões federativas” (AGUIRRES, MORAES, 1997) incidentes nas políticas sociais, dentre elas, a educação.

Apesar de o fenômeno do associativismo territorial se caracterizar como uma experiência recente na educação, a necessidade de cooperação técnica e financeira dos municípios não se constitui uma demanda tão recente, muito menos os instrumentos de *advocacy* para as relações intergovernamentais.

Esta parte da tese objetiva discorrer sobre os aspectos do federalismo educacional, com ênfase no período histórico iniciado na década de 90, abordando a questão da distribuição de competências, principalmente com relação ao processo de transferência de atribuições (ou funções), e a questão do financiamento para execução dessas tarefas (descentralização financeira), partindo dos estudos que tratam tanto dos aspectos jurídico-políticos do federalismo, quanto do financiamento, tais como Araujo (2005, 2010), Cabral (2013), Cury (2008), Ganzeli (2012, 2013), Pinto (2010), Oliveira (2010), entre outros.

⁵⁶ Tendo por base a empiria, nesta seção tratamos o problema sob a ótica específica do pacto federativo e as modificações ocorridas na forma de atuação dos entes federados, tendo como recorte temporal a década de 1990, por isso, não abordamos o polêmico (e não menos importante) debate sobre a relação público-privado. Por estar também relacionado à tese da fragmentação administrativa, esse assunto é abordado na Tópico 4.2.

Nesta seção, a ênfase explicativa se dá no argumento de que existe desarticulação entre os aspectos político-administrativos e financeiros do Estado, que incide na capacidade de financiamento de políticas públicas com desequilíbrio financeiro tanto vertical quanto horizontal, tornando governos cada vez mais dependentes de transferência de recursos, pois

[...] basta verificar que as legislações que vão determinando a afetação ou a transferência de atribuições do Estado para os níveis mais baixos de decisão são, não apenas legislações diferentes da legislação financeira (a que fixa os meios de financiamento ao dispor dessas entidades infra estaduais), como são até claramente dela desligadas. Ou seja, o **processo de transferência da função não tem sido devidamente articulado com o processo de distribuição dos meios de financiamento** (CABRAL, 2013, p. 8. Grifos nossos).

Como solução para esse problema, tem-se evocado a contratualização entre níveis de decisão de mesmo grau, no intuito de tornar mais eficiente a provisão dos serviços públicos, a exemplo das associações municipais, as regiões metropolitanas (CABRAL, 2013) e as experiências dos consórcios públicos, alternativas que conduzem a um desenho diferenciado do território.

É por essa perspectiva que Cabral (2013, p. 6) interpreta a contratualização existente nos arranjos associativos, ao tratar da temática do federalismo financeiro. A autora elabora um quadro analítico utilizando-o como instrumento teórico para compreensão e explicação das atuais disfunções existentes no federalismo financeiro, principalmente pelo não-cumprimento do princípio de que “o financiamento segue a função”. Com esse argumento, afirma a existência de um problema estrutural nos “blocos homogêneos de atribuições à segmentação/fragmentação funcional e assimetria interna na organização dos espaços”, considerando como opções políticas de “concretização do modelo de fragmentação e desarticulação funcionais”, com modelos de provisão de bens e serviços a nível infraestadual atendendo à matriz “centralização/publicização descentralização/privatização”⁵⁷.

⁵⁷ Trata-se do modo de fragmentação devido a “centralização” fiscal, em que a publicização tem se constituído em uma forma de descentralização pelo atributo da privatização.

É por essa perspectiva que a pesquisa considera a problemática da assistência técnica e do financiamento da educação como questões federativas. Segundo estudos do professor José Marcelino de Rezende Pinto (2010), desde o ato adicional de 1834 até quase todo o século XX os estados eram os principais responsáveis pelas matrículas da educação básica, situação que foi se revertendo após a segunda metade da década de 90, passando o município a ser principal responsável pelas matrículas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef, hoje Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb) foi o principal indutor desse processo, induzindo e viabilizando o processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental.

Isso intensificou o desequilíbrio entre a participação dos municípios na receita resultante de impostos e em sua participação na oferta da matrícula na etapa obrigatória. Enquanto os estados dobraram sua participação na arrecadação de impostos (se comparado à situação dos municípios), diminuíram a sua participação nas matrículas da etapa obrigatória de escolarização (PINTO, 2010).

A partir dessas considerações, há condicionantes importantes a serem apontadas: a) a desarticulação existente entre as atribuições e a capacidade de financiamento⁵⁸; b) o processo de reforma e ajuste fiscal ocorrido na década de 90 e os (novos) princípios balizadores da colaboração no aparelho administrativo estatal; c) a forma de entrelaçamento dos níveis de governo com respectiva redefinição do papel dos estados em relação aos municípios devido à maior ingerência da União (considerando a questão do papel supletivo e da assistência técnica).

⁵⁸ Incluindo a não compatibilização das regras financeiras, a exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal que limita o gasto com pessoal e faz, por exemplo, muitos municípios (a sua maioria) que não têm arrecadação compatível com os gastos, deixem de cumprir a lei do piso salarial dos professores. Tanto que, a partir da proposição do PL 155/2013, a União poderá se tornar responsável pelo pagamento do salário do professor nos municípios que alegarem baixa capacidade financeira. Para maiores informações sobre esse tipo de desarticulação, indico a leitura dos artigos disponibilizados no site da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) <http://www.cnte.org.br>.

Nessa perspectiva, abordamos o processo de fragmentação administrativa do Estado e o surgimento de mecanismo de contratualização entre níveis de governo, com novas dinâmicas na relação federativa.

A tese parte da afirmação de que a reforma iniciada nos anos de 1990⁵⁹ foi pautada pela “descentralização, desconcentração e privatização”, **que** promoveu uma “nova dinâmica para ação pública, incorporando o ideário da administração gerencial”, com base no processo de negociação entre setores interessados, introduzindo uma nova institucionalidade que tem transformado as relações federativas, principalmente com a introdução da contratualização como instrumento da administração pública (GANZELI, 2012).

Além dessa nova dinâmica administrativa, presenciamos novas definições de papéis entre governos na dinâmica federativa⁶⁰. Com relação à educação, isso é refletido nos papéis desempenhados pela União e pelos estados principalmente no que se refere à coordenação, indução, cooperação/colaboração, assistência técnica e às ações redistributiva e supletiva.

Além da redefinição dos papéis, foram também redefinidas as atribuições dos estados e municípios quanto à competência educacional. Por meio da EC 14/96, efetivou-se o sentido da colaboração orientado pelos princípios da subsidiariedade e eficiência, instituindo na Constituição Federal de 1988 a repartição de atribuições na educação entre os entes federativos, com a previsão da possibilidade de pactuação por meio das “formas de colaboração”.

⁵⁹ A reforma iniciada no ano de 1995 objetivou a redução do aparelho do Estado, com uma política “liberalizante, desestatizante e flexibilizadora” (GABARDO, 2009, p. 96), inserindo, na estrutura federativa, metas globais como da descentralização (princípio da subsidiariedade), aumento da efetividade do governo (princípio da eficiência) e limites da atuação estatal (inserção do terceiro setor).

⁶⁰ Há de se destacar as mudanças na relação intergovernamental, em que os estados vêm posição relativa na arrecadação tributária e nas transferências, havendo ampliação do papel coordenador e indutor da União devido ao poder jurisdicional e à maior concentração de receitas, passando cada vez mais a negociar e repassar recursos direto aos municípios. Nessa relação, os estados são neutralizados quanto à capacidade de coordenação política e administrativa de seus municípios e a União assume a função de principal formuladora de políticas públicas, restando aos municípios a função de implementadores dessa política (SOARES, 2013).

A década de 90 foi marcada pelo movimento de redefinição dos aspectos inerentes à estrutura do Estado: o jurídico-político, financeiro fiscal e administrativo. Isso significa diferenciar mecanismo de consolidação da cooperação intergovernamental (aspecto jurídico-político – dinâmica federativa) dos instrumentos de materialização da atividade administrativa do Estado (aspecto administrativo – dinâmica administrativa), considerando a análise do processo histórico de instrumentalização da administração pública como parte fundamental desta tese.

Isso porque partimos do pressuposto de que o fenômeno do associativismo envolve não só a questão da articulação intergovernamental, como também, da articulação de agentes e instituições tanto públicas quanto privadas, nas questões e serviços de interesse e competência comum, como é o caso da educação. Ou seja, trata-se tanto de uma questão administrativa (dada as modificações que têm incidido sobre o aparelho do Estado, e de que tratamos como fragmentação), quanto federativa (dada as características jurídico-política da educação), assunto do próximo tópico.

4.1.1 Aspecto jurídico-político: educação como competência comum e as modificações na forma de atuação

Apesar de a educação estar prevista no artigo 23 da CF/88 como competência comum dos entes federados, podemos afirmar que o desenho constitucional da organização federativa quanto a essa competência sofreu modificações consideráveis na década de 1990, a partir das alterações na constituição advindas com a EC14/96, principalmente quanto ao Art. 211, como exposto no Quadro:

Texto original da CF/88	Modificações EC 14/96	Alterações
<p>Art. 211</p> <p>§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>	<p>Art. 211</p> <p>§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;</p> <p>§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.</p> <p>§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório</p>	<p>Ações prioritárias</p> <p>União: Organizar o sistema federal e financiar as instituições públicas federais; ação supletiva; equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade;</p> <p>municípios: apenas mudou o termo pré-escolar para educação infantil;</p> <p>estados e Distrito Federal: previsão da atuação prioritária no ensino fundamental e médio.</p> <p>Surge o termo formas de colaboração</p>

Quadro 22 - Alterações da EC14/96 ao artigo 211 da CF/88

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

Com a EC 14/96, surgem dois termos, o da “atuação prioritária” e o das “formas de colaboração”⁶¹, orientados pelos novos princípios em voga, ou seja, o da eficiência e da subsidiariedade⁶².

⁶¹ Diferenciamos normas de cooperação das formas de colaboração, no sentido de que as normas de cooperação abrangem os aspectos mais gerais da colaboração em determinada política (por exemplo, o SUS). É o que objetiva o parágrafo único do artigo 23 da CF/88 e o caput do artigo 211. As “formas de colaboração” surgiram na Constituição na década de 1990, e consideramos esse instituto mais ligado aos aspectos específicos da política, traduzindo-o como contratos ou minipactos (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar), como objetiva o § 4º do art. 211 da CF/88.

⁶² Trata-se de um princípio pregado pela doutrina social católica, apontado desde a Encíclica *Rerum Novarum* (1891), abordado de forma especial pelo Papa Pio XI, na *Encíclica Quadragesimo Anno* (1931), e renovado pelas demais, em que o Vaticano reafirma expressamente a incompatibilidade do Catolicismo com o Socialismo, orientando a doutrina religiosa em defesa do federalismo e das formas gerais de descentralização e subsidiariedade da ação estatal, com o objetivo de condenar a arbitrariedade do Estado, reivindicando para a sociedade e para as pessoas maior autonomia e liberdade das ingerências abusivas do Estado (ZIMMERMANN, 2005). A constituinte de 1987 não fora baseada no projeto de Estado subsidiário (SILVA, 2010), mas, nos princípios da solidariedade (BERCOVIC, 2005) e do interesse público (GABARDO, 2009). A subsidiariedade é defendida sob o argumento da descentralização política, tomada como sinônimo de democracia e autonomia local. No projeto de reforma do Estado, tal princípio fundamenta a ação indireta e mediata do Estado nas ações sociais, sendo a atividade de fomento seu principal instrumento (BERQUÓ, 2004). A subsidiariedade, como pregada pela doutrina católica, subverte o sentido da colaboração pelo da caridade (perspectiva caritativo de ação social), o que não corresponde a um real ambiente político coletivo (GABARDO, 2009). O federalismo cooperativo brasileiro é fundado no princípio da solidariedade e

Apesar de já previsto no §2º do artigo 211, originalmente a inserção do termo “atuação prioritária”, a partir da constituinte de 1987, foi orientada pela bandeira do municipalismo. A defesa pela municipalização dos serviços públicos fora baseada na ideia de descentralização como processo democrático, com isso, a Nova Constituição deu origem a um novo modelo de federalismo a partir do reconhecimento do município como ente federado, tendo como base a descentralização político-administrativa do Estado. Nas relações federativas, esse novo modelo fortaleceu os governos locais com consequente enfraquecimento da atuação da União que, apesar da instabilidade existente nesse novo arranjo, permaneceu sem alterações até a segunda metade da década de 90.

Esse tipo de descentralização originou o que Abrúcio (2005) chamou de federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava atuar em seu papel específico, sem incentivos para o compartilhamento de tarefas, situação agravada pelas características do municipalismo autárquico, sistema em que governos municipais atuam de forma isolada e autônoma na busca por soluções para os problemas locais. No período de 1988 a 1994, considerando a existência do “federalismo estadualista, não cooperativo e muitas vezes predatório” (ABRUCIO, 2005, p. 46), o projeto descentralizador fora estagnado principalmente pela ineficiência e corrupção dos governos locais, com propagação de municípios com baixa capacidade financeira e de gestão devido à existência de uma burocracia local ineficiente, num modelo de descentralização que não se sustentava em termos de mecanismos de cooperação.

interesse público, dessa forma, objetiva a igualação das condições socioeconômicas por meio de uma organização fundada na cooperação e na solidariedade. Essa solidariedade, idealizada pelo modelo de Estado Social, pauta-se no dever político-jurídico nas relações intergovernamentais. Isso é traduzido por um dever social diverso do sentido caritativo de irmandade cristã que, como bem descreveu Hannah Arendt (2003, p. 63), se resume no “caráter apolítico e não público da comunidade cristã [...] bem cedo definido na condição de que deveria formar um corpus, cujos membros teriam entre si a relação que têm os irmãos de uma mesma família”.

Com a EC 14/96 (tendo por base os princípios da eficiência e da subsidiariedade do projeto de Reforma do Estado), o termo “atuação prioritária” ganha sentido de “competência prioritária”, reforçando a defesa da municipalização e a desoneração dos governos estaduais com a intensificação do processo de transferência das matrículas do ensino fundamental aos municípios.

Para alguns autores (ANDRADE, 2013; FARENZENA, 2006; SOUZA, et al. 2007) a EC 14/96 instituiu, na época, o regime de colaboração ao atribuir a atuação prioritária aos entes federados e instituir fundo de financiamento da educação. Assim, o termo “formas de colaboração”, inserido do texto constitucional por essa emenda, indicaria a forma contratualizada de atuação em prol de uma cooperação federativa, cujo objetivo seria a otimização de recursos, evitando a sobreposição de ações, resultando na eficiência administrativa⁶³.

Foi também em meados década de 1990 que se iniciou o processo de reversão da oferta escolar obrigatória por dependência administrativa, com decréscimos de matrículas tanto nas esferas federal e estaduais quanto nas particulares, e considerável aumento das matrículas municipais, consolidando o chamado fenômeno da municipalização do ensino obrigatório, que se efetivou a partir do ano de 2000, quando os municípios superaram a participação dos estados nas matrículas do ensino fundamental, conforme o Gráfico abaixo:

⁶³ O princípio da eficiência tem origem no direito privado, e foi inserido explicitamente na Carta Constitucional pela EC 19/98. Tem como fundamento o Estado gerencial baseado no paradigma da iniciativa privada, considerado solução à burocratizada estrutura administrativa brasileira e à necessidade de adequação aos novos parâmetros de organização e prestação de serviços ocasionados pela política de desestatização (DANTAS, 2011).

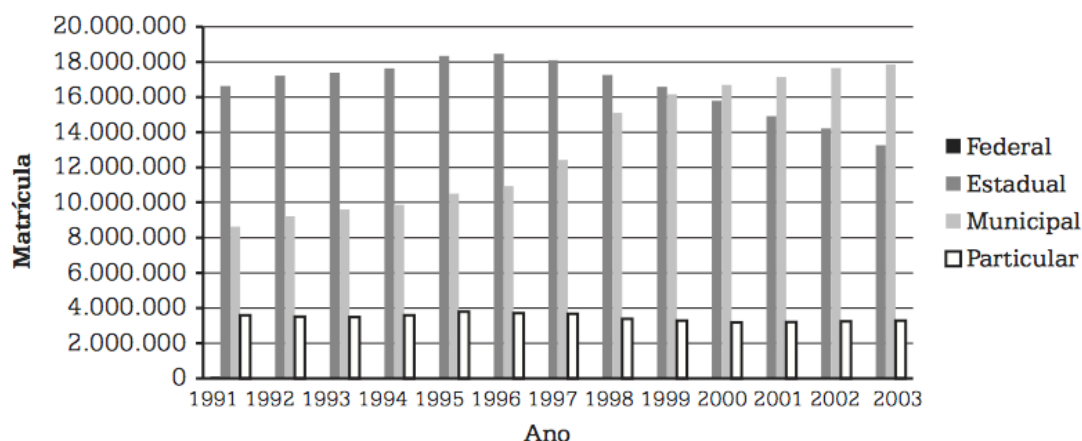


Gráfico 2 - Matrícula por dependência administrativa 1991 – 2003

Fonte: Araujo (2010)

No campo empírico constatamos que o processo de municipalização teve consequências diferentes nos estados pesquisados. Enquanto no estado de Minas Gerais houve desoneração parcial do governo do Estado com o ensino obrigatório, no estado do Pará esse processo resultou em desoneração total conforme pode ser analisado no Gráfico abaixo.

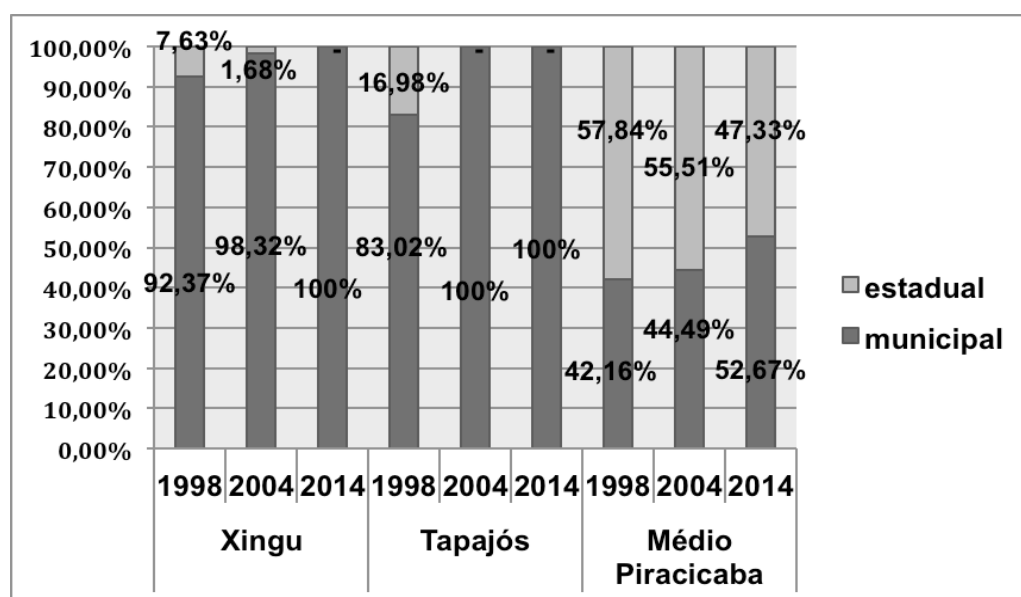


Gráfico 3 - Distribuição das matrículas do ensino fundamental nos municípios do TCE-Xingu, TCE-Tapajós e TCE-Médio Piracicaba nos anos de 1998, 2004 e 2014⁶⁴

Fonte: Adaptado dos dados do Educacenso (1997).

⁶⁴ Os dados das matrículas estão disponíveis no site www.educacenso.gov.br, somente a partir do ano de 1997, porém, todos os municípios que compõe o estado do Pará só passaram a disponibilizar as informações a partir do ano de 1998, por isso o corte temporal do gráfico.

O Gráfico 3 mostra que, enquanto no estado no Pará o processo de municipalização (nos Territórios pesquisados) significou a transferência total da responsabilidade com a oferta do ensino fundamental aos municípios, no estado de Minas Gerais houve transferência parcial, com atuação tanto do governo estadual quanto municipal no ensino fundamental.

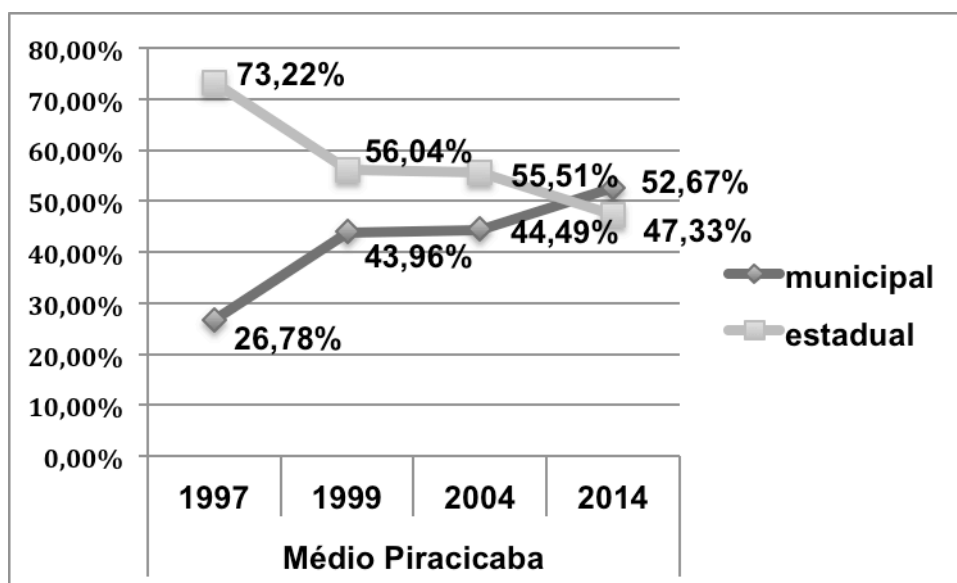


Gráfico 4 - Distribuição das matrículas do ensino fundamental nos municípios do TCE-Médio Piracicaba nos anos de 1997, 1999, 2004 e 2014

Fonte: Adaptado dos dados do Educacenso (1997)

Esse processo teve como principal indutor o Fundef⁶⁵, que colocou em debate a questão do financiamento da educação a partir da ideia de quem “perde” ou quem “ganha” recursos:

Constata-se que essa legislação induz claramente à municipalização. A criação do fundo trouxe como consequência a possibilidade do Município “ganhar” ou “perder” parte de seu próprio orçamento. Assim, premiado pela escassez de recursos,

⁶⁵ É importante ressaltar o novo fôlego que o processo de municipalização ganhou a partir dos dispositivos da LDB, uma vez que os governos estaduais induziram os municípios a assumirem as matrículas do ensino fundamental, sob o argumento da competência prioritária. Isso porque a LDB previu o instituto da atuação prioritária de forma diferente das alterações ocasionadas pela EC14/96, deixando espaço para interpretar a prioridade de atuação dos municípios apenas no ensino fundamental, e dos estados apenas no ensino médio:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a Educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

provocada pela recessão e agravada pelo FEF – Fundo de Estabilidade Fiscal e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

Como afirma Martins (2003, p.10), com o processo de municipalização houve “fragmentação no desenho institucional” formado na política educacional, caracterizado por uma série de conflitos envolvendo diferentes jogos de interesses, e a “necessidade de forjar novas formas de desempenho das políticas educacionais”, que exigiu das instituições envolvidas conhecimentos burocrático-administrativos necessários para assumir suas novas funções, em

um período de tensão política e de vácuo no conjunto normativo-legal, pois sua racionalidade não responde mais às necessidades do cotidiano. Isto é, entre o que este conjunto propugna para que a gestão da política educacional funcione em outro paradigma, e sua efetiva operacionalização, configura-se um período de instabilidade institucional que imprime rumos inesperados às suas diretrizes, na tentativa de romper a cultura fortemente enraizada em seus órgãos gestores e nas próprias unidades escolares (MARTINS, 2003, p. 10)

Apesar da importância do Fundef como mecanismo de financiamento e seu caráter redistributivo quanto aos recursos da educação dentro de cada estado, o fundo não mudou a condição de subsistência financeira dos municípios e não resolveu o problema da disfunção já existente quanto à *expenditure assignment* (despesa na determinação das funções). Segundo estudos de Arelaro (2007), houve uma redução da participação da União no financiamento da educação em mais de 20% no período de 1995 a 2002⁶⁶.

O Fundo induziu e conseguiu efetivar a municipalização do ensino fundamental, independentemente, da existência de um projeto político e administrativo dos municípios; diminuiu os encargos da União, o qual pela Constituição Federal de 1988, previa-se um investimento equivalente a 50% dos recursos da União destinados à educação, passando para 30% com a Emenda Constitucional no 14/1996 (RODRIGUEZ, 2001). Além disso, comprometeu o pacto federativo, na medida em que contribuiu para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar (COSTA, 2009, p. 151).

⁶⁶ Segundo a autora, no ano de 1995 o gasto federal em educação correspondia a 16,7 bilhões, havendo decréscimo de investimento federal nesse período, que correspondeu a uma redução de 3,7 bilhões, totalizando 13 bilhões no ano 2002.

Tornou-se evidente não apenas a fragilidade financeira dos municípios, como também, a fragilidade técnica e de gestão para atender às novas demandas assumidas. Mais recentemente, tem-se evocado a capacidade de *advocacy* para tratar de assuntos específicos da educação.

Quanto à relação Estado-Sociedade, a municipalização do ensino foi se constituindo quase que exclusivamente por iniciativas dos governos federal e estaduais, com vistas à adequação aos novos modelos de racionalidade, contribuindo para o enxugamento do aparato estatal (ARELARO, 1999) em que, associado ao processo de reforma do Estado, despontaram novas formas de participação social, como voluntariado, filantropia empresarial, terceiro setor, entre outras. Tais preceitos foram orientados pela concepção da administração pública gerencial cuja principal (mas não única) premissa era contenção de gastos públicos a partir da descentralização, tanto na relação federativa (pela via da municipalização), quanto na relação Estado-Sociedade, nos chamados processos de terceirização, publicização privatização, dentre outros, que incluem e reforçam o argumento da participação social.

As doutrinas da “mercantilização dos direitos sociais” na década de 80, e da terceira via⁶⁷, na década de 90, foram determinantes na redefinição do papel do Estado (PIRES 2015, p.49).

Essas doutrinas foram determinantes para as reformas na administração pública que ocorreram na década de 1990, especialmente no período de 1995/2000 com o gerencialismo da Era FHC e a Nova Administração Pública (New Public Management) a partir dos anos 2000, que redefiniram o papel do Estado brasileiro em vários setores [...].

O que apontamos é a inserção de novos princípios orientadores da ação estatal. Isso porque enquanto a Constituinte de 1987 fora pautada pela noção

⁶⁷ Para esta autora, as parcerias público-privadas difundidas na década de 90 foram estimuladas pelo neoliberalismo e pela Terceira Via. Aponta que enquanto o neoliberalismo tem como estratégia a privatização, a Terceira Via utiliza a parceria entre Estado e sociedade, por meio do Terceiro Setor. São diversos os trabalhos que tratam do tema, partindo de valiosa propriedade argumentativa crítica, dentre eles (e como sugestão de leitura) os de Antunes (1999), Giddens (2001; 2007) e Peroni (2003; 2006; 2015).

de Estado Social⁶⁸, fortemente influenciada pelo princípio da solidariedade⁶⁹, as alterações iniciadas na década de 90 incluíram na Magna Carta os princípios da subsidiariedade e eficiência, reorientando o sentido da colaboração.

No Estado subsidiário, a execução de tarefas estatais é imputada à sociedade organizada, cabendo ao Poder Público “o emprego do aparelho coercitivo estatal”, com papel de fomentador, controlador e coordenador da atuação social.

Em face dessa necessidade de redefinição do papel do Estado como meio de organização social, emergiu o princípio da subsidiariedade, que possibilita aprofundar a relação entre Estado e Sociedade, na medida em que se acomete aos corpos sociais uma participação ativa na realização do interesse público, numa espécie de delegação social, efetuada por meio do que Diogo de Figueiredo Moreira Neto denomina de entidades de colaboração e de cooperação.

[...] Destarte, o Estado, nessa nova ótica, reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, cuja principal função seria simplesmente promover a coordenação estratégica do desenvolvimento, da integração regional e da inserção no mercado internacional, evitando, assim, a precarização dos serviços públicos e uma maior exclusão social.

Ocorre que as mudanças ocorridas tanto na forma de atuação do Estado quanto na sua máquina administrativa não foram suficientes para solucionar os problemas da capacidade administrativa municipal e, menos ainda, da relação federativa principalmente quanto à provisão dos serviços inerentes aos direitos sociais.

Como apontou a empiria, as experiências de associativismo na educação tiveram por objetivo⁷⁰ amenizar esses problemas. Ocorre que as evidências

⁶⁸ A CF foi idealizada e elaborada em um período que, enquanto no mundo o Estado de Bem-Estar (Welfare State) estava em declínio, no Brasil, seus princípios norteadores (influenciados pelo período pós-ditatorial) estavam em ascensão. Em que pese o fato de a Constituição de 1988 ter sido elaborada em período de ascensão dos princípios de bem-estar social, “é sabido que não vivenciamos aqui a experiência do Estado de Bem-Estar Social” (MARIZ, 2010, p. 4), mas uma reconfiguração do Estado Social intervencionista evitado pela hegemonia neoliberal.

⁶⁹ Em contraposição à ideia de Estado subsidiário.

⁷⁰ Segundo as intenções dos atores em melhorar as capacidades técnica, financeira e de *advocacy*.

empíricas apontam para a manutenção de uma tendência pouco cooperativa na esfera das relações federativas verticais, além da descrença quanto aos mecanismos de colaboração, em que as experiências de Território são vistas como insuficientes para articulação não só federativa, como também institucional/setorial.

A título de exemplo podemos citar algumas situações com as quais nos deparamos no campo de pesquisa, considerando as narrativas:

a) Dificuldade de articulação institucional:

Durante a análise empírica das experiências, constatamos ausência tanto das instituições de ensino quanto dos Conselhos de educação na formação do território, com incidência quase que exclusiva no âmbito da gestão das secretarias de educação.

Isso foi constatado logo nas primeiras experiências pesquisadas, visto que:

a) em Itabira, município do TCE-Médio Piracicaba, a intenção era analisar todas as instituições ligadas à educação no município. Por isso, ao chegarmos à Secretaria Municipal de Educação, solicitamos a indicação de uma escola para procedermos a investigação. No contato com a equipe escolar (professores, pedagogos e diretor) da instituição, percebemos que todos esses atores não sabiam da formação do Território e desconheciam as ações que estavam sendo desenvolvidas. Mesmo assim, durante o horário de planejamento do professor, aplicamos o questionário e explicamos os objetivos da pesquisa, inclusive a formação do TCE-Médio Piracicaba⁷¹. Além da escola, ao analisarmos os questionários aplicados durante a reunião do TCE, constatamos que os Conselhos Municipais de Educação também não tiveram influência na formação da experiência, não tendo qualquer participação no seu desenvolvimento.

⁷¹Os dados coletados na escola não apresentaram relevância para o desenvolvimento da tese no sentido de compreender o papel dessas instituições na formação do Território, motivo pela qual não foram relacionados neste relatório.

b) em Altamira, município do TCE-Xingu, ainda sem descartar a possibilidade de pesquisar como o município estava articulando as instituições no território, ao chegarmos lá nos dirigimos à Secretaria Municipal de Educação para indicação de uma escola a ser pesquisada. Na secretaria recebemos a notícia de que a secretária de educação estava de férias e nenhum membro da equipe saberia dar informações sobre o Território ou a agenda de reuniões (desconhecendo inclusive a reunião marcada para o mesmo dia em que chegamos).

Dada a impossibilidade de a pesquisa incidir na Secretaria Municipal de Educação, nos dirigimos à Unidade Regional de Ensino (unidade de gestão da Secretaria de Estado da Educação do Pará), onde ouvimos relatos da falta de articulação institucional, principalmente no que diz respeito à educação indígena. Como exemplo, foi apontada a falta de comunicação da FUNAI⁷² com relação ao seminário realizado no município de Altamira, no mês de julho de 2015⁷³, em que a URE só teve conhecimento do evento devido ao fato de uma servidora da unidade ser índia, motivo pelo qual foi convidada a participar.

b) Dificuldades na articulação federativa local:

Apesar da dificuldade de conciliar as agendas dos secretários de educação para definição da agenda de reuniões, a dificuldade de articulação local não é um problema que incide no TCE-Médio Piracicaba, que iniciou a experiência com dez municípios e até julho de 2015 já contava com dezessete, havendo possibilidade de novos municípios integrarem o Território. Dois fatores incidem sobre essa questão: I) a adesão dos municípios acontece de forma

⁷² Apesar de a FUNAI ser apontada como integrante do TCE, até o momento da pesquisa empírica, não era uma instituição assídua das reuniões do Território.

⁷³ O seminário abordou a avaliação do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e contou com a participação dos representantes de todas as Terras Indígenas impactadas pelo empreendimento.

voluntária⁷⁴ estimulada pelo reconhecimento de problemas de cunho comum; II) serem municípios de dimensões pequenas, fator que aumenta a proximidade entre eles e facilita a locomoção dos secretários para as reuniões do TCE.

Porém, o mesmo não acontece nas experiências do Pará que, além da considerável distância existente entre os municípios (600 km entre os municípios mais longes), existe ainda a dificuldade quanto à forma de acesso devido às condições das estradas. Outro fator que também dificulta a articulação local é a falta de assiduidade de alguns secretários de educação às reuniões de trabalho do TCE.

Durante as reuniões do TCE-Xingu percebemos certo esvaziamento ocasionado pela ausência de muitos secretários que já haviam se deslocado até o município de Altamira para participarem da reunião, tanto que, em certo momento, dos 11 secretários que integram o Território do Xingu apenas três se faziam presentes. Ouvimos ainda relatos sobre a falta de assiduidade de representantes de um dos municípios devido ao mesmo estar vinculado ao TCE por interesse nos editais de financiamento do PDRS-Xingu.

c) Dificuldade de articulação federativa vertical e de *advocacy*:

Houve, ainda, evidências da dificuldade de articular outros níveis de governo para negociar interesses específicos dos municípios tanto no âmbito estadual quanto federal.

Na relação entre os governos municipais e o governo estadual, constatamos que a questão do transporte escolar é um problema comum nos Territórios, porém, enquanto o TCE-Médio Piracicaba tenta negociar com a SEE o valor que os municípios empregam com o transporte escolar dos alunos da rede

⁷⁴ Apesar de ter como referência a região do Médio Piracicaba, nem todos os municípios que participam do Território fazem parte da região, assim como nem todos os municípios da região integram o Território.

estadual⁷⁵, nas experiências de TCE do estado do Pará, alguns municípios se recusaram a assinar o termo de anuência (contrato) relativo ao transporte escolar, devido à falta de diálogo com o governo do Estado. Este fato demonstra a dificuldade de o Território se constituir como espaço de negociação entre os governos municipais e o governo do Estado.

Essa questão sobrevém tanto da sobreposição de projetos (que na seção 4.4 apontamos como exemplo o “Pacto pela educação do Pará”) quanto da dificuldade de os municípios negociarem aspectos técnicos e financeiros (a exemplo do transporte escolar), resultando na falta de reconhecimento do Território como mecanismo de planejamento e de *advocacy*.

Uma questão a ser destacada é o papel anódino dos governos estaduais nas experiências estudadas. Além de não haver incentivo do governo estadual para a articulação federativa (mesmo quando há participação representativa no Território, como acontece no estado do Pará), este estado tem desenvolvido um papel omissivo quanto à coordenação de ações, além de não-cooperativo com os governos municipais, convivendo numa relação de disputa em questões que envolve gastos comuns, a exemplo do transporte escolar. A simples participação dos governos estaduais nos arranjos associativos, resultante da indefinição do seu papel coordenador e cooperativo com relação ao Território, tem dificultado a cooperação.

Na relação entre os governos municipais e o governo federal identificamos como problema comum dos Territórios a dificuldade de as secretarias lidarem com os instrumentos de assistência técnica e financeira da União, especificamente quanto à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁷⁶.

⁷⁵ Retomamos aqui a questão posta pela SEE-MG, de negociar com o Território por meio da associação dos municípios (como abordamos na seção 4.4).

⁷⁶ O PAR é um dos instrumentos estratégicos do PDE, uma ferramenta de planejamento, assistência técnica e financeira da União aos demais entes federados.

Como exemplo podemos citar o ofício do TCE-Médio Piracicaba solicitando ao FNDE formação específica sobre o PAR e outras linhas de financiamento, obtendo respostas⁷⁷:

[...] tivemos dois retornos diferentes ao ofício encaminhado. Itabira recebeu o retorno de que eles não teriam recursos para fazer a viagem a Minas, mas que se o grupo arcasse com passagem, hospedagem e alimentação, eles liberariam os técnicos. Já Santa Bárbara, recebeu um ofício dizendo que o PAR está sendo remodelado e que no momento não existe previsão de formações. Resolvemos tentar retornar pelo caminho de Itabira, oferecendo as condições para eles virem. A Fundação Vale dará as passagens e alimentação, João Monlevade a hospedagem, Nova Era buscará em Confins e Itabira levará de volta [...]. (Agente B, resumo da reunião em Itabira).

Isso demonstra que o TCE Médio-Piracicaba tem se organizado no sentido de constituir instrumentos de negociação tanto com o governo federal quanto com o governo estadual, apesar de não terem suas solicitações atendidas (até o momento da pesquisa).

A União, ao mesmo tempo em que apresenta um papel centralista, atuando nos Territórios por meio de mecanismos específicos para assistência técnica e financeira, desenvolve ação fragmentária devido à gama de programas a serem adotados pelos governos locais. Apesar de desenvolver um importante papel coordenador nas experiências pesquisadas, a ênfase dada às ações são voltadas para a assistência por meio dos programas, o que conforma os Territórios (na relação federativa vertical) mais como arranjos de coordenação do que de cooperação.

Há de se considerar o esforço da SASE em levantar o debate da cooperação em atendimento ao PNE, por meio de agendas instituintes objetivando a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, com uma Instância Permanente de Articulação Federativa⁷⁸:

⁷⁷ No TCE-Médio Piracicaba, os municípios realizaram um encontro de formação, conduzido por técnicos da SME de Itabira, com o objetivo de trocar experiências sobre a ferramenta de preenchimento do PAR

⁷⁸ A Instância Permanente de Articulação Federativa está prevista no artigo 7º da Lei nº. 13005/2014, e foi regulamentado pela Portaria MEC nº 619, de 24 de junho de 2015, com membros designados pela Portaria MEC nº 986, de 1º de outubro de 2015. Maiores

A ausência de um SNE até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país (BRASIL, 2015c, p. 2).

O papel desempenhado pelo MEC apresenta duas tendências: uma que propõe a elaboração de modelos ou mecanismos ao associativismo territorial (no caso dos Territórios) a serem difundidos nacionalmente, e outra que propõe uma agenda política de implantação de mecanismos federativos de pactuação por meio de uma visão sistêmica de articulação, tendo como instrumento orientador o Plano Nacional de Educação.

Nessa perspectiva, tem se constituído como desafio as incongruências institucionais para construção desse modelo de cooperação federativa. Isso porque demanda o atendimento aos preceitos da interdependência e autonomia dos entes federados, num contexto de baixa capacidade institucional dos governos locais, vaga atuação dos governos estaduais e forte participação de uma gama de atores não-governamentais⁷⁹ (ABRUCIO, 2015), o que invoca a necessidade de mecanismos que deem conta dessa relação.

Esta seção enfatizou os aspectos jurídico-políticos que conformam a questão do associativismo intergovernamental para a execução da competência educacional (prevista no pacto federativo como competência comum), que teve modificações consideráveis na forma de atuação interfederativa, com destaque para a década de 1990, a partir das alterações político-administrativas do Estado.

informações ver site <http://pne.mec.gov.br/mais-destaques/471-espaco-de-pactuacao-entre-uniao-estados-e-municipios-e-instalado#>

⁷⁹ Conforme Abrúcio (2015) o que está posto é o desafio de se pensar uma forma de articulação que garanta um modelo de *Multi-Level governance* (ou governança de múltiplo nível). Trata-se de um modelo de governança que tem origem nos anos 90, com os estudos da integração da União Europeia, e está relacionada à forma de relacionamento intergovernamental, que inclui atores sociais na relação federativa.

Assim, apontamos o problema da cooperação na educação como algo relacionado à questão federativa intergovernamental, que não pode ser resumido à proposta dos arranjos territoriais eivados por aspectos inerentes às modificações do aparelho administrativo estatal, iniciados a partir da segunda metade da década de 1990, como abordaremos a seguir

4.2 ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL NA EDUCAÇÃO: A FRAGMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Diferente do tópico anterior que teve como base a discussão dos aspectos inerentes à relação federativa intergovernamental, ou seja, o aspecto jurídico-político, este tópico refere-se à estrutura administrativa, em específico, ao processo de fragmentação administrativa do Estado. Trata-se da constatação advinda da análise empírica, de que o associativismo intergovernamental surge na educação como mecanismo para tentar superar a própria fragmentação engendrada pelas novas formas administrativas que o estado assume a partir dos anos de 1990.

As experiências de arranjos associativos têm incidido na educação principalmente pela instituição dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), chamados também de Territórios de Cooperação Educacional (TCE). Essas experiências, quando não acompanhadas de uma associação de municípios, uma instituição privada ou um consórcio (agente articulador), vislumbram a possibilidade de criação de instrumentos que deem maior institucionalidade à organização, com indicação da criação de um consórcio.

É necessário destacar o vínculo jurídico e a função das instituições nas experiências, considerando o envolvimento de diferentes atores (públicos e privados): a) o TCE- Xingu e Tapajós: apesar de constituídos informalmente, tem como instrumento os Consórcios, (CBM e Tapajós, constituídos formalmente como associação privada - pessoa jurídica de direito privado); com articulação da AMUT (constituída como pessoa jurídica de direito

privado, sem fins lucrativos) e participação de outros atores não-governamentais (FVPP e ICMBio), contando inclusive com financiamento privado do PDRS; b) o TCE-Médio Piracicaba tem como agente articulador a Fundação Vale (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos), tomada pelos agentes como instituição importante por ser considerada neutra devido à sua característica suprapartidária⁸⁰.

Assim, percebemos que essas experiências de arranjos territoriais extrapolam o objetivo da articulação governamental, ao incluir agentes não-governamentais, carecendo de mecanismos institucionais que deem conta dessa relação.⁸¹ Dessa forma, a discussão da definição do território como demarcação geográfica do espaço se volta à discussão da “metáfora espacial” (BIRKINSHAW, HARDEN; LEWIS, 1990) da relação entre as esferas do Estado e da sociedade.

É por essa perspectiva que interpretamos o fato de os consórcios que incidem sobre as experiências (Tapajós e Belo Monte) terem se constituído como pessoa jurídica de direito privado⁸², entendendo ser a solução para essa demanda de articulação (público e privado), uma forma de instrumentalização que envolve os novos paradigmas da administração pública.

Os paradigmas aos quais nos referimos estão relacionados ao funcionamento do Estado nas suas relações com a sociedade, evoluídas a partir da adoção de meios jurídicos privados de atuação, “movendo o centro da gravidade da administração pública da unilateralidade do ato administrativo para a

⁸⁰ A neutralidade partidária é apontada pelos secretários como justificativa para conferir à Fundação o papel de articulador no Território.

⁸¹ Justificamos a ideia de os arranjos serem instrumentos à fragmentação administrativa do Estado pelo fato de haver a necessidade de integrar e articular no Território instituições que apresentam características jurídicas que conformam essa fragmentação. Essa instrumentalização intensifica o processo da fragmentação com o surgimento e novas instituições jurídicas na administração pública. O que apontamos é um fenômeno que ao mesmo tempo tem como causa e efeito a fragmentação.

⁸² Os consórcios podem se constituir como pessoa jurídica de direito público, associação pública, ou pessoa jurídica de direito privado.

consensualidade dos contratos e convênios de cooperação” (PEREIRA JR. 2011, p. 14).

Assim, podemos considerar a ideia da fragmentação administrativa inerente às novas formas de gestão pública, a partir dos novos paradigmas administrativos, que vêm conformando consensos quanto à noção de cooperação e colaboração.

Desse modo, abordaremos primeiro o processo histórico que deu origem ao fenômeno, para posteriormente tratarmos da origem do fenômeno no Brasil e, por fim, fundamentarmos nossas premissas a partir dos dados empíricos.

4.2.1 Fragmentação administrativa: breve histórico

A fragmentação dos poderes político-administrativos do Estado (FREITAS, 2011), historicamente surge com a organização do seu território, quando este descentraliza ou mesmo desconcentra poderes territorialmente, constituindo novas pessoas jurídicas⁸³, resultando na fragmentação de poderes de decisão e de órgãos político-administrativos.

Ocorre que esse fenômeno não está limitado ao âmbito da organização do poder político do Estado no território, decorrendo também a fragmentação da sua máquina administrativa, originado principalmente no processo histórico de desenvolvimento do modelo de bem-estar, em que o poder público passou a conhecer novas formas e instrumentos administrativos⁸⁴. Trata-se do

⁸³ A fragmentação do poder político pode ocorrer em qualquer **forma de Estado**, seja federal ou unitário. Como acontece no caso das federações, que descentralizam poderes e criam novos entes federados, conformando o estado federal (a exemplo do Brasil), ou mesmo, em Estados unitários, que criam pessoas jurídicas territoriais autônomas, que passam a gozar de autonomia orgânico-funcional (como no caso de Portugal). Por isso, é preciso esclarecer que o que mais influencia a estruturação da máquina administrativa não é a forma de Estado, mas o **tipo de Estado**, que leva em conta "as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas" (BOBBIO, 2004 p. 104) a exemplo do Estado absoluto, socialista, liberal, dentre outros.

⁸⁴ A forma do aparato administrativo tem-se modificado historicamente a cada tipo de Estado. Do ponto de vista típico-ideal, no **estado absoluto**, prevaleceu o modo patrimonialista de

fenômeno conhecido como fragmentação administrativa do Estado, entendido também como pluralização da administração pública, que tem como argumento teórico os novos paradigmas administrativos do Estado.

Esse fenômeno tem origem no processo de pluralização da administração pública ocorrida na Europa, no século XX, devido à expansão das atividades do Estado com as demandas sociais (Estado Social). Como consequência, houve alargamento da sua estrutura administrativa, com ampliação e diversificação do seu modo de atuação e seu formato de organização, entendido como um *fragmented government* (HARDEN & LEWIS, 1986, p. 171), em que as novas formas de divisão têm como justificativa a

[...] impossibilidade do Estado e de suas próprias autonomias territoriais em atender todas as exigências de um novo modelo de Estado Social, pós-estado liberal, no qual a Administração Pública deixa de ser a simples administração do Estado e passa a abranger outras formas jurídico-orgânicas institucionais públicas ou privadas[...] O aumento de tarefas do Estado social-prestador dá ensejo ao desenvolvimento de vários fenômenos de fragmentação organizacional e de poderes administrativos, seja através da concessão de autonomias político-administrativas, com reflexos na própria forma de Estado federal, unitária e regional, seja através da descentralização da gestão dos serviços, e ainda, através do fenômeno da privatização e do descentramento das decisões políticas e administrativas[...]

O fenômeno também se torna evidente através do processo de reforma e busca por uma eficiência das tarefas públicas, aliada à concepção geral de que o Estado não mais possui condições de prestar todas as tarefas impostas pela Constituição. Neste momento, o setor privado assume um papel de agente colaborador e cooperador no desenvolvimento e na busca pela implantação de um modelo de estado de bem-estar (FREITAS, 2011, p. 23).

Isso significa novas formas de relacionamento público-privado, resultando em um tipo de fragmentação que ultrapassa modelos tradicionais de fragmentação institucional e territorial, com novos espaços de atuação e

administrar. No tipo de **Estado Liberal** (modo livre de regulação entre mercado e sociedade), surge o modo de administração burocrática, amparando a primeira reforma do aparelho do Estado. Com o surgimento do **Estado intervencionista social burocrático** tem-se também uma reforma burocrática para atender às novas demandas do Estado. O Estado intervencionista social é classificado pela doutrina jurídica em três tipos: de Bem-Estar social ou *Welfare State* (na Europa e Estados Unidos); Estados desenvolvimentistas (América Latina); Estados socialistas (leste europeu e alguns países distribuídos pelo mundo. Atualmente apenas Cuba e Coreia do Norte podem ser considerados países remanescentes do regime socialista). É no tipo de **Estado social democrático** que surge o modo administrativo gerencial.

organização a partir das novas formas e instrumentos administrativos⁸⁵. O quadro abaixo resume os fatores da fragmentação da administração pública.



Quadro 23 - Fragmentação da administração pública.

Fonte: Adaptado da tese de Moreira (2003)

A **ampliação da administração pública** é resultado do aumento das tarefas públicas que resultaram no alargamento do aparelho estatal. Nos primórdios do Estado Liberal, ou seja, no princípio do Estado constitucional após a Revolução Liberal, as atividades estatais eram reduzidas às funções básicas de defesa, manutenção do sistema político e social, exercidas por um número reduzido de órgãos administrativos (BONAVIDES, 1961; MOREIRA, 2003; ROSE 1976; SILVA, 2010). Durante quase todo o século 20 manteve-se uma concepção “unitária, monolítica e centralizadora” de administração pública, com distinção clara entre o público e o privado na relação Estado-cidadão (MOREIRA, 2003, p. 16)⁸⁶.

A manifestação de grupos sociais invocando a intervenção do Estado resultou na emergência das ideias socialistas, que "animam os movimentos coletivos de massa cada vez mais significativos e neles reforça com a luta pelos direitos coletivos e sociais" (CARVALHO NETTO, 1999, p. 478). Nesse movimento, a sociedade liberal entra em crise e tem início, então, uma nova fase do constitucionalismo promovido pelo movimento democrático, com aumento das demandas sociais e políticas inaugurando, assim, o paradigma constitucional do Estado social de direito, notadamente alicerçado nas Constituições mexicana (1917) e de Weimar (1919) (OLIVEIRA, 2005).

⁸⁵ A exemplo dos consórcios públicos como autarquias territoriais, podendo se constituir tanto como pessoa jurídica de direito público quanto privado.

⁸⁶ Envolvido pelo paradigma clássico da separação Estado-sociedade, tendo o Estado o monopólio do poder público e da administração pública, como espaço do império do interesse geral, de autoridade e da unidade, sendo excluídas de suas tarefas as forças sociais, considerada a sociedade espaço de liberdade e lutas por interesses particulares.

Nesse modelo paradigmático social ou de bem-estar social, há uma insigne ampliação da seara de atuação do Estado pela necessidade de abranger tarefas intrínsecas aos novos fins sociais e econômicos de ação. A concepção liberal de cidadão-proprietário é substituída pelo novo paradigma de administração pública voltada para a garantia de bens e serviços ao cliente.

Ocorre que a ampliação da administração pública não ficou restrita à dilatação de suas atividades. Cresceu também a diversificação de seus modos de operação e dos seus formatos organizatórios devido ao processo de participação social nas tarefas administrativas. Assim,

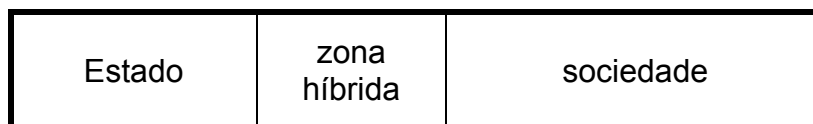
O Estado social contemporâneo não é somente aquele em que a administração assumiu funções econômicas e sociais, antigamente reservadas à sociedade, é também aquele em que as organizações sociais tomam parte em tarefas administrativas anteriormente consideradas monopólio do Estado. À ideia de separação sucedeu uma imagem diversificada de imbricação, interação e interpenetração entre a Administração e os particulares, entre o público e o privado. Isso conduziu à distinção entre administração pública estadual e administração pública não estadual ou social, estando esta vocacionada entre outras coisas para tarefas respeitantes à regulação do processo econômico-social. (MOREIRA, 2003, p. 25)

Tem-se, então, uma diversificação institucional denominada **pluralização da administração pública** (ou diversificação orgânica da administração pública), sob o argumento de o Estado atender aos interesses das classes sociais, que nas palavras de Moreira (2003, p. 35) significou na transformação do “Estado burguês oitocentista, tipicamente monoclassista, para o Estado pluralista contemporâneo, que reflete o incontornável e crescente pluralismo da organização social”.⁸⁷

Na concepção tradicional, a administração pública se apresentava hierarquizada e unitária, sob a perspectiva da administração estatal direta,

⁸⁷ Segundo o autor, quanto maior e mais especializada a coletividade, quanto mais se diferencia técnico-profissionalmente e ético-culturalmente, menor aquilo que é comum a todos e maior é a necessidade de diferenciação político-administrativa para atender à diferentes exigências feitas aos poderes públicos.

com clara distinção entre o público e o privado na esfera de ação do Estado e da sociedade. Com a emergência do Estado social, a distinção entre a esfera de atuação do Estado e a esfera privada continuam a existir, porém, com fronteira diluída em uma zona mista, conforme o Quadro abaixo.



Quadro 24 - Repartição da esfera de ação do Estado e da sociedade no modelo de Estado social.

Fonte: Moreira (2003, p. 26)

A zona híbrida é apresentada na tese do professor Vital Moreira (2003, p. 26) como parte da administração caracterizada pelo desempenho de tarefas públicas por entidades formadas por particulares, ou instituições mistas formadas por representantes do Estado e pelas forças sociais. Essa “zona híbrida” tem sua origem nas administrações autônomas⁸⁸ despontadas no campo da administração local, na Alemanha do século XX, que resultou no surgimento do conceito de “administração indireta do Estado”, elaborado pela teoria administrativa do social-nacionalismo, na Alemanha, que inclui essa forma de administração na máquina estatal.

Dava-se, por assim dizer, a *estatização da administração autônoma*, agora colocada na mesma categoria da administração realizada pelos estabelecimentos públicos do Estado, desde o início concebida, essa sim, como uma modalidade indireta de administração do Estado (MOREIRA, 2003, p. 27).

Isso significa que ao passo da **descentralização** ocorrida com desenvolvimento da autonomia local, manifestou-se também o processo de **descentração** da administração, configurada pela “fuga da administração direta do Estado”, uma tendência universal de proliferação de administrações paralelas ou paraestaduais, conformando a administração indireta como principal instrumento do Estado Social (FERREIRA, 2010; FREITAS, 2011, MOREIRA, 2003).

⁸⁸ Administração autônoma correspondia a todas as formas de administração de tarefas públicas realizadas pelos próprios interessados, sob responsabilidade própria, incluindo todas as formas de organização social.

A fragmentação administrativa resume-se na modificação da administração pública no sentido de ampliação, diversificação e descentralização, com múltiplas formas de **participação** e interferência do cidadão ou grupos organizados na administração direta de tarefas administrativas do Estado. Logo, a crescente participação social tem se constituído como fator determinante da fragmentação administrativa do Estado, que reside na crescente pluralização de interesses no processo de gestão pública (FREITAS, 2011).

Assim, tornou-se crescente o exercício das funções administrativas por entidades privadas por meio do movimento de privatização de empresas e serviços públicos. Enquanto no campo econômico o processo de privatização significou a retração da atividade estatal, nas demais funções ampliou-se o processo de privatização da gestão, com **privatização** orgânica de certas tarefas administrativas. Alinhado a esse processo de privatização está a tendência de a Administração recorrer cada vez mais às formas administrativas de direito privado, e de as entidades administrativas optarem cada vez mais por constituírem formas jurídico-privadas ao invés de públicas.

O fenômeno da fragmentação da administração pública tem ocorrido no Brasil com as tentativas de reforma do aparelho do Estado, principalmente a partir da década de 1960, assunto da próxima seção.

4.2.2 Breve histórico da fragmentação administrativa no Brasil

No Brasil, foi no campo educacional que começou a esboçar-se a noção de descentralização administrativa, mais precisamente com o instituto da “fundação”⁸⁹, consoante

⁸⁹ Conforme a Lei 7.596/87, as fundações são entidades com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

[...] o Decreto 11.530, de 18.03.1915, que organizou o ensino secundário e superior da República, conferiu *personalidade jurídica* aos *institutos* de instrução secundária e superior, *vinculados ao Governo Federal*. [...] por opção política do legislador, no campo organizacional-administrativo, a *fundação de direito privado* passou a integrar o elenco de entidades no processo de *descentralização*; já agora, dentro da *administração pública*; na modalidade de *descentralização institucional*, no setor *público estatal, intragovernamental* (FERREIRA, 2010, p. 72, destaques no original).

As fundações eram tomadas como uma forma de administração indireta do Estado antes mesmo do Decreto-lei 200/67, a exemplo das Leis n.º. 263/62 e da Lei n.º. 1.193/66 do estado da Guanabara, que classificaram as fundações instituídas pelo poder público como uma forma de administração descentralizada (FERREIRA, 2010).

Porém, o processo histórico⁹⁰ de reforma do aparelho do Estado⁹¹ (reforma administrativa) em atendimento aos novos paradigmas da fragmentação administrativa tem origem na concepção da administração pública gerencial, iniciada no ano de 1967⁹² com o Decreto-Lei n. 200/67, que dividiu a

⁹⁰ Para aprofundar os estudos sobre o processo histórico de transformação da administração pública, ver Bresser-Pereira (1995, 1998 e 2001).

⁹¹ Existe diferença entre reforma do Estado e reforma do Aparelho do Estado. A primeira corresponde a uma reestruturação mais ampla, com alteração das estruturas democráticas, econômicas, sociais, políticas, etc. Sempre que há reformas do Estado, necessariamente se tem uma reforma administrativa. Especificamente quanto às reformas do Aparelho do Estado, depois do lapso temporal de uma administração patrimonialista que durou mais de quatrocentos anos (de 1500 a 1822 com o patrimonialismo colonial; de 1822 a 1889 com o patrimonialismo imperial e de 1889 a 1930 com o patrimonialismo oligárquico) foram cinco as tentativas de reforma: a) em 1936, reforma burocrática com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público Federal (DASP), que teve como base ações pautadas pelos princípios da administração científica de Taylor e Fayol, e como base o modelo weberiano de burocracia; b) em 1967, primeira reforma gerencial, com o Decreto Lei n.º 200/67; c) em 1979, reforma gerencial, com o Ministério da Desburocratização; d) em 1988, reforma burocrática, com a promulgação da CF/88; e) em 1998 a reforma gerencial, com a EC 19/98.

⁹² Período em que estava em vigência a ditadura militar (1964 a 1985), com Marechal Humberto Castello Branco na presidência. O governo de Castello Branco teve apoio dos Estados Unidos e das multinacionais, o que influenciou nas decisões favoráveis aos interesses do capital internacional, especialmente dos Estados Unidos. Considerado o período de maior intervenção do Estado na economia, com grandes investimentos que mais favoreceram a burguesia industrial e ao capital financeiro, resultando num “perverso processo de desenvolvimento capitalista que combinou crescimento econômico com uma brutal concentração de renda” (GERMANO, 2005, p. 56). O modelo desenvolvimentista da época buscou acelerar o crescimento socioeconômico do país e, com isso, a educação passou a ter fundamental importância na preparação de recursos humanos, a partir da “concepção economicista de educação” (VEIGA, 1989, p. 34). Justificado pela crise do sistema educacional brasileiro, no período de 1964 e 1968 foram firmados acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a United States International for Development

administração pública em duas: a administração direta e a indireta⁹³. O principal foco do Decreto-Lei foi a descentralização administrativa por meio da administração indireta, com a criação das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.⁹⁴

O maior movimento para consolidação da reforma gerencial iniciou-se efetivamente no ano de 1995, a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE -, projetado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), sob a coordenação do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A onda reformista que chegou ao Brasil na década de 90 teve como propósito “flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* ou responsabilização governamental”, inserindo novas formas de gestão (SANO;

(USAID), que incidiram nas reformas e leis do ensino no Brasil. Dentre os objetivos dos acordos MEC/USAID estava a assessoria técnica e fortalecimento do ensino primário, modernização administrativa e universitária, com adaptação aos preceitos administrativos do sistema empresariado, adequando o ensino à concepção taylorista, típica da mentalidade empresarial tecnocrata. Assim, o ensino teve como foco a formação de mão-de-obra especializada, direcionada ao mercado em expansão.

⁹³ Uma das principais realizações do DASP foi a criação das primeiras empresas públicas (como a Caixa Econômica Federal – CEF; o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) que hoje fazem parte da administração pública indireta. Ocorre que naquela época não havia divisão da administração pública em direta e indireta, e essas empresas faziam parte dos órgãos compostos da administração direta. Conforme o Decreto-Lei 200/67, a administração direta é constituída por serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, enquanto a Administração indireta são entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

⁹⁴ Não prevista dentre as formas de administração pública indireta, a princípio, o Decreto-lei 200/67 equiparou as fundações às empresas públicas, até ser modificado pelo Decreto-lei n.º 900/69 que excluiu as fundações da administração pública indireta, passando a considerá-las entes de cooperação, sujeitas à supervisão estatal quando recebessem financiamento público. Seu reingresso na administração indireta se deu com a Lei n.º 7.596/87, designando-as como fundações públicas, constituídas com personalidade jurídica de direito privado. A Constituição Federal de 1988, com uma reação ao DL 200/67, não previu a fundação pública de direito privado, apresentando uma estratégia considerada uniformizadora, rígida e centralista, que representou uma “verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras” anteriormente adotadas com a figura da fundação (SUNDFELD, 2010, p. 79). O caput do art. 37, originalmente dispôs sobre a “administração fundacional”, em segmento distinto da administração indireta, prevendo “fundação pública” no inciso XIX, que posteriormente foi modificado pela EC 19/98, que usou apenas o termo “fundação” para rotular as entidades da espécie, com previsão de Lei Complementar definir as áreas de atuação. É no PLP 92/2007, ao propor a regulamentação da parte final do inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal (ou seja, as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público), que está prevista a criação da “fundação estatal” de direito privado. Conforme o projeto, dentre as áreas que poderão ser instituídas as fundações estatais, está a educação. O projeto de Lei encontra-se em tramitação, sujeito à apreciação da plenária.

ABRUCIO, 2008, p. 65), conformando uma modificação no aparato administrativo brasileiro.

	Atividades Exclusivas do Estado	Serviços Sociais Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	Estado enquanto pessoal	Publicização Entidades Públicas Não-Estatais	Privatização Empresas privadas
Atividades Auxiliares	Terceirização Atividades Terceirizadas	Publicização Terceirização Atividades Terceirizadas	Privatização Terceirização Atividades Terceirizadas

Quadro 25 - Área de atuação do Estado e Instituições Resultantes da Reforma

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1995, p. 96 e 101)

O PDRAE teve como base as reformas em curso em outros países, em específico a desenvolvida no Reino Unido, orientada pela disciplina da *New Public Management* (NPM)⁹⁵. Os processos de desestatização e democratização vem consolidando uma rede de governança⁹⁶ baseada nas relações entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor. Trata-se dos aspectos atuais da governança pública (*public governance*)⁹⁷, em que

A actividade do Estado ganha novos contornos, modificando-se o seu papel e a forma de desempenhar as suas missões na sociedade. O recurso a formas de cooperação institucional entre os sectores público e privado marca, cada vez mais, presença nos contextos nacional e internacional. À tradicional Administração integrada, de tipo burocrático, sucede um Estado fragmentado (Frederickson, 2003), policêntrico, que promove uma colaboração com outros actores (Pierre e Peters, 2000). Entre os novos arranjos

⁹⁵ O enfoque central da NPM era a “adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos” (PIERANTI et al, 2007, p. 3).

⁹⁶ O *New Public Management* criou, a partir da década de 70, a base para proliferação dos instrumentos de governança, principalmente com o desenvolvimento da filosofia gerencial, que intensificou o movimento da governança nos anos noventa (PIERANTI et al., 2007). Em resumo, o movimento de governança está relacionado ao reconhecimento da importância da boa relação entre governo, sociedade civil e setor privado (PRATS I CATALÁ, 2006).

⁹⁷ O conceito de governança pública é originário das empresas privadas. Segundo o Referencial Básico da Governança, do Tribunal de Contas da União (TCU), governança é a “capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (BRASIL, 2014d, p. 24). Conforme Sanchez (2007), a ideia de governança é voltada para o objetivo de máxima rentabilidade com o menor custo, objetivando a privatização no setor público.

institucionais, destacam-se as formas híbridas (Skelcher, 2004; Skelcher e Mathur, 2004, p. 1), como as parcerias público-privadas (PPP) e as redes (networks) (FIRMINO, 2011, p. 390).

O novo modelo de administração pública baseado na governança pública (*public governance*) é resultado da modificação dos preceitos da NPM, porém, não se trata de termo consensualmente definido entre os estudiosos da área, pois

O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente “amorfo”. Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 480).

A governança pública apresenta-se como uma continuação do princípio da eficiência como posto no modelo de administração pública gerencial. Originada na década de 1990, representa a ideia de eficácia e legitimidade da atuação pública apoiada na relação entre os níveis de Governo, e estes com as organizações empresariais e da sociedade civil (OLIVEIRA, 2008).

Assim, os novos princípios orientadores da organização administrativa estatal envolvem a subsidiariedade e a eficiência, a partir da migração da ideia de governança para a função pública e os novos modos de interlocução entre sociedade e Estado, o que tem definido a noção de cooperação e colaboração, e os novos modos de fragmentação administrativa.

O Presidente do TCU, Augusto Nardes, reconheceu que “para prestar um serviço mais amplo para a sociedade, o Estado terá que cada vez mais estabelecer parcerias com as Organizações da Sociedade Civil”. O secretário-executivo da SG-PR, Diogo de Sant’Anna, afirmou que a Lei 13.019/2014 representa um novo começo, baseado na melhoria da eficiência e na transparência. “Tenho certeza que a conversa de hoje trará bons frutos no futuro”, disse o secretário (BRASIL, 2014e).

O trecho acima se refere às perspectivas quanto ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MIROSC)⁹⁸, e exemplifica ações que vêm redesenhando a forma de atuação do Estado. A noção de eficiência na prestação do serviço público é voltada para ações em parceria com as instituições sociais. Nesse contexto, o Estado é considerado o mediador⁹⁹ entre nos interesses públicos e privados, estabelecendo o que Oliveira (2008) chamou de ambiente de colaboração e cooperação.

Esse tipo de fragmentação tem-se constituído como uma forte agenda política, principalmente no campo normativo quanto à definição de parâmetros para o configuração da estrutura administrativa brasileira, incluindo nessa estrutura as parcerias do Estado com as instituições privadas. Como exemplo podemos citar as OSCIP e as OS (que também atuam no campo da educação) e têm-se traduzido como uma publicização do privado¹⁰⁰, e privatização do público¹⁰¹. Com relação à definição jurídico-legal dessas organizações na estrutura administrativa do Estado, considera-se como questão em definição no campo normativo, tanto que o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, no ano de 2007, por meio da Portaria 426/2007, constituiu uma Comissão de Juristas para estudo e elaboração do “Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública e Entes de

⁹⁸ O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº. 13.019/2014) cria as modalidades de parceria entre a Administração pública e o terceiro setor, ou seja, entre a Administração Pública (nos três níveis de governo: União, Estados e Municípios) e as entidades civis sem fins lucrativos.

⁹⁹ Na pesquisa, adotamos o conceito weberiano de Estado, tomado por um aparato administrativo e político que detém o monopólio da violência legítima em um determinado Território, sendo a burocracia uma forma de dominação legítima que tem como base o método racional e científico da organização administrativa do Estado. Assim, adotamos a perspectiva de que no Estado contemporâneo, as leis estabelecem as situações em que o poder de constrangimento do Estado será usado, o que inclui seu poder de império e mediação nas relações que envolvem seu aparato administrativo com a sociedade.

¹⁰⁰ Por causa da tendência de a OSCIP levar os conceitos de direito público ao campo tradicional do direito privado, considerada como setor público não-estatal. São entidades criadas por iniciativa e busca uma qualificação, que a irá credenciar a estabelecer uma parceria com a Administração pública na realização de atividades de cunho social

¹⁰¹ Isso no caso das OS, que via de regra são entidades criadas por iniciativa do Estado. Existem críticas acerca da implementação do modelo de OS, dentre elas, a que considera tratar-se de tentativa de desmonte do Estado no campo da prestação de serviços sociais, ou seja, “desmonte da Administração Pública, e a retirada do Estado da prestação de Serviços Públicos” (BARRETO, 2005, p. 10).

Colaboração”¹⁰², e, conforme o então ministro Paulo Bernardo (2010, p.7, destacamos):

O anteprojeto não é uma simples lei de estrutura e organização, mas de definição jurídico-legal dos entes que constituem a **administração pública** em seu **espaço ampliado** de atuação institucional, dos princípios a que estão submetidos e dos seus instrumentos e mecanismos de planejamento, articulação e controle.

O contexto de hoje é o da **democracia, do pluralismo e da sociedade ativamente engajada nos assuntos públicos**. O Anteprojeto é uma contribuição à busca por soluções criativas, compatíveis com os novos tempos em que a agilidade, eficiência e capacidade técnica da administração pública devem ser submetidas à deliberação democrática, ao escrutínio público e à participação da sociedade nas políticas públicas.

O MROSC teve inspiração no anteprojeto elaborado pela comissão, que esboçou a estrutura administrativa brasileira, com definição das entidades que constituem a administração pública indireta (autarquias, empresas públicas e fundações estatais), as entidades paraestatais (corporações profissionais e serviços sociais autônomos), e as entidades de colaboração (as organizações sem fins lucrativos que estabelecem vínculo de parceria com o poder público). O que apontamos é a tentativa de redefinição de parâmetros conceituais de colaboração na prestação do serviço público (social) influenciada por essa nova estrutura administrativa, configurando-se como campo nebuloso e em disputa para a definição da cooperação intergovernamental.

As implicações da redefinição nas relações de colaboração entre Estado-sociedade, que tem modificando sua estrutura administrativa, conforme apresentamos no quadro:

¹⁰² O Anteprojeto de Lei elaborado pela comissão de juristas sequer chegou a ser proposto como no campo normativo como projeto de lei. Por considerarmos o documento uma fonte importante de pesquisa, decidimos por incluí-lo nos anexos deste relatório de pesquisa.

GOVERNO (Poderes públicos, Estado stricto sensu)	Setor Governamental	INTRAGOVERNAMENTAL (Ordem político-administrativa)	Organização Administrativa Administração Pública	Conjunto integrativo	(I) ADMINISTRAÇÃO DIRETA	AGENTES ADMINISTRATIVOS Na Adm. Direta pessoas físicas e na Adm. Indireta pessoas jurídicas administrativas.
					Órgãos despersonalizados (hierarquia)	
					Órgãos despersonalizados autônomos (desconcentração)	
					(II) ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	
					Organismos personalizados (Descentralização institucional)	
					(a) Administração Autárquica Autarquias administrativas	
					(b) Administração Fundacional Fundações Públicas (administrativas, estatais, governamentais)	
(c) Administração Empresarial Empresas públicas, sociedades de Economia Mista						
PARAGOVERNAMENTAL	Setor Intermediário	EXTRAGOVERNAMENTAL	Paradministração (Desc. por cooperação)	Conjunto agregado	ENTES DE COOPERAÇÃO	COOPERADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
					PJ Paradministrativa: Serviços Sociais Autônomo (SSA) - Corporações profissionais, Oficinas Públicas - Subsidiárias.	
SOCIEDADE CIVIL	Setor Privado (liberdade e livre iniciativa)	EXTRAGOVERNAMENTAL	Paradministração (Descentralização por colaboração)	Conjunto complementar	ENTES DE COLABORAÇÃO	COLABORADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
					Delegação / permissão / aproveitamento / parceria / contratação Organizações Sociais (OS) - OSCIP's – EPC's - Fundações de apoio	
ORDEM SOCIAL	Setor Privado (liberdade e livre iniciativa)	EXTRAGOVERNAMENTAL	Sociedade Civil Organizada	Conjunto institucional	ENTIDADES DE RELEVÂNCIA SOCIAL	ATORES SOCIAIS
					ONG's - O 3 setor, Fundações e Associações civis com participação estatal.	(Pessoas jurídicas)
ORDEM SOCIAL	Setor Privado (liberdade e livre iniciativa)	EXTRAGOVERNAMENTAL	Mercado	Conjunto empresarial	EMPRESAS PARTICULARES	ATORES ECONÔMICOS
					Empresas privadas com participação estatal, empresas totalmente privadas.	(Pessoas físicas e jurídicas)

Quadro 26 - Estrutura administrativa do Estado

Fonte: Adaptado de Ferreira (2010)

O Quadro acima apresenta parte da atual estrutura administrativa do Estado, com agentes do setor privado, entes de cooperação e colaboração agregando sentido a esse instituto. A ideia de que, no Brasil, o conceito de governança vem sendo delineado por atores ligados às entidades privadas, com foco mais administrativo do que político.

Tanto é assim que surgiu até mesmo um “Instituto Brasileiro de Governança Corporativa”, cuja finalidade é defender postulados que possam “aumentar o valor da sociedade, facilitar o seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade”. Procura-se ampliar os meios de interlocução e administração dos jogos de interesses sociais. Segundo Gustavo Henrique Justino de OLIVEIRA “um dos gargalos na condução das políticas estatais está relacionado ao

fraco desempenho do Governo quanto à consecução das metas coletivas” (GABARDO, 2009, p. 103).

Porém, a ideia de governança é um dos aspectos incompletos da reforma gerencial iniciada na década de 90, pois teve pouco impacto nos institutos normativos daquela época, tanto que percebemos os esforços para atender a essa demanda, principalmente se considerarmos a recente promulgação da Lei de Fomento e de Colaboração (Lei nº.13.019/2014, que alterou a Lei das OSCIPs (Lei nº 9.790/99), conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹⁰³.

No Marco Regulatório está previsto o “regime de mútua cooperação” entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, tendo como instrumento jurídico específico o “termo de colaboração”, o que exemplifica novas definições em torno da cooperação e colaboração, considerando as novas fronteiras entre o público e o privado.

Nessa conjuntura de (in)definições, inclusive quanto à definição do regime jurídico público na prestação dos serviços sociais, arranjos de coordenação, como posto por Martins (2007), conformam-se em arranjos de articulação das instituições e são anunciados como mecanismos de cooperação e colaboração. Nesse contexto, evoca-se como fenômeno a *Multi-Level Governance*, num processo de governança que combina fragmentação e integração:

Hooghe e marks (2004) observam a existência de outros termos para conceituar esse novo fenômeno. Além de governança de múltiplo nível, eles elencam governança de múltiplas esferas, governança policêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais sobrepostas e competitivas (FOCJ), condomínio, consórcio, federalismo em rede, fragmentação, e também termos inventados, como “fragmintegração” (*fragmegration*) ou “glocalismo”. Nos estudos sobre políticas públicas, o foco recai sobre “governança em redes”, em que a dispersão de autoridade não necessariamente implica um maior estrangimento do governo central em relação aos níveis subnacionais de governo e atores não-governamentais, mas sim a

¹⁰³ Trata-se de uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado.

uma maior cooperação em processos de tomada de decisão (HOOGHE; MARKS, 2003).

Um crítico da visão tradicional de governança descreve esse processo como “fragmintegração” – um neologismo combinando fragmentação e integração (ROSENAU, 1997). Na sua concepção, não existe acima ou abaixo, mais baixo ou mais alto, não há classe dominante de atores, mas um amplo leque de atores públicos. (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 36)

Na conjuntura de assimetrias de poder, com municípios apresentando desigualdades socioeconômicas, arrecadatórias, de capacidade de gestão e implementação de políticas, em um contexto de relações intergovernamentais mais competitivas do que colaborativas, em que a maioria dos governos locais apresenta baixa capacidade de arrecadação, amplamente dependente de transferências, apontamos o risco de incentivar arranjos de *Multi-Level governance* sem antes fortalecer a capacidade institucional dos municípios: há o risco de “fragmintegração” nesse tipo de relação implicar em fuga para modelos privados de gestão e prestação dos serviços sociais.

Os arranjos associativos na educação são tomados, tanto por atores políticos como governamentais, quanto por formas de institucionalização da cooperação/colaboração, uma instrumentalização do regime de colaboração prescrito constitucionalmente. Dessa forma, em se tratando de uma estrutura administrativa que vem ganhando espaço no campo educacional, faz-se necessário analisar as modificações quanto à concepção de cooperação e colaboração tanto a partir da interpretação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal de 1988, quanto dos aspectos principiológicos que têm redefinido a forma de atuação do Estado.

4.3 COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO PARA ALÉM INTERPRETAÇÃO DOS ARTIGOS 23 E 211 DA CF/88

Em nossa pesquisa de mestrado procuramos diferenciar os termos “coordenação federativa”, “regime de colaboração” e “formas de colaboração” por considerarmos os princípios em voga na Constituinte de 1987, e as posteriores modificações que ocorreram na Constituição. Não foi nosso objeto de pesquisa definir conceitualmente as normas de cooperação e/ou regime de colaboração, considerando que a própria (in)definição no âmbito do legislativo era o objeto de pesquisa.

Além disso, as propostas de regulamentação do regime de colaboração apresentadas no Congresso Nacional não distinguiram os termos, tanto que o Projeto de Lei nº 7666/2006 (de autoria dos Deputados Ricardo Santos e Carlos Humberto Manato) cujo propósito (segundo a ementa) era a “regulamentação do regime de colaboração”, foi arquivado por não iniciar como projeto de Lei Complementar (conforme prescrito no parágrafo único do art. 23 da CF/88).¹⁰⁴ Assim, à época, consideramos o regime de colaboração como sinônimo de normas de cooperação, sendo necessária para a sua instituição a regulamentação específica, conforme preceitua o parágrafo único do art. 23 da CF/88.

Outro fator que nos levou a não distinguir os termos foi o parecer CNE/CEB nº. 30/2000, com relatoria do professor Carlos Jamil Cury, que interpretou a colaboração como um princípio constitucional, afirmando que

Alternativamente, e quando fosse o caso, as relações podiam se dar pelo art. 25, § 3º da Constituição Federal. Este artigo permite a instituição de regiões metropolitanas constituídas por municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Tal dispositivo combina com a **competência comum do art. 23, V** da Carta Magna pelo qual cabe a todos os componentes da Federação o proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência sob o **princípio maior da colaboração recíproca**. (BRASIL, 2000, p.9, grifos nossos)

¹⁰⁴ Segundo os relatórios da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e da Comissão de Educação e Cultura, o projeto incorreu em erro de iniciativa.

Na época analisamos o regime de colaboração como *modus operandi* da cooperação federativa, sem distinguir esses termos por considerarmos que foram instituídos na legislação em razão do princípio da solidariedade¹⁰⁵, em que a colaboração era “critério de atuação”, tendo como base as considerações de Cury e Mendes

O segundo elemento a ser levado em conta é o **§ único do art. 23** da CF/88, que exige a **elaboração de uma lei complementar que defina o que é um regime de colaboração** recíproca entre os entes federados. Desde 1988, esse § único não foi levado adiante pelo Congresso Nacional. Sem essa definição, o avançado e conceituado regime de colaboração de nossa Lei Maior, **em seu *modus operandi***, vem se revelando muito mais um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais. (CURY, 2002, p. 198)

A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar federal, que disciplinará a cooperação entre os entes para a realização desses objetivos comuns. [...]

Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante que desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses [...] (MENDES et. al., 2008, p. 821, grifos nossos).

Distinguir os termos “normas de cooperação” (previsto no art. 23 da CF/88) e “regime de colaboração” (previsto no art. 211 da CF/88 e art. 8º da LDB) tem-se constituído como uma demanda, junto às propostas de soluções para a problemática da cooperação federativa. No entanto, as conceituações apresentadas tanto em documentos oficiais quanto em trabalhos científicos desconsideram o processo histórico na constituição desses termos. Como exemplo trouxemos a distinção conceitual proposta pelo CNE e pelo CNTE:

A cooperação federativa (art. 23) é inerente à própria estrutura federativa para que o objetivo comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios seja alcançado: a garantia do

¹⁰⁵ Fundamentado na concepção de Bercovic (2003), que argumenta ser o princípio da solidariedade que direciona a ação do Estado para a homogeneidade social, pois, associado ao princípio da igualdade, busca a igualação social das condições de vida para que cidadãos de regiões menos desenvolvidas tenham direito a mesma qualidade de serviços públicos que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas, devendo o Estado prover meios para que isso ocorra.

direito do cidadão. A cooperação se refere aos entes federados e implica o exercício articulado das competências comuns. Diz respeito ao pacto federativo.

O Regime de Colaboração (art. 211 da CF e 8 da LDB) trata mais especificamente das relações entre os sistemas de ensino dos entes federados, tendo como objeto a educação. Nesse sentido, constitui o método de pactuação dos sistemas de ensino, no cumprimento de suas competências próprias, exercidas de forma articulada entre eles, com o objetivo de alcançar a finalidade nacional comum (BRASIL, 2012a, p. 8).

A diferença entre regime de colaboração e de cooperação refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. Conforme visto mais acima, a LDB elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar a articulação dos sistemas (art. 8º). Essa articulação, todavia, só se faz possível em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. Já o regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governos (BRASIL, 2013).

Assim, ultimamente tem-se dispendido esforços para interpretação, distinção e conceituação desses termos, considerando a necessidade de ações para materialização da cooperação federativa. Percebemos que o principal critério para essa distinção está na análise do contexto normativo em que o termo está inserido (cooperação no art. 23 e colaboração no art. 211 da CF/88), a partir do critério da relação entre os entes federados, entre os sistemas de ensino, incluindo nessa perspectiva a relação Estado-sociedade.

A SASE, como secretaria responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, tem como demanda fomentar ações específicas para consolidação do regime de colaboração. Essa secretaria tem utilizado o critério normativo para conceituar e distinguir a cooperação da colaboração, considerando o parecer do CNE/CEB nº. 09/2011, diferenciando esses institutos a partir da relação governamental e não-governamental:

O Parecer orienta para a viabilização de “uma forma possível de se efetivar o regime de colaboração previsto no art. 211” (idem, p. 2). Para tanto, utilizou o conceito segundo o qual Arranjo de Desenvolvimento da Educação é “uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” [...].

Contudo, àquela época já se **discutia que os temas cooperação e colaboração** estão dispostos em **locais distintos na**

Constituição Federal de 1988: a cooperação encontra-se delineada **no art. 23**, que trata da relação dos **entes federativos, notadamente públicos**; a colaboração está expressa **no art. 211**, que trata da relação entre sistemas, **não necessariamente restrita a instituições públicas**. Esses dois dispositivos constitucionais não se opõem, mas se distinguem, o que exige cuidado no tratamento da regulamentação, uma vez que regime de colaboração possui uma abrangência tão ampla que nem tudo pode ser regulamentado, além de abarcar as complexas tensões entre **Estado e sociedade**. (Abicalil, 2014). (BRASIL, 2015, destaques nossos).

Ou seja, a interpretação, tanto da SASE/MEC quanto de alguns estudos sobre o tema - com destaque para os trabalhos de Abicalil (2014) e Cury, (2014) - considera que o termo cooperação diz respeito à relação entre entes federados, enquanto colaboração envolve a iniciativa privada. Ocorre que os institutos constitucionais da cooperação e da colaboração para a educação são originários das concepções presentes na Constituinte de 1987 que, tendo por base o princípio da solidariedade (BERCOVIC, 2005), evitou a concepção fragmentada de Estado subsidiário (SILVA, 2010), tanto que se caracterizou como uma reação ao Decreto-Lei 200/67¹⁰⁶ como forma de estabelecer limites ao aumento desenfreado da administração indireta, principalmente no que diz respeito à proliferação de organizações paraestatais¹⁰⁷.

É nesse sentido que adotamos a tese do professor Bercovic (2005), sobre inexistência de regulamentação das normas de cooperação delineando o regime jurídico, conseqüentemente, o *modus operandi* da atuação federativa cooperada

[...] como a lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988 não foi ainda elaborada, não há no sistema federal brasileiro, um regime jurídico expresso de instituição das “tarefas comunitárias” (Gemeinschaftsaufgaben), existentes na Alemanha, embora haja uma estrutura similar introduzida a partir da nova redação do artigo 241 da Constituição de 1988 e a aprovação da lei dos consórcios públicos (BERCOVIC, 2008, p. 5).

¹⁰⁶ Ao mesmo tempo que a Constituição Federal deu sentido a uma reação ao Decreto-Lei 200/67, recepcionou a forma de organização da administração pública indireta, e sua respectiva classificação.

¹⁰⁷ Conforme Martins (1991), concepção esta decorrente do aumento de sua atuação econômica empresarial que, com a adoção da figura jurídica de Sociedade de Economia Mista, tem-se a abertura de capital ao mercado de ações, introduzindo a lógica empresarial da excelência na gestão, ou seja, a emergência da lógica gerencial privada na administração pública.

Apesar de considerar os consórcios como similar à estrutura das tarefas comunitárias como desenvolvida na Alemanha (mediante acordos), Bercovic (2005) faz referência à essa estratégia como um método de cooperação eminentemente administrativo, o que consideramos estar mais relacionada à política de governo em detrimento da política de Estado, que efetivamente incide na sua forma de atuação. A estrutura que verificamos nos Territórios condiz com as mudanças da estrutura administrativa estatal em curso, com a sociedade cada vez mais participando das tarefas do estado sob o argumento da colaboração.

Assim, consideramos que houve modificações (ou ao menos tentativas) tanto no sentido quanto na definição do que seria a cooperação e colaboração no âmbito da execução da competência educacional que, com os dados extraídos da empiria, restou evidente a existência da gama de agentes envolvidos (tanto públicos quanto privados) na formação dos Territórios. Para resumir o formato dessa relação, retomamos o quadro apresentado na metodologia, que apresenta a relação jurídica existente em cada experiência e o tipo de administração:

Experiências	Tipo de associação	Relação jurídica	Tipo de Administração
Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba	Horizontal: municipal	Constituído formalmente (Termo de Cooperação) Despersonalizado	Administração Direta Governamental em Parceria – Fundação Vale (Setor privado)
Território de cooperação do Tapajós com Consórcio Tapajós	TCE: Vertical Municípios/União Consórcio: Horizontal municípios	TCE: Sem constituição formal (despersonalizado) Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	TCE: Administração direta governamental Consórcio: Autarquia Territorial (setor intermediário - Paragovernamental) e instituições não-governamentais
Território de Cooperação do Xingu com Consórcio Belo Monte (CBM)	TCE: Vertical Municípios/estado /União CBM: Horizontal municípios	TCE: Sem constituição formal (despersonalizado) Consórcio: Associação privada P.J.D. Privado	TCE: Administração Direta Governamental Consórcio: Autarquia Territorial (setor intermediário - Paragovernamental) e instituições não-governamentais

Quadro 27- Relação jurídica e tipo de administração nas experiências de Território
Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

A estrutura em torno dos Territórios envolve não só entes governamentais, como intermediários e privados, conformando-se em arranjo de colaboração entre estruturas de governo e organizações privadas.

Por essa perspectiva, podemos considerar a lógica que diferencia “regime de colaboração” da “cooperação federativa”, como proposto por Cury (2014), que trouxe para o debate uma nova figura: o “regime de cooperação”.

INSTRUMENTO	ATORES / RELAÇÃO JURÍDICA	CONCEITO
Regime de colaboração	Entre sistemas de ensino Rel. pública e privada	Regime de colaboração envolve os sistemas de educação dos entes federados e, por consequência, abrange também a rede privada.
Regime de cooperação	Entre entes federados Rel. pública	Consta no art. 23, parágrafo único, da CF/88, abrange apenas os entes federados. Este regime é distinto do regime de colaboração, mas não se opõe a este, pelo contrário, são complementares.

Quadro 28 - Regime de colaboração e Regime de cooperação

Fonte: Adaptado de Cury, (2014 p. 1064).

Na concepção de Cury (2014), enquanto o regime de colaboração envolve sistemas de educação (que abrangem a rede privada), o regime de cooperação é tratado como instrumento intrínseco à relação federativa. Assim, os institutos da cooperação e da colaboração são interpretados a partir das relações federativa intragovernamental (entre os entes federados) e extragovernamental (relação do Estado com a sociedade), uma conceituação que propicia maior fragmentação ao qualificar não só uma nova estrutura em torno da problemática da cooperação intergovernamental (regime de cooperação), como também, ao diferenciá-la conforme as características pública ou privada (regime de colaboração), num contexto de indefinições que leva a constantes redefinições de instrumentos da máquina estatal, agravando a problemática da fragmentação administrativa do aparelho do Estado.

Vale ressaltar que em nenhum dispositivo normativo em vigor está prescrito o instituto “regime de cooperação”. Consideramos que se trata de uma inovação que tende a incluir os preceitos em ascensão da organização administrativa do Estado (abordados nesta seção), principalmente no que se refere à descentralização por cooperação e colaboração, intrínseco à parceria público-privado.

EXTRAGOVERNAMENTAL	Paradministração (Desc. por cooperação)	Conjunto agregado	ENTES DE COOPERAÇÃO	COOPERADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
			PJ Paradministrativa: Serviços Sociais Autônomo (SSA) - Corporações profissionais, Oficinas Públicas - Subsidiárias.	
	Paradministração (Descentralização por colaboração)	Conjunto complementar	ENTES DE COLABORAÇÃO	COLABORADORES (Pessoas físicas e jurídicas)
			Delegação / permissão / aproveitamento / parceria / contratação Organizações Sociais (OS) - OSCIP's – EPC's - Fundações de apoio	

Quadro 29 - Relação extragovernamental: a cooperação e colaboração

Fonte: Adaptado de Ferreira (2010)

Nessa perspectiva, as **relações de cooperação** passam a incidir em organizações da estrutura extragovernamental, classificadas como paragovernamental, que corresponde a um setor intermediário entre o Estado e a sociedade, caracterizado por instituições agregadas à estrutura administrativa do Estado (como os SSA, corporações profissionais e órgãos paradministrativos). As **relações de colaboração** também estão incluídas na estrutura extragovernamental, mas são decorrentes do setor privado, com instituições consideradas como complementares à estrutura administrativa do Estado (como OS, OSCIP, Fundações, etc.).

Trata-se de uma estrutura administrativa baseada no princípio da subsidiariedade¹⁰⁸, em que a ideia original do princípio da solidariedade

¹⁰⁸ Conforme Gabardo (2012), umas das ideias inerentes ao princípio da subsidiariedade é a prestação dos serviços sociais por meio do regime jurídico diverso do administrativo. Esse princípio coloca em risco outros princípios que são importantes no modelo de Estado Social, como o princípio da impessoalidade, da universalidade, isonomia, continuidade e

(como proposto na Constituinte de 1987) é subvertida pela ideia de caridade. O prestígio dado ao terceiro setor, mesmo que de forma implícita, está relacionado à ideia de que o Estado é o principal estimulador da caridade por meio do financiamento público. Nessa perspectiva incide o problema financiamento público e o rompimento de certo caráter público¹⁰⁹ da prestação do serviço. Além disso, existe o paradoxo de que no Brasil, a grande parte do terceiro setor não é constituído espontaneamente, ou seja, é estatizado e nasce fundamentalmente para se beneficiar dos recursos públicos (GABARDO, 2012).

Nesse sentido, o conceito de Arranjos de Desenvolvimento da Educação é fortemente criticado por Abicalil (2014) e Araújo (2013). Esses autores enfatizam a ideia de que esse modelo de gestão é eivado por interesses privados, e se configuram como projeto em disputa para regulamentação do regime de colaboração (ARAUJO, 2013) e, conseqüentemente, disputa por fundos públicos (ABICALIL, 2013).

Enquanto Abicalil considera as recém-criadas estruturas de gestão interfederativa inseridas no jogo de disputas por fundo público, destacando essas ações como estratégias que possibilita ao terceiro setor atuar diretamente sobre os recursos federais dos fundos públicos para a educação, por meio da oferta de assessorias aos ADE (ABICALIL, 2013), Araújo considera como “consecução de políticas de Estado e não de Governo ou pior, de grupos de interesse” (ARAUJO, 2012, p. 529).

Depreendemos que existe uma demanda tanto por definições de aspectos institucionais da articulação do Estado com o setor privado (fortemente presente na estrutura educacional, em um contexto de indefinição e de fragmentação da máquina administrativa) quanto por aspectos institucionais da articulação federativa, que envolve as normas de cooperação.

solidariedade. Tais princípios deixam de ser fundamentais, sendo adotados apenas quando possível, e substituindo a ideia de solidariedade por uma ideia de caridade.

¹⁰⁹ Público não somente no caráter estatal, mas no que se refere à prestação dos serviços, que é baseada em contratos temporários, com inexistência de concurso público, falta de profissionalização, falta de controle de recursos e vínculo temporário com o Estado que não permite a continuidade das políticas públicas.

Isso tem resultado em embate nas propostas de regulamentação do regime de colaboração, eivado “pela disputa entre proposições que defendem a construção de uma política de Estado e outra que privilegia a política de governo no atendimento educacional” (GANZELI, 2013 p. 46).

O debate sobre a regulamentação do regime de colaboração na área da educação pode ser representado, grosso modo, pela disputa entre as proposições que defendem a construção de uma “política de estado” e outra que privilegia a “política de governo” no atendimento educacional.

Os propositores da “política de estado” buscam a institucionalização de normativas que definam em comum acordo as responsabilidades de cada ente federado para a garantia da educação enquanto, os propositores da “política de governo” defendem a preponderância da elaboração de agendas governamentais que atendam a área da educação (GANZELI, 2012, p. 2).

Assim, entendemos que a proposição de arranjos associativos sob a perspectiva do TCE (ou ADE) se conforma como política de governo, pois se trata de uma agenda pontual, com soluções específicas para uma demanda também específica. Além disso, há de se considerar que as mudanças que ocorrem no aparelho administrativo estatal (com surgimento de modelos e instrumentos administrativo) correspondem às variações quanto ao tipo de governo em determinado Estado, o que ratifica o argumento que considera tratar de política de governo.

Essas modificações estão inseridas no contexto de vigência do princípio da subsidiariedade e, dessa forma, corre-se o risco de se transformar em mais uma investida por desoneração do Estado com as políticas sociais. Nesse contexto, ao diferenciar mecanismo de cooperação e colaboração considerando a participação privada, pode-se incorrer no estabelecimento de mais um mecanismo de fragmentação do que cooperação intergovernamental.

Seguindo a linha conceitual de que existe diferença entre os preceitos cooperação e da colaboração, o deputado Ságuas de Moraes apresentou o PL nº. 413/2014 com o objetivo específico de regulamentar o art. 23 da

CF/88, seguindo a linha de consensos¹¹⁰ sobre a diferenciação dos institutos da cooperação e colaboração. Ocorre que o deputado Glauber Braga (PSB-RJ), apresentou, em 1º de dezembro de 2015, documento substitutivo que amplia a proposta de regulamentação do parágrafo único do art. 23, com previsão de regulamentar o art. 211 da Constituição Federal e, ainda, instituir do Sistema Nacional de Educação, perspectiva que corrobora para a interpretação do regime de colaboração como *modus operandi* da cooperação federativa, sem contudo entrar no mérito da relação privada.

A partir das exposições apresentadas nesta seção, apresentamos as considerações finais com uma síntese do trabalho, apresentando o que chamamos de possível ciclo de fragmentação, com risco de a fuga para o direito privado

¹¹⁰ De que o regime de colaboração envolve sistemas de educação (que abrange a rede privada), o regime de cooperação diz respeito à relação federativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais tem como objetivo apresentar os resultados da empiria e o percurso teórico (que fora empiricamente fundamentado), sintetizando os argumentos que conformam a tese.

Assim, no primeiro momento apresentamos nossas concepções acerca das mudanças ocorridas quanto ao instituto regime de colaboração para, posteriormente apresentar os resultados teóricos da análise dos dados empíricos.

Interpretamos o regime de colaboração como instrumento necessário à cooperação federativa, previsto tanto no texto constitucional quanto nas demais leis infraconstitucionais, tendo relação direta com a dinâmica federativa da educação. Assim, consideramos como *modus operandi* (CURY, 2002) da cooperação federativa, previsto na legislação em razão do princípio da solidariedade (BERCOVIC, 2003).

O instituto da cooperação para a educação idealizado na constituinte de 1987 teve como base o princípio da solidariedade, porém, a partir da década de 1990, houve inserção de outros princípios orientadores da ação estatal, em específico os princípios da subsidiariedade e eficiência (GABARDO, 2010), que tem delineado novas interpretações sobre cooperação e colaboração na administração pública, a partir da inserção do modelo de administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1995), com novos arranjos institucionais na organização administrativa do Estado.

A relação federativa brasileira quanto à competência educacional vem passando por modificações jurídico-políticas, em que as indefinições quanto ao instituto da cooperação tem se caracterizado como um campo de incertezas e disputas, eivado por interesses diversos. Com o processo de fragmentação ocorrido na década de 90, parte da educação caracterizada como obrigatória passou a ser atribuição específica do ente local (ARAUJO,

2005), ou seja, dos municípios, mas sem a necessária provisão de recursos (ARELARO, 2007; OLIVEIRA, 1999).

No contexto da necessidade técnica, financeira e de *advocacy* dos municípios - que apresentam baixa capacidade de gestão e financiamento, com fraca atuação dos governos estaduais e forte participação de uma gama de atores não-governamentais - a demanda pela regulamentação do regime de colaboração é inserida no Plano Nacional de Educação, incorporada à necessidade de instituir o Sistema Nacional de Educação.

Ocorre que essa demanda tem-se constituído a partir da dimensão do território, fortemente induzida pela União principalmente com ações voltadas para a gestão territorial originadas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no ano de 2007 como uma espécie de contrato territorial entre os entes federados, que tem como instrumento o PAR (GRINKAUT, 2012).

No ano de 2009, com forte influência do empresariado paulista por meio do movimento Todos Pela Educação, os arranjos educativos sob a denominação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação surgem como uma proposta de estrutura territorial horizontal das relações intergovernamentais na educação. Constatamos que esses arranjos vêm ocupando não só o espaço material das práticas colaborativas, como também, o espaço normativo da cooperação, a exemplo do Parecer CNE/CEB nº. 9/2011; Resolução CNE/CEB nº. 01/2012; PL nº 2.417/2011, e dos termos do art. 7º, § 7º da Lei 13005/2014.

Essa demanda foi inserida na agenda política do Ministério da Educação, que em 2012 instituiu o Grupo de Trabalho para estudos e implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT-ADE), sob a coordenação da SASE/MEC, que iniciou a experiência piloto na região do Xingu. A partir dos estudos do GT-ADE, no ano de 2013, o termo “arranjo” foi substituído pelo termo “território” e, nessa perspectiva, a SASE iniciou outra experiência no estado do Pará (o TCE-Tapajós) com a intenção de construir uma metodologia replicável a outras regiões do país.

Foi a partir dessa constatação que elegemos como campo de pesquisa as experiências coordenadas pela SASE e, para construir os resultados empíricos comparáveis, a experiência do TCE-Médio Piracicaba, iniciada no mesmo período.

Os dados obtidos no campo evidenciaram dois aspectos comuns às experiências: os objetivos dos agentes na formação do Território (a questão federativa - problemática da necessidade técnica, financeira e de *advocacy* dos municípios) e a demanda por melhor institucionalidade (ausência de instrumentos para consolidar os Territórios), que apontamos como problemática relacionada à estrutura administrativa do Estado e os novos contornos dado ao instituto da colaboração.

Das constatações advindas da empiria, destacamos os aspectos quanto à estrutura organizacional e nossas interpretações acerca das experiências, considerando aspectos que favorecem ou dificultam a cooperação, conforme o Quadro:

Categorias	Cooperação	Não-cooperação
Institucional a) Normativa b) Estrutura: utilizam forma de organização e metodologia de trabalho semelhantes, com comissão coordenadora, reuniões de trabalho, seminários e oficinas técnicas. c) Estratégias de interação e negociação d) Foco de atuação: Estabelecimento das ações a serem desenvolvidas.	b) Apesar da relativa informalidade e do caráter voluntário, o modelo favorece entrosamento entre os governos locais; Coordenação de um agente articulador; definição de agendas. c) Definição da forma de atuação e papel de cada participante no Território. d) Instrumentos de planejamento regional.	a) Parecer CNE/CEB n.º 9/2011 e Resolução CNE/CEB n.º 01/2012 incapaz de institucionalizar o modelo; Ausência de maior institucionalidade; Indefinição do instrumento, do regime jurídico e da metodologia que dê conta de articular a gama de atores governamentais e não-governamentais. b) A não priorização das agendas de reuniões. c) Falta reconhecimento do território como instrumento de planejamento e <i>advocacy</i> ; sobreposição de projetos.

		d) Falta de definição de ações que envolvam os diferentes agentes que integram o Território.
<p>Nossas interpretações:</p> <p>a) articulação institucional.</p> <p>b) articulação intergovernamental local.</p> <p>c) articulação federativa vertical.</p>	<p>a) Participação das associações de municípios, universidades, consórcios e instituições não-governamentais.</p> <p>b) Reconhecimento de uma agenda de problemas comuns, que requer atuação conjunta.</p> <p>c) Coordenação da SASE/MEC nos TCE-Xingu e Tapajós, e esforço para definição de mecanismos de colaboração.</p>	<p>a) Ausência de órgãos de controle social e das instituições de educação básica; desarticulação nas ações, com sobreposição de projetos; Não envolvimento de instituições expressivas na educação, como Undime e Uncme.</p> <p>b) Falta de instrumentos que estimulem a atuação conjunta; desigualdade quanto as capacidades municipais.</p> <p>c) Papel anódino dos governos estaduais; Indefinição do papel da União;</p>

Quadro 30 - Dados empíricos: aspectos que favorecem ou dificultam a cooperação.

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015).

Percebemos que o estímulo ao associativismo municipal não surge da proposta de identidade territorial, mas, do reconhecimento de uma agenda de problemas comuns que requer atuação conjunta. Quanto à questão federativa, as experiências tem-se constituído como instâncias capazes de articular os municípios, ou seja, de promover a articulação intergovernamental horizontal, porém, devido ao papel anódino dos governos estaduais, a indefinição do papel da União e, inclusive, a falta de reconhecimento do TCE como espaço político, podemos considerar que os TCE tem-se constituído como mecanismo insuficiente para resolver a problemática da necessidade técnica, financeira e de *advocacy* no nível local, constituindo-se mais como mecanismo de coordenação do que colaboração.

Observamos ainda o problema quanto ao reconhecimento desses espaços, quanto à forma de consolidar do papel político, de assegurar a autonomia de seus atos, com vínculo estável de articulação, tanto horizontal quanto vertical, de forma a superar a falta de articulação nas relações institucionais/setoriais e a dificuldade de assunção de compromissos, como cumprimento de agendas.

O mesmo ocorre quanto à demanda por melhor institucionalidade (instrumento jurídico capaz de consolidar institucionalmente os Territórios). Percebemos que as experiências analisadas têm-se constituído como instâncias capazes de articular diferentes atores (governamentais e não-governamentais), mas incapazes constituir um vínculo estável entre eles. O que apontamos é o desafio de se pensar uma proposta de arranjos territoriais baseados no modelo de *Multi-Level governance*¹¹¹, no contexto de fragilidade das autonomias municipais e de indefinição do aparato administrativo-estatal.

Os arranjos associativos, interpretados como reflexo do processo histórico de fragmentação administrativa¹¹² do Estado (FREITAS, 2011), têm servido de espaço de relação entre os diferentes atores que atuam na educação, sob o artifício da relação Estado-sociedade, envolvendo uma “variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações” (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1035) com novos preceitos sobre a cooperação e colaboração.

Intitulamos o tópico “Fragmentação articulada e articulação fragmentada” por entendermos que a relação jurídica e o tipo de administração¹¹³ incidente nas experiências pesquisadas corroboram para a tese da fragmentação. Apesar de constatada a dificuldade de articulação vertical nas experiências

¹¹¹ Ou seja, uma forma relacionamento intergovernamental que inclui atores sociais na relação federativa.

¹¹² Cabe lembrar que a fragmentação contemporânea representa uma “fuga” do centro, ou seja, uma proliferação de entidades institucionais e territoriais distintas do Estado a partir da ampliação de sua estrutura e atividades administrativas, que passam a contar com a participação dos setores privados e da sociedade - iniciativa privada e sociedade civil (FREITAS, 2011).

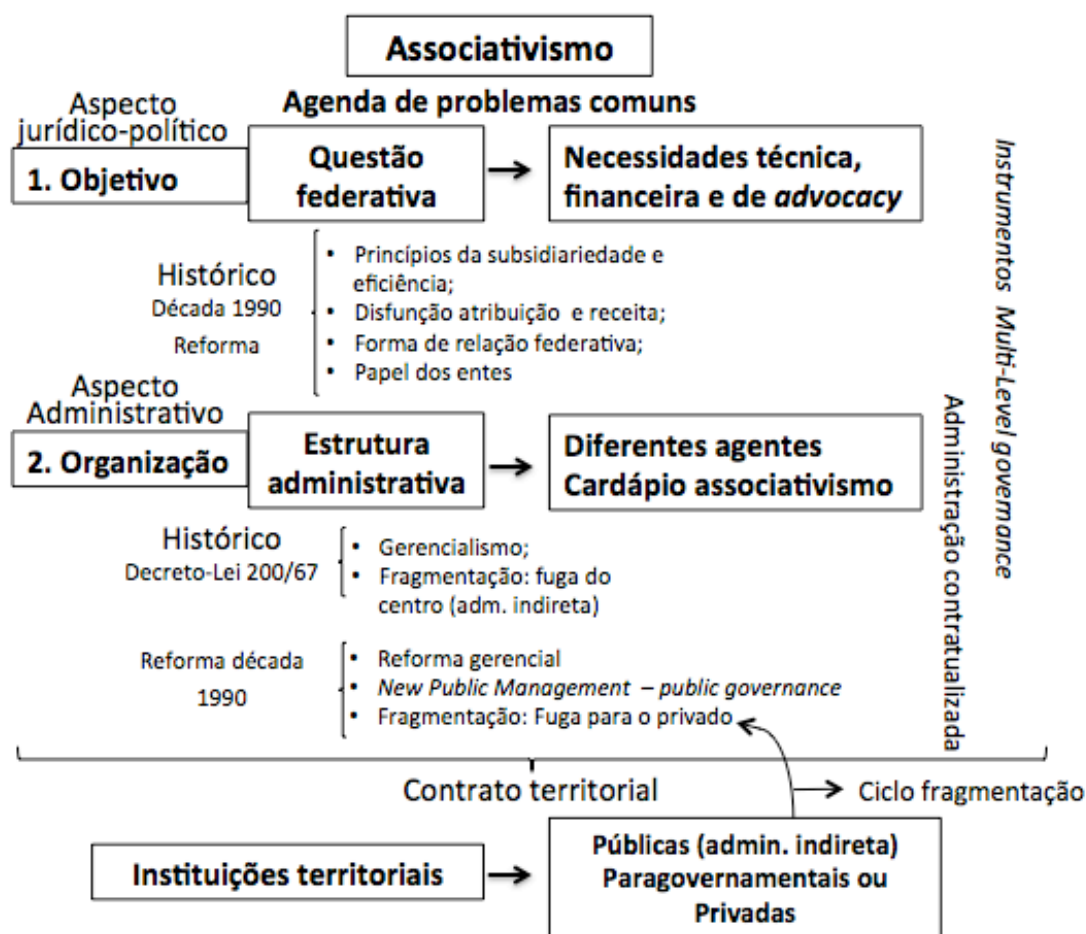
¹¹³ Ver quadro 27: Relação jurídica e tipo de administração nas experiências de Território.

estudadas, na ideia de Território (a partir das intenções dos atores envolvidos) há uma forte disposição para a articulação dos entes locais, e estes com as instituições, ou seja, articulação entre os municípios e as instituições tanto governamentais quanto não-governamentais, inclusive associativas. Porém, constata-se que a falta de definição jurídica desse tipo de organização e o problema da coordenação em torno dessas experiências resultam em desarticulação dentro da própria experiência; o que chamamos de fragmentação na articulação.

Observamos certo nível de articulação das associações de municípios com os Territórios, como também com os consórcios¹¹⁴, todas as instituições criadas com o mesmo objetivo (ou seja, de articulação local) resultam em uma nova estrutura de articulação, ou seja, mais um elemento a integrar o aparelho do Estado (inclusive podendo se constituir como pessoa jurídica de direito privado), proliferando-se e ampliando o aparelho do Estado, numa forma de articulação fragmentada¹¹⁵. O esquema abaixo apresenta uma síntese desse processo, partindo dos dados da empiria e do percurso teórico expostos anteriormente:

¹¹⁴ Todas as experiências contam com certo nível de apoio das associações de municípios. Quanto aos consórcios, no TCE-Xingu um representante do Consórcio Belo Monte tem participado de algumas reuniões de trabalho do Território, prestando assistência técnica em assuntos específicos do PDRS; No TCE-Tapajós há uma secretária de educação que também integrante Consórcio Tapajós; já o TCE-Médio Piracicaba, apesar de estar localizado em uma região que há diversos consórcios, nenhum deles integra o Território, havendo, inclusive, interesse do Território em se constituir como consórcio.

¹¹⁵ Agravada pela dificuldade de articulação federativa, com sobreposição de projetos, a exemplo do Pacto pela educação do Pará, e a opção da SEE de Minas Gerais em não negociar o financiamento do transporte escolar com o TCE-Médio Piracicaba, optando pela associação de municípios.



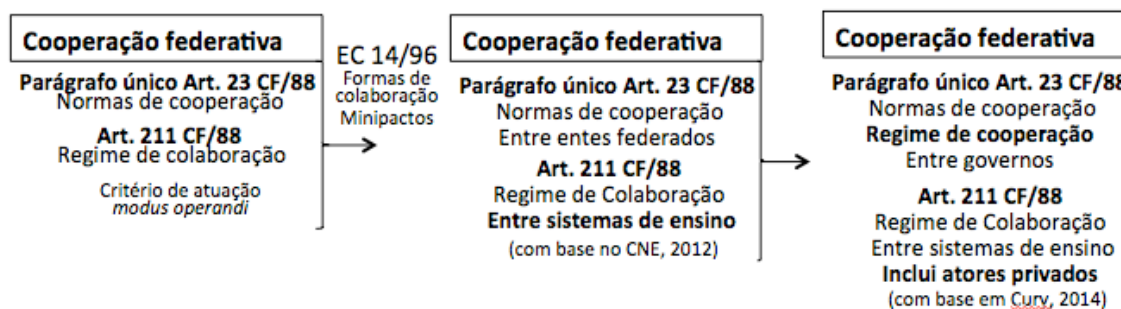
Esquema 12 - Associativismo na educação: articulação e fragmentação

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

O Esquema 12 resume todo o percurso da Seção 4 (relaciona empiria com teoria, conformando a tese sobre o fenômeno), e apresenta o que chamamos de possível ciclo de fragmentação, correndo risco de a “fuga” para o direito privado (MOREIRA, 2003) se constituir como processo de privatização (FERREIRA, 2011), a partir da adoção de modelos privados de gestão e de prestação dos serviços sociais. Em um cenário de indefinição quanto aos mecanismos de cooperação e da coordenação, e de déficit de sistematização para um mínimo de controle do Estado, isso pode resultar em alguns problemas, como a dificuldade de definição dos vínculos jurídicos e institucionais e de controle da gestão, inclusive no uso dos recursos públicos;

A construção de consensos quanto à definição do que seria cooperação e colaboração faz parte dessa agenda de mudanças, e corresponde às

modificações na forma de atuação do Estado, iniciada na reforma da década de 1990.



Esquema 13 - Consensos sobre a cooperação e colaboração

Fonte: Dados primários da pesquisa (2015)

No contexto de fragmentação e de demanda por articulação, o MEC tem avançado quanto à perspectiva sistêmica da cooperação, ao propor agendas instituintes do Sistema Nacional de Educação, e criar uma Instância Permanente de Articulação Federativa. Porém, das interpretações que surgiram a partir da análise dos dados empíricos, podemos destacar alguns pontos indispensáveis à instituição da cooperação federativa:

- A visão sistêmica para articulação federativa, orientada por um projeto objetivando tanto a unidade na diversidade quanto a autonomia na ação coordenada¹¹⁶, com instância de pactuação federativa representativa atuante;
- Pensar o papel de cooperação e de coordenação dos estados com relação aos municípios, e a necessidade de se fazerem menos amórficos nas questões intergovernamentais da educação.
- Repensar o papel da União: o caráter centralizador e ao mesmo tempo fragmentador do modo de atuação na assistência técnica aos municípios¹¹⁷; os mecanismos de coordenação que englobe a relação mútua dos entes federados (União, estados e municípios), e não dispersa (União – estados; União – municípios), sem incorrer em hierarquização das relações .

¹¹⁶ Evitando tanto a perspectiva da centralização quanto os processos de indução praticadas pela União.

¹¹⁷ Centralização na condução do financiamento (FNDE) e dispersão na assistência técnica, a partir de uma gama de projetos, a qual os municípios são induzidos a aderir.

- Modelo capaz de institucionalizar a cooperação intergovernamental ¹¹⁸ na educação que dê conta da complexidade existente nos territórios, sem contudo incorrer em padronização, e que garanta a participação social, sem com isso incorrer em privatização.

A proposta de arranjos territoriais¹¹⁹, ou seja, um modelo de mecanismo administrativo para solucionar o problema da cooperação intergovernamental e estabelecer o regime de colaboração na educação, se faz insuficiente no contexto do federalismo compartimentalizado, fragmentado organicamente.

Assim, torna-se contraditório pensar em superar a noção de um “federalismo compartimentalizado”, em busca de um “federalismo cooperativo”, sem estimular aspectos centrais da relação federativa, tais como o fortalecimento das autonomias municipais, os mecanismos de gestão os quais favoreçam a cooperação federativa com instituição de mecanismos que sobrevenham sobre a atual estrutura federativa, e a definição de papéis tanto do governo federal quanto estadual.

Ou seja, pensar em superar a realidade compartimentalizada e fragmentada é também pensar mecanismos que considerem o problema como uma questão federativa, e que, também, intervenham nos aspectos jurídico-político da federação.

¹¹⁸ Isso não significa necessariamente pensar um novo modelo. Tanto os dados empíricos desta pesquisas, como outros trabalhos já realizados (FIIPPIM, et. al., 2013), demonstram o importante papel que as associações de municípios tem desempenhado, podendo servir de modelo para outras experiências.

¹¹⁹ Independente do grau de institucionalidade.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. *Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica*. Campinas. Revista Edc. Soc., v. 34, n. 124, p. 803-828, jul – set. 2013.

ABRUCIO, F. L. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.

_____, F. L.; COSTA, V.M.F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

_____, F. L.; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. *Pesquisas*, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n. 24, 2001.

_____, F. L. A. Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, 2005.

_____, L. F.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In. KLINK, J. (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. L. F.; RAMOS, M. N. (org.) *Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

_____, F. L.; FILIPPIN, E. & DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, Vol. 47, No 6 (2013), p. 1543-1568.

_____, F. L., SANO, H. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. GARCIA, L. O. OLIVEIRA, N. P. e ANTERO, S. A. (org.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.

_____, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp. 67-86. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf> > acesso em 12.12.2015

AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: A federação brasileira na encruzilhada. *Rev. Economia e Sociedade*, Campinas, jun. 2000.

AGUIRRES, B.M.B; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um "Estado das Artes" da Teoria. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 1, jan. a mar. 1997. Disponível em <http://www.rep.org.br/pdf/65-7.pdf> acesso 20 de maio de 2015.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Estudos Sociais*, nº 28, ano 10. p. 88 a 108. Julho de 1995.

ALMEIDA, F. D. M. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALKHAFAJI, A. F.. *A Stakeholder Approach to Corporate Governance. Managing in a Dynamic Environment*. Westport, CT: Quorum Books, 1989.

ALVES, M. L. O papel equalizador do regime de colaboração estado-município na política de alfabetização. Dissertação. Universidade Estadual de Campinas . 1990.

AMEPI, Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Piracicaba. *Revista descubra*. João Monlevade, 2010. Disponível em http://issuu.com/brenoactcon/docs/_aae4a6ae-7aaa-a2db-cdbd-c485ad0a3add_?e=3566682/2666727 > acesso em 02.01.2015

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, F. D., MAGALHÃES, G. A. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. In: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E.B. (Coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 125-144.

ARAUJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

_____. Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003. *Rev. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 91, n. 227, p. 29-54, jan./abr. 2010.

_____. *Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.).

Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.

_____. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *Anais... 30ª Reunião Anual da Anped.* Disponível em <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>> acesso 10.11.2015

ARENDT, H. *A condição humana.* 10 ed. Tradução de Roberto raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2003.

ARON, R. *As etapas do pensamento sociológico.* São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.14 n.40 São Paulo Jun. 1999. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009 > acesso 12.10.2015

ARROYO. M. Políticas de formação de educadores(as) do campo. *Caderno CEDES*, v. 27, n. 72, p. 157-176, maio/ago. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v27n72/a04v2772.pdf>. Acesso: 03 maio 2013.

BARBOSA, L. S. As relações intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco. Universidade de Pernambuco, 2006.

BARRETO, L. H. D. Terceiro setor: uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 779, 21 ago. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7165>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

BASTOS, C. (1995). *Por uma nova federação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, estado e constituição.* São Paulo: Max Limonad. 2003.

BERCOVICI, G. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008. Disponível em www.planalto.gov.br/revistajuridica> acesso em 22.01.2015

BERNARDO, P. Introdução da 1ª edição. In: MODESTO, P. (Coord.) *Nova organização administrativa brasileira.* 2a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BONAVIDES, P. *Do estado liberal ao estado social.* 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1961.

_____. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea.* 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BORDIGNON, G. *O planejamento educacional do Brasil*. Colaboradores: Arlindo Queiroz e Lêda Gomes. Fórum Nacional de Educação, Junho/2011, disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf > acesso 12.06.2013

BORELLI, R. F. Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico. Dissertação. USP, 2010.

BORGES, J. R. Levantamento da situação escolar em sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul: uma determinação política de financiamento do ensino público e/ou ferramenta de gestão?. Tese. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2014.

BORGES, M. S. Plano de metas/PAR e o desenvolvimento territorial. Dissertação. Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012, 194f.

BRASIL, 2000. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CP 30/2000. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf > acesso 03.05.2014

_____, 2012a. Conselho Nacional de Educação. Colegiado Pleno. Parecer CNE/CEB 11/2012. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11616-pcp011-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192 > acesso 03.10.2015

_____, 2012b. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino. relatório de gestão do Exercício 2012. Brasília, 2012. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14261-relatorio-gestao-da-sase-exercicio-2012-pdf&Itemid=30192. > acesso em 20/05/2014

_____. 2013a. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Políticas e Gestão da Educação Básica: concepções e proposições da CNTE. Brasília: DF, 2013.

_____. 2013b. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 10.19.2015.

_____, 2014a. Ministério do Planejamento. Agenda de Desenvolvimento Territorial: 1o Relatório da ADT do Território do Consórcio Intermunicipal do Tapajós. Brasília.

_____, 2014b. Secretaria de Controle Interno da Controladoria Geral da União. Presidência da República. Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Brasília, 2014. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/sase-transparencia> > acesso em 10.09.2015

_____, 2014c. BNDS: Elaboração de Agenda de Desenvolvimento para o Território de Abrangência do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu ADT-Xingu: Sumário Executivo. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/aep_fep/chamada_publica_FEPprospec0112_Sumario_Executivo_Final.pdf > acesso 17.10.2015

_____, 2014d. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

_____, 2014e. Presidência da República. Seminário no TCU debate Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Disponível em <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2014/novembro/18-11-2014-seminario-no-tcu-debate-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil> > acesso 12.01.2015

_____, 2015a. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino. Relatório Final Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação Portaria no 1.238, de 11 de outubro de 2012. Versão preliminar. Brasília, 2015.

_____, 2015b. BNDS: Agenda de Desenvolvimento Territorial do Xingu BNDES. Apresentação. Seminário em prol do Desenvolvimento Socioeconômico do Xingu. Disponível em: <http://sedeme.com.br/portal/download/pdrs/BNDES-ADT-apresentacao-seminario.pdf> > acesso 20.10.2015

_____, 2015c. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf > acesso 20.10.2015

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 47, número 1, janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em 18/04/2014.

_____, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (org.), Brasil: Um Século de Transformações. S. Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível

em:<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> acesso 23.08.2015

_____, L. C. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 49, número 1, janeiro-março 1998: 5-42. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf> acesso 23.08.2015

BRITO, V. M. de. A política educacional brasileira recente: novos contornos da ampliação da escolaridade obrigatória. Tese. Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul, Campo Grande, 2012, 144 f.

CABRAL, N. C. *A teoria do federalismo financeiro*. Manuais Universitários. Universidade de Lisboa. Almedina, 2013.

CALDAS, E. de L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. Tese. USP, 2008.

CAMARGO, I. V. de. Indicadores de sustentabilidade no contexto da política nacional de resíduos sólidos: uma proposta para Bragança Paulista-SP. Dissertação. UFSCAR, 2014.

CARNEIRO, F. S. Considerações sobre o planejamento regional no Rio de Janeiro: uma análise do Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (CONLESTE). Dissertação. UERJ, 2014.

CARVALHO NETTO, M. de. Requisitos paradigmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, n. 3, mai., 1999.

CARVALHO, V. C. Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiriçá (Bahia). Dissertação. UNB, 2007.

CARVALHO, C. M. S. *Instrumentos de advocacy federativa no Brasil: o dilema dos Estados na questão fiscal*. 2015. 245 f. Tese de doutorado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015.

CASSINI, Simone Alves. *Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração*. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES H. M. M.; SZAPIRO M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Nota técnica 23. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. Solidariedade territorial e representação: Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 1(2), 1997. Disponível em http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/02_4_castro.pdf > Acesso em 12 jan. 2015

_____, I. Solidariedade territorial e representação: Novas questões para o pacto federativo nacional. *Revista Território*, 1(2), 1997. Disponível em http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/02_4_castro.pdf> Acesso 12.01.2015

CELERI, M. J. A política nacional de resíduos sólidos: proposta de adequação para a gestão e o gerenciamento dos consórcios intermunicipais. Tese. UNESP, 2012.

ClAVATTA, M. O regime de colaboração e o ensino médio: uma análise de contexto. *Educ. Soc.* vol.34, n.124, pp. 961-978. [online]. 2013.

COCCO, G. Entre a universalização da guerra e universalização dos direitos. In: HARDT, M. et. al. *Vozes do milênio: para pensar a globalização*. Rio de Janeiro. Gryphus: Museu da República, 2002.

COCCO, G.; SILVA, G.; e GALVÃO, A. P. Introdução: Conhecimento, inovação e redes de redes. In: GALVÃO, P. A. SILVA, G.; COCCO, G. *Capitalismo cognitivo: trabalho, redes e inovação*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003

CORDEIRO, A. S. Regime de colaboração: relações intergovernamentais na gestão da educação em Pernambuco. 70 f. Universidade Federal De Pernambuco, 2012. 70f.

CÔRTEZ, L. B. Q. Tese. Estado federal e igualdade na educação básica pública. Tese. Universidade de São Paulo. 2013

CONSÓRCIO BELO MONTE. Institucional. Disponível em <http://consorciobelomonte.blogspot.com.br/p/cbm.html> > acesso em 16.10.2015

CORREA, R. M. Centros de serviços compartilhados: um estudo sobre a adoção por municípios da região sul do Brasil. Dissertação. UNISINOS, 2011.

COSTA, J. M. A. A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In: Cunha, M. C. (org.) *Gestão educacional nos municípios*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 119 – 163.

COSTA, A. C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, vol. 26, n. 1. Jan/abr. 2010. p. 105 – 121

CORSANI, A. Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo. In: GALVÃO, P. A. SILVA, G.; COCCO, G. *Capitalismo cognitivo: trabalho, redes e inovação*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

CRUZ, L.G. B. Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas, 2014.

CRUZ, P. Contribuições para o fortalecimento do regime de colaboração. In: ABRÚCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

CURY, C.R.J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, Educ. Soc. vol.23 no.80 Campinas Set. 2002, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-7330200200800010 > Acesso em 21 out. 2015.

_____, C.R.J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). *Políticas públicas e gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Líber Livro, 2007. p. 113–129.

_____, Sistema nacional de educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas: CEDES. v. 29. 2008.

_____, Por um novo plano nacional de educação. *Cad. Pesquisa*. vol.41, n.144, pp. 790-811. [online]. 2011. Acesso em 21 out. 2015.

_____, A qualidade da educação brasileira como direito. *Educ. Soc.* vol.35, n.129, pp. 1053-1066 [online]. 2014. Acesso em 21 out. 2015.

DANTAS, R. P. A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10703>. Acesso em 20 dez 2015.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educ. Soc.* vol.31, n.112, pp. 939-959. [online]. 2010. Acesso em 12 out. 2014

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educ. Soc.* vol.34, n.124, pp. 761-785 [online]. 2013.

DUARTE, M. R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. Tese. UFF, 2003.

DUARTE, M. R. T. and JUNQUEIRA, D. S. A propagação de novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro: o Plano de Ações Articuladas e as relações entre as escolas e a União. *Pro-Posições*. vol.24, n.2, pp. 165-193 [online]. 2013.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E. et al (org.). *Geografia: conceitos e temas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007, p. 207 – 238.

ELETRONORTE. *Estudos de inventário hidrelétrico das bacias dos rios Tapajós e Jamanxim*. Rio de Janeiro: ELETRONORTE, CAMARGO CORREA e CNEC, 2008.

FAMEP. Prefeituras do Pará fecham as portas. Disponível em <http://www.famep.org.br/famep/constitucional/noticia.asp?ild=283808&ildGrupo=5954> > acesso 12.10.2015

FARIAS FILHO, W. F. Consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos urbanos: análise da implementação do Portal Mata Sul. Dissertação. UFPE, 2007.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. *Cad. Pesqui.* vol. 43, n.150, pp. 788-811. [online]. 2013

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. *O campo da educação do campo*. Publicações Unesp. 2005. Disponível em <http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/ArtigoMonicaBernardoEC5.pdf>. Acesso: 19 jul. 2013.

FERNANDES, D. Território e territorialidade: algumas contribuições de Raffestin. *Revista Perspectiva em Políticas Públicas*. n. 4. Nov. 2010. Disponível em <http://www.pppfapp.org/pdf/artigo3ppp4.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

FERNANDES, E. M. A. Educação escolar, estado e município: análise da descentralização do ensino no estado do Rio de Janeiro durante a vigência do FUNDEF (1998-2006). Tese. Universidade Metodista de Piracicaba. 2012, 270f.

FERRARI, C. T., SILVA, L. H. Territórios e educação do campo: um diálogo interdisciplinar. *Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos*. Porto Alegre,

2010. Disponível em www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=3605. Acesso em: 19 jul. 2013.

FERREIRA, C. S. Estudo para a regionalização do gerenciamento de resíduos sólidos no estado do Rio de Janeiro. Dissertação. UERJ, 2011

FERREIRA, S. M. As fundações estatais e as fundações com participação estatal. In: MODESTO, P. (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 69-123.

FIANI, R. *Cooperação e conflito*: Instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FREITAS, C. M. A.. As políticas públicas de formação de professores e o programa Proformaçã. Dissertação. Universidade Tuiuti do Paraná. 2012

FREITAS, D. N. T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Rev. Fac. Educ.*, Jul. 1998, vol.24, no.2, p.29-50.

FREITAS, D. B. de. *A fragmentação administrativa do estado*: fatores determinantes, limitações e problemas jurídicos-políticos. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. *Stockholders and Stakeholders: a new perspective on corporate governance*. *California Management Review*, 1983.

GABARDO, E. *Interesse público e subsidiariedade*: o estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____, E. O papel do estado e o mito da subsidiariedade. *Painel*. Seminário Gestão Pública dos entes federativos: desafios jurídicos da inovação e desenvolvimento. Univesidade Nove de Julho, outubro de 2012.

GANZELI, P. *Plano Nacional de Educação no Brasil*: reflexos sobre o regime de colaboração. Anpae, Congresso Iberoamericano, 2012. Disponível em http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/PedroGanzeli_res_int_GT7.pdf > Acesso: 19 jul. 2014.

_____. Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo", In. MARTINS. A. M. et al. *Políticas e gestão da educação*: desafios em tempos de mudanças. Autores Associados, Campinas, 2013.

GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GHIRALDELLI JUNIOR, P. *Filosofia e história da educação brasileira*: da colônia ao governo Lula. 2. ed. São Paulo: Manole, 2009.

- GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Rev. de Administração*. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57 – 63. Mar/abr, 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf> >. Acesso em 23 nov. 2013.
- GOMES, C. A. Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioria do ensino médio. *Cad. Pesqui.* n.109, pp. 25-41. ISSN 1980-5314. [online]. 2001
- GOTTMANN, J. The evolution of the concept of territory. *Social Science Information*, 1975, vol. 14, nº 3-4, p. 29-47.
- GRAEF, A.; SALGADO, V. *Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / editora IABS, Brasília-DF, Brasil, 2012.
- GRINKAUT, A. *Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Dissertação (Mestrado em Educação). Unicamp, 2012
- GROSSI Jr. G. O regime de colaboração entre os órgãos normatizadores da educação brasileira. Dissertação. Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá. 2011, 93 f.
- GUIMARÃES, T. C. O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro: vantagens e condições de formação. FJP, 2010.
- GUIMARÃES, D. V. Problemas socioambientais e gestão intermunicipal de bacias hidrográficas em Santa Fé do Sul e Três Fronteiras – SP. Dissertação. Universidade Estadual de Londrina, 2014.
- HARDEN, I; LEWIS, N. The Noble Lie. *The british constitution and the rule of law*. Londres: Hutchinson, 1986.
- JESUS, W. F. de. A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas. Tese. UFG, 2011.
- KISSLER, L., HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.3, pp. 479-499. ISSN 0034-7612.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, v.38, n.135, p. 797 – 815, set/dez. 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300013. Acesso em: 15 jul. 2013

LACERDA, H. B. F. de, A destinação final dos resíduos sólidos urbanos na região do grande ABC paulista e o poder local. Dissertação. FGV, 2001.

LIMA, K. de M. Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados limites, direitos e deveres. Dissertação. UFRN, 2010.

LOSADA, P. R. Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação. UNB, 2008.

LACZYNSKI, P. Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. Tese. FGV, 2012.

LECLERC, G. de F. E. O conceito normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação de espaços públicos de direitos: mediações no percurso institucional da atuação do prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. Tese. UFPB. 2007

MACHADO, L. R. de S; VELTEN, M. J. Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica. *Educ. Soc.* vol.34, n.125, pp. 1113-1133 [online]. 2013.

MAFASSIOLI, A.S. Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS, Dissertação. 2010

MALHEIROS, S. de J. P. A UNDIME-PE e a municipalização do ensino no estado de Pernambuco. Dissertação. Universidade de Pernambuco, 2006.

MARÇAL, C. Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos. Dissertação. UNB, 2006.

MARTINS, A. M. S. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, n.120, São Paulo, novembro de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000300011 > Acesso em: 18 nov. 2009.

MARTINS, A. P. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA). Dissertação. Universidade Federal do Pará, Belém. 2012
209 f

MARTINS, H. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?*
[http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-junho-2007 HUMBERTO%20MARTINS.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-junho-2007%20HUMBERTO%20MARTINS.pdf) > acesso 12.12.2015

MARTINS, P. de S. Tese. O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese. UNB. 2009.

MECCA, V. Belo Monte: prefeitos cobram compensação. *Uruará em Foco*. Notícia publica em 16 de março de 2011 em http://uruaraemfoco.blogspot.com.br/2011_03_01_archive.html >. Acesso em: 16 out. 2015.

MELO, D. B. L. de. Formação do gestor escolar em cursos de pós-graduação: análise da experiência da Escola de Gestores da Educação Básica em Pernambuco. Universidade de Pernambuco, 2013

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008,

MODESTO, P. (Coord). *Nova organização administrativa brasileira: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2010.

MORAES, J. L. de. Consórcios intermunicipais: alternativa para o manejo integrado dos resíduos sólidos na região centro-sul do Ceará. Dissertação. UNESP, 2013.

MOREIRA, V. Administração autônoma e associações públicas. Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

MYRRHA, M. Q. de L. Gestão e eficácia do planejamento do desenvolvimento regional. Dissertação. Unicamp. 2010.

NARUO, M. K. O estudo do consórcio entre municípios de pequeno porte para disposição final de resíduos sólidos urbanos utilizando sistema de informações geográficas. Dissertação. USP, São Carlos, 2003.

NASCIMENTO, G. C. O que diferencia os desiguais na federação brasileira?: políticas públicas e ação coletiva no semi-árido da Paraíba. Tese. FGV, 2010

NASCIMENTO, L. G. Prática discursiva das contribuições da Escola de Gestores para a gestão escolar democrática. Universidade Federal da Paraíba. 2012

NICOLETI, J.E. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: Uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. Tese. UNESP/Araraquara, 2014

NICOLETTOV, S. C. S. Os consórcios intermunicipais de saúde do paraná e a assistência médica especializada. Dissertação. UEL, 2002.

NOGUEIRA, T. A. S. Terceiro setor e administração pública: proposições jurídicas para a melhoria do regime de colaboração entre organizações da

sociedade civil de interesse público e entes públicos. UFPE. Mestrado em direito, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do estado de direito: do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito*. Coimbra. Coimbra Ed. 1987.

OJIMA, R. Instituições políticas e mudança ambiental: os novos arranjos institucionais na gestão de recursos hídricos e suas interfaces políticas. Dissertação. Unicamp. 2003

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educ. Soc.* vol.34, n.125, pp. 1031-1047 [online]. 2013.

OLIVEIRA, D. *Escala de poder e políticas educacionais no estado do Paraná*. Dissertação. Mestrado em geografia. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2005.

OLIVEIRA, C. *Municipalização do ensino do Brasil*. Belo Horizonte, MG: Ed. Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, M. C. P. *Direito adquirido e ordem pública: segurança jurídica e transformação democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, G. J. *Contrato de gestão*. São Paulo: RT, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo P; SOUSA, Sandra Z. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO. 2010.

OLIVEIRA, E. D. de. Consórcio intermunicipal de saúde/Amunpar: uma história revisitada. Dissertação. Metodista, 2011.

PEREIRA JR. J. T. Prefácio. In: FREITAS, D. B. de. *A fragmentação administrativa do estado: fatores determinantes, limitações e problemas jurídicos-políticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREIRA. M. A. N. Tese financiamento da educação básica no estado da Paraíba: análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos municípios de João Pessoa e Cabedelo-PB. Universidade Estadual de Campinas . Faculdade de Educação, 2012

PERON, M.; BATISTA, S. A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da Educação. In: ABRÚCIO. L. F.; RAMOS, M. N. (Org.),

Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

PERONI, V. M. V. *Política educacional e o papel do Estado no Brasil nos anos 90.* São Paulo: Xamã, 2003.

_____, V. M. V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade.* São Paulo: Xamã, 2005.

_____, V. M. V. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação.* São Leopoldo. Oikos, 2015.

PIERANTI O. P., RODRIGUES S., PECCI A. *Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. Anais...XXXI Encontro da ANPAD – comunicação.* Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf> > acesso 23.12.2015

PINTO, J. M. R. Limites do pacto federativo no financiamento da educação básica. Dossiê da Educação. *Revista Adusp*, Jan. 2010. Disponível em <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/09/r46a101.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

PIRES, E. L. S. 2011. A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão. *Em linha*. a. Edição 64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2355:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 12 set. 2015.

PIRES, R. P. *Modelo teórico de análise sociológica.* Disponível em spp.revues.org/pdf/1426>. Acesso em: 19 fev. 2015.

PIRES, D. O. O histórico da relação público-privado e a formação da Estado Nacional: implicações para a constituição da esfera pública. In: PERONI, V. M. V. (Org.). *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação.* São Leopoldo. Oikos, 2015. p. 35–51.

PIRES, S. S. *Cooperação intermunicipal como estratégia de desenvolvimento: o caso do consórcio intermunicipal de produção e abastecimento de São Luís.* Dissertação. UFMA, 2014.

PISSAIA, V. H. *Dissertação. A municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a região de Taquaritinga (1998-2009).* Universidade Estadual de Campina, 2011.

PRADO, M. G. *O município como ator de política pública: o consórcio como alternativa para lidar com os impactos causados pelo COMPERJ.* Dissertação. UERJ, 2011.

- PRATES, A. M. Q. Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente. Tese. Unicamp, 2012.
- QUANDT, F. L. Avaliação da efetividade do consórcio intermunicipal de saúde na região do Alto Uruguai Catarinense - CIS/AMAUC. Dissertação. UFSC. 2012.
- RAIC, D. F. F. Sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por se dizer: um estudo de caso no município de Jequié-BA. UFBA Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), 2009.
- RAMOS, M. D. Formação continuada de professores: novos arranjos institucionais após a descentralização do ensino fundamental. Dissertação. Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- RAMOS, M. N.; ABRÚCIO, L. F. Apresentação. In: ABRÚCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.
- RAMOS, M. N.; Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: ABRÚCIO, L. F.; RAMOS, M. N. (Orgs.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.
- RIBEIRO, A. A. Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em pequenos e médios municípios consorciados. Dissertação. UFSC, 2004.
- RIBEIRO, J. C. Arranjos cooperativos intermunicipais: analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do vale do rio doce - ARDOCE e CISDOCE. Dissertação. FJP, 2009.
- ROCHA, A. V. F. Consórcios intermunicipais: complemento para a municipalização da saúde no Brasil. Dissertação. UFBA, 2004.
- RODRIGUES, A. A. Cooperação intermunicipal no âmbito do SUS. Dissertação. USP, 2003.
- SANCHEZ, N. A. Governança e desenvolvimento. ALAI, América Latina en Movimiento - 2007. Disponível em: <<http://alainet.org/active/21379&lang=es>>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 2, ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SAVAGE, G. T., Nix, T. W., WHITEHEAD, C. J.; Blair, J. D. *Strategies for assessing and managing organizational stakeholders*. Academy of Management Executive, Texas Tech University, 1991.

SARI, M. T. Regime de colaboração intergovernamental na educação : A experiência do Rio Grande do Sul. dissertação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009

SARAIVA, K.; VEIGA-NETO, A. Modernidade líquida: capitalismo cognitivo e educação contemporânea. *Ed. e Reali*. [online]. Mai-ago 2009. p. 187-202. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/8300>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro. v.43 n. 2 Mar./Apr. 2009, disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_a_rttxt#inicio>. Acesso em: 05 nov. 2013.

SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese. FGV, 2015.

SOARES, M. M. Desafios do federalismo brasileiro. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.5, p.23-29, Dez. 2013 > Disponível em http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/Artigo_Marcia13.pdf > Acesso 23.05.2015.

SOUSA, B. J. R. de. Programa Escola de Gestores no estado do Piauí: pertinência e eficácia na visão de participantes. Dissertação. Universidade Católica de Brasília. Educação. 2010

SOUSA, F. B. Reterritorializando a educação escolar indígena : reflexões acerca dos territórios etnoeducacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. Federação & Políticas. n. 52. Campinas. CEDEC. 2001.

SOUZA, D. B. de; RAMOS, M. N.; DELUIZ, N. Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.* v.15, n. 54, pp. 29-52. [online]. 2007.

SOUZA, D. B. de; CASTRO, D. F.; ROTHES, L. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. *Rev. Port. de Educação*. v.26, n. 2, pp. 7-33 [online]. 2013.

SOUZA, R. R. da S. Projeto "Educação Repaginada" de Salto/SP: contradições de uma alternativa à adoção de "sistemas privados de ensino". Dissertação. Unicamp. 2013

SILVA, A. F. *Federalismo, descentralização, municipalização direito à educação básica no Brasil*. Disponível em

<http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/33.pdf>. Acesso: 10 out. 2013.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVEIRA, R. C. E. da. *Gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte*. Tese. UFSC, 2008.

SIQUEIRA, W. A. *A política do nome próprio e as forças que constituem uma política pública em educação*. Dissertação. Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá. 2012 86f.

SYDOW, C. *Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas*. Tese. FGV, 2012

TAVARES, T. M. *Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões*. *Educ. Rev.* n.22, pp. 241-256. [online]. 2003.

TEIXEIRA, A. F. *Associativismo e consórcios intermunicipais no Brasil*. Dissertação. UNB, 2014.

UIDA, M. M. *A política social da educação técnica a distância na rede E-Tec Brasil*. Dissertação. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012, 131 f.

VEIGA, I. P. (coord.). *Repensando a Didática*. Campinas: Papyrus, 1989.

VIEGAS, K. Da S. *Relações intergovernamentais na política educacional: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais*. Fundação João Pinheiro, 2003.

VIEIRA, A. P. G. F. *Formação dos gestores escolares no contexto das políticas de avaliação da aprendizagem*. Dissertação. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011, 176 f.

VIEIRA, M. E. M. *Programa Saúde na Escola: a intersetorialidade em movimento*. UNB. Dissertação. 2013

VIEIRA, R. S. *As relações federativas e as políticas de EJA no estado de São Paulo no período de 2003-2009*. Dissertação. USP 2011.

WEBER, M. A. *objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. 9. ed. São Paulo: Ática. 2002a.

_____, M. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2002b. (Coleção A obra-prima de cada Autor).

_____. M. *Economia e sociedade*: fundamentos de sociologia compreensiva. Tradução de Regis Brabosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 1994.

_____, M. *Metodologia da ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2001.

WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?. Cad. Pesqui. vol.38, n.134, pp. 305-318 [online]. 2008.

ZIMMER JR. A. A Administração Pública e o Serviço Público. In: Curso Serviço Público. (2010) Portal do Supremo Tribunal Federal. http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/ano/ALOISIO_ZIMMER_JR.doc > acesso em 20/01/2015.

ZIMMERMANN, A. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A: Formulário representantes dos Municípios.



Universidade Federal do Espírito Santo
Programa de Pós-Graduação em Educação
Doutorado em Educação

Formulário: Reunião Nova Era

1. Município que representa: _____

2. Cargo/função no município : _____

3. O que levou o município a aderir ao Território de Cooperação?

4. Quais objetivos o município espera alcançar com a articulação intermunicipal?

5. Quais órgão/setores/instituições da educação do seu município foram/estão envolvidos nas etapas de constituição do Território de Cooperação? (Conselhos, Secretarias, escolas, etc.), e qual o papel desempenhado por cada um deles?

() Tenho conhecimento de que se trata de uma pesquisa de doutorado que objetiva analisar o fenômeno do associativismo na educação, sendo garantido o sigilo de minha participação.

Obrigada pela contribuição na pesquisa

Simone Cassini
Doutoranda em Educação pelo PPGE/UFES
(27) 996183479

Nome/Assinatura

Apêndice B: Entrevista Secretária Municipal de Educação.



Universidade Federal do Espírito Santo
 Programa de Pós-Graduação em Educação
 Doutorado em Educação
SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO

Entrevista

1. Itabira foi o município que deu início à ideia de associar os demais municípios para a gestão da educação. Como surgiu essa ideia?
2. O TCE começou com Encontros regionais de secretários de educação. Quem organizava esses encontros, que instituição participava (Undime)?
3. Qual o principal fator que levou o gestor do município a pensar o associativismo na educação?
4. Hoje, quais os conteúdos/objetivos do associativismo?
5. O fato de os municípios da região já terem experiência com o associativismo em outras áreas tem facilitado o trabalho de articulação?
6. O que o município espera alcançar ou melhorar com a gestão associada da educação?
7. Há participação da União e do governo do estado? Se sim, como é a essa participação? Se não, é interesse dos municípios essa participação? O que tem feito para aproximar esses níveis de governo?
8. Sei que a formação do Território de cooperação ainda está na fase inicial, mas é possível verificar algum avanço na gestão?
9. A comunidade escolar tem conhecimento dessa nova organização da gestão municipal da educação? O município tem feito algo para aproximar a sociedade da gestão da rede e da escola?
10. Existe algum tipo de participação e controle social na formação do Território?
11. Em que a gestão municipal precisa avançar para melhorar a qualidade do ensino público?
12. Estamos em período de discussão do PME. O município está em que fase de elaboração do plano? Houve alguma articulação (federal, estadual ou intermunicipal) para discussão desse documento? O plano prevê ações para o território?
13. A SME é associada à Undime? Essa instituição tem participado da constituição do Território?



Universidade Federal do Espírito Santo
Programa de Pós-Graduação em Educação
Doutorado em Educação
Entrevista: Ator Social - FVPP

1. Maria Aparecida, qual o papel e influência da FVPP no território de cooperação do Xingu?
2. A FVPP teve alguma influencia na formação do TCE? Como aa FVPP foi envolvida nesta experiência?
3. A FVPP já participou de alguma experiência de território de cooperação?
4. Para você o que é fundamental para que um TCE dê certo?
5. Qual a intenção da instituição em apoiar esse tipo de experiência?
6. O que você pode apontar como maiores demandas dos municípios hoje?
7. Para você, esse tipo de articulação interfederativa que vem ocorrendo é suficiente para institucionalizar o regime de colaboração, diminuindo os problemas relacionados ao pacto federativo na educação?

Apêndice D: Termo de uso livre e esclarecido.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: _____
 Nome da Pesquisadora: Simone Alves Cassini
 Nome da Orientadora: Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo

Natureza da pesquisa: Você é convidado(a) a participar como voluntário(a) desta pesquisa que tem por objetivo analisar como o fenômeno do associativismo intergovernamental vem ocorrendo na educação, e suas implicações na atual conjuntura federativa. Participarão desta pesquisa os professores/pedagogos/diretores de diferentes municípios associados (selecionados conforme a metodologia da pesquisa), gestores da educação (diretores, secretários e superintendentes) técnicos e demais membros de órgãos e instituições envolvidas.

Ao participar deste estudo o Sr.(a) permitirá que a pesquisadora compreenda as implicações do associativismo intergovernamental na instituição/órgão/governo em que atua, bem como, sua opinião/posição sobre esse fenômeno. O Sr.(a) tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo. Sempre que quiser, poderá pedir mais informações sobre a pesquisa pelo telefone da pesquisadora do projeto.

O questionário é destinado aos participantes e tem por objetivo elaborar quadros comparativos para análise qualitativa da incidência do associativismo intergovernamental na gestão da educação. O roteiro de entrevista obedecerá ao modelo de questionário semiestruturado.

A participação nesta pesquisa não traz complicações legais, e todas as informações relacionadas aos participantes deste estudo são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e a orientadora terão conhecimento dos dados. Por isso, o seu nome será mantido em absoluto sigilo. Não haverá ônus para quaisquer das partes nesta pesquisa.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem:

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa.

 Nome do Participante da Pesquisa

 Assinatura

 Simone Alves Cassini

Vitória-ES, _____ de _____ de 2015
 Simone Alves Cassini (Tel.: 27-99618-3479)

