



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

RELATÓRIO FINAL DO GT-ADE

Portaria nº 1.238, de 11 de

outubro de 2012

**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

Julho de 2015

EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil | Dilma Roussef

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministro de Estado da Educação | Aloizio Mercadante

Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino | Binho Marques

Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino | Flávia Maria de Barros Nogueira

Diretor de Cooperação e Planos de Educação | Geraldo Grossi Junior

Coordenador-Geral de Apoio à Gestão Democrática, Assistência e Acompanhamento aos Sistemas de Ensino | Walisson Maurício de Pinho Araújo e Flávio Bezerra de Sousa

Coordenador-Geral de Cooperação Federativa | Rodrigo de Oliveira Junior

Membros do Grupo de Trabalho**Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)**

Titular: Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Suplente: Flávia Maria de Barros Nogueira

Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC)

Titular: Evilen Campos

Suplente: Vanessa Cristini da Silva Matos

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Titular: Maria Luiza Falcão Silva

Suplente: Alexandre José de Souza Peres

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Titular: Renilda Peres de Lima

Suplente: Adriana Regina de Melo Pimentel Muller

Conselho Nacional de Educação (CNE)

Titular: Raimundo Moacir Feitosa

Suplente: Malvina Tânia Tuttman

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME)

Titular: Neyde Aparecida da Silva

Suplente: Rodolfo Joaquim Pinto da Luz

Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED)

Titular: Rosa Neide Sandes de Almeida

Suplente: Leuzinete Pereira da Silva

União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)

Titular: Artur Costa Neto

Suplente: Gilvânia da Conceição Nascimento

Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE)

Titular: Maurício Fernandes Pereira

Suplente: Oscar Alves

Pesquisador com notória produção acadêmica e técnica

Titular: Carlos Roberto Jamil Cury

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| PARTE I – O GRUPO DE TRABALHO | 03 |
| 1. A criação do GT – Portaria nº 1.238/2012..... | 03 |
| 2. Pressupostos de trabalho e acúmulo conceitual | 04 |
| 3. Histórico de reuniões e outras atividades..... | 08 |
| 4. Uma agenda participativa e um horizonte de produção | 18 |
| PARTE II - ACÚMULOS CONCEITUAIS E O NECESSÁRIO TRABALHO DE PESQUISA | 20 |
| 1. Acúmulo conceitual sobre cooperação nos territórios e colaboração entre os sistemas de ensino..... | 20 |
| 2. Uma pesquisa nacional como referência para o GT: pressupostos e delineamento metodológico | 24 |
| PARTE III – OS PRODUTOS DO GT..... | 41 |
| PARTE IV – RECOMENDAÇÕES | 76 |
| BIBLIOGRAFIA CONSULTADA | 79 |
| ANEXOS..... | 82 |

PARTE I – O Grupo de Trabalho

1. A criação do GT – Portaria nº 1.238/2012

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi criada no ano de 2011 de forma harmônica ao deliberado pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) no ano de 2010, que reafirmou a necessidade de que as políticas educacionais sejam concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino. Assim, a SASE tem o desafio de estimular e ampliar a cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Desse modo, a ela compete envidar esforços para aperfeiçoar os mecanismos e instrumentos de cooperação federativa, e para estimular as formas de colaboração, desempenhando um papel mediador, indutor e facilitador da pactuação. Para tanto, a Secretaria vem estimulando e promovendo, desde sua recente criação, ambientes e espaços de diálogo e formulação que possam aportar à instituição do SNE.

Entre as iniciativas adotadas pela SASE/MEC, a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) para “elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)” foi estratégica, seja porque mobilizou uma reflexão nacional pela via de inúmeros especialistas e atores políticos que se associaram em torno do tema e seus desdobramentos, seja por ter afirmado os temas da colaboração entre sistemas e da cooperação federativa entre os entes no contexto da agenda instituinte do SNE.

O GT foi criado nos termos da Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012 (ANEXO I), como desdobramento da homologação do Parecer CNE/CEB nº 09/2011 e da consequente publicação da Resolução CNE/CEB nº 01/2012 (ANEXO II), ambos do Conselho Nacional de Educação (CNE). Dentre outras atribuições, ao GT foi conferida a responsabilidade por discutir conceitos, elencar experiências relevantes de organização territorial e formas de colaboração já implantadas ou em implantação, caracterizando-as, identificando êxitos e dificuldades. Ao GT também competiu aprofundar estudos sobre a constituição de consórcios públicos como forma de consolidação dos arranjos, sobre vulnerabilidades educacionais com foco microrregional, sobre possibilidades de aporte de recursos e sobre o direcionamento de ações e programas de apoio.

Em consequência, a SASE editou a Portaria nº 1/2013 (ANEXO I) nomeando os representantes das instituições previamente definidas na Portaria de criação do GT: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Educação Básica (SEB), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

A ênfase ao desenvolvimento dos trabalhos à luz da agenda instituinte do SNE e da necessária articulação entre os sistemas ensino pautou a configuração do GT e o horizonte de produção do presente Relatório Final. Convém ressaltar que, quando constituído o GT, o novo Plano Nacional de Educação ainda tramitava no Congresso Nacional.

(INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Conselho Nacional de Educação (CNE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), além de um pesquisador com notória produção acadêmica e técnica sobre federalismo e colaboração entre os sistemas de ensino, escolhido pelo Ministro de Estado da Educação. Assim, com duas secretarias do MEC (SASE e SEB), o INEP e o FNDE, o grupo foi desenhado considerando:

- a) a UNDIME e sua missão de articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social;
- b) o CONSED, que tem por finalidade promover a integração das Secretarias Estaduais de Educação, visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade;
- c) o FNCE, constituído para, entre outras atribuições, aglutinar os esforços permanentes de pensar a Educação à luz das necessidades da sociedade brasileira;
- d) a UNCME, que tem entre suas finalidades a promoção e estímulo da cooperação e a busca de soluções para os problemas educacionais comuns; e
- e) um pesquisador com notória produção acadêmica e técnica, Carlos Roberto Jamil Cury, um dos maiores e mais reconhecidos intelectuais brasileiros da área.

A complexidade do tema e a sua necessária vinculação à agenda instituinte do SNE se apresentaram como fatores que implicaram de pronto, na exigência de um prazo mais estendido do que os 90 dias estabelecidos inicialmente para a conclusão dos trabalhos. A necessidade de ampliação do prazo foi observada ainda no final do ano de 2012, por ocasião da primeira reunião, quando foi realizada a discussão sobre as concepções iniciais da SASE e a relação do tema com a Secretaria.

2. Pressupostos de trabalho e acúmulo conceitual

O já referido Parecer do CNE que deu origem ao Grupo de Trabalho pretende *"analisar proposta de fortalecimento e*

implementação do regime de colaboração entre entes federados, basicamente entre Municípios, em uma espécie de colaboração horizontal, mediante arranjos de desenvolvimento da educação" (CNE/CEB, 2011). Portanto, trata-se de um ato normativo que:

- a) foi exarado de órgão de assessoramento do Ministério da Educação (MEC), construído por uma das Câmaras do Conselho;
- b) enfatiza uma relação exclusivamente de base intermunicipal, "horizontal", em uma federação tripartite;
- c) pretendeu "implementar" o regime de colaboração pela via de um instrumento específico, de caráter não vinculante.

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"* (idem p.22, grifos nossos). 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 organização e da relação entre sistemas de ensino, não necessariamente restrita a instituições públicas. Esses dois dispositivos constitucionais não se opõem, mas se distinguem, o que exige cuidado no tratamento da regulamentação. 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). O conceito de "arranjos", portanto, se apresentou como insuficiente à luz da discussão do regime de colaboração e, ao mesmo tempo, requeria análises e descrições mais detalhadas de outras formas de colaboração nos territórios, sob outras denominações e conformações jurídicas, inclusive.

Assim, também foi destacado já no início dos trabalhos, que era fundamental discutir com cuidado e precisão o conceito e suas implicações, considerando o debate mais atualizado sobre o SNE (que envolve ambos os níveis e todas as modalidades de ensino): a regulamentação da cooperação federativa, as iniciativas de coordenação federativa e a organização dos sistemas e suas formas de colaboração. A expectativa inicialmente demarcada foi, portanto, de promover encontros mais ampliados com especialistas e outros atores que dispunham de experiência na área para debater e produzir entendimentos mais ampliados o que, inclusive, fortaleceu a produção intelectual sobre o tema e contribuiu para o ordenamento dos trabalhos futuros.

Para o GT, o aprofundamento conceitual, a construção de um senso de perspectiva histórica e a apropriação de experiências para além dos ADEs representava a possibilidade de efetiva consideração da enorme diversidade atinente aos temas da cooperação e da colaboração territorial. Para parte dos membros do grupo, os arranjos seriam em geral pouco institucionalizados e com limitados mecanismos de transparência, participação e controle social, ou seja, um formato aparentemente pouco adequado a um SNE organizado, vinculante, assegurador de unidade e de ações integradas. Se o objetivo era o de fortalecer instrumentos para que a articulação federativa fosse cada vez mais vinculante e orientadora de condutas dos entes federativos para a garantia do direito à educação e sua melhor prestação, a exigência seria a busca de instrumentos fortes e sustentáveis, condição *sine qua non*.

O primeiro movimento foi o deslocamento da ideia de arranjo horizontal entre municípios para a ideia de território como espaço geográfico. Os debates e as contribuições recebidas levaram o GT a uma concepção mais integradora de território, na perspectiva da experiência total do espaço. Produziu-se, portanto, uma aproximação também com as formulações de Milton Santos, em torno de um “pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país” (SANTOS, 2007). Pensar o território implica, portanto, pensá-lo no sentido de pacto federativo como um acordo de base territorial em que as partes se organizam em busca da harmonização entre demandas locais específicas e interesses gerais da sociedade (unidade na diversidade). Com esse horizonte de reflexão, uma das questões norteadoras do GT foi como articular o conceito de território ao conceito de cooperação federativa, permeada pelo imperativo da solidariedade e de fortalecimento das capacidades institucionais públicas. Da mesma forma, pensar a cooperação nos territórios exige não só de uma relação de base intermunicipal, ou mesmo preferencialmente de base municipal, mas necessariamente exige também a presença e os papéis supletivos e redistributivos da União e dos estados.

Outros aspectos fortemente considerados ao longo dos trabalhos eram o debate a respeito da agenda instituinte do SNE, bem como o fato de encontrar-se em tramitação o Projeto de Lei (PL) do novo Plano Nacional de Educação. Tanto a agenda instituinte quanto o tratamento a ser dado aos temas conexos ao GT na tramitação do PL do PNE deveriam ser considerados nos seus produtos finais. Deveria haver muita sinergia entre a condução e a produção do Grupo com aquilo que viesse a ser incorporado ao PNE e com o contexto da agenda instituinte. Todos concordavam que debater o tema e reconhecer inovações institucionais como os arranjos era importante na busca de melhoria da educação no país; entretanto, havia a preocupação quanto à

A ideia de pensar território com todos os entes federativos atuando conjuntamente, de forma articulada à compreensão da função supletiva da União e do necessário papel dos estados, amarrada pelo debate do financiamento, orientou em grande medida o horizonte de trabalho do GT e em muito contribuiu para catalisar a própria formatação da SASE, inclusive em sua ação externa.

durabilidade e sustentabilidade das políticas, bem como a inclusão dessa discussão no contexto da agenda dos planos e do SNE.

Do ponto de vista metodológico, a extensão das atividades do grupo, a partir das reuniões e reflexões iniciais, teve como consequência positiva a mobilização direta de mais de uma centena de especialistas e acadêmicos, profissionais da educação, dirigentes e conselheiros de educação, entidades representativas do setor educacional, fazendo da agenda uma iniciativa dialogada de produção de referenciais para o debate sobre a colaboração e cooperação nos territórios. Ademais o GT mobilizou um leque de experiências muito expressivas, incluídas aquelas sob a denominação de arranjos de desenvolvimento da educação, tornando o material produzido bastante representativo da diversidade de experiências que poderiam apontar contribuições para a área educacional.

Mais de uma dezena de atividades foram realizadas, entre reuniões ordinárias, reuniões técnicas e outras agendas, com o intuito de assentar conceitos e construir uma vinculação do tema “cooperação nos territórios” ao papel da SASE em sua missão de coordenar a agenda instituinte do SNE, especialmente tendo em vista o debate sobre o aperfeiçoamento e/ou indução de instrumentos jurídicos de cooperação federativa e sobre possíveis estímulos à colaboração entre os sistemas de ensino.

Especial destaque deve ser dado a uma importante característica desse Grupo de Trabalho: a capacidade de agregar diferentes contribuições, de diferentes pessoas, ao longo de todo o tempo de seu funcionamento. Especialistas, dirigentes e gestores públicos, acadêmicos, atores sociais e lideranças locais importantes em diversas experiências de articulação territorial, representantes de organizações não governamentais, conselhos, fóruns, são exemplos da pluralidade de vozes reunidas em torno do tema da cooperação territorial.

Além dos membros do GT propriamente dito, participaram diretamente ou influenciaram os debates por diferentes formas de contribuição: Aléssio Costa Lima, Antonia Icassati, Antônio Correa Neto, Astrid Maria Savaris Tozzo, Carlos Augusto Abicalil,

Carlos Eduardo Carneiro Gomes, Carlos Hermano Brasil de Almeida, Cecília Torres, Cesar Callegari, Cincinato Mendes da Silva, Crisoneia Nonata, Cybele Amado de Oliveira, Dalila Oliveira, Darli de Amorim Zunino, Diana Amorim, Edson Marcos Anhaia, Eduardo Beurmann Ferreira, Eduardo José Grin, Eliana Borges, Eliana Sampaio, Eliane Salete Filippim, Erica Farias de Ruiz, Eunice de Paulo, Fernando Burgos Pimentel dos Santos, Fernando Luiz Abrucio, Francisca Antônia da Costa, Galdina de Souza Arrais, Gilda Cardoso de Araújo, Giovana Cristina Zen, Helena Costa Lopes de Freitas, Heleno Araújo Filho, Horácio Francisco dos Reis Filho, Ida Franzoso de Souza, Ilma Xaud, Iria Brezinski, Ismayl Cortêz, Ivany Rodrigues Pino, Jan Bitoun, João Carlos Teatini, João Ghizoni, Jorge Abrahão de Castro, José Carlos Wanderley Dias de Freitas, José Marcelino de Rezende Pinto, José Ronald Boueres Damasceno, Kátia Marangon Barbosa, Kleber Gesteira Matos, Lara Simielli, Lucas Ambrózio Lopes da Silva, Lucas Ramalho Maciel, Lúcia Couto, Luis Paulo Bresciane, Luiz Fernandes Dourado, Luiz Valter de Lima, Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, Marcela Belic Cherubine, Márcia Ângela da Silva Aguiar, Maria Cecília de Faria Pinto Maria de Fátima Barbosa Abdalla Maria Lindalva Batista, Maria Manuela Ligeti Carneiro da Cunha, Maria Margarida Machado, Maria Tereza Peres, Maria Zélia da Silva Mendonça, Natalício Freitas, Neide Aparecida da Silva, Paulo de Tarso, Pedro Negrão Rodrigues, Priscila Bonini Ribeiro, Priscila Cruz, Rafael Martins Ferrari, Rafael Fernandes Lopes de Oliveira, Regina Lucia Ferraz Torres, Rejane Vago, Ricardo Martins, Rita Gomes do Nascimento, Sebastião Almeida Sérgio Jamal Gotti, Silvia Cristina Rodolfo, Simone Alves Cassini, Sofia Lerche Vieira, Sueli Suttilli, Suzana Guimarães, Thiago Thobias, Vânia Piccoli, Vicente Carlos y Plá Trevas e Vitória Raquel Pereira de Sousa.

Cabe ressaltar que na formulação dos conceitos, o GT contou com a contribuição de cada um dos convidados e de cada um dos consultores contratados para uma pesquisa que pudesse embasar as decisões. Com tal afirmativa, entretanto, não se pretende comprometer nenhum deles, nem convidados, nem consultores, com marcações conceituais específicas ou quaisquer encaminhamentos no âmbito do presente Relatório.

Ao mesmo tempo o GT manteve intensa e qualificada interlocução com o Conselho Nacional de Educação (CNE), com quem pactuou processo de revisão das deliberações exaradas que tratam do tema da cooperação territorial e do Regime de Colaboração, aspecto que também implicou na reorganização de boa parte da agenda do GT e de seu horizonte de trabalho. Assim, o Grupo pacificou algumas compreensões e posições sobre os conceitos e a produção até então existente, conhecendo e debatendo a diversidade de experiências de organizações territoriais na área da educação.

3. Histórico de reuniões e outras atividades

Foram realizadas 07 (sete) reuniões ordinárias e 04 (quatro) atividades intercaladas, abaixo descritas de forma geral e posteriormente detalhadas no ANEXO III (Atas Aprovadas e Relatos de Atividades).

1ª Reunião Ordinária do GT

A 1ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 17 de dezembro de 2012, no Gabinete do Secretário Binho Marques, na SASE/MEC, e teve como pauta:

- abertura dos trabalhos do GT;
- apresentação dos participantes;
- apresentação da concepção da SASE sobre ADE;
- proposta de agenda; encaminhamento – indicação dos representantes das entidades/órgãos que compõem o GT para publicação de portaria de designação de seus membros.



Dentre as principais deliberações dessa reunião, houve a proposta de divisão do GT em Subgrupos (SG), de acordo com as especificidades exigidas na Portaria nº 1.238/2012, art. 3º, parágrafo único:

- SG 01 (SASE, UNDIME e CONSED): tratar os incisos I a III, preparando um Diagnóstico Geral e levantando as experiências que existem sobre ADE;
- SG 02 (CNE, FNCE, UNCME e SASE): tratar o inciso V, sobre Consórcios Públicos como forma de consolidação dos ADE;
- SG 03 (SASE e FNDE): realizar estudo sobre inciso VI, que trata da possibilidade de utilização de recursos do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) por parte dos ADE;
- SG 04 (SASE e INEP): realizar diagnósticos e análises microrregionais de acordo com o disposto no inciso VIII;
- SG/MEC (Grupo interno do MEC): tratar dos incisos IV e VII, que dizem respeito à assistência técnica e financeira por parte do MEC aos ADE.

A fim de subsidiar os membros do GT em seus estudos iniciais, decidiu-se pela elaboração e distribuição de uma lista de documentos e referências bibliográficas

sobre os temas correlatos aos trabalhos que deveriam ser realizados. O material foi encaminhado no mesmo dia da reunião:

- Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação.
- Parecer CNE/CEB 09/2011: análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação;
- Resolução CNE/CEB 01, de 23 de janeiro 2012 – dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação;
- Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4, Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012;
- Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. Fernando Luiz Abrucio, Mozart Neves Ramos (Orgs). São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

2ª Reunião Ordinária do GT

A 2ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 27 de fevereiro de 2013, na sala de reuniões da SASE/MEC, e teve como pauta:

- apresentação do trabalho realizado pela UNESCO – alinhamento;
- construção de agenda de trabalho para os Subgrupos Diagnóstico Geral (SG 01), Estudos do FUNDEB (SG 03), Consorciamento Público (SG 02) e Diagnósticos Microrregionais (SG 04);
- validação da agenda de trabalho dos Subgrupos;
- encaminhamento – realização de painel temático proposto pelo SG02 sobre consorciamento público.

Dentre as principais deliberações dessa reunião, confirmou-se a necessidade de ampliação do prazo de 90 dias disposto inicialmente na Portaria nº 1.238/2012, o que foi concretizado por meio da Portaria nº 189/2013 para 180 dias, prorrogáveis por igual período.

Foram feitos relatos e discussões nos Subgrupos, que apresentaram as seguintes conclusões: SG 01 – necessidade de estudos sobre como os arranjos acontecem, o que enseja a contratação de consultoria especializada e a participação de especialistas da área, realização de evento sobre o tema e produção de texto referencial; SG 02 – painel



temático sobre consorciamento público com a colaboração do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo; SG 03 – necessidade de compreensão conceitual antes de delimitação de agenda; SG 04 – utilização de dados do Censo Escolar para a identificação de vulnerabilidades educacionais, com previsão, inclusive, de contratação de consultoria especializada; e SG/MEC – necessidade de definição das demandas por parte de demais grupos para que o MEC avalie suas ações.

Em sua segunda reunião, portanto, o grupo reforçou o entendimento de que o tema era complexo, exigindo maior dedicação ao tratamento do conceito (que deveria ser discutido com cuidado e precisão, bem como suas implicações) e aos estudos de referência, que exigiriam profundidade. Nesse sentido, ficou estabelecido como princípio a construção de atividades mais ampliadas, incluindo outros especialistas, para criar canais de escuta, conceituação e discussão com expoentes nacionais, de forma a fortalecer a produção e o ordenamento dos trabalhos futuros do próprio grupo, no contexto do debate mais amplo acerca do SNE. Para tanto, se demarcou a necessidade de um grupo de pesquisadores que pudessem aprofundar os temas em questão para subsidiar a produção do relatório final de GT. No contexto das atividades de conceituação e aprofundamento, destacou-se a realização do seminário nacional “*Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional: aproximações conceituais*”, realizado em São Paulo em maio de 2013.

Seminário Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional: aproximações conceituais

Em conjunto com o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)¹, foi realizado Seminário Nacional entre os dias 08 e 09 de maio de 2013, em São

¹ *Fruto da Cooperação técnica entre a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Tem entre seus objetivos:*

- coleta e consolidação de dados e informações de qualidade sobre Consórcios Públicos e Federalismo, especialmente sobre as formas de governança, capacidade de gestão e financiamento adotados;
- estímulo à produção de conhecimento sobre consórcios públicos, no Brasil e no exterior;
- análise de cenários para atuação dos consórcios públicos, antecipando tendências e alavancando mudanças institucionais para a melhoria de sua estruturação e seu financiamento.

Paulo/SP, em decorrência da sugestão feita pelo SG 02 na 2ª Reunião Ordinária do GT. No primeiro dia foram organizadas duas mesas redondas – *Identidades territoriais e cooperação federativa: atuação conjunta na execução das competências comuns*; e *Cooperação federativa e educação nos arranjos territoriais* – e, no segundo dia, com um painel temático organizado pelo OCPF, tratando do tema do consorciamento público (histórico, aspectos legais e administrativos), com a complementar apresentação de experiências em andamento.



O objetivo do evento foi criar um quadro de referência conceitual sobre a formação de identidades territoriais e sobre a importância dessas identidades para a proposta de SNE em construção, além de debater estratégias de organização territorial, quadro normativo e formas de estímulo por parte da União, e conhecer algumas experiências em curso. O encontro teve apresentações de renomados especialistas, como Jamil Cury (PUC/MG), Cesar Callegari (SEMEC/São Paulo), Luiz Fernandes Dourado (CNE), Marcela Cherubine (OCPF), Carlos Eduardo Gomes (OCPF), Luis Paulo Bresciane (Consórcio do ABC/CIABC), Lucia Couto (Consórcio do ABC/CIABC), Ida Franzoso de Sousa (Consórcio do Paranapanema – Civap) e Sebastião Almeida (Prefeito de Guarulhos), entre outras intervenções.



O evento mobilizou atores estratégicos que se associaram ao debate capilarizado pelo GT, reconhecendo a centralidade do tema no contexto da discussão sobre SNE e a

regulamentação da cooperação federativa. Os membros do GT avaliaram como um marco referencial a realização da atividade, pois ampliou o leque do Grupo do ponto de vista conceitual e prático, bem como em relação às alternativas a serem aprofundadas no campo da articulação interfederativa.

Um importante destaque deve ser dado à derivação dos debates desse seminário na produção acadêmica. O número 125 (vol.34, out./dez.2013) da Revista Educação e Sociedade (CEDES) dedicou especial ênfase a essa temática, trazendo, em seu Editorial, a “necessidade de aprofundamento do debate fundamentado na produção especializada de pesquisas a respeito das formas de colaboração ou cooperação e, por vezes, de competição entre entes federados no campo educacional e destes com outros sujeitos e segmentos da sociedade”, no espaço dos consórcios públicos e outras formas de associativismo territorial. A partir daí, vários outros números da Revista passaram a trazer a territorialidade como tema central em diferentes artigos, sempre na perspectiva da sua articulação com o SNE. Tal esforço se materializou na realização do V Seminário de Educação Brasileira (V SEB)², quando um dos Eixos Temáticos foi *Espaços urbanos e Territórios: desafios para a qualidade da educação*.

3ª Reunião Ordinária do GT

A 3ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 04 de junho de 2013, na sala de reuniões da SASE/MEC e teve a seguinte pauta:

- abertura – Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino;
- aprovação da ata da 2ª reunião;
- avaliação do evento *Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional: aproximações conceituais*;
- síntese e encaminhamentos para o período da tarde;
- relato dos resultados preliminares dos Subgrupos;
- validação dos perfis e objetos contratação;
- redefinição das próximas agendas.

² V Seminário de Educação Brasileira, realizada no período de 15 a 17/06/2015 – CEDES, UNICAMP/Campinas-SP.

Além desses assuntos, houve a sugestão de que se realizassem oficinas com os seguintes temas: i) encontro sobre regime de colaboração e SNE; ii) experiência da SASE na região do Xingu, explorando o trabalho denominado *Marco Zero* realizado pela UNESCO; iii) aprofundamentos em relação à concepção de território; iv) FUNDEB, PAR e financiamento de forma geral.



Encontro Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional

A atividade aconteceu nos dias 27 e 28 de agosto de 2013, na sala de reuniões da SASE, em Brasília, como deliberação do GT em sua 3ª Reunião Ordinária e teve como objetivos produzir cenário conceitual e prático sobre a formação de identidades territoriais e instrumentos de cooperação e colaboração (estratégias de fortalecimento regional das ações na área educacional e vinculações aos planos de educação), além de arcabouço legal vigente, benefícios e potenciais limites do estímulo às ações interfederativas efetivadas à luz da regulamentação do art. 23 da CF/1988 e da gestão de recursos públicos de educação. Contou com as apresentações de Carlos Augusto Abicalil (Senado Federal), Jan Bitoun (UFPE, Observatório das Metrôpoles), Manuela Carneiro da Cunha (USP), Flávia Nogueira (SASE/MEC), Diana Amorim (PDRS Xingu), Kleber Matos (UNESCO), Vander Borges (FNDE) e Rafael Ferrari (SPI/MPOG).





Encontro “Sistema Nacional de Educação: construindo consensos sobre cooperação territorial com dirigentes de educação”

O encontro foi realizado no dia 29 de novembro de 2013, na sala de reuniões da SASE, em Brasília, com o objetivo de cumprir agenda pactuada no GT, fortalecendo o debate sobre cooperação territorial do ponto de vista dos dirigentes de educação. Além dos dirigentes municipais de educação que compõem a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) participaram os membros do GT e os convidados/especialistas que acompanhavam as reuniões.



4ª Reunião Ordinária do GT

A 4ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 13 de fevereiro de 2014, na sala de reuniões da SASE. No intervalo entre as reuniões, além da Oficina realizada com Dirigentes Municipais de Educação em novembro, também foram publicados os editais de contratação de consultores para a realização dos estudos propostos nas reuniões anteriores. Como resultado, foi selecionado um grupo de pesquisadores liderado pelo Prof. Fernando Luís Abrucio, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É importante ressaltar que as linhas gerais para a definição dos Termos de Referência para a seleção foram

apresentadas aos membros do GT por via eletrônica, sendo as sugestões recebidas incorporadas ao instrumento legal publicado.

Nesse contexto, a 4ª Reunião teve a seguinte pauta:

- contextualização e apresentação inicial;
- apresentação dos consultores;
- apresentação sobre cooperação e colaboração federativa:
 - breve relato sobre o tema associativismo, consórcios e cooperação federativa – Fernando Luís Abrucio;
 - balizamentos para os estudos.
- agenda 2014 do GT;
- discussões e sugestões para os estudos;
- encaminhamentos.

Na reunião foram tomadas as seguintes decisões: a) a agenda de trabalho proposta para 2014 foi aprovada com a ressalva de que as datas seriam apenas referenciais; b) os materiais/resultados preliminares das consultorias deveriam ser enviados por e-mail para o acompanhamento e diálogo com o GT; c) a participação da Subchefia de Assuntos Federativos em atividade futura do GT deveria ser considerada; d) pautas e proposições da



ANPEd seriam enviadas oficialmente à SASE para que o tema da cooperação territorial/federativa fosse trabalhado nos encontros regionais da entidade em outubro.

Encontro com os Conselhos de Educação (UNCME e FNCE): recorte regional

O encontro foi realizado no dia 11 de março de 2014, na sala de reuniões da SASE, em Brasília, nos moldes da reunião com os Dirigentes de Educação ocorrida em novembro de 2013. O objetivo foi cumprir agenda pactuada no GT, fortalecendo o debate sobre cooperação territorial do ponto de vista dos conselhos de educação.

Além dos membros do GT e dos representantes dos conselhos de educação que compõem a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), participaram também os convidados e os especialistas que acompanhavam as reuniões.



5ª Reunião Ordinária do GT

A 5ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 08 de abril de 2014, na sala de reuniões da SASE e teve a seguinte pauta:

- oficina temática *Cooperação territorial e federativa no contexto do SNE*;
 - Expositora: Gilda Cardoso de Araújo – Universidade Federal do Espírito Santo (UFES);
 - Debatedor: Carlos Augusto Abicalil – Senado Federal.
- informes sobre o andamento do trabalho dos consultores.



6ª Reunião Ordinária do GT

A 6ª Reunião Ordinária do GT ocorreu em 10 de dezembro de 2014 na sala de reuniões da SASE/MEC e teve a seguinte pauta:

- abertura;
- aprovação de atas;

- acompanhamento dos estudos dos consultores contratados;
- encaminhamentos.

Além da atualização das informações e do acompanhamento dos resultados preliminares das pesquisas à época em andamento, a reunião foi importante para que a equipe técnica da SASE recebesse as primeiras orientações do GT a respeito da formatação do Relatório Final que seria posteriormente submetido ao Grupo.



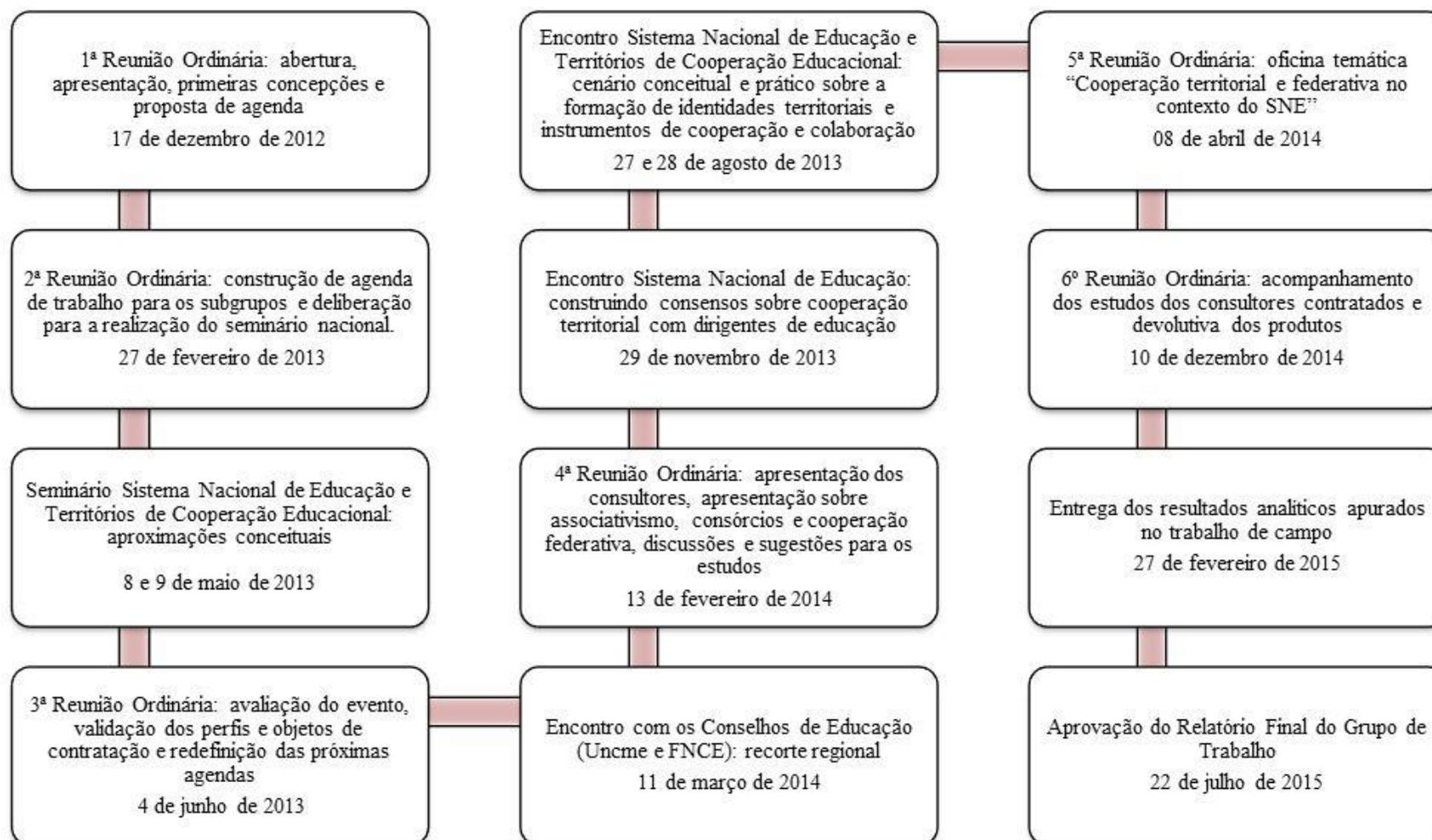
Uma apresentação esquemática, em forma de “linha do tempo” está expressa na Figura 1, a seguir.

4. Uma agenda participativa e um horizonte de produção

Desde o início das atividades realizadas pelo GT algumas marcações importantes já podiam ser extraídas a respeito dos temas da cooperação e colaboração nos territórios, do planejamento regional e da regulamentação da cooperação federativa. São elas:

- a. a terminologia “arranjo” é frágil e suscita controvérsias na sociedade, sendo fundamentais as ideias de cooperação e colaboração ao se tratar da relação entre os entes federativos;
- b. o foco central da implantação da “cooperação nos territórios” deve ser a garantia do direito à educação e o fortalecimento do poder público;
- c. a relação interfederativa deve se dar para além de uma relação somente intermunicipal;
- d. há necessidade de se discutir com precisão os conceitos de cooperação e colaboração nos territórios;
- e. a diversidade de experiências em curso no Brasil e a centralidade do conceito de território para a articulação federativa apontam para a incompatibilidade de adoção de um único modelo de relacionamento interfederativo. Portanto, estímulos, especialmente por parte da União, não podem se orientar apenas para um modelo determinado;

Figura 1. Linha do tempo: atividades do GT-ADE.



f. o reconhecimento de que a relação federativa pode ser complexa se aspectos como financiamento, prestação de contas, sustentabilidade e controle social forem considerados, o que exige cautela quanto aos tipos de associativismo mais informais e flexíveis;

g. um relacionamento duradouro exige distinção a respeito das responsabilidades e da natureza dos envolvidos na cooperação nos territórios (União, estado, Distrito Federal, municípios, sociedade civil etc.);

h. a ação do MEC deve considerar os regramentos nacionais e vinculantes próprios da regulamentação da cooperação federativa e dos marcos do SNE a ser instituído, especialmente a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, prevista no então PL 8.035/2010, hoje Lei do Plano Nacional de Educação;

i. o papel do CNE na produção de conteúdos relacionados ao tema e ao Regime de colaboração é fundamental, resguardada necessidade de instrumentos jurídicos fortes (Leis complementares, Leis ordinárias, decretos e outros regulamentos) a dar tratamento ao que é nacional e vinculante no bojo da regulamentação da cooperação federativa e da instituição do SNE.

PARTE II – OS ACÚMULOS CONCEITUAIS E O NECESSÁRIO TRABALHO DE PESQUISA

1. Acúmulo conceitual sobre cooperação nos territórios e colaboração entre os sistemas de ensino

O federalismo, como forma de organização do estado, tem forte significado para explicar as dinâmicas de funcionamento das políticas públicas, nas quais incide de formas muito distintas. Por essa razão, qualquer investigação sobre instrumentos, mecanismos e iniciativas de relacionamento interfederativo não pode se alhear aos impactos de tal modelo. Tal forma federativa de organização do Estado tem, portanto, repercussões fundamentais na discussão sobre a cooperação nos territórios.

CURY (2008), ao se debruçar sobre a discussão acerca do federalismo e a opção, na educação, por um federalismo cooperativo concretizado sob a denominação de Regime de Colaboração, demarca que a Constituição Federal fez uma escolha por um regime plural e descentralizado, com mecanismos de participação de inúmeros sujeitos políticos capazes de decidir. Assim, segundo o autor, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e, por isso mesmo, supõe a abertura de arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão. Tem-se, desse modo, um regime em que poderes e responsabilidades, em matéria educacional, são repartidos

entre níveis governamentais autônomos por meio de distinção de competências de alguma forma definidas em âmbito legal, constitucional e infraconstitucional.

Assim, a previsão de mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais é, como se depreende, um elemento central para a busca de melhores resultados nas políticas públicas educacionais em um contexto federativo. Em tal direção, ABRUCIO e RAMOS (2012) destaca uma diversidade de mecanismos como (1) os sistemas de políticas públicas, importantes para articular os entes federativos no exercício de suas competências em determinada área governamental; (2) os fóruns federativos, nos quais níveis de governo negociam mecanismos para dirimir conflitos e coordenar ações; (3) os mecanismos de indução dos níveis mais centralizados às instâncias descentralizadas, buscando auxiliar o poder local e/ou aumentar a cooperação entre eles; (4) o associativismo territorial, para resolver problemas da coletividade; (5) as associações horizontais entre níveis de governo em torno de um tema ou problema, constituindo um mecanismo de advocacia federativa. Estes mecanismos podem se apresentar de forma isolada ou combinada, segundo o autor. Ou seja, a cooperação e a coordenação federativas encontram inúmeros mecanismos de realização.

Federalismo em educação: cooperação, colaboração, coordenação e território

A Constituição Cidadã promulgada em 1988 reafirmou o Federalismo como a forma de organização do Estado Brasileiro. Como cláusula pétrea, em hipótese alguma se pode propor emenda constitucional ou qualquer outra iniciativa que contrarie o pacto federativo. Assim, a formação de uma república indissolúvel composta por três esferas de governo, a União, os Estados (o Distrito Federal) e os Municípios, cada um com sua autonomia administrativa, política e financeira e, principalmente, com repartição de competências na forma da lei, exige mecanismos eficazes de coordenação e cooperação.

Em tal contexto e em matéria educacional, Gilda Cardoso de Araujo (2010) demarca uma distinção entre cooperação e coordenação. Para a autora,

a cooperação 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. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente (2010, p.236).

[...] é preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do

Tratar do binômio cooperação-território não significa necessariamente tratar da afirmação de um espaço geográfico ou de um espaço político-administrativo delimitado, mas notadamente do potencial que tenha tal território para promover ações coordenadas, integradas, solidárias, segundo uma identidade legitimada pelos atores que se articulam. O território, assim, é o “lugar” (na perspectiva de Milton Santos) onde as regras comuns do SNE se farão concretas, reconhecendo novas marcas que orientam formas de organização além dos limites de territórios legalmente constituídos.

governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas.

Assim, depreende-se da análise da autora uma distinção fundamental entre coordenação e colaboração-cooperação. Distinção que se vê complementada também segundo o lugar constitucional dos dois últimos conceitos:

[...]do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias, e a todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas (ABICALIL, 2014, p.06).

Tais demarcações são fundamentais para melhor compreender em que contexto instrumentos de relacionamento interfederativo podem ser apropriados na área educacional. A decisão do GT, de promover um método dialógico no processo de produção de acúmulos sobre os arranjos e outras iniciativas de articulação territorial, contribuiu decisivamente para assentar conceitos na agenda instituinte do SNE e para definir as escolhas que são apontadas como orientações deste Relatório Final.

Neste contexto, os conceitos de território e cooperação passam pela busca de um ambiente favorável de integração entre atores sociais que possa favorecer dinâmicas coletivas para o desenvolvimento da política educacional. Esta concepção abarca as ações articuladas da União, dos Estados e dos Municípios, no exercício de suas competências comuns, no lugar onde vive o

cidadão a quem o direito deve ser garantido. Portanto, o trabalho articulado deve contribuir:

- a) na identificação de complementaridades e convergências, especialmente no planejamento pela via dos planos de educação, para fazer frente ao cumprimento das obrigações do poder público;
- b) na identificação de convergências, complementaridades e conflitos entre as intervenções federais e estaduais em um dado território;
- c) no mapeamento de projetos complementares dos entes pactuantes;
- d) na mitigação de sobreposições e na enfrentamento articulado de problemas comuns;
- e) na conformação de modelos cooperativos que envolvem a pactuação entre entes que se encontram, inclusive, em mais de uma unidade administrativa;
- f) no estímulo a uma maior presença do Estado, mitigando as reconhecidas lacunas de coordenação por tal ente federativo;
- g) na mobilização efetiva entre entes federativos em torno de iniciativas que necessitam de forte cooperação federativa para execução, como o cumprimento de metas de universalização da oferta educacional, por exemplo;
- h) na disseminação de experiências de articulação interfederativa e na implementação de ações para melhorar a capacidade de gestão dos governos locais.

Considerando as distintas conformações, desenhos jurídicos e estruturas administrativas das diferentes formas de associativismo territorial existentes no Brasil, percebe-se a necessidade de relacionar este tema com a efetiva regulamentação da cooperação federativa e com a agenda instituinte do SNE.

Ambos são dispositivos legais previstos no PNE aprovado em 2014, na Estratégia 20.9 e no Artigo 13 da Lei, respectivamente. O Artigo 7º, por sua vez, reforçou que os entes federativos atuarão em Regime de Colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do Plano, orientando para a criação de instâncias permanentes de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, também, instâncias bipartites em cada Estado. Tais instâncias serão fundamentais para orientar a cooperação nos territórios e ações regionalizadas que possam potencializar as iniciativas supletivas e redistributivas.

Portanto, a organização do processo de trabalho conjunto e articulado em torno de metas educacionais nacionais é o que deve especialmente definir a mobilização, a interação e a relação entre os entes federativos e seus sistemas de ensino nos diferentes territórios. Dessa forma, o estímulo a modelos cooperativos que envolvem a pactuação entre entes pode encontrar na construção de Planos Regionais de Educação

mecanismo para fortalecer tanto os próprios planos municipais de educação quanto as agendas comuns de trabalho que precisam ser desenvolvidas para fazer frente aos desafios locais estabelecidos em cada plano individual. É a possibilidade de criação de arenas de relacionamento interfederativo que pode contribuir para uma melhor articulação e eliminação de sobreposições, fundamentais para coordenar ações e políticas públicas nos territórios, dando concretude às metas do PNE.

2. Uma pesquisa nacional como referência para o GT: pressupostos e delineamento metodológico

Como já relatado anteriormente, o GT demandou um estudo sobre organizações territoriais e consórcios públicos, com o propósito de dar concretude aos produtos do GT e subsidiar tomadas de decisão relativas às ações colaborativas e cooperativas na política educacional. O Grupo demandou uma pesquisa nacional que pudesse:

- identificar bases de dados que mostrassem formas de organização territorial;
- identificar produções acadêmicas recentes;
- sistematizar os avanços conceituais sobre organizações territoriais no campo da educação, contextualizando-os no âmbito de uma concepção de SNE;
- sistematizar experiências sobre consórcios e ações colaborativas territoriais existentes no país, em especial no campo da educação;
- propor metodologia e realizar pesquisa de campo a partir de parâmetros de análise pré-definidos pelo GT.

A partir de seleção pública (Editais de Seleção, ANEXO IV), com apoio da UNESCO, o Prof. Fernando Abrucio coordenou um grupo de especialistas que acompanhou várias experiências em todo território nacional, com diversas formas organizacionais e abrangências. O trabalho dos pesquisadores foi iniciado no primeiro semestre de 2014 e concluído no início do ano de 2015. As concepções, o delineamento experimental e os principais resultados são descritos a seguir³. De forma especial, uma contribuição da SECADI (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão) também trouxe ao debate as questões relativas aos Territórios Etnoeducacionais Indígenas, cuja concepção exige ação integrada do poder público.

a) Bases gerais para a escolha dos casos de estudo

³ Resultados mais detalhados estão sistematizados no ANEXO V e a íntegra do Produto Final do consultor Fernando Abrucio está no ANEXO VI.

A criação de mecanismos de cooperação e colaboração entre distintos níveis de governo, e destes com atores sociais, não é recente. Justifica-se na necessidade de coordenação de ações e de políticas públicas em territórios para além de uma unidade administrativa e, portanto, passam a depender de instrumentos de cooperação e coordenação, que não são únicos.

Entre os pressupostos que podem ser destacados para que a cooperação nos territórios ocorra estão o respeito à integridade e autonomia dos entes federativos; a interdependência dos pactuantes; a diversidade de alternativas de cooperação; padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir relações intergovernamentais (ABRUCIO e RAMOS, 2012, com adaptações).

Ainda na década de 1960 há registro da criação de associações municipais nos três estados sulistas e de um banco regional, passando pela criação de regiões metropolitanas e consórcios na década de 1970 e, pelo reforço da atuação das entidades municipalistas e ainda pela criação de Comitês de Bacias na década de 1980.

Ao longo da década de 1990 observam-se as primeiras medidas em prol de um modelo mais entrelaçado de relações intergovernamentais com a Lei Orgânica da Saúde, de cunho descentralizador para o governo municipal, porém, já com previsão legal de cooperação intermunicipal. Isso permitiu um aumento significativo de consórcios de saúde pelo país.

Foi, efetivamente, no texto constitucional de 1988 que passos mais firmes foram realizados em direção a um paradigma mais cooperativo e entrelaçado de Federação, como no Artigo 23 e na proposta de Regime de Colaboração, presente somente na área educacional.

Como corolário disso e no bojo do projeto de reforma do Estado, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 19/98, que deu nova redação ao art. 241:

Art. 241. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

Em tal percurso histórico foi muito importante a criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (1990), que é a experiência mais ampla e influente de cooperação no Brasil, gerando um enorme debate político sobre novas formas de governança no

federalismo brasileiro (ABRUCIO & SOARES, 2001, com adaptações). Dessa forma, sinalizava-se a necessidade de se construir novos instrumentos para cooperação federativa no campo das políticas públicas. Esse processo ganha com a aprovação, em 2005, da nova Lei dos Consórcios Públicos. Esse instrumento vem sendo usado por um conjunto variado de políticas, inclusive sendo criados incentivos internos aos setores para que se distribuam preferencialmente recursos públicos aos governos municipais que se consorciarem, como é o caso da recente legislação da área de Resíduos Sólidos. LOSADA (2013) mostra que houve um grande crescimento recente dos Consórcios Públicos no Brasil, que passaram de cerca de 40 em 2005, para quatro vezes mais em 2013.

Hoje, portanto, os consórcios públicos já contam com uma lei de regulamentação específica (Lei nº 11.107/2005), que pacificou uma série de entendimentos sobre o seu funcionamento, ampliando a segurança jurídica e a capacidade de estabelecer parcerias e convênios. Hoje as áreas que mais têm se beneficiado dos consórcios são a saúde (mais antiga), o meio ambiente e os resíduos sólidos (mais recentemente).

Cabe frisar, no entanto, que o Consórcio Público não é o único instrumento. Ainda há, primeiramente, uma série de consórcios administrativos que não fizeram a passagem para o novo modelo – cerca de um quarto do total dos consórcios existentes, conforme LOSADA (2013). Existem também arranjos ou convênios e parcerias com o setor privado, que envolvem a articulação de diferentes esferas de governo, como é o caso dos Arranjos Produtivos Locais, que já contemplam mais de mil experiências no país. Podem ainda ser colocadas neste campo as formas de atuação desconcentrada na União ou dos estados, como os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, por exemplo. Outro destaque são os Comitês de Bacia, que podem ser federais ou estaduais, e que envolvem a participação dos níveis de governo e de atores sociais.

Do ponto de vista regional, há dois instrumentos mais institucionalizados. O primeiro são as RIDEs (Região Integrada de Desenvolvimento), que constroem redes de cooperação entre União, estados e municípios que estejam em um território que perpassa, no mínimo, dois estados – como é o caso do Polo Petrolina-Juazeiro. O segundo são as Regiões Metropolitanas, as quais desde a Constituição de 1988 são de competência estadual em termos de criação e regimento. Hoje há 67 RMs no país, com experiências bastante diversas, incluindo a criação de Parlamentos Metropolitanos, como o de Belo Horizonte (ABRUCIO & SANO, 2013).

Outro fenômeno importante é o das Associações Municipalistas ou de Estados. No caso dos governos estaduais, a forma mais comum de atuação é de Fórum setorial, existente hoje em quase todas as áreas, como são os casos do CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração) e o CONSED (Conselho Nacional

de Secretários de Educação). Em relação ao associativismo local, há entidades nacionais – como a Confederação Nacional de Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos – e diversas associações estaduais, cujo número total não é conhecido e envolve dezenas de organizações.

Por fim, no campo da Educação, além da existência de Consórcios administrativos (há pelo menos duas décadas) e da criação recente de Consórcios Públicos Multifinalitários com uma parte dedicada à área educacional, existem também os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), regulamentados pela Resolução nº 1/2012 do Conselho Nacional de Educação.

A Educação e a cooperação nos territórios: características gerais

A Constituição de 1988, ao definir a possibilidade de coexistência de diferentes redes para um mesmo nível de ensino e a necessária adoção de um Regime de Colaboração (Artigo 211), já colocou como condição *sine qua non* a cooperação federativa. O Regime de Colaboração, conforme ABRUCIO (2012) deve dar resposta a três problemas centrais da política educacional:

- a) garantir que nenhuma esfera de governo se sobreponha a outra, mantendo a autonomia e a solidariedade entre os entes federativos. Este ponto é fundamental porque a tradição do federalismo brasileiro é bastante centralizadora, de modo que a União e os estados muitas vezes criam uma relação de dependência ou comando direto sobre os municípios. A construção da autonomia municipal é fundamental para gerar um modelo colaborativo positivo em uma Federação;
- b) a desigualdade é a maior marca do federalismo brasileiro, tanto no plano das Regiões como na comparação entre os municípios. Diante deste legado, a Constituição de 1998 colocou como principal meta do país a busca da universalização e da equidade, em particular nos serviços públicos da área social. Na Educação, o fenômeno da desigualdade se expressa em dois aspectos: na capacidade de gerenciar a política e na equação insumos/resultados educacionais. Com a descentralização impulsionada pela nova ordem democrática, ficou patente que a maioria dos municípios, e mesmo alguns estados menos desenvolvidos, precisam de ajuda para atingir as metas educacionais. Aqui entra o Regime de Colaboração, envolvendo uma ação indutiva e suplementar da União e dos estados;
- c) a Educação Básica é constituída, em grande medida, por uma duplicidade de redes, convivendo, em um mesmo território, escolas municipais e estaduais. No caso do Ensino Médio é possível ainda ter instituições federais, que vêm crescendo por conta da expansão das escolas técnicas.

Em razão desta configuração, é preciso coordenar a atuação dos governos para evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similares.

Os instrumentos mais específicos da política educacional no que tange às ações associativas que concretizam a colaboração são:

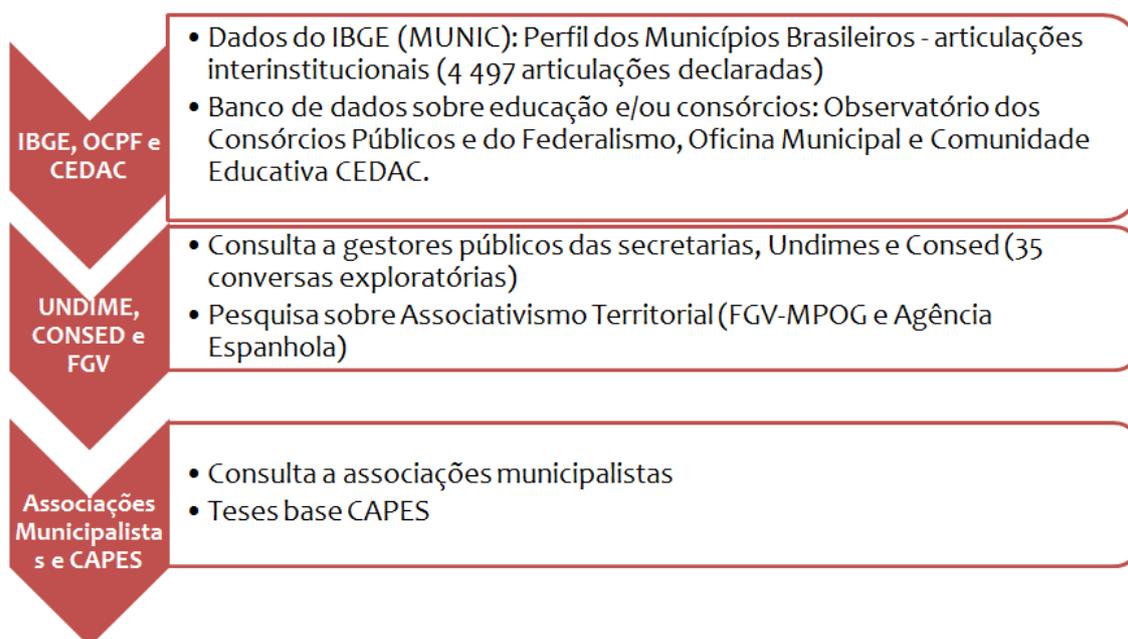
- Consórcios Públicos, Associativismo Público e Pessoa Jurídica de Direito Privado, inclusive com a participação de organizações da sociedade e empresas: com tratamento dado na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007;
- Arranjo de Desenvolvimento da Educação: com tratamento dado no Parecer CEB/CNE nº 09/2011; na Resolução CEB/CNE nº 01/2012; e na Lei nº 13.005/2014, art. 7º, §7º;
- Colaboração técnica e financeira para equalização de condições: com tratamento dado na Lei nº 9.394/1996, art. 10, incisos I a III; na Lei nº 13.005/2014, art. 7º, §2º;
- Fóruns Federativos no âmbito da União e dos Estados: com tratamento dado na Lei nº 13.005/2014, art. 7º, §§ 2º e 5º; na Lei nº 11.494/2007, art. 12;
- Territórios Etnoeducacionais: com tratamento dado no Decreto nº 6.861/2009 e na Lei nº 13.005/2014, art. 7º, §4º;
- Planejamento articulado para consonância dos Planos de educação: art. 8º caput e § 1º. O Governo Federal, os estados e os municípios possuem mecanismos institucionais para impulsionar a cooperação pela via da elaboração dos planos de educação;
- Governos estaduais e formas de parceria direta e constante com as municipalidades – leis específicas como as dos estados do Acre, o Ceará e Mato Grosso.

b) Bases de dados utilizadas, métodos e casos estudados

Referenciais bibliográficos, estudos prévios e produções acadêmicas recentes foram utilizados para configurar um quadro com trabalhos, textos e artigos que ajudaram a definir os casos estudados.

Foram consultadas organizações que vêm trabalhando com o tema da cooperação nos territórios, entre elas a Comunidade Educativa CEDAC (que tem assessorado e apoiado experiência de Arranjos de Desenvolvimento da Educação) e o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (que vem contribuindo para a mobilização e divulgação do tema). A consulta se estendeu aos órgãos de representação dos municípios, como associações estaduais de municípios, Frente Nacional dos Prefeitos

(FNP), que através do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (CPF) organiza um banco de dados com experiências de consórcios públicos em todo Brasil. As secretarias estaduais de educação, os fóruns estaduais de educação e as seccionais estaduais da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) também foram consultados, na forma do quadro síntese abaixo.



Assim, a pesquisa nacional considerou cinco critérios de análise para a escolha dos casos a serem estudados com foco na política educacional:

- escolher experiências que dessem conta da diversidade regional do país, de modo que foram estudados casos nas cinco Regiões do país, envolvendo áreas mais carentes de recursos (financeiros, humanos e institucionais) e outras com melhores condições, embora em todos houvesse problemas de assimetria e fragilidades gerenciais, pois são estes pontos que levam, em grande medida, à busca pela cooperação intermunicipal. Partiu-se do suposto de que o objeto por excelência da colaboração passa por territórios nos quais se constrói, em termos sociopolíticos, uma dinâmica comum de atuação;
- a necessidade de dar conta de diferentes tipos de associativismo. O pressuposto da pesquisa, ancorada em pesquisa bibliográfica prévia e em trabalhos próprios anteriores de investigação (ABRUCIO & SANO, 2013), é de que há um cardápio de possibilidades de cooperação no plano territorial, de modo que é fundamental observar como funcionam estes diversos modelos e analisar seus resultados;

- a complexidade dos casos escolhidos. Foram escolhidos casos com maior grau de institucionalização e outros mais recentes e com governança pouco desenvolvida. Nesta mesma linha também se buscou equilibrar, na medida do possível, experiências com maior grau de colaboração e sucesso nesta empreitada com outras com menor nível de cooperação, quando não claramente instáveis ou fracassadas;
- escolher tanto casos vinculados a outras políticas públicas como, e principalmente, os da área educacional. Esta comparação é muito importante para, primeiro, descobrir o que se pode, em alguma medida, utilizar como aprendizado (positivo e negativo) de outros setores. Além disso, o contraste favorece compreender melhor a atual situação das experiências na Educação, uma vez que o método comparativo se baseia fortemente na ideia do “espelho”.
- selecionar casos relevantes e que pudessem servir como protótipo comparativo. No caso da Educação, podem ser citadas aqui as experiências da ADE da Chapada, da ADE do Noroeste Paulista, relacionado à atuação seminal em Votuporanga, o Sistema Único de Educação do Mato Grosso – pioneiro em propor uma nova forma de articulação entre estado e municípios – e o Território de Cooperação no Xingu, com forte atuação da SASE. Também podem ser citadas as experiências do Sul do país, lugar em que o associativismo municipal tem gerado ações na Educação, como no caso da AMOP (Associação Municipalista do Oeste do Paraná), com atuação em política educacional intermunicipal desde a década de 1970.

Nos casos das outras políticas, o critério de relevância e comparabilidade levou a selecionar experiências conhecidas no campo dos pesquisadores de cooperação federativa, concentrando-se em lugares marcados por fragilidades municipais – de escala, recursos e gerenciais – e com algum grau de desigualdade entre os participantes, de modo a poder ser comparável com as experiências na Educação.

Foram escolhidos 09 casos de estudo em diversas políticas públicas e 15 casos vinculados a formas de associativismo territorial na Educação:

Política Educacional

Região Norte

1. Arranjo Pará I, envolvendo os municípios de Água Azul do Norte, Ourilândia do Norte, São Felix do Xingu e Tucumã.
2. Arranjo Pará II, envolvendo os municípios de Bom Jesus do Tocantins, Canãa dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá e Parauapebas.

3. Arranjo do Xingu, envolvendo os municípios de Vitória do Xingu, Altamira, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Anapu, Gurupá, Pacajá, Medicilândia, Placas, Uruará e Porto de Moz.

Região Centro-Oeste

1. Conferência Intermunicipal de Educação do Mato Grosso do Sul, que recebe apoio do Fórum Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul e que tem gerado cooperações interessantes entre os municípios envolvidos.
2. Consórcio Goiás de Educação Profissional criado pelo governo do Estado de Goiás. Ele seria responsável pela definição da política integrada de Educação Profissional e pelo estabelecimento de vínculos e parcerias efetivas com os programas e projetos da área.
3. O Sistema Único da Educação Básica (SUDEB), no Mato Grosso, único estado brasileiro em que a Constituição estadual criou um sistema único e (teoricamente) integrado entre governo estadual e municípios.

Região Nordeste

1. ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (MA), envolvendo os municípios de Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bacabeira, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Monção, Pindaré Mirim, Santa Inês, Santa Rita, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim. O IDH da região, formado por municípios da mesorregião Oeste e Norte, está localizado na faixa mais inferior (0,5191 a 0,5898) e seu Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) também possui o pior indicador (0,616 a 0,6828).
2. ADE de Sergipe (SE), envolvendo os municípios de Barra dos Coqueiros, Capela, Japaratuba, Maruim e Rosário do Catete. O IDH se situa na segunda faixa mais baixa (0,5898 a 0,6298) e o IDF na terceira faixa mais baixa (0,7081 a 0,7554).
3. ADE da Chapada (BA), envolvendo os municípios de América Dourada, Andaraí, Aramari, Boa Vista do Tupim, Boninal, Cafarnaum, Ibitiara, Iraquara, Irecê, Itaetê, Lençóis, Marcionílio Souza, Novo Horizonte, Piatã, Seabra, Souto Soares, Tapiramutá, Utinga e Wagner. Compreende municípios com IDH na faixa mais baixa e IDF na segunda faixa mais baixa.

Região Sudeste

1. ADE do Noroeste paulista, envolvendo 50 municípios e com parceria com outros níveis de governo, ONGs e iniciativa privada.
2. ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto, envolvendo 11 municípios, além de ONGs e iniciativa privada.

3. Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa), envolvendo 17 municípios.

Região Sul

1. Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (SC), que envolve 28 municípios com uma população total de cerca de 270 mil habitantes.
2. A ação no campo educacional da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP), constituída por representantes de 52 municípios localizados na Mesorregião do Oeste Paranaense, com uma população de cerca de 1,3 milhão de habitantes.

Outras Políticas Públicas

1. Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), cuja finalidade é a cooperação para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, com a participação de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/Argentina).
2. Consórcio de Informática na Gestão Municipal (CIGA), cuja finalidade é desenvolver e ofertar sistemas de tecnologia da informação e comunicação para os 167 municípios consorciados.
3. Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA), que na origem tratava apenas da questão da Saúde e hoje é multifuncional, envolvendo 36 municípios gaúchos.
4. Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM), cuja finalidade é planejar e gerir de forma cooperada o Sistema de Transporte Público assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços, cujos participantes são o governo estadual e todos os municípios da Região Metropolitana.
5. Consórcio Intermunicipal Três Rios (CIT), cujo objetivo é constituir cooperação para aquisição e manutenção de máquinas que são utilizadas na conservação de estradas rurais e demais vias não pavimentadas de suas cidades, envolvendo os municípios de Paraibuna, Salesópolis, Jambeiro, Santa Branca, Biritiba-Mirim e Igaratá.
6. Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juquerí (Cimbaju), cujo intuito é planejar, adotar e executar programas de promoção do desenvolvimento, destinando especial zelo para a preservação do ecossistema da região, composta por municípios bem pobres da Região Metropolitana de São Paulo, que são Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Mairiporã e Cajamar.
7. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra), criado para incrementar a produção da agricultura familiar no interior do Estado do

- Maranhão e abastecer São Luís. Seus associados são oito (8) municípios do estado do Maranhão, totalizando aproximadamente 1,26 milhão de habitantes.
8. Consórcio de Saúde do Médio Sapucaí (Cisamesp), que realiza consultas e exames de média complexidade e transporte seguro e gratuito para todos os usuários dos consorciados, que são 31 municípios da microrregião do Médio Sapucaí (MG), totalizando aproximadamente 520 mil habitantes.
 9. Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (Consimares), cujo objetivo é fazer a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, produzindo diretrizes, normas e arranjos administrativos, com ênfase na inclusão socioeconômica e ambiental dos catadores de materiais recicláveis de oito (8) municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP), totalizando aproximadamente 1 milhão de habitantes.

Os casos de estudo escolhidos estão descritos com maior detalhe no Quadro 1.

Para estudar tais casos, o roteiro de trabalho continha as seguintes perguntas orientadoras:

- a) De que maneira se instituem e se institucionalizam formas de colaboração territorial?
- b) Quais instrumentos de pactuação e cooperação são adotados, tanto horizontalmente (intermunicipal) como verticalmente, e na combinação entre estes eixos?
- c) Quais são as condições institucionais e de contexto que podem favorecer o êxito de um território de cooperação, particularmente na Educação?
- d) Em que medida o espaço do território – suas características institucionais, culturais, sociais e econômicas – interfere na escolha pela implantação de um pacto de cooperação federativa?
- e) Quais são as principais dificuldades, desafios e aprendizados que podem ser observados nas experiências de associativismo territorial, em especial no campo educacional?
- f) Como os modelos de associativismo territorial podem promover melhorias na oferta de serviços públicos, levando-se em conta também a desigualdade de condições entre os pactuantes?
- g) Quais os fatores decisivos para o êxito, a permanência ou a extinção dos modelos de associativismo territorial, com ênfase para os casos em Educação?
- h) Como as experiências de cooperação federativa nas outras políticas públicas podem ajudar a melhorar as formas cooperativas na Educação, incluindo os arranjos horizontais, verticais e mistos? Quais modelos institucionais de associativismo territorial podem ser usados como paradigma para o campo educacional, levadas em conta suas especificidades?

Quadro 1 – Casos de Estudo.

| REGIÃO | | UF | Tipo de cooperação/colaboração | DENOMINAÇÃO | ESCOPO |
|--------|-----------------|---------|--|---|--|
| 1 | Sul - Argentina | PR e SC | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) | Cooperação para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira em quatro municípios |
| 2 | Sul | SC | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio de Informática na Gestão Municipal (CIGA) | Desenvolver e ofertar sistemas de tecnologia da informação e comunicação para os 167 municípios consorciados. |
| 3 | Sul | RS | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA) | Na sua constituição tinha foco nas questões de saúde. A partir de maio de 2009, o CISA passou a ser um Consórcio multifuncional, abrangendo, além da saúde, o meio ambiente, infraestrutura, entre outros, envolvendo 36 municípios gaúchos. |
| 4 | Nordeste | PE | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) | Planejar e gerir de forma cooperada o Sistema de Transporte Público assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços, abrange 14 municípios. |
| 5 | Sudeste | SP | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal Três Rios (CIT) | Cooperação para aquisição e manutenção de máquinas que são utilizadas na conservação de estradas rurais e demais vias não-pavimentadas de suas cidades, apoio as atividades agrícolas e infraestrutura urbana, abrange seis municípios. |
| 6 | Sudeste | SP | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juquerí (Cimbaju): | Planejar, adotar e executar programas de promoção do desenvolvimento no território dos Municípios consorciados, destinando especial zelo para a preservação do ecossistema da região. |
| 7 | Nordeste | MA | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra): | Incrementar a produção da agricultura familiar no interior do Estado do Maranhão e abastecer São Luís, abrangendo oito municípios |

| | | | | | |
|----|--------------|----|--|---|--|
| 8 | Sudeste | MG | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio de Saúde do Médio Sapucaí (Cisamesp): | Consultas e exames de média complexidade e transporte seguro e gratuito para todos os usuários dos municípios consorciados em 31 municípios. |
| 9 | Sudeste | SP | Cooperação federativa em outras políticas públicas | Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (Consimares) | Gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, produzindo diretrizes, normas e arranjos administrativos com ênfase na inclusão socioeconômica e ambiental dos catadores de materiais recicláveis, em oito municípios. |
| 10 | Norte | PA | Colaboração na educação | Arranjo Pará I | Intercâmbio, formações e tentativas de planejamento articulado em 4 municípios em função dos impactos gerados pela construção e funcionamento da Estrada de Ferro Carajás, com a interveniência da Fundação Vale e CEDAC. |
| 11 | Norte | PA | Colaboração na educação | Arranjo Pará II | Resolução conjunta de problemas a partir da socialização desses, das soluções encontradas e das suas experiências. O que foi traduzido nas escutas como “se arranjar” e “arranjar ideias”, em seis municípios, em função dos impactos sociais gerados pela construção e operação da Estrada de Ferro Carajás, com a interveniência da Fundação Vale e CEDAC. |
| 12 | Norte | PA | Colaboração na educação | Território do Xingu | iniciado com o Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, mas com atividades efetivas a partir de 2012, em 11 municípios, como realização de formações e assessoria e discussão de problemas comuns relacionados aos municípios. |
| 13 | Centro-Oeste | MS | Colaboração na educação | Conferência Intermunicipal de Educação do Mato Grosso do Sul | Estratégia de articulação territorial, voltada à ampliar as ações e tornar mais forte a participação social na política educacional do Estado de Mato Grosso do Sul |

| | | | | | |
|----|--------------|----|-------------------------|--|--|
| 14 | Centro-Oeste | GO | Colaboração na educação | Consórcio Goiás de Educação Profissional | Definição da política integrada de Educação Profissional e pelo estabelecimento de vínculos e parcerias efetivas com os programas e projetos da área, no âmbito da Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998 que trata do sistema educativo do Estado. |
| 15 | Centro Oeste | MT | Cooperação na educação | Sistema Único da Educação Básica (SUDEB) | Por Lei Complementar nº 49 se constituiu uma tentativa formal de se construir mecanismos e institucionalidade que dessem maior materialidade às ações de articulação entre estado e municípios. |
| 16 | Nordeste | MA | Colaboração na educação | ADE da Estrada de Ferro dos Carajás | Experiência de trabalho coletivo na região centrada na necessidade de organizar as Secretarias de Educação pela via de formações em 20 municípios, com a interveniência da Fundação Vale e CEDAC. Substituído pelo Consórcio dos Municípios (23 no total) da Estrada de Ferro Carajás no Maranhão. |
| 17 | Nordeste | SE | Colaboração na educação | ADE de Sergipe | Experiência de trabalho coletivo na região, em 05 municípios para definir focos comuns de trabalho, com a interveniência da Fundação Vale e CEDAC. |
| 18 | Nordeste | BA | Colaboração na educação | ADE da Chapada (BA) | Teve início com os territórios colaborativos de educação, de forma pioneira no Brasil, em 1996, com o mote de que a educação é responsabilidade de todos para além dos limites das Prefeituras, em 19 municípios. |
| 19 | Sudeste | SP | Colaboração na educação | ADE do Noroeste paulista | Constituído para desenvolver soluções em grupo, trocar experiências sobre questões educacionais e fomentar a cooperação entre os municípios do Noroeste Paulista, envolvendo 50 municípios. |

| | | | | | |
|----|---------|----|-------------------------|--|---|
| 20 | Sudeste | SP | Colaboração na educação | ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto | Constituído a partir de uma iniciativa da Comunidade Educativa CEDAC e do Banco Santander por meio do Programa Saber. O Programa Saber foi criado com o objetivo de promover a formação continuada das redes de ensino da região de São José do Rio Preto com foco nos anos finais do ensino fundamental. Abrange 10 municípios. |
| 21 | Sudeste | SP | Cooperação na educação | Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema | Existente desde 1999, iniciou ações na área de educação por meio de programa de formação de gestores buscava identificar os problemas comuns dos municípios e adequar a formação conforme a necessidade e as dificuldades enfrentadas, envolvendo 17 municípios |
| 22 | Sul | SC | Cooperação na educação | Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (SC) | Assessora os municípios nas orientações técnico-pedagógicas, sensibiliza os prefeitos e secretários de educação para importância do trabalho de capacitação e disponibiliza informações educacionais tendo em vista a possibilidade de utilização dos dados para construir um referencial de qualidade na educação, em 28 municípios. |
| 23 | Sul | RS | Colaboração na educação | Regime de colaboração do Rio Grande do Sul | Estimulada os programas e ações que são realizados entre Estado e município e a institucionalização de fóruns federativos com a participação dos entes federados e da sociedade civil. |
| 24 | Sul | PR | Colaboração na educação | A ação no campo educacional da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP) | Desenvolvimento de atividades conjuntas, como formação continuada para os quadros da educação, colaboração na oferta de transporte escolar e articulação dos currículos escolares na Macrorregião, em 50 municípios. |

i) De que forma a lição destas experiências de associativismo territorial podem ajudar a induzir novos pactos de cooperação federativa, particularmente em regiões com alta vulnerabilidade educacional? Como a União pode, em parceria com estados e municípios, atuar neste processo indutivo à cooperação para reduzir as disparidades no acesso e produção de boas políticas educacionais para todos os municípios, sobretudo para aqueles em piores condições de desempenho e equidade?

j) Os estudos realizados podem ajudar a produzir hipóteses acerca das razões relacionadas à quase inexistência de pactos de cooperação federativa nas áreas com maior vulnerabilidade educacional? Como outras políticas públicas lidam com o tema da desigualdade intermunicipal e no acesso das sociedades locais a bons e equitativos serviços públicos?

k) De que maneira a pesquisa como um todo pode ajudar na reflexão em torno da maior efetividade do Regime de Colaboração no Brasil?

Com o intuito de operacionalizar estas questões orientadoras da pesquisa, foram selecionadas as variáveis analíticas descritas no Quadro 2.

As perguntas e as variáveis orientadoras da pesquisa guiaram as entrevistas feitas com os atores locais. A visita de campo incluiu não só as enquetes, mas também uma análise prévia de documentos ou textos sobre o caso, além de observação. O trabalho qualitativo da pesquisa dependeu, ainda, de ouvir a diversidade dos indivíduos e grupos participantes das experiências, buscando, ao mesmo tempo, captar e questionar as visões reinantes. Ao final de cada estudo de caso, produziu-se um documento resumo das experiências.

O Quadro 2 descreve as variáveis orientadoras da pesquisa de campo (critérios, descritores e fontes de dados).

Quadro 2: Variáveis orientadoras da pesquisa de campo

| Critérios | Descritores | Fonte |
|--|---|---|
| Contexto Regional, Formação, Sentido da Cooperação (conteúdo) e Trajetória | <ul style="list-style-type: none"> - Contexto da implementação do consórcio; - Especificidades do território (condicionantes, consensos pré-existentes, tensões, outras iniciativas); - Processo de construção de consensos; - Etapas e processos de formação e institucionalização; - Área territorial; - Tipo de consórcio (singular ou multifinalitário); - Política (s) pública que atende; - Extinção de experiências (<i>se for o caso</i>); - Principais fatos da trajetória da experiência - Desigualdade socioeconômica e/ou institucional prévia. | <p>Documentos Entrevistas Observação Literatura</p> |
| Desenho institucional e modelo de governança | <ul style="list-style-type: none"> - Natureza jurídica; - Estatuto interno; - Atores que compõem o consórcio e seu comportamento; - Institucionalização administrativa – modelo organizacional, equipe gestora e equipe técnica (funcionários, seleção/quadro, salários, capacitação, estabilidade funcional), - Processo decisório e distribuição de competências. - Diferenças socioeconômicas, de poder e de capacidade institucional entre os participantes. | <p>Documentos Entrevistas Observação</p> |
| Liderança | <ul style="list-style-type: none"> - Papel da liderança; - Formas do exercício da liderança; - Grau de dependência da liderança; - Mecanismos formais e informais de coordenação. | <p>Entrevistas Observação</p> |
| Mecanismos de Financiamento | <ul style="list-style-type: none"> - Sustentabilidade; - Fontes de financiamento; - Formas de indução (se houve/há, dos outros entes federados); - Grau de autonomia em relação aos demais níveis de governo. - Distribuição entre os participantes e combate às desigualdades prévias | <p>Documentos Entrevistas Observação</p> |

| | | |
|--|--|---|
| Relações Intergovernamentais e com a sociedade | <ul style="list-style-type: none"> - Formas de interação/cooperação horizontal e vertical – neste caso, entre municípios, estados e União; - Relações entre os governos e organizações da sociedade civil e outros atores (empresas, sindicatos, instituições de pesquisa...); - Articulação política entre os poderes e atores; - Forma de tomada de decisão intergovernamental e extragovernamental (relação Estado e sociedade). - Soluções para as desigualdades prévias. | Documentos Entrevistas Observação |
| Mecanismos de participação e controle | <ul style="list-style-type: none"> - Transparência e prestação de contas; - Mecanismos de controle institucional e social; - Participação: mecanismos de fomento à cooperação e consorciamento; - Marcas aparentes do capital social do território do consórcio; - Mecanismos de comunicação dos planos, ações e resultados para o cidadão. | Documentos Entrevistas Observação |

Fonte: ABRUCIO e RAMOS, 2014.

PARTE III – OS PRODUTOS DO GT

Com base nos acúmulos conceituais coletivamente construídos, enriquecidos pelas informações e análises resultantes da extensa pesquisa realizada, os oito produtos previstos na portaria de criação do GT foram concretizados. Em última análise, tais produtos, sistematizados, resultaram nas recomendações do GT, descritas como último tópico deste Relatório Final.

PRODUTO 1: Experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes já implantadas ou em implantação no Brasil.

São variados os motivos que levariam a formas colaborativas ou cooperativas no federalismo brasileiro. De acordo com a análise dos casos e com a literatura de referência, pode-se elencar os seguintes motivadores:

a) uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada. Normalmente esse fenômeno é construído ao longo do tempo e/ou por um fato muito marcante que crie laços comuns, e tal identidade regional pode ser mais realçada caso haja forte capital social inscrito nas instituições locais. Esse é o caso do Oeste do Paraná e Santa Catarina, como ficou bem claro nos casos do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (SC) e da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP). O problema é que um capital social prévio em torno da identidade regional é exceção, e não regra, nos municípios da heterogênea Federação brasileira. Atuar para criar esse ambiente sociocultural cooperativo é fundamental, mas demanda tempo;

b) referências políticas importantes para as políticas regionais, na forma de indivíduos e/ou organizações e os municípios-líderes, que sejam capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais. Foi o caso do trabalho do prefeito Celso Daniel, de Santo André, na criação do Consórcio do Grande ABC. Nas experiências investigadas, também poderia ser colocado neste perfil empreendedor a liderança de Cybele Amado e de sua organização, o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP). Contudo, vale ressaltar que também aqui os casos são exceções, e não regra, pois a criação de “lideranças” depende do contexto social e político específico em que atuam;

c) problemas coletivos que atingem vários municípios, de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado. A área de Recursos Hídricos encaixa-se mais nesta definição. Dos casos estudados, os Territórios de Cooperação do Pará ficam mais próximos desta situação, em função do forte impacto das grandes obras, de forma mais marcante na região de Belo Monte. Isso se

dá pelo lado positivo — vindo dos recursos que as empresas têm de repassar aos municípios por conta do impacto socioambiental causado —, e também pelo lado negativo, porque tais cidades mudaram significativamente sua estrutura com os empreendimentos, especialmente por conta da vinda de um grande número de pessoas, trazendo, muitas vezes, suas famílias e filhos em busca de serviços públicos. Em um contexto como este, os municípios do Território de Cooperação do Xingu precisavam rapidamente construir escolas e organizar melhor sua gestão. Mais uma vez, destaca-se que esta realidade não é a mais corriqueira no universo de municipalidades do país;

d) a lógica das políticas públicas, que pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido. Esse é o caso da área de Resíduos Sólidos⁴, na qual a legislação definiu que o governo federal só repassa recursos a municípios que atuarem sob regime de Consórcio Público. Isso apareceu em um dos casos estudados, o Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos (CONSIMARES). Na área de Saúde, embora não exista um incentivo institucional explícito, os valores da comunidade epistêmica — a coalizão sanitária — em prol do consorciamento tem um grande impacto, uma vez que muitos secretários estaduais e municipais, muitos deles médicos, apostam nessa via cooperativa, resultando na criação de consórcios, como foram as experiências pesquisadas do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA) e Consórcio de Saúde do Médio Sapucaí (CISAMESP). Em Educação não há, ainda, incentivos claros advindos da lógica da política, mas o desenho cooperativo do Sistema Único da Educação Básica (SUDEB), no Estado de Mato Grosso, pressionado pelos atores educacionais do estado, e o apoio da SASE no Território do Xingu, com o seu papel articulador e de apoio à feitura dos Planos Municipais de Educação, chegam perto desse modelo, apesar de isso ocorrer de uma forma ainda bem mais tênue no que em outras políticas. A agenda de regulamentação da cooperação federativa e de instituição de um SNE pode apontar em tal direção;

e) o apoio e indução do governo estadual e/ou federal, que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios e afins, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos. Os dois casos citados acima, em Mato Grosso e no Pará, ficaram mais próximos dessa causalidade, mas o que ficou evidente na pesquisa em relação à Educação foi, na grande maioria dos demais casos, a falta de apoio dos

⁴Convém ressaltar a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF), para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, em qualquer de suas formas, e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Tal lei se aproxima, em escopo, aquele exigida na estratégia 20.9 do PNE. Convém observar na lei supra especialmente o art. 4º.

governos estaduais, de um lado, e a ação ainda muito fragmentada e sem uma clareza sistêmica dos objetivos por parte da União, de outro. No final das contas, as experiências educacionais estudadas revelam que os municípios, na maioria das vezes, ainda não recebem os incentivos adequados dos outros entes federativos, além de não terem no plano intergovernamental a segurança necessária para aderir mais firmemente a formas cooperativas;

f) a existência de marcos legais que torne mais atrativa e estável a colaboração, incentivando os atores a buscar formas de consorciamento. A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos teve, em certa medida, esse efeito em vários casos no país, e sempre que possível a legislação tem de favorecer a construção, estabilidade e o bom desempenho das articulações federativas. Os incentivos legais são importantes e podem ajudar na mobilização pela cooperação, mas o sucesso de um modelo institucional como o de Consórcios Públicos tem mais chances de dar certo quando três coisas, sozinhas ou interligadas ocorrem: alguma vinculação a recursos ou obrigações das políticas públicas, como mostrou o caso do Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos; uma trajetória prévia em que já haja identidade regional e/ou experiência bem sucedida em políticas, como o caso do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (SC); ou então se há apoio e indução ativos da União ou, como no caso da área de Saúde em Minas Gerais, do governo estadual. Sem um incentivo externo, no seio da política ou uma ação intergovernamental, um empreendedor de política regional ou uma história anterior de identidade e/ou cooperação regionalizada, a parceria entre municípios tende a ser marcada mais pela desconfiança, pela busca de resultados mais imediatos, pela competição eleitoral e pela descontinuidade de políticas públicas;

g) as organizações de *advocacy*⁵ intergovernamental, como as Associações de Municípios ou Conselhos de secretários de políticas públicas — como a UNDIME na Educação —, que atuam em prol da cooperação intermunicipal. Na pesquisa foram encontrados casos com esse perfil, como Consórcio de Informática na Gestão Municipal (CIGA), criado pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), e a articulação educacional realizada pela Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP). Não há muitos casos como este no Brasil, contudo, existe uma grande potencialidade, uma vez que o número de associações municipalistas ou conselhos de secretários subnacionais em diversas áreas é bastante grande no país. Tais organizações têm a vantagem prévia de poder serem vistas como um representante confiável, que pode defender os governos locais frente aos outros entes e, ainda, ser

⁵ *advocacy*

1 *advocacia, advocatura*. 2 *proteção, defesa, amparo*. in *advocacy of em defesa de*. (Michaelis, Dicionário de Inglês Online - <http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/definicao/ingles-portuques/advocacy%20423466.html>, acesso 09 nov.2015)

um árbitro na relação dos municípios entre si. Entretanto, nem o governo federal nem os estaduais têm tradição de atuar junto ao associativismo de *advocacy* intergovernamental para produzir políticas ou ações articuladas, em particular no plano intermunicipal. Seria preciso dar maior importância a tais organizações no desenho federativo. No caso da Educação, dada a fragilidade da maioria das municipalidades, as associações municipais e a UNDIME poderiam ser peças-chave para favorecer uma perspectiva mais regionalizada da política educacional;

h) a atuação de atores não governamentais, que provocam, estimulam ou mesmo lideram formas de colaboração. Este fenômeno tem crescido no país, uma vez que ONGs, Fundações Empresariais, movimentos sociais, universidades, organismos internacionais e empresas têm atuado cada vez mais em políticas públicas. Tais iniciativas visam melhorar a capacidade de gestão e implementação de programas pelos governos locais, bem como podem aumentar a legitimidade de suas ações perante a população.

O estudo revelou também uma multiplicidade de possibilidades de cooperação nos territórios, cujo quadro geral, empiricamente, resultou na seguinte catalogação:

- a) três casos de Consórcios Públicos Multifinalitários;
- b) cinco casos de Consórcios Públicos concentrados em uma política pública;
- c) um Território de Cooperação, em uma parceria que envolve, além dos municípios, a União. Embora o governo estadual estivesse formalmente no pacto, a pesquisa empírica constatou que, na prática, isso não se realiza, ao contrário, há um grande conflito entre as municipalidades e o governo estadual;
- d) sete Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), sendo que cinco deles foram montados a partir da aliança entre os municípios e entidades sociais ou empresas, e em dois deles há uma aliança mais ampla, com participação também do governo estadual (principalmente na ADE de Sergipe), com algum apoio do Governo Federal, e no caso da Chapada Diamantina, com forte mobilização social e dos profissionais da Educação;
- e) uma Associação de Municípios, a AMOP, no Oeste do Paraná;
- f) uma ação articulada entre o governo estadual e os municípios, com mais protagonismo em termos de coordenação do primeiro – é o caso do SUDEB, no Mato Grosso;
- g) a atuação de um Fórum Estadual de Educação, com atores governamentais e não governamentais, que produziu o mecanismo da Conferência Intermunicipal de Educação como institucionalidade voltada à colaboração, no Mato Grosso do Sul.

Desse mapa geral pode-se concluir, em primeiro lugar, que no caso dos Consórcios, os de tipo multifinalitários são em menor número. A literatura geral já havia apontado isso (ABRUCIO & SANO, 2013). Isso se deve, em boa medida, à maior complexidade que o envolve. Afinal, este tipo vincula-se a uma visão mais intersetorial ou pelo menos transversal das políticas, algo que não é a tônica no Estado brasileiro. Além disso, é preciso constituir uma governança mais ampla — maior número de atores, governamentais ou não — e com maior número de arenas e estruturas de deliberação e gestão da cooperação. O crescimento da complexidade da governança, ademais, aumenta a necessidade de financiamento e, sobretudo, de mecanismos formais de controle, em particular os de cunho administrativo. Ora, parte da opção por cooperar vai além da busca de ações comuns em um determinado território: é preciso também que o modelo institucional seja adaptável o suficiente para abrigar diversos atores e tomar decisões eficientes e efetivas. Caso contrário, constitui melhor escolha ter pactos mais informais e pontuais no plano federativo.

O crescimento dos Consórcios Públicos chama a atenção, mas ainda é grande o número de Consórcios administrativos, o que revela que o pacto pelo consorciamento público exige um grau de maturidade dos parceiros e, em boa medida, incentivos externos. A aposta neste formato, portanto, pode exigir incentivos institucionais, vindos da lógica das políticas públicas e/ou de induções dos governos estadual e, principalmente, federal. Ou então esta institucionalidade pode advir de fatores cuja disseminação é mais difícil: forte identidade regional e/ou empreendedores de políticas regionais e/ou apoio social.

De todo modo, a existência da forma legal do Consórcio Público é um avanço, pois certamente dá maior estabilidade jurídica aos entes federativos, particularmente para os municípios, ajudando no incentivo à cooperação territorial. Mas nem sempre será possível usá-lo na Educação, sendo recomendável a aposta em outros formatos. A maior parte das cooperações territoriais na Educação investigadas foram Arranjos de Desenvolvimento da Educação, sete dos quinze. Além desses, há três formas: uma advém de uma parceria explícita com o governo estadual e comando deste — o SUDEB —, caso que na verdade estaria mais no capítulo de formas de coordenação estadual (cf. SEGGATTO, 2014), outra deriva de um Fórum estadual de Educação, e, finalmente, existe uma articulação federativa derivada de uma Associação municipalista.

Os ADEs, e mesmo o Território de Cooperação, são, no geral, pouco institucionalizados. A exceção mais clara é o caso da Chapada Diamantina, que hoje caminha para se transformar em um Consórcio Público. O comentário de pesquisa para as experiências da Região Norte valem, no geral, para todos os casos educacionais que seguem esta linha:

A precariedade e a informalidade do ponto de vista institucional, além da manutenção de uma baixa capacidade burocrática de formular e implementar ações governamentais são características dos ADEs.

Disso decorre que a descontinuidade pode vencer as conquistas trazidas, e com exceção dos casos em que empreendedores políticos regionais tornaram-se centrais, a possibilidade de tais parcerias federativas terminarem nos próximos anos é de média para alta.

“Os Territórios/Arranjos não são constituídos enquanto figuras jurídicas. De modo que não se caracterizam pela existência de uma sede, um quadro específico de funcionários e recursos próprios. É importante apontar que eles não possuem mecanismos de transparência, participação e controle social. Ademais, eles não ofertam um serviço público, como na maioria dos consórcios, e se constituem mais como fóruns intergovernamentais, nos quais são realizadas formação, assessoria e troca de experiências” (SEGGATTO, 2015).

Em síntese, o quadro geral apontou para a existência de inúmeras figuras, com conformações institucionais e jurídicas diversas: Consórcios Públicos, consórcios administrativos, arranjos ou convênios de parcerias com o setor privado, Arranjos Produtivos Locais, Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania, Comitês de Bacia, Região Integrada de Desenvolvimento, Regiões Metropolitanas, Associações Municipalistas ou de estados. A sustentabilidade da pactuação em muito depende de uma identidade regional consolidada, construída socialmente, legitimada e reconhecida pelos atores e instituições que pactuam.

A existência de regras sistêmicas e a regulamentação da relação federativa, bem como marcos legais que tornem a relação estável, são fatores importantes nas experiências com percursos positivos. A presença do governo estadual e/ou federal é outro aspecto importante na agenda da cooperação nos territórios e não pode ser secundarizada. Em experiências marcadas pela presença de organizações não governamentais, empresas e congêneres, mesmo que legítimas, tendem a ser pontuais, episódicas e pouco sustentáveis, caso não haja uma parceria estratégica e bem demarcada institucionalmente com os entes federativos em questão, as experiências. Isso reafirma a necessidade de garantir a legitimidade dos governantes e o controle social.

PRODUTO 2: Caracterização das experiências quanto à sua história, atores participantes, institucionalização, estrutura e modo de funcionamento, instrumentos de coordenação entre os atores, formas de comunicação, dentre outros pontos de análise.

Os conteúdos da articulação nos territórios

A articulação federativa ocorre nos diferentes territórios com múltiplos conteúdos para a política pública, envolvendo temas como: compras de medicamentos, logística e distribuição de alimentos, Diários Oficiais Eletrônicos, ação de *advocacy* dos municípios junto aos outros níveis de governo, fóruns e conferências setoriais, capacitação da administração pública, produção de diagnósticos regionais, planejamento pedagógico, premiação de boas experiências na Educação, entre outros.

De forma geral, dos casos observados na pesquisa, podem ser pensadas sete categorias de conteúdos:

- atuação para a *advocacy* dos governos locais frente às outras esferas de governo;
- articulação regionalizada e/ou entre municípios e governos estadual e federal, para coordenar ações de políticas públicas e/ou produzir diagnósticos e planejamentos no plano regional;
- troca de informações e experiências de gestão, a fim de reduzir a assimetria informacional e disseminar boas iniciativas;
- implementação das políticas, tomando medidas para aumentar o vínculo entre as esferas de governo;
- apoio e complemento financeiro, que pode vir do governo estadual, do plano federal ou de organizações da sociedade, buscando reduzir as assimetrias entre os municípios consorciados;
- aumento da legitimidade da ação pública, por meio de mecanismos de mobilização social, transparência e controle, levando os políticos a discutirem com a sociedade as suas prioridades.
- construção conjunta de instrumentos para melhorar a capacidade de gestão dos governos locais, individualmente ou em rede, em termos de soluções tecnológicas e de capacitação da burocracia, que aparece em quase todos os casos de cooperação federativa na Educação.

Nas articulações observadas no campo da Educação, é possível listar quais são os conteúdos que apareceram nos 15 casos específicos estudados. Tomando como base a nomenclatura utilizada pelos relatórios, pelos entrevistados e pelos documentos oficiais, a lista conteria os seguintes objetos de colaboração:

- capacitação de docentes ou gestores;
- encontros entre gestores de escola e/ou de redes;

- preparação de diagnósticos educacionais, de município ou regional;
- construção conjunta de PAR, quase sempre com apoio da União;
- montagem de currículos comuns;
- ajuda dada por municípios-líderes aos governos locais mais frágeis (para ganhos em escala, recursos e capacidade de gestão) nos campos da gestão administrativa e pedagógica;
- criação de instrumentos comuns de gestão, principalmente informatizados;
- realização de reestruturação administrativa das Secretarias dos municípios parceiros, apoiada pela União ou pela sociedade civil;
- produção e fornecimento (próprio ao associado, ou então feito por universidades ou organizações da sociedade) de material pedagógico comum aos municípios;
- disseminação de experiências bem sucedidas entre os participantes da parceria federativa, seja no plano intermunicipal, seja na articulação entre governo estadual e municípios;
- discussão e/ou elaboração de planos municipais ou regionais de educação;
- estruturação e proposição de plano de cargos, carreira e salários para os municípios consorciados;
- ações para melhorar a articulação das secretarias municipais com as escolas;
- redução da assimetria informacional entre os municípios participantes;
- acompanhamento de indicadores educacionais;
- implantação e discussão de gestão democrática das escolas;
- criação de fóruns de discussão, negociação e deliberação de ações regionais e/ou de *advocacy* junto ao governo estadual e à União;
- introdução de mecanismos de transparência e controle social tanto das redes como, em menor medida, das escolas;
- mobilização da população para o tema da Educação, organizada principalmente pela ótica regional ou dos municípios associados.

Essa lista de conteúdos de cooperação e colaboração pode ser analiticamente resumida em cinco aspectos:

- a) articulação federativa em termos de *advocacy* - ação conjunta regionalizada (planejamento estratégico e disseminação de boas experiências, por exemplo) e, sobretudo, apoio e indução a mudanças no plano local;
- b) capacidade de gestão — principalmente nas redes, mas também nas escolas, com sistemas informatizados, reestruturação de Secretarias, mecanismos de ligação administrativa com as escolas, por exemplo;

Os dois aspectos que menos apareceram na pesquisa dizem respeito à transparência e controle social e, especialmente, à governança da relação articulada propriamente dita. Isso significa que, do ponto de vista do conteúdo da colaboração, a democratização das decisões e a institucionalização da articulação no território, por vezes com a sociedade, têm tido menor espaço. Tal conclusão realça o caráter ainda instável, e desse modo propenso a ter menor continuidade, da maioria desses arranjos e territórios colaborativos na Educação. Se a preocupação for manter e ampliar as iniciativas na política educacional, é preciso levar em conta este diagnóstico.

c) modelos de gestão pedagógica - acompanhamento de indicadores educacionais, implantação de currículos comuns, capacitação de docentes etc.;

d) instrumentos de transparência e controle social - divulgação de dados educacionais, criação de fóruns intergovernamentais, parcerias com entidades não governamentais e mobilização social da população; e

e) governança institucionalizada - busca de modelo legal, financiamento, arenas decisórias (incluindo atores sociais) e ações de comunicação.

Desses cinco aspectos, dois se desenvolveram mais nas experiências investigadas: a articulação federativa em termos de *advocacy* e o desenvolvimento de capacidades de gestão. Tais iniciativas têm gerado o semear de uma cultura mais colaborativa, a abertura de mais canais intergovernamentais cooperativos, principalmente com a União, entre as próprias municipalidades e com entidades sociais (mas com pouca participação de governos estaduais), universidades e associações municipalistas, o fortalecimento da ação administrativa das Secretarias e sua articulação com as escolas, a produção de diagnósticos regionais e locais sobre a política pública e o uso maior do planejamento (basicamente o PAR e os planos municipais), muitas vezes com visão mais regionalizada.

Com menor frequência, também foram observadas iniciativas referentes à gestão pedagógica. O que mais se destaca são as capacitações docentes, embora tenham menor incidência do que a formação continuada dos gestores. Em um ou outro caso começa a aparecer com mais destaque a questão curricular.

Nesse contexto, portanto, de multiplicidade de iniciativas, foi possível observar experiências em que atores não governamentais (mais especificamente Fundações Empresariais, universidades, ONGs e organismos internacionais) tiveram um papel decisivo em prol da colaboração em alguns territórios. Este é o caso do ADE do Noroeste Paulista, dos Arranjos Pará I e II, do ADE de Sergipe,

da AMOP no Paraná e a experiência da Chapada Diamantina. Na verdade, como já analisado anteriormente, esse modelo tem tido um grande impacto na política educacional, seja porque antes não havia tradição associativista (e ainda há pouco neste setor), seja porque a junção dos municípios potencializa o resultado da assessoria vinda de fora. Na maior parte dos casos, essa colaboração fica mais restrita à relação entre o apoiador e os governos ajudados, não se espalhando para outros atores sociais. Exceções a isso são, sem dúvida alguma, o caso da AMOP e o da Chapada, que tem conseguido mobilizar fortemente, há mais de uma década, a população local e os profissionais da Educação. Essa amplitude maior de apoios poderia ser o modelo de toda parceria Estado-sociedade nas políticas públicas.

Cabe frisar, entretanto, que a presença de atores não governamentais traz uma série de benefícios, mas torna-se instável e pouco *accountability*⁶ caso a relação institucional não seja bem demarcada com os entes federativos em questão. A legitimidade dos governantes e o controle social devem ser garantidos. Ademais, o modelo tende a ser melhor sucedido se houver uma rede de atores governamentais e não governamentais que se relacionem de forma equilibrada. No caso da Educação, o apoio destes atores não governamentais pode ser potencializado se a União e os governos estaduais atuarem junto com as municipalidades; se houver transparência e participação social e, ainda, se houver articulação com os profissionais de ensino, nas secretarias e escolas.

Uma breve caracterização regional dos casos estudados

As características gerais anteriormente descritas são importantes, mas não conseguem captar um aspecto fundamental das iniciativas de articulação territorial: os resultados são modulados segundo a Região do país, em relação ao seu contexto político, socioeconômico e administrativo. Isso ficou muito claro na análise dos casos da pesquisa.

As experiências analisadas na Região Norte são fortemente vinculadas a três fatores, claramente presentes: o impacto de grandes empreendimentos econômicos — como Belo Monte —, a fragilidade gerencial dos municípios e sua necessidade de obter apoio dos outros níveis de governo — sobretudo da União —, além da pequena identidade

⁶ *accountability*

n *responsabilidade final*. (Michaelis, Dicionário de Inglês Online -

<http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/index.php?lingua=ingles-portugues&palavra=accountability>
acesso 09 nov.2015)

regional existente, pois são áreas de colonização recente e com grande mobilidade de pessoas.

A Região Nordeste, por sua vez, não tem um padrão único, sendo a que possui maior diversidade de situações no país, como já se havia identificado em pesquisa sobre a Governança das Secretarias Estaduais de Educação (ABRUCIO, 2014). A relação dos estados com os municípios varia muito entre os casos. Por exemplo, no estado do Maranhão a ausência do governo estadual prejudicou as experiências do ADE local e do CINPRA; o governo sergipano, por sua vez, causou impacto positivo sobre o ADE de lá. Interessante notar que os dois ADE citados foram apoiados pela Vale do Rio Doce e foi a conexão intergovernamental um dos fatores que mais influenciou o desempenho.

O caso da Chapada Diamantina também mostra um modelo interessante de organização colaborativa, com forte participação social e dos profissionais da Educação. Do mesmo modo, o Consórcio de Transportes Públicos do Recife é uma das inovações metropolitanas. Em todos os casos estudados estão envolvidas prefeituras com dificuldades de gestão e implementação de políticas públicas (incluindo a área educacional), e com marcada fragilidade socioeconômica.

No caso do Sul, a maior qualidade das administrações municipais e, sobretudo, a cultura associativista fazem a diferença. A maior institucionalização observada nas experiências estudadas deriva desses dois fatores. Obviamente há desigualdades entre os municípios, mas elas são menores do que no resto do país. Há um maior número de lugares com identidade regional forte e alta capacidade de associação nos três estados. Disso decorre a maior chance, do ponto de vista estrutural, de se produzir, por um lado, líderes de política regional, e por outro, participação da sociedade nas estruturas cooperativas locais, além de uma visão regionalizada das políticas. O maior déficit está nas relações intergovernamentais, dada a maior distância da União e, especialmente, os conflitos políticos entre o “localismo” forte e os governos estaduais.

Maior riqueza econômica e pluralidade institucional caracterizam a região Sudeste. A força da sociedade organizada e das empresas também é maior, de modo que aparecem com frequência nos arranjos intermunicipais, em particular na Educação. As comunidades educacionais e os profissionais dos serviços públicos têm um alto grau de organização. As coalizões da Saúde e do Meio Ambiente são muito organizadas, e se articulam fortemente, mas na área educacional o tema da cooperação federativa ainda não é um item importante da agenda.

Mas o Sudeste é igualmente marcado pela desigualdade entre suas partes; há grande competição política e enorme complexidade e fragmentação social, em especial nas áreas mais conurbadas ou metropolitanizadas. Assim, se há elementos mais favoráveis

à organização político-administrativa, ao florescimento do controle social e às inovações institucionais, também existem fatores que prejudicam o associativismo e a cooperação intergovernamental.

Região com menor variação de situações, o Centro-Oeste experimenta algumas novidades de cooperação federativa advindas do governo estadual e de suas parcerias com os municípios e a União. No caso do Mato Grosso, ressalta-se a articulação dos atores educacionais em torno de um Sistema Único para a Educação de todo o estado, fato singular na Federação brasileira. Os resultados educacionais derivados desse processo não aparecem com nitidez, em parte porque a legislação e a estrutura gerencial dos governos são ainda insuficientes. De todo modo, tem aumentado a articulação entre os governos e desses com a sociedade, como no caso do estado do Mato Grosso do Sul e seu Fórum Estadual de Educação, do qual derivaram as Conferências Intermunicipais de Educação estudadas.

Além das diferenças de cunho macrorregional, há ainda desigualdades dentro dos estados e Regiões, que são marcantes. O desafio da ampliação da cooperação nos territórios para a política educacional envolve, em resumo, duas questões: é necessário ter atores ou dinâmicas externas, como incentivos institucionais, e apoio social. Concomitantemente, garantir o necessário respeito e fortalecimento da autonomia local, tanto no município quanto nas iniciativas de construção de identidade territorial. Esta combinação entre colaboração e autonomia deve no Brasil, todavia, levar em conta as enormes assimetrias existentes entre os governos e os territórios.

Modelo institucional, governança democrática e relações intergovernamentais

Entre os casos estudados há aspectos que chamam a atenção no que se refere ao funcionamento das iniciativas de articulação territorial para a Educação. A primeira, como já se demonstrou anteriormente, é que, na maioria dos casos, o modelo institucional ainda é bastante informal, quando não precário, sem definição institucionalizada das arenas de decisão, de relacionamento entre as burocracias locais e com a sociedade. Com baixa institucionalização, as iniciativas correm o risco de se tornarem fragilizadas e descontínuas.

Da mesma forma, o controle social está em baixo grau de desenvolvimento. Este é um tema importante não só porque as estruturas democráticas devem ser pedra angular de qualquer política pública, mas também porque é necessário construir legitimidade social para criar uma cultura colaborativa e regional na população, nas organizações da sociedade e nos próprios políticos. Desse modo, é fundamental que formas de participação, transparência, fiscalização e mobilização estejam presentes nas

experiências, para assim dar-lhes maior força política e possibilidade de uma vida institucional mais estável e sustentável.

O financiamento é o tópico mais desprotegido na governança dos casos estudados. Sem uma base institucional estável e sem clareza quanto aos recursos que poderão ser utilizados, ficam reduzidas as chances de sucesso de tais experiências. Este problema deve ser resolvido para além da repartição de responsabilidades financeiras dos municípios envolvidos, sendo necessário que ações coordenadoras e indutivas dos estados e da União estejam presentes.

No plano das relações intergovernamentais, cinco questões se destacaram no estudo. A primeira, e talvez a que mais salta à vista, é o pequeno papel que os governos estaduais têm, no geral, na articulação federativa com os municípios. Há exceções no Brasil, e o caso investigado no Mato Grosso e o papel do governo mineiro no Consórcio de Saúde do Médio Sapucaí (CISAMESP) revelam isso. Mais especificamente na Educação, os dados empíricos demonstram que as governadorias estaduais ficam, na maior parcela das vezes, entre a omissão e a competição com os governos locais. Sem a maior atuação dos estados, em termos de coordenação federativa, diminui a probabilidade de sucesso das formas de cooperação territorial, sobretudo porque a grande desigualdade de situações municipais e a concorrência entre as redes no Ensino Fundamental colocam a colaboração — a mesma ressaltada pela CF— como uma condição sem o qual não pode se dar o federalismo educacional brasileiro. Cabe reforçar que nos casos pesquisados em que o governo estadual participa do arranjo colaborativo, os resultados relatados são melhores.

A União tem tido um papel mais positivo do que os estados no campo da cooperação territorial. No entanto, ainda é preciso atentar para três elementos que promoveriam avanços. O primeiro deles é a necessidade de se institucionalizar fóruns federativos com participação equilibrada de todas as esferas de governo. É indispensável perceber a importância da indução intergovernamental em uma Federação assimétrica, e a necessidade de uma organização regionalizada, dentro dos estados, para a ação dos governos locais.

Outro aspecto é o fato de que o MEC tem uma miríade de programas adotados pelos governos locais, que, por carecerem de maior articulação entre si, ainda não resultam em um modelo sistêmico de indução federativa. A essa desarticulação soma-se a dificuldade em ajudar os municípios a ganharem, ao longo do tempo, autonomia político-administrativa efetiva.

Uma terceira questão que diz respeito à dinâmica intergovernamental é o papel reduzido da UNDIME nas experiências analisadas. É fundamental que a entidade mais

representativa dos municípios na educação participe mais pelo menos do debate sobre a cooperação nos territórios e das iniciativas em si. Por isso, é fundamental atrair crescentemente a UNDIME para participar ativamente desses processos colaborativos entre os municípios e deste com outros entes e/ou com a sociedade.

Na mesma linha de se encontrar intermediários e representantes mais gerais dos municípios, um dos achados da pesquisa foi encontrar o uso das associações municipalistas no processo de cooperação. Embora tenha sido apenas um caso, vislumbra-se aí uma possibilidade muito grande de multiplicação de tal prática, uma vez que tais associações existem em todo o país e podem gerar uma nova prática institucional.

Em síntese, quanto ao desenho institucional e modelo de governança, se destaca a informalidade, a inexistência de estatutos internos e diversidade de composição e dinâmica de funcionamento, sem um claro desenho organizacional e uma equipe específica que seja responsável (em algumas experiências o voluntariado é relacionado como forma de funcionamento), o que é negativo especialmente ao se considerar a necessidade de uma memória institucional. Em geral, nos Arranjos de Desenvolvimento da Educação tais características são relativamente comuns, o que, no médio e longo prazo, representa fragilidade para sustentabilidade das iniciativas. Somam-se a tais características a necessidade de uma forte liderança de algum ator ou instituição, gerando uma aparente relação de dependência destes para a continuidade de iniciativas. Majoritariamente, as experiências não são institucionalizadas; se constituem a partir de encontros/formações com equipes, não sendo identificáveis avanços para além da aproximação das equipes das Secretarias, o que é importante como embrião de uma cultura de colaboração, mas não suficiente. De forma complementar, há pouca clareza ou simplesmente inexistem mecanismos de financiamento declarados e as relações com a sociedade também são aspectos que carecem de atenção: as iniciativas, em geral, não contam com mecanismos institucionalizados de transparência e de controle social.

PRODUTO 3: Êxitos e dificuldades no funcionamento e possíveis fatores explicativos

Ainda que haja muitas dificuldades para consolidação das diferentes formas de colaboração, mais especificamente no caso da educação, as várias experiências aqui estudadas trazem inovações e êxitos que valem a pena ser citadas, como por exemplo:

a) o uso de universidades e de outros órgãos públicos como instrumentos para estimular e ajudar na colaboração local, modelo que pode ser replicado em várias partes do país;

b) o caso do Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) é o único que envolve dois países, mostrando uma potencialidade para regiões de fronteira;

c) as experiências da FECAM e da AMOP revelam que as associações municipalistas poderiam ser mais utilizadas nos processos de construção de cooperação territorializada;

d) casos como o do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA) mostram o quão importante é convencer a comunidade acadêmica para montar formas de colaboração e cooperação;

e) alguns consórcios, como o próprio CISA, têm convênios com outros consorciamentos, realçando uma possibilidade de maior ação regional;

f) a Associação Gaúcha de Consórcios Públicos mostra outra alternativa para a política federal de indução à cooperação territorial: trabalhar com tais entidades para ajudar os municípios;

g) o cumprimento dos acordos estabelecidos entre os governos pactuantes é fundamental para o sucesso das cooperações territoriais, e a forma como o Consimares o fez é exemplo para os demais;

h) o estímulo à gestão democrática das escolas é um aspecto ressaltado em vários arranjos educacionais;

i) o arranjo da Chapada tem seu sucesso baseado em vários fatores, com destaque ao fato de ter encontrado um foco claro de atuação (formação continuada de professores, equipes técnicas e Secretarias municipais) para o Ensino Fundamental;

j) a capacidade de articular e mobilizar atores governamentais e não governamentais diversos é um dos pontos mais importantes do ADE da Chapada, pois é isso que garante sua legitimidade e sua longa continuidade;

k) é importante destacar no ADE do Estado de Sergipe o papel do governo estadual, por meio da Coordenação de Articulação Municipal (COAM), em articulação com a Universidade Federal do Sergipe: buscando acompanhar o PAR dos municípios;

l) há duas experiências interessante de política redistributiva entre as municipalidades: a do ADE do Sergipe, onde os municípios mais “ricos” ajudam os mais “pobres” da região, e o da AMOP, no qual o mecanismo de financiamento leva à assimetria econômica dos governos locais;

m) os casos do CIGA e da AMOP são aqueles em que mais houve um desenvolvimento de uma burocracia própria ao arranjo cooperativo. Seus resultados mostram que a criação de capacidades técnicas é um elemento poderoso para manter e potencializar a ação consorciada dos municípios. No caso do CIGA, isso o levou a exportar sua tecnologia de gestão para o Espírito Santo, em uma relação entre associações municipalistas, em razão da qualidade técnica de sua atuação e de seus membros;

n) a produção de material didático mais focalizada nas preocupações regionais e visando a uma formação mais ampla constitui uma inovação importante da ação da AMOP, a qual, ademais, obtêm recursos com a comercialização desse material;

o) a realização de fóruns e seminários regionais, além da troca de experiências entre os municípios, são duas inovações que aparecem em alguns dos casos estudados, as quais são facilmente dissemináveis por outros atores, como as UNDIMEs, o MEC, o CONSED e associações municipalistas espalhadas pelo país;

p) a criação do Sistema EducaCIM pela AMAVI permitiu ter a capacidade de acompanhamento permanente e direto do planejamento, dos custos e dos resultados educacionais de cada escola e de cada estudante. Sistemas como estes, se regionalizados, permitirão maior planejamento e acompanhamento de resultados por parte dos municípios;

q) o modelo de Regime de Colaboração do Mato Grosso, por meio das CEFAPROs e das Assessorias Pedagógicas, permite ao governo estadual melhorar a capacidade de gestão municipal da Educação e reduzir a disparidade de capacidades administrativas e pedagógicas entre eles;

r) a experiência das Conferências Intermunicipais de Educação, no Mato Grosso do Sul, é um bom exemplo de como envolver mais a sociedade na montagem dos Planos de Educação;

s) nos casos estudados no Estado do Pará, destaque deve ser dado à busca por aproximação das escolas em relação às Secretarias;

t) as reformas nas estruturas organizacionais nas Secretarias do ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto também constituem uma boa prática a ser disseminada.

Essas inovações foram aqui destacadas por conta da possibilidade de disseminá-las, mas outros exemplos mais específicos, funcionais para o caso em si, poderiam igualmente ser citados. Tais iniciativas e seus sucessos não apagam os problemas e dificuldades enfrentadas pelas experiências aqui analisadas. Os maiores desafios, de alguma maneira, já foram abordados antes, mas vale a pena ressaltar os mais relevantes, com sugestões para possíveis avanços.

Reforçar o papel coordenador dos governos estaduais e a presença do governo federal

A busca por ações de coordenação e articulação entre o governo estadual, o governo federal e as municipalidades está no centro da organização sistêmica da política educacional, e por isso a vinculação do tema com a agenda instituinte do SNE. Os diversos atores sociais, o papel coordenador do estado e a presença da União são fatores importantes na articulação territorial. O CONSED poderia ser mobilizado em torno desta agenda, mas, de forma mais estrutural, seria fundamental criar Comissões

bipartite e a tripartite na Educação para reequilibrar a relação entre as esferas de governo.

A indução à melhoria da gestão local

As fragilidades técnicas e financeiras da maior parte dos pequenos municípios brasileiros é evidente. Além disto, desigualdades das mais diferentes ordens estão presentes em todo o território nacional. A indução da colaboração e cooperação territorial deve lidar melhor com o tema da desigualdade entre os municípios de uma mesma região, buscando promover estratégias redistributivas, tanto em termos financeiros como técnicos. Cabe lembrar que a colaboração deve ter como objetivo não apenas a articulação regional, mas, sobretudo, a redução da assimetria entre os municípios.

Aperfeiçoar as ações da União e dos estados na indução de melhoria e fortalecimento da gestão local, de forma regionalizada e com respeito à autonomia certamente é o maior legado da indução federativa vinda de Brasília ou dos estados às municipalidades em todo o país. Neste contexto, uma maior coordenação entre os programas federais, tornando-os mais sistêmicos, e algum estímulo de financiamento e/ou cooperação técnica aos que buscarem se consorciar seriam medidas essenciais para melhorar a cooperação federativa. De forma complementar, é fator explicativo de sucesso o respeito a uma identidade regional e ao capital social prévio, ou seja, uma historicidade no/do território e nas relações entre os pactuantes.

As motivações e os conteúdos da colaboração

Conhecer melhor o conteúdo da colaboração ou cooperação é fundamental para aperfeiçoar a iniciativa de articulação política entre os municípios e desses com outros atores, visto que a escolha por colaborar ou cooperar com frequência passa pela existência de um problema comum, que os mobiliza, e pela capacidade de instrumentalizar possíveis respostas e soluções. Dessa maneira, para ampliar e potencializar tais iniciativas (sobretudo para auxiliar os municípios mais frágeis em termos de gestão e implementação das ações educacionais), é interessante conhecer com mais profundidade quais conteúdos e questões afligem os municípios envolvidos, individualmente e em sua esfera regionalizada. Tal conhecimento pode possibilitar a produção de alternativas mais focadas e efetivas, reduzindo a fragmentação dos programas federais no plano local, uma das maiores reclamações constatadas na pesquisa. Assim, é importante fazer um inventário de conteúdos suscetíveis de atuação regionalizada, para que, a partir disso, se definam os focos de atuação.

Da mesma forma, é necessário considerar as motivações e abrangência das distintas experiências: há aquelas experiências fortemente catalisadas a partir de problemas comuns, aquelas construídas sob a liderança da iniciativa privada e seus focos de trabalho, aquelas constituídas a partir de muita maturação e debate regional, aquelas que dialogam com prerrogativas distintas como a do Xingu (no âmbito do PDRS) e, ainda, os territórios etnoeducacionais, cujas terras estão sob domínio da União. Há que se destacar, portanto, que a ideia de território é múltipla e dinâmica, e a cooperação é permanente e necessária. E, portanto, os instrumentos que pretendem dar resposta à relação interfederativa devem ser múltiplos e se prestam a distintas finalidades.

A governança e a segurança jurídica

Os denominados “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” são frágeis do ponto de vista institucional, pois não são constituídos enquanto figuras jurídicas e em geral não alcançam níveis elevados de participação e acompanhamento social. Não se caracterizam pela existência de uma sede, um quadro específico de funcionários e recursos próprios; não possuem normas que obriguem mecanismos de transparência, participação e controle social. Não ofertam um serviço público, como na maioria dos consórcios e se caracterizam mais como fóruns de articulação. A informalidade institucional e a baixa capacidade de formular e implementar ações governamentais dificultam pactos federativos sustentáveis em torno de desafios educacionais e não viabilizam o recebimento de recursos públicos para o financiamento de suas ações. O ADE pode e deve ser considerado e aproveitado no escopo de sua característica principal: como uma articulação informal que pode “evoluir” para um mecanismo de cooperação juridicamente forte e legitimado, como se pode perceber da experiência do Instituto Chapada Diamantina.

A existência ou a inexistência de instrumentos jurídicos que assegurem a sustentabilidade dos pactos é um fator explicativo central de sucesso ou não das experiências. Além disto, a criação de estruturas institucionais também é importante fator explicativo de êxito de experiências de colaboração. Por exemplo: criação de unidades de apoio ou articulação, responsáveis por dinamizar a relação estado-município (comprometimento maior do governo do Estado em ações com os municípios); criação de comissões de avaliação; criação de comitês estratégicos formados pelos Secretários de Educação; Comitês, Seminários, Fóruns Avaliativos, assessorias pedagógicas com visão regional etc.

Neste mesmo contexto, a adoção de práticas para prestar contas em um modelo de Conselho Fiscal, por exemplo, formado pelos Secretários de Educação do território, pode ser uma ferramenta relevante e pode representar um avanço importante. A

materialização da gestão democrática se soma a tal aspecto, podendo se verificar como aspecto positivo a busca por maior envolvimento dos Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Escolares, fortalecidos como instâncias para fiscalizar gastos e comparar o plano de ação proposto para um dado território em suas realizações.

Portanto, é essencial fortalecer a governança, no que se refere à segurança jurídica, à criação de arenas de debate e deliberação, espaços de participação e controle social e, especialmente, à montagem de capacidade técnica para atuar na política de forma contínua e efetiva. Este aspecto precisa ser realçado: ter uma burocracia profissional e competente é peça central para o sucesso de políticas, e no caso em questão isso tem a ver com a necessidade de ter um corpo técnico que dê amparo às ações regionalizadas. As experiências mais bem sucedidas de consorciamento no Brasil contam com isso.

Impulsionar a articulação com entidades representativas dos municípios

É necessário impulsionar a articulação com entidades representativas dos municípios, dada a pouca presença das representações municipais de educação nas iniciativas associativistas. Vale utilizar as associações municipalistas e as UNDIMEs como instrumentos para ativação das formas de cooperação na Educação, duas ações inexistentes hoje.

O envolvimento das comunidades acadêmicas

O convencimento das comunidades acadêmicas, presentes no sistema escolar, nas universidades e organizações da sociedade civil, é fundamental para o sucesso de experiências. Nas áreas da Saúde, Meio Ambiente e Resíduos Sólidos esta agenda já está mais amadurecida, com resultados evidentes no maior número de consorciamentos. É preciso ter uma estratégia para fazer o mesmo na Educação.

A transversalidade de políticas públicas e os mecanismos de participação

Ainda é pequena a articulação das ações educacionais com outros setores de políticas públicas nas experiências observadas; não há clara interlocução da política educacional de construção de uma estratégia de desenvolvimento regional, apesar dos comandos nacionais do PNE para o planejamento articulado e territorial. A construção de uma cultura federativa colaborativa e de identidades regionais depende do grau de conexão entre as políticas públicas com foco no cidadão, acompanhada de democratização das experiências – algo que, atualmente e na maior parte dos casos, ainda se dá de forma muito tímida. É essencial aumentar a participação e mobilização da população, a transparência e os mecanismos de *accountability*. Nesta linha, é necessário também

incentivar e capacitar empreendedores de políticas territoriais, uma vez que as lideranças — individuais e organizacionais — são capazes não só de criar, como de multiplicar apoios a experiências.

A promoção de espaços para a construção de diagnósticos e promoção de estudos sobre a realidade territorial, em busca de um efetivo planejamento regional, é fundamental para assegurar sucesso. A criação de um ambiente democrático, articulador de políticas públicas diversas e mobilizador dos atores sociais, no fundo, não deve ser apenas um objetivo do incentivo à parceria federativa, mas deve estar no centro das preocupações da criação de um efetivo Sistema Nacional de Educação.

Assim, o desenvolvimento de uma cultura de colaboração, o melhor uso da miríade de programas federais, a produção compartilhada de diagnósticos territoriais e a articulação com atores não governamentais que aportam, de um modo ou de outro, tecnologias educacionais e de administração, são aspectos que efetivamente podem ajudar a melhorar as políticas locais de Educação. Contudo, sem que haja incentivos externos (no seio da política ou uma ação intergovernamental), liderança política regional ou uma história anterior de identidade e/ou cooperação regionalizada, as ações articuladas tendem a ser marcadas mais pela desconfiança, pela busca de resultados mais imediatos, pela competição eleitoral e pela descontinuidade de políticas públicas, o que gera dificuldades para o fortalecimento da cultura colaborativa, essencial para a garantia constitucional do direito à educação.

As dificuldades para a implementação da política de organização e gestão da Educação Escolar Indígena, por meio dos Territórios Etnoeducacionais: a necessidade de um tratamento especial

Os Territórios Etnoeducacionais Indígenas⁷, criados pelo Decreto nº 6.861/2009, propõem construir um novo modelo de planejamento e gestão da Educação Escolar Indígena, tendo como principal referência a forma como os povos se organizam, suas territorialidades, suas especificidades sociolinguísticas, políticas, históricas, geográficas e suas relações intersocietárias. São definidos a partir da consulta aos povos indígenas e estão relacionados à sua mobilização política e garantia de seus territórios.

Assim, a política de Territórios Etnoeducacionais tem por objetivo promover a participação efetiva dos povos indígenas na definição e planejamento das políticas educacionais; a valorização de suas identidades; o respeito a suas territorialidades que

⁷ *Contribuições da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão Ministério da Educação (SECADI) - Coordenação Geral de Educação Escolar Indígena, Diretoria de Políticas para Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais.*

nem sempre coincidem com as divisões político-administrativas em estados e municípios, bem como o aprimoramento do regime de colaboração estabelecido entre os entes federados (União, Estados, Municípios, Distrito Federal), envolvendo a sociedade civil organizada e os povos indígenas.

Foram projetados 41 Territórios Etnoeducacionais em todo país. Atualmente, em 2015, existem:

- 25 Territórios Etnoeducacionais pactuados: *Rio Negro, Vale do Javari, Baixo Amazonas, Juruá/Purus, Alto Solimões, Médio Solimões* – Amazonas, *Yanomami e Ye'kuana* – Amazonas e Roraima; *Cone Sul e Povos do Pantanal* – Mato Grosso do Sul; *A'uwẽUptabi, Xingu* – Mato Grosso; *Yby Yara* - Bahia; *Ixamná, Médio Xingu, Pykakatynhre, Tapajós e Arapiuns* - Pará; *Timbira* – Tocantins e Maranhão; *Tupi Mondé, Tupi Tupari, Tupi Txapakura, Yjhukatu* - Rondônia; *Cinta-Larga* – Mato Grosso e Rondônia ; *Vale do Araguaia* – Goiás, Mato Grosso, Pará e Tocantins; *Potyrõ* – Ceará e Piauí; *Serra Negra – Berço Sagrado* – Pernambuco.
- 03 Territórios Etnoeducacionais em processo de implementação: *Uiapoque; TeneteharWaywyZemu' e Haw* – Tembé e Ka'apor.
- 13 Territórios Etnoeducacionais em processo de consulta: *Litoral Sul – M'bya Guarani; Guajajara; Paraíba e Rio Grande do Norte; Parque do Tumucumaque e Wajãpi; Acre; Roraima – Lavrado; Médio Norte Haliti – Paresi; Alagoas e Sergipe; Baixada Cuiabana; Bakairi; Kayabi e Apiaká; Noroeste do Mato Grosso e Povos do Sul – Kaingang, Xetá, Xokleng e Charrua.*

As principais propostas dos Territórios Etnoeducacionais consideram a participação efetiva dos povos indígenas, no diagnóstico, definição das ações prioritárias que compõem o Plano de Ação de cada TEE, acompanhamento e avaliação da política, de acordo com o disposto na Convenção nº 169, sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004. Na proposta considera-se também a valorização das identidades e as perspectivas sócio-políticas de cada povo, o respeito à territorialidade, o diálogo e articulação necessários entre as instituições e a coordenação sistêmica das políticas de Educação Escolar Indígena. Para isso estão previstos os seguintes instrumentos:

a. Diagnóstico: por meio de metodologia participativa, realiza-se o levantamento da situação em termos do acesso à educação básica, das necessidades de formação de professores, demandas de material didático, gestão da alimentação e do transporte escolar, demandas de infraestrutura escolar de acesso às tecnologias de informação;

b. Comissão Gestora: formada majoritariamente por representantes indígenas, é o espaço de participação no diagnóstico, na formulação das ações prioritárias que compõem o Plano de Ação de cada Território, no acompanhamento e na avaliação de sua execução;

c. Plano de Ação: contem as ações e as responsabilidades institucionais de cada órgão público com a execução de programas que visam à melhoria das condições de oferta da educação básica nas escolas indígenas com pertinência sociocultural; o Plano de Ação é pactuado, ou seja, torna-se um compromisso público entre os gestores e os representantes indígenas;

d. Definição de responsabilidades: os órgãos do setor público recebem com o Plano de Ação um planejamento para a gestão acordado com os representantes indígenas.

Neste contexto, alguns passos são necessários para a implementação dos Territórios Etnoeducacionais:

- Consulta aos Povos Indígenas e constituição da Comissão Gestora
- Construção do Diagnóstico e do Plano de Ação
- Pactuação
- Funcionamento do Território Etnoeducacional

Em 2013 o Ministério da Educação lançou o Programa Nacional dos Territórios Etnoeducacionais, por meio da Portaria nº 1.062/2013, com o objetivo de implementar e consolidar a nova forma de organização e gestão da educação escolar indígena e que consiste em um conjunto articulado de ações de apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos sistemas de ensino. As ações do programa foram organizadas em cinco eixos:

- Gestão Educacional e Participação Social - visa consolidar o processo de implementação e gestão dos Territórios Etnoeducacionais e promover o monitoramento e o controle social da execução dos Planos de Ação dos TEE;
- Pedagogias Diferenciadas e Uso das Línguas Indígenas - visa garantir as especificidades socioculturais dos povos indígenas e o uso das línguas indígenas no atendimento escolar;
- Memórias, Materialidade e Sustentabilidade - visa apoiar técnica e financeiramente a estruturação da rede física das escolas indígenas e dotar de materiais pedagógicos e equipamentos tecnológicos.
- Educação de Jovens e Adultos, educação profissional e tecnológica - visa promover a inserção de estudantes indígenas na educação profissional e tecnológica.
- Educação Superior e Pós-Graduação - visa fomentar o acesso e permanência de estudantes indígenas na Educação Superior e Pós-Graduação.

A Lei do Plano Nacional de Educação também trata dos Territórios Etnoeducacionais. No artigo 7º, parágrafo 4º, se estabelece que:

Muitos territórios indígenas não coincidem com as divisões político-administrativas do território nacional; esse fato causa a fragmentação das políticas públicas voltadas para os povos indígenas e inviabiliza a tradicionalidade simbólica dos territórios. O diálogo e a articulação necessários entre as instituições nem sempre acontecem.

“haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.”

A territorialidade dos povos indígenas, portanto, dialoga de forma direta com os temas da cooperação e colaboração discutidos pelo GT. Os gestores devem direcionar programas e ações em acordo com os povos indígenas, atuando de forma coordenada para a execução do que foi pactuado nos Planos de Ação de cada TEE, mas isto ainda se configura como um desafio. É necessário buscar estratégias de colaboração concretas que possam conferir este tratamento sistêmico à ação educacional em toda educação básica e no ensino superior, considerando os direitos políticos, culturais, educacionais e linguísticos dos Povos Indígenas.

São dificuldades institucionais para todas as esferas de governo, agravadas pela cultura da gestão fragmentada, por questões políticas de várias ordens e lacunas na legislação. Na União, o MEC enfrenta dificuldades relativas à logística para a contratação de serviços de infraestrutura específicos e de deslocamento dos representantes indígenas. Um Acordo de Cooperação entre MEC e FUNAI/MJ firmado em 2011 e atualizado em 2014, foi operacionalizado com repasse de recursos do MEC para a instituição indigenista que objetivou a realização das reuniões de consulta, pactuação e de acompanhamento da execução das ações constantes nos Planos de Ação dos TEEs. Questões administrativas não propiciaram que essa parceria continuasse à medida que se avançava na criação dos territórios.

Na perspectiva de fortalecer o envolvimento das Secretarias de Educação com a implementação e desenvolvimento dos TEEs e encontrar soluções para a logística das reuniões, foram inseridas duas subações no Plano de Ações Articuladas (PAR) para a realização das reuniões das Comissões Gestoras dos TEEs. Dessa forma, em 2013, Secretarias de Educação de estados e municípios

de incidência dos TEEs puderam inserir essas subações para a realização das reuniões necessárias.

Outro desafio para o Ministério da Educação resulta da atual insuficiência da equipe técnica para a implementação das ações, conforme o Decreto 6.861/2009 que prevê duas reuniões ordinárias das Comissões Gestoras dos TEEs, o que representa 82 reuniões por ano para a meta de 41 TEEs a serem criados. Até maio de 2015, temos 25 Territórios Etnoeducacionais criados. Por outro lado, é necessária uma maior articulação do MEC com o CONSED e com a UNDIME, para conhecimento e mobilização dos dirigentes quanto ao desenvolvimento dos Territórios.

Apesar das providências tomadas, ainda permanecem muitos desafios. Apenas a regulamentação de normas de cooperação federativa vinculantes (Artigo 23 da Constituição Federal, Parágrafo único), o redesenho das formas de colaboração entre os sistemas de ensino considerando as especificidades da educação indígena e a contínua indução da cultura colaborativa por parte da União, dos estados e dos municípios (nos seus instrumentos de gestão e de relação com as escolas), em conjunto, poderão fazer com que os princípios da política dos territórios etnoeducacionais se consolidem de forma duradoura e com qualidade.

PRODUTO 4: Propor, se for o caso, no âmbito dos programas já desenvolvidos pelo MEC, ações que possam colaborar com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes.

A maior parte das iniciativas e programas do MEC exige articulação federativa e são mais efetivos na medida em que tais articulações são mais fortalecidas. Este é o caso dos territórios etnoeducacionais indígenas, as agendas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), a oferta de educação integral, os pactos de alfabetização entre tantos outros exemplos. Duas iniciativas são destacadas aqui, pela frequência de citação que receberam ao longo do trabalho do GT. São elas a formação de professores e gestores e a oferta regional de educação profissional e superior.

Além destes dois importantes exemplos, o foco neste tópico deve ser o planejamento integrado. Com o PNE em vigência, planos subnacionais com ele consonantes devem receber atenção por parte do MEC. Neste sentido, o Ministério, internamente, deverá construir iniciativas e ações, através de suas secretarias e autarquias, que partam de uma visão territorial comum. Um maior afinamento das diversas leituras presentes no Ministério, especialmente a respeito da origem e das dimensões dos problemas educacionais brasileiros, permitirá ao MEC uma ação pactuada, coesa e baseada em observações reais que a análise dos resultados dos programas permite. Os resultados serão mais efetivos na medida em que o Ministério supere uma visão pautada apenas

por números (que são médias) nacionais, em um país de imensas desigualdades e diversidades distribuídas em 5.570 municípios. Assim, a primeira iniciativa (e provavelmente uma das mais importantes) deve ser a adequação do Plano de Ações Articuladas (PAR), assegurando que a assistência técnica e financeira para estados e municípios, que participam ou desejam participar de uma organização territorial educacional, seja precedida de uma visão territorial por parte dos avaliadores e tomadores de decisão.

Formação de professores e gestores: formação dos profissionais da educação, fortalecimento dos fóruns permanentes de acompanhamento

Desde que não restritas exclusivamente ao imperativo da economia de escala, a formação de docentes e gestores, na perspectiva de promover uma cultura de colaboração e reflexão conjunta, pode também ser incentivada.

Uma maior articulação dos municípios e estados com as instituições formadoras no ambiente dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para o desenvolvimento de programas de formação é algo muito palpável, necessário, e deve ser uma tarefa do MEC no exercício de suas funções de assistência técnica e financeira. Formação em pólos da Universidade Aberta do Brasil integrados por municípios também é outro exemplo palpável que deve ser estimulado.

Especificamente com relação à formação dos gestores (diretores, secretários), o MEC pode incentivar/fomentar a criação de Comunidades de Prática destinadas à formação por meio do intercâmbio de experiências sobre os desafios, problemas, potencialidades, soluções encontrados pelas gestões educacionais de diversos locais/regiões/territórios do país. Essas Comunidades podem contribuir com o compartilhamento de experiências inovadoras e constituição de uma rede colaborativa voltada para ao aperfeiçoamento da atuação dos gestores e à melhoria da qualidade social da educação.

Educação profissional e superior

A expansão da educação profissional e superior não pode se dar sem observação dos planos municipais e estaduais de educação, em uma visão regionalizada articulada também aos planos de desenvolvimento regional. Considerando que as pactuações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e a expansão da oferta pública da educação profissional e superior têm base regional e têm o objetivo de ampliar o acesso, precisam considerar uma visão regional integrada, respeitando as metas locais e as perspectivas regionais de desenvolvimento social e econômico.

Neste contexto, a formação de profissionais do magistério se destaca⁸, mas não é a única iniciativa a ser considerada. Fóruns de pactuação para a educação profissional e espaços de escuta e negociação para a oferta regional de cursos superiores, de forma geral e em diferentes áreas, também são necessários. Coordenados pelo estado com a participação das secretarias municipais e representações dos setores de comércio, serviços, indústria, agricultura, entre outros, a depender das características regionais, além das representações dos trabalhadores, estes fóruns podem qualificar as decisões do MEC aproximando-as da realidade regional e fortalecendo o debate articulado entre os atores no território foco da política pública.

O Plano de Ações Articuladas e seu potencial para o fortalecimento do planejamento regionalizado

O PAR pode ser objeto de maior “visão regional”. Por ser um instrumento de coordenação federativa relevante, pode e deve ser revigorado como um instrumento de planejamento e assistência técnica, contribuindo para imprimir uma visão regional ao planejamento em educação, em que se considere a necessária visão de território, para além das redes. Do MEC e do FNDE se exigirá maior capacitação técnica, pela via de uma maior presença para promover a melhor apropriação do instrumento nos territórios e para utilizá-lo sob uma lógica de planejamento mais integrado em âmbito regional, considerando os planos municipais e estaduais de educação. Para isso, ele precisa ser revisto.

A adequação do Plano de Ações Articuladas (PAR), assegurando que a assistência técnica e financeira para estados e municípios que participam ou desejam participar de uma organização territorial educacional, deve ser precedida de uma visão territorial dos avaliadores e tomadores de decisão. Neste aspecto, o MEC deve se apoiar no cruzamento de informações a respeito das condições sócio-econômicas microrregionais, da oferta educacional, e da articulação das metas locais com as metas do PNE, construindo mapas temáticos da realidade educacional brasileira que serão os instrumentos de diálogo com as organizações territoriais existentes ou potenciais.

Tais mapas, alguns já desenvolvidos pelo GT (descritos a seguir, no item 5 deste capítulo), permitirão uma maior qualidade na decisão do apoio técnico e financeiro a ser prestado pelo Ministério da Educação. Para isto o sistema do PAR deve ser aperfeiçoado, permitindo e até mesmo incentivando, que a discussão seja feita

⁸Ver Parecer CNE/CP nº 2/2015, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, que aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, foi publicado no Diário Oficial de hoje, 25/06/2015. Ver Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica na íntegra em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=17625&Itemid=

regionalmente, embora os planos continuem sendo elaborados e assumidos individualmente pelos entes federativos respectivos.

Neste contexto, uma ação importante que pode fortalecer experiências de colaboração é a assistência técnica voltada à redução da assimetria de informações e capacidades técnicas entre os municípios participantes organizado em um conjunto de ações de estímulo à melhoria na gestão. Da mesma forma, cabe o direcionamento de esforços por parte da União para mitigar vulnerabilidades educacionais identificadas, somados às iniciativas dos programas universais.

O PAR, os Planos Municipais de Educação e os Planos Regionais

A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, um novo momento para a educação nacional se desenhou, caracterizado pelo imperativo do planejamento articulado entre as diferentes esferas de governo. Se o planejamento não for integrado, ou se os planos não forem consonantes (como define o PNE), as metas nacionais não serão concretizadas. Assim, o PAR deve continuar sendo entendido como um instrumento de planejamento de rede ou sistema, e de diálogo com o MEC. Porém, mais do que isto, agora ele necessariamente deve ser entendido também como instrumento de apoio para que o município possa cumprir seus compromissos no plano municipal de educação, construído para o território municipal.

A partir deste entendimento, é possível dar o passo seguinte, isto é, é possível promover o diálogo entre municípios vizinhos em uma mesma região para que juntos discutam seus desafios, dialoguem com a secretaria estadual e com o MEC para a definição de um conjunto dialogado e pactuado de ações e iniciativas comuns capazes de fortalecer os Planos Municipais individualmente. Portanto, do diagnóstico inserido no PAR e nos PMEs, há possibilidades reais de implementação de um plano regional, atendendo, de forma colaborativa, o financiamento de ações estruturantes para superar, década a década, as vulnerabilidades.

Os estados terão papel preponderante, podendo ser os responsáveis em fazer as mediações entre os municípios e o MEC, cumprindo ainda ações vinculadas ao território regional em questão, como protagonista de políticas de educação básica, em cooperação.

A Rede de Assistência Técnica para elaboração ou adequação de planos pode se ocupar crescentemente do estímulo à articulações regionais, notadamente à respeito da discussão e/ou elaboração de planos regionais de educação, bem como para a estruturação e proposição de plano de cargos, carreira e salários para municípios consorciados. É importante reforçar que Planos Regionais, neste contexto, devem ser

entendidos como um conjunto de esforços comuns, coletivamente pactuados, para que os planos municipais se fortaleçam, em articulação com o Plano Estadual e com o PNE.

Ainda sobre o planejamento regionalizado, cabe frisar que outras experiências governamentais e de políticas públicas vem adotando essa mesma perspectiva da territorialidade, a exemplo do debate da dimensão territorial do Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Estudo desenvolvido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MPOG (2006), que subsidiou a dimensão territorial dos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, e ainda, a proposta mais recente de PPA Territorial Participativo (2014), também da própria SPI/MPOG, reforçam a diretriz estratégica do território enquanto eixo capaz de orientar e conduzir ações efetivas de enfrentamento e superação das desigualdades sociais e econômicas - o que pode alterar o histórico cenário de desenvolvimento desbalanceado das regiões brasileiras.

Nesse contexto, torna-se pertinente e relevante que o planejamento previsto nos planos governamentais – orçamentário (PPA), econômico-produtivo (Agendas de Desenvolvimento Territorial, Planos Territoriais de Cadeias Produtivas), sócio – ambientais (Territórios da Cidadania, Planos de Bacia) –, considerem as metas e estratégias pactuadas pelos planos decenais da educação (PNE, PEE, PME), tendo em conta que estes são os articuladores dos Sistemas (Federal, Estaduais, Municipais e Distrital).

Essa discussão da articulação dos planos educacionais com os instrumentos de planejamento das outras pastas governamentais está contemplada no trabalho e materiais do “Planejando a Próxima Década” (<http://pne.mec.gov.br>), o que reforça esse viés integrado e interinstitucional das políticas educativas no território regional e aponta para o esforço que precisa ser empreendido para a construção coletiva e participativa de formas orgânicas de colaboração entre os sistemas de ensino.

Edição especial do Relatório dos PPAs Territoriais Participativos – PTPs (SPI/MPOG, 2014), reúne informações de PTPs de 18 consórcios intermunicipais, com destaque para o Consórcio do Grande ABC, primeiro a apresentar sua proposta, e o Consórcio Intermunicipal do Tapajós – região na qual a SASE/MEC está desenvolvendo uma ação de articulação interfederativa na área da educação, semelhante àquela em execução na região do Xingu, uma das experiências estudada pela consultoria especializada contratada para pesquisar as organizações territoriais e ações colaborativas na área da educação.

Instâncias de negociação

Uma importante iniciativa do MEC para estimular a colaboração e o compartilhamento de competências poderia ser a criação de instâncias de articulação e integração das políticas educacionais nos territórios, seja para promover o planejamento articulado e a construção de metas comuns, seja para integrar ações.

Soma-se a tais iniciativas a criação de fóruns de discussão, negociação e deliberação de ações regionais, utilizando indicadores socioeconômicos e educacionais (qualitativos e quantitativos), como importantes ferramentas de pactuação.

A organização interna do MEC

Programas e projetos do Ministério (ou por ele apoiados) devem dialogar com os propósitos e leituras de realidade dos atores subnacionais, superando a cultura hoje presente da chamada "adesão". O Ministério frequentemente define projetos com excessiva padronização e, em nome da autonomia, permite aos entes federativos apenas a possibilidade aderir ou não a propostas fechadas, que não raras vezes representam a única possibilidade de financiamento para instituições extremamente fragilizadas.

Territórios formados por conjuntos de municípios nos quais estado e União, em cooperação devem atuar, jamais poderiam ser considerados como unidades federativas, mas podem ser tomados como unidades de diálogo para a política pública educacional. Em outras palavras, as políticas, programas e iniciativas compartilhadas devem tomar o território como uma importante base de atuação para a garantia do direito constitucional. Isto envolve uma reestruturação e uma nova cultura por parte do Ministério da Educação.

PRODUTO 5: Aprofundar os estudos sobre a possibilidade de constituição de consórcios públicos como forma de consolidação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

O consórcio público é um instrumento legítimo, constitucional, um arcabouço legal para a cooperação interfederativa que pode ser mais bem aproveitado na área de educação, inclusive nos "conteúdos da cooperação" que foram anteriormente relacionados.

A exploração do potencial dos consórcios públicos como via de consolidação e estabilidade de pactuações ficou bem demarcada. A Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 que dão tratamento aos consórcios públicos são realidades institucionais e podem e devem ser melhor

tensionados na área educacional. Os marcos legais e institucionais existentes, sua adoção em educação, pode contribuir para equacionar as dificuldades impostas pela informalidade e pelos acordos baseados em afinidades políticas que foram apontados como limitadoras em outras experiências estudadas. Portanto, os consórcios públicos se apresentam como e com um aparato institucional que pode ser crescente apropriado em educação.

O consórcio público deve ser ressaltado como inovação institucional notadamente em função de sua capacidade de institucionalizar a relação federativa e a articulação regional por meio de instituições públicas e da mobilização de diversos atores das três esferas de governo. Ademais, os consórcios possuem maior potencial para promover o planejamento de ações de médio e curto prazo, e para assegurar estabilidade e segurança jurídica dos membros consorciados em relação à manutenção de atividades e para viabilizar o cumprimento de obrigações financeiras compartilhadas, aspectos fundamentais para sustentação de uma política pública. A figura dos consórcios públicos (pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum) comporta, ainda, a concepção de um federalismo cooperativo tripartite, fundamental para o aperfeiçoamento de práticas mais solidárias e compartilhadas. Contribui, ainda, para eliminação de sobreposições de responsabilidades, estabelece regras claras no que tange à responsabilidade de cada ente pactuante, preserva a autonomia dos entes federados e contribui para o equilíbrio entre os mesmos.

Em síntese, os consórcios públicos podem exercer um papel importante no planejamento e no ganho de escala, sobretudo em função da grande fragmentação que marca a oferta de política educacional brasileira, embora ainda não suficientemente testada em educação. Seus benefícios potenciais são suficientes para justificar a promoção de uma agenda de discussão mais focada sobre o tema no bojo da regulamentação da cooperação federativa, após o que o MEC poderia dar início a programas experimentais de incentivo à constituição de consórcios públicos como forma de consolidação das iniciativas de associativismo mais frágeis e com potencial para tal. Um exemplo a ser considerado, neste caso, é a experiência da Chapada Diamantina.

Contudo, a agenda prioritária, inclusive para promover melhor clareza a respeito dos instrumentos de cooperação e das prioridades federativas que devem presidir a política nacional de educação, está na criação de instâncias permanentes de negociação previstas no PNE (Art. 7º §§ 5º e 6º), especialmente a instância prevista no § 5º, fundamental para aprofundar o regime de colaboração em educação.

PRODUTO 6: Estudar a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para projetos e programas implementados de modo consorciado ou em forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Os mecanismos de financiamento das experiências são diversos. No caso dos Arranjos de Desenvolvimento tais mecanismos inexistem ou são pouco transparentes, conforme sinalizaram os pesquisadores, em decorrência da dificuldade de obtenção deste tipo de informação na pesquisa.

No caso dos consórcios públicos, os mecanismos de financiamento são estabelecidos na forma de Lei e Decreto Federal. As despesas realizadas pelo consórcio na efetivação das ações de educação de interesse comum podem ser computadas no total dos gastos dos entes na proporção de sua participação no contrato de rateio.

Assim, de forma geral, não parece haver incoerência em promover e induzir a ação colaboração e cooperativa entre sistemas e entes federativos a partir da atual legislação do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007). Quando permite tratamento a respeito da distribuição da parcela de recursos da complementação da União, a Lei estabelece:

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

*I - a apresentação de **projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;***

(...)

Tais dispositivos precisam ser melhor testados e, certamente, devem ser objeto de reflexão e encaminhamento pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Convém ressaltar que, no caso de consórcios, a execução das receitas e despesas deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas e estará sujeita à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo. No caso dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação, todavia, se forem consideradas as constatações dos estudos e pesquisa promovidos pelo GT, fica claro que apesar de serem redes de articulação importantes, são juridicamente frágeis, quase informais e sem mecanismos de transparência e controle social. Por esta razão não deveriam ser destinatários do Fundo Público, em termos práticos e em termos das implicações formais de controle e, em particular, os de cunho administrativo e contábil.

Existe ainda outra possibilidade, porém com exigência de ajuste na legislação: utilizar os fatores de ponderação do FUNDEB para estimular e apoiar consórcios públicos constituídos. Aqueles entes que propusessem iniciativas em regime de colaboração em tópicos de política educacional poderiam obter recursos adicionais. A operacionalização desta iniciativa teria discussão levada a efeito pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade que deliberaria, em primeiro plano, pela efetiva possibilidade legal de tais movimentações (fatores de ponderação e complementação da União).

Convém salientar que os compromissos entre os entes pactuantes precisariam estar bem formalizados, inclusive os benefícios ao utilizar os recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino em ações consorciadas. Com efeito, só deve haver financiamento de ações consorciadas desde que para a promoção do cumprimento das obrigações do poder público com relação à educação escolar, sob a responsabilidade de cada um dos entes federativos pactuantes.

PRODUTO 7: Analisar a possibilidade de transferência de assistência técnica e ou financeira por parte do FNDE ou do MEC como mecanismo de colaboração e compartilhamento de competências.

Cabem neste tópico todas as considerações anteriores feitas sobre o PAR e outras iniciativas do MEC. Além disto, outros aparatos legais que não podem ser desconsiderados e precisam ser mais aprofundados na área da educação são o Decreto Federal nº 6.170/07⁹ e a Portaria Interministerial nº 507/2011 que disciplinam repasses federais. A Portaria referida, inclusive, dedica um capítulo específico ao tema do Consórcio Público.

⁹Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

O Art. 13 da Portaria é muito claro ao estabelecer que “Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005”.

Também a Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas pode ser ajustada, como já foi dito antes, para comportar indicadores que promovam a identificação de complementariedades e convergências entre as estratégias propostas (visão regional) e, assim, induzam iniciativas de colaboração e cooperação entre sistemas e entes federativos. Ou seja, o PAR pode ser um instrumento que promova ações coletivas e compartilhadas e não uma soma de necessidades de cada município. De forma complementar, ainda em relação ao Plano de Ações Articuladas, poderia se considerar a possibilidade de explicitar na lei a figura dos consórcios públicos como instrumento para repasse preferencial de recursos, sobretudo com base em diagnósticos de vulnerabilidades educacionais ou prioridades pactuadas entre os entes em instância interfederativa própria.

PRODUTO 8: Elaborar e analisar diagnósticos microrregionais que demonstrem vulnerabilidades no campo educacional apontando sugestões metodológicas para o seu enfrentamento, com base em políticas de cooperação federativa e ações colaborativas entre os sistemas de ensino.

Para responder a este dispositivo foi realizada a contratação de um consultor para elaborar um mapeamento territorial de vulnerabilidades educacionais e propor regiões prioritárias para o estímulo de organização territorial, com vistas à redução das desigualdades e melhoria da qualidade da oferta educacional.

Selecionado por consulta pública e com o apoio da UNESCO, o pesquisador Samuel Franco elaborou uma proposta metodológica inédita, com o intuito de selecionar e construir indicadores sintéticos de resultado que pudessem ser utilizados para a identificação e diagnóstico de áreas prioritárias no território brasileiro.

Entendendo as vulnerabilidades educacionais como privação de direitos, de caráter multidimensional, o trabalho foi desenhado para tentar responder à questão: como conceber uma estratégia para a redução de vulnerabilidades educacionais por meio de ações colaborativas?

Os 05 indicadores desenvolvidos para mapear as áreas de mais elevada vulnerabilidade educacional tomaram o PNE como base e foram:

- educação Infantil/creche: crianças de 0 a 3 anos fora da escola;
- educação Infantil/pré-escola: crianças de 4 e 5 anos fora da escola;
- ensino Fundamental/anos iniciais: IDEB ajustado (IDEB dos anos iniciais + características socioeconômicas do município);
- ensino Fundamental/anos finais: IDEB ajustado (IDEB dos anos finais + características socioeconômicas do município);
- ensino Médio: pessoas de 15 a 17 anos fora da escola + distorção idade/ano.

Usando a base territorial de mesorregiões, inicialmente foram selecionadas as 30 mesorregiões mais vulneráveis em cada um dos 05 indicadores. Entre as 150 mesorregiões selecionadas, 47 apareceram com piores resultados em pelo menos um dos indicadores e 14 mesorregiões mostraram os piores resultados em pelo menos 04 dos 05 indicadores. Estas últimas foram consideradas mesorregiões de altíssima vulnerabilidade, com recomendação de foco para eventuais tomadas de decisão. São elas:

- mesorregiões com os piores resultados nos 05 indicadores: Marajó, Norte Amazonense, Nordeste Paraense, Norte do Amapá, Sul Amazonense;
- mesorregiões com os piores resultados em pelo menos 04 dos 05 indicadores: Sudoeste Amazonense, Baixo Amazonas, Centro Amazonense, Centro Maranhense, Sertão Alagoano, Oeste Maranhense, Agreste Alagoano, Leste Alagoano, Norte Maranhense.

Essas mesorregiões não são homogêneas do ponto de vista do número de municípios (mínimo de 05 no Norte do Amapá a 60 no Norte Maranhense) nem do tamanho da população (10.787 habitantes no Norte do Amapá até 90.891 no Centro Amazonense). Por outro lado, de maneira geral é significativo o percentual de pobres (41,3% no Leste Alagoano até 60,2% no Sudoeste Amazonense), o elevado percentual da população rural (30,7% no Leste Alagoano a 57,6% no Agreste Alagoano) e os baixos valores de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)(0,519 no Marajó até 0,630 no Norte do Amapá) e IDF (0,612 no Norte Amazonense e 0,680 no Norte do Amapá).

O autor sugere que uma das formas de enfrentamento da altíssima vulnerabilidade nas 14 mesorregiões prioritárias poderia ser o estímulo ao diálogo que resultasse em “mapas da articulação na mesorregião”, do qual constariam:

- diagnóstico dos equipamentos públicos disponíveis;
- identificação dos atores para a discussão dos problemas da região;
- identificação de atores que desenvolvem projetos de relevância para a educação da região;

- eleição de uma lista de prioridades, organizada por eixos, para realizar as discussões;
- demanda de atendimento das matrículas da educação básica, Formação de Gestores, Formação dos profissionais da educação, Educação e diversidade e Estrutura e mobilidade de estudantes.

De acordo com o autor, a partir deste mapeamento inicial, em Fóruns Mesorregionais poderiam ser elaborados planos de ação comuns, considerando os Planos de Ação Articulada e os Planos de Educação de cada município.

Observa-se que embora este estudo tenha sido feito de forma independente dos demais (desenhados para os diagnósticos de campo), e tenha sido inédito ao apontar mesorregiões de elevada prioridade para indução de ações colaborativas visando à redução das desigualdades e melhoria da qualidade da oferta educacional, as sugestões de enfrentamento não guardam diferença significativa dos demais estudos realizados, nem do conteúdo debatido e acumulado pelo GT nas suas diversas atividades.

As regiões vulneráveis precisam ser apoiadas simultaneamente, nas questões técnicas envolvendo o planejamento no território municipal, bem como, ações regionais que deem conta da superação de dificuldades, que ganham relevância no cumprimento do dispositivo constitucional da articulação federativa entre os entes, para tanto, o MEC, responsável pela política educacional, liderará o processo.

Em síntese, o trabalho de mapear as Vulnerabilidades Educacionais revelou áreas que deveriam ser prioritárias para a atuação da União, dos governos estaduais, das organizações da sociedade, das universidades e dos organismos internacionais que desejem ajudar no fortalecimento da cooperação federativa. Nos estudos de casos realizados, não se constatou uma relação uníssona entre vulnerabilidades e existência de cooperação, pois arranjos mais cooperativos acontecem tanto em lugares mais vulneráveis quanto em lugares com maior avanço. No entanto, em particular na Educação, como as experiências ainda congregam a menor parte das possibilidades territoriais, e como, ainda, uma grande parcela do mapa brasileiro contém vulnerabilidade médias e altas, conclui-se daí que é fundamental direcionar esforços para as partes mais vulneráveis, algo que, do ponto de vista da política pública e do desenho institucional do federalismo educacional brasileiro, não tem sido feito.

Tomando o PAR como instrumento consolidado para o financiamento supletivo e assistência técnica do MEC aos estados e municípios, poderá ser, na perspectiva da superação das diferenças e das vulnerabilidades das regiões prioritárias, o diferencial para a melhoria das condições da oferta da educação pública com qualidade, servindo

de instrumento para apoiar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios e estados nos seus respectivos planos de educação.

PARTE IV – RECOMENDAÇÕES

O GT conclui este Relatório com um conjunto sintético de recomendações, visando orientar a tomada de decisão por parte da alta gestão do MEC. Ressalta-se que tais recomendações dialogam com a agenda instituinte do SNE, que tem como finalidade precípua a qualidade da educação como direito social.

São recomendações:

1. envidar todos os esforços para o cumprimento do Artigo 13 do Plano Nacional de Educação para **instituir o Sistema Nacional de Educação**, bem como **regulamentar o parágrafo único do art. 23, por lei complementar**, estabelecendo as normas de cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional (estratégia 20.9);
2. incentivar as diversas formas de organizações e articulações territoriais em torno da solução de problemas ou desenvolvimento e aperfeiçoamento de projetos da educação pública, nos seus níveis, etapas e modalidades, visando a ampliação da oferta e da qualidade social da educação como um direito, em consonância com as metas do PNE. Cabe ao Ministério da Educação apoiá-las, desde que formalmente constituídas e com mecanismos claros de participação e controle social;
3. fomentar ações das organizações territoriais para se tornarem importantes ambientes de pactuação federativa subnacional, envolvendo governos e sociedade, para a promoção de um projeto (ou plano) regional de educação, como já demonstram algumas iniciativas;
4. adequar o Plano de Ações Articuladas (PAR), assegurando a assistência técnica e financeira aos estados e municípios, que participam ou desejam participar de uma organização territorial educacional, precedida de uma visão territorial regionalizada e com tratamento das assimetrias regionais;
5. utilizar mapas de vulnerabilidades com base no cruzamento de informações e no cruzamento e aperfeiçoamento dos indicadores existentes, socioeconômicos e educacionais (qualitativos e quantitativos), tais como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), considerando as metas dos Planos (PNE/PEE/PME). Os mapas permitirão o diálogo com as organizações territoriais existentes;
6. reconhecer, na definição de políticas, as unidades territoriais de educação (administrativas, pedagógicas, de articulação interfederativa) dentro de cada

estado. Exemplos de tais organizações são as Unidades Regionais de Ensino, Diretorias Regionais de Ensino, Centros Regionais de Formação, Delegacias de Ensino, Divisões Regionais de Ensino entre outros, organizações definidas pelas Secretarias de Educação;

7. pactuar com CONSED, UNDIME, FNCE e UNCME o reconhecimento das unidades territoriais de educação dos estados e passar a vincular as políticas educacionais a essas organizações, considerando, sobretudo a territorialidade regional, bem como identificando e fortalecendo cidades-polo como articuladoras dos sistemas de ensino em direção ao SNE;
8. garantir que a expansão do Ensino Superior ou das escolas técnicas sejam discutidas e pactuadas no âmbito dos territórios regionais considerando as metas estabelecidas nos planos municipais e estaduais de educação (diálogos subnacionais);
9. apoiar a construção de iniciativas e ações por parte do Ministério da Educação, através de suas secretarias e autarquias, partindo de uma visão territorial regional embasada em evidências e na compreensão das desigualdades e diversidades do território nacional, incluindo o fenômeno da metropolização e as transformações do campo, entre outras;
10. estabelecer padrões mínimos de oportunidades educacionais mais próximos dos interesses locais, mais factíveis, transparentes e passíveis de controle social, com o objetivo maior da garantia do direito a educação de qualidade. Cabe ao MEC e suas autarquias aproveitar a oportunidade que os territórios educacionais regionais representam, especialmente o acompanhamento do cumprimento dos papéis que cabem a cada esfera de governo (União, estados e municípios), colocando em prática o Regime de Colaboração, através de sinergias criadas nas relações cooperativas.

De forma geral, diante do acumulado pelo GT (em suas atividades e a partir da pesquisa nacional), recomenda-se prudência em relação à “cristalização” de um único modelo para a colaboração ou cooperação federativa no campo da política educacional. Reforça-se a atenção para o fato que o histórico, assim como as formas de organização, implementação e desenvolvimento das experiências são múltiplos, razão pela qual não se identifica motivo que justifique a adoção de um único modelo para estimulá-las. Há notórias fragilidades em algumas iniciativas e evidentes potencialidades de outras, que merecem ser testadas na área da educação. Formas distintas de apoio podem ser usadas, desde que as iniciativas sejam formalizadas, garantam espaços transparentes e participativos de negociação e pactuação, controle social efetivo e foco no cidadão em qualquer território, entendido como “lugar” onde políticas públicas devem ser articuladas para que o direito constitucional seja garantido.

É pela via do SNE que a federação disporá de um desenho e uma dinâmica de política pública que deixe claro quais mecanismos de incentivos institucionais e valores presidem a relação entre os entes federativos. Em tal cenário, não resta dúvida que a existência de fóruns federativos que melhor organizem a relação entre os entes propiciará, de forma sustentável e juridicamente firme, a cooperação nos territórios entre diferentes esferas de governo.

Por essa razão é fundamental envidar esforços no debate mais atual sobre a regulamentação da cooperação federativa e sobre a instituição do SNE, que após o ano de 2014, já tem tratamento concreto na lei do Plano Nacional de Educação e em outras iniciativas legislativas em tramitação (Artigo 13 do corpo da Lei e Estratégia 20.9) . A cooperação nos territórios é indissociável da ideia de cooperação federativa. Assim, possíveis ações de indução ou coordenação da União, mas também necessariamente dos governos estaduais, voltadas a reduzir assimetrias e enfrentar desigualdades entre municípios, deverão se conformar a partir da instituição do SNE, condição para o aprofundamento de um autêntico regime de colaboração e para a aplicação de recursos.

Nesse sentido, a articulação interfederativa não deve se circunscrever apenas a uma relação entre municípios. Ao contrário, a agenda sinaliza para a necessária relação entre as três esferas em face dos desafios do PNE. O GT entende que ao MEC, na conjuntura atual, compete liderar a agenda instituinte do SNE, especialmente em face de sua atribuição na coordenação da política educacional.

Sem a aprovação de normas federativas claras e pelas fragilidades das formas de associativismo apontadas, não se recomenda, neste momento, repasse de recursos públicos para arranjos de desenvolvimento da educação organizados ainda de maneira informal. Quando estas regras estiverem dispostas na Lei Complementar que regulamentará o Artigo 23 da CF, e lá estiver presente o princípio da repartição de responsabilidades sobre a oferta educacional e sua qualidade no “lugar” onde está o sujeito a quem o direito deverá ser garantido, será desejável que o Ministério desenvolva programas que reforcem experiências de articulação e consórcios públicos com ações comuns na área educacional, estimulando a participação do governo do estado em articulação com a própria União para que as metas dos planos municipais sejam atingidas em regime de colaboração.

Em tal contexto, é especialmente importante que o CNE possa considerar sua produção sobre os temas relacionados ao SNE, ao Regime de Colaboração e à cooperação federativa, à luz das sinalizações do presente Relatório.

Maior cooperação e solidariedade federativa exigem mútuos acordos, maior participação e, ainda, a construção de pactos entre os entes federativos e, portanto, exigem especialmente novas arenas públicas de deliberação e decisão, bem como mecanismos e instrumentos de cooperação e colaboração para além de instrumentos de cooperação nos territórios, que são importantes. Assim, também é importante que o MEC tome iniciativas no sentido de coordenar o fortalecimento das arenas de pactuação já existentes, liderando a criação de outras previstas no PNE, como a descrita no Art. 7º¹⁰ e na Estratégia 17.1¹¹ da Lei. Como Reforça ABRUCIO (2012):

“é preciso constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação”. (p. 19)

É efetivamente a ausência de um SNE— a comportar as arenas federativas e modelos de articulação territoriais — que tem sido apontada como a grande questão contemporânea da área da Educação. O trabalho do GT adensou o debate, consolidou uma base empírica sobre cooperação nos territórios, catalisou inúmeras discussões e, assim, trouxe sinalizadores para a agenda instituinte do Sistema e no seu bojo, a regulamentação da cooperação federativa determinada no Artigo 23 da Constituição Federal, com desdobramento nas ações colaborativas previstas no seu Artigo 211.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABICALIL, C. A. **O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012.

ABICALIL, C. A. **Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade**. Roteiro, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 11-38, mai. 2014. ISSN 2177-6059. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620>>. Acesso em: 8 jul. 2014.

ABICALIL, C. A. **O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

¹⁰Art. 7º, § 5º *Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

¹¹ *Estratégia 17.1- constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.*

ABRUCIO, F. L. **Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração**. Produto n. 1 do Projeto intitulado Sistema Nacional Articulado de Educação: Políticas Públicas Pactuadas, segundo o Contrato n. ED00335/2014 – Brasília – DF, 2014.

_____. & SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras**. In: HELOU, L. D.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, S. (Org). Série Inovação na gestão pública. Cooperação Brasil-Espanha. Vol. 8. Agência de Cooperação espanhola/Ministério do Planejamento. Brasília. IABS, 2013.

_____. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula**. Revista de Sociologia e Política. n. 24, jun. 2005.

_____. & COUTO, C. G. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local**. São Paulo em Perspectiva, 10 (3). São Paulo, 1996.

_____. & COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo, 1998.

_____. & SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. Pesquisas, n. 24, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. & RAMOS, M. N. (orgs). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ARAÚJO, G.C. **Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados**. Revista Retratos da Escola, Brasília: v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 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**. Educ. Soc.[online]. vol. 31, n. 112, p. 749-768, ISSN 0101-7330, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006>>.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Disposições Constitucionais Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,

Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

CUNHA, R. E. da. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público, v. 55, n. 3, jul./set. 2004.

CURY, C. R. J. **Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

_____. **A Educação Básica no Brasil**. Educ. e Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

_____. **Por um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Fundação Santillana/Moderna. ISBN 978-85-16-06550-8, 40 p., 2010.

DOURADO, L. F. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, 124, 2013, p. 761-785.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Cadernos Adenauer XII (2011) nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro, abril 2010.

LOSADA, P. R. **III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil**. Secretaria de Relações Internacionais/ PR. 21 de agosto de 2013.

OLIVEIRA, R. P. & SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, mar. 2010.

PEREZ, T.; PANICO, R.; GONGRA, P. **Implementando arranjos de desenvolvimento da educação**. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (orgs). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

REVISTA EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. **Desafios à educação brasileira: PNE, responsabilização, colaboração e sistema nacional de educação**, n. 124, v. 34, jul./set. 2013.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7ª ed. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SEGATTO, C. I. **Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração**. Produto nº 1 do Projeto intitulado Sistema Nacional Articulado de Educação: Políticas Públicas Pactuadas, segundo o Contrato nº ED00341/2014 – Brasília / DF.

ANEXOS

(veja Arquivo 02)