



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

THAMARA CAROLINE STRELEC

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO
EDUCACIONAL BRASILEIRO:
um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas
públicas em educação**

CAMPINAS
2017

THAMARA CAROLINE STRELEC

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO
EDUCACIONAL BRASILEIRO:
um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas
públicas em educação**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos
para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: PROF. DR. VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA



ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA THAMARA
CAROLINE STRELEC, E ORIENTADA PELO
PROF. DR. VALERIANO MENDES FERREIRA
COSTA.

CAMPINAS
2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): FAPESP, 2014/03864-9; CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

St83r Strelec, Thamara Caroline, 1982-
Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro : um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação / Thamara Caroline Strelec. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Cooperação intergovernamental. 2. Federalismo. 3. Políticas públicas em educação. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Intergovernmental relations educational background in Brasil : a study from the cooperation agreements in public policies in education

Palavras-chave em inglês:

Intergovernmental cooperation

Federalism

Public policies in education

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutora em Ciência Política

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]

Wagner de Melo Romão

Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Data de defesa: 05-09-2017

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 05 de setembro de 2017, considerou a candidata aprovada.

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Prof. Dra. Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

*Ao Adolfo.
Em seu amor, encontrei conforto.
Com sua confiança, conquistei segurança.
Por meio do seu bom exemplo, orientei minhas decisões.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer deveria ser o ponto de partida da escrita desta tese e não o final, já que desta tese decorreram experiências ao longo do Doutorado que sem dúvida alguma, contribuíram fortemente com minha formação como pesquisadora e indivíduo, as mesmas que justificam a minha imensa gratidão à todas as instituições e pessoas que tornaram possível esta jornada.

Agradeço primeiramente ao Adolfo, meu companheiro de vida, que além de ser um exemplo vivo de obstinação e dedicação à vida acadêmica, depositou em mim uma confiança que muitas vezes me faltava para seguir adiante e assumir novos desafios. Na mesma medida, agradeço ao Prof. Valeriano, que na figura de orientador, confiou em minha capacidade e dedicação desde a nossa primeira reunião, o que me motivou ao longo do Doutorado a alçar muitos voos, todos felizmente assertivos. Agradeço-o também pela habilidade de transformar cada momento de orientação em aulas magna, o que significavam uma injeção de ânimo e curiosidade a cada retorno para a tese.

Sentir-se capaz é um sentimento que nos impulsiona, mas é fundamental sentir-se também apoiado para que essa motivação seja direcionada a ações que elevem nosso aprendizado. Por isso, meu profundo agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), instituições que garantiram o suporte institucional e financeiro necessário para a realização desta pesquisa. Especialmente à FAPESP, por todo o investimento para a execução desta pesquisa, a mesma que viabilizou minha participação nos mais diversos espaços de interlocução acadêmica no país e no exterior, a realização de uma rica pesquisa de campo em diferentes regiões e estados do Brasil e não menos importante, a execução de uma pesquisa complementar na Espanha, por meio de uma bolsa de pesquisa no exterior. Além disso, agradeço também pelos comentários dos avaliadores aos relatórios submetidos ao longo da execução da pesquisa: serviram de guia para que a retidão ao empenho dos recursos, o cuidado na prestação de contas e o comprometimento para a obtenção de resultados na forma de artigos estivessem sempre como elementos norteadores neste percurso.

Ao Grupo de *Estudios en Gobierno, Administración y Políticas Públicas* e à Fundação Ortega y Gasset por terem confiado ao meu trabalho o Prêmio Joan Prates no ano de

2015, e ao Prof. Dr. César Nicandro Cruz pelo apoio e estímulo recebidos diante do meu interesse em realizar um período de estudos na Espanha no ano de 2016.

Ao *Instituto de Gobierno y Políticas Públicas* da Universidade Autônoma de Barcelona agradeço pelo acolhimento e apoio durante minha breve estada em terras espanholas, e à Profa. Raquel Gallego, Ramon Canal e Carolina Muñoz Mendoza, que se tornaram ao longo deste processo grandes parceiros e no caso de Carolina, uma grande amiga.

À todas as instituições e entrevistados que se dispuseram a contribuir com este trabalho, especialmente à professora Maria Gorethi Camelo, uma mulher vocacionada à educação e que mais do que uma entrevistada, serviu de exemplo e referência ao que se espera de um gestor público educacional e profissional da administração pública.

À Oficina Municipal, na pessoa do seu diretor - José Mário Brasiliense Carneiro, um incansável defensor da autonomia municipal e do fortalecimento das iniciativas de cooperação intergovernamental - pelas sucessivas oportunidades de diálogo e aprendizado. De igual maneira, agradeço ao professor Antônio Sérgio Araújo Fernandes pelo constante interesse no meu desenvolvimento acadêmico e no andamento da pesquisa.

Aos amigos, que perto ou longe, compreenderam pacientemente os períodos de ausência, mas também souberam reconhecer a riqueza dos raros momentos de encontro e descontração.

À família, especialmente à mamãe e Paulão pelo muito que fizeram em troca do pouco que pude oferecer neste período: foram compreensivos diante da ausência, carinhosos e cuidadosos na presença, orgulharam-se em público e no particular, mesmo diante da simplicidade de desconhecerem o real significado de um Doutorado. À família Calderón, especialmente ao Sr. Nicolás (*In memorian*), que sempre vibraram e torceram à distância a cada vitória que se somava a esta jornada.

Finalmente, agradeço ao Lucky (*In memorian*) e Lucky Junior pelo companheirismo felino infalível durante os dias e noites de trabalho solitário, e também ao Raymi, que na minha ausência, foi e ainda é, um companheiro e tanto para o Adolfo.

RESUMO

Acordos de cooperação intergovernamental se manifestam no cenário brasileiro nos mais diversos setores das políticas públicas, sendo que, na última década, ganhou destaque o estabelecimento de acordos com a finalidade de promover, de forma conjunta ou articulada, o desenvolvimento de iniciativas vinculadas a políticas públicas educacionais. O objetivo central desta tese foi compreender o cenário no qual esses acordos se instituem e, especificamente, identificar os cenários favoráveis para seu estabelecimento, tomando como referência analítica, para tanto, os pressupostos do *Institutional Collective Action Framework (ICA)* proposto por Richard Feiock (2007, 2013). Em termos metodológicos, recorreu-se a fontes primárias e secundárias para estabelecer um panorama quantitativo e geográfico-espacial de acordos cooperativos vinculados à política educacional existentes no Brasil, e se realizou um estudo de casos múltiplos a partir de acordos na forma de consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. Em contraposição ao *ICA Framework*, constatou-se que a formação dos acordos não está intrinsecamente relacionada a fatores contextuais exógenos, mas a fatores contextuais endógenos, sendo que o contexto no qual se estabelecem os acordos revela aspectos comuns no que se refere às características dos serviços, ao papel exercido pelas instituições políticas, à estrutura das relações políticas, aos efeitos dos ciclos eleitorais, às eventuais trocas de governo e ao perfil das instituições. Além disso, a formação e continuidade dos acordos esteve relacionada à existência de uma *tríade de fatores críticos* que diz respeito à existência de incentivos financeiros ou operacionais, facilitadores de comunicação, bem como de histórico e densidade nas relações interpessoais. A partir desses resultados, defende-se que acordos de cooperação no âmbito da educação são mais facilmente constituídos e mantidos se o contexto no qual os municípios estão inseridos reflete os cenários resultantes dos fatores contextuais endógenos discriminados no *ICA Framework*, mas, principalmente, se houver o estímulo inicial de organizações externas aos governos municipais, as mesmas que, capazes de promover o diálogo inicial e a sensibilização dos governantes e gestores sobre potenciais ganhos da cooperação, estimulam também a consolidação de um ambiente favorável à proximidade e integração dos atores e instituições envolvidos com a educação nos municípios.

Palavras-chave: Cooperação intergovernamental; Federalismo; Políticas públicas em educação.

ABSTRACT

Intergovernmental cooperation agreements in the Brazilian scenario are established in the most diverse departments of public policies and, in the last decade, it was highlighted the establishment of agreements with the purpose of promoting, in a joint or articulated way, the development of initiatives related to educational public policies. The central objective of this thesis was to understand the scenario in which these agreements are established and, specifically, to identify the favorable scenarios for its establishment, taking as an analytical reference the assumptions of the Institutional Collective Action Framework (ICA) proposed by Richard Feiock (2007, 2013). Methodologically, primary and secondary sources were used to establish a quantitative and geographical-spatial panorama of cooperative agreements related to educational policy in Brazil, and a multiple case study was carried out based on agreements in the form of public consortia and Education development arrangements. In contrast to the ICA Framework, it was found that the formation of agreements is not intrinsically related to exogenous contextual factors, but to endogenous contextual factors, and the context in which the agreements are established, it was revealed common aspects regarding the characteristics of services, to the role played by the political institutions, to the structure of the political relations, to the effects of electoral cycles, to the possible changes of government and to the profile of the institutions. In addition, the formation and continuity of the agreements was related to the existence of a triad of critical factors that are concerning to the existence of financial or operational incentives, communication facilitators, as well as history and density of interpersonal relationships. Based on these results, it is argued that cooperation agreements in the field of education are more easily constituted and maintained if the context in which the municipalities are inserted reflects the scenarios resulting from the endogenous contextual factors discriminated in the ICA Framework, but mainly, if there is the initial encouragement of external organizations to municipal governments, the same able to promote the initial dialogue and the awareness of the leaders and managers about the potential gains of cooperation, also stimulate the consolidation of an environment favorable to the proximity and integration of the actors and institutions involved with education in municipalities.

Keywords: Intergovernmental cooperation; Federalism; Public policies in education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACED	Acordos de cooperação no âmbito da educação
ADE	Arranjo de desenvolvimento da educação
AMAVI	Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí
AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
AMUNOP	Associação dos municípios do norte do Paraná
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDAC	Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária
CF	Constituição Federal
CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira
CIM-AMAVI	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da AMAVI
CIS-AMAVI	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos municípios da AMAVI
CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CNE	Conselho Nacional de Educação
CODESEI	Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal
CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal Vale do Ribeira
CODIME	Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação
COGIVA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Paraíba
COIMP	Consórcio Integrado de Municípios Paraenses
COIMP	Consórcio Integrado de Municípios Paraenses
COMANAS	Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco
COMEFC	Consórcio de municípios a estrada de ferro dos Carajás no Maranhão
CONED	Consórcios com atuação vinculada à educação
CONGUARÁS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás
CONISUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo

CIGABC	Consórcio Intermunicipal Grande ABC
CV	Coeficiente de variação de <i>Pierson</i>
FEMACI	Federação Maranhense de Consórcios Intermunicipais
FIS	Fundação Itaú Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICA	<i>Institutional Collective Action Framework</i>
ICEP	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IN	Instituto Natura
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OM	Oficina Municipal
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PMEM	Programa Melhoria da Educação no Município
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
SASE	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SEDUC/MA	Secretaria estadual de educação do estado do Maranhão
SNE	Sistema Nacional de Educação
TPE	Todos Pela Educação
UNDIME/MA	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do estado do Maranhão

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fatores exógenos analisados a partir dos ACED	25
Quadro 2 - Relação de causa e efeito dos fatores contextuais para os acordos de cooperação	54
Quadro 3 - Mecanismos de integração para problemas de ação coletiva institucional	56
Quadro 4 - Classificação das formas de articulação e cooperação no Brasil	80
Quadro 5 - Consórcios com ações vinculadas a políticas públicas educacionais (CONED) .	109
Quadro 6 - Ações relacionadas à educação desenvolvidas por intermédio de CONED	117
Quadro 7 - Arranjos de desenvolvimento da educação e municípios participantes	120
Quadro 8 - CONED e ADE por indicadores observados	130
Quadro 9 – Fatores exógenos analisados a partir dos ACED	134
Quadro 10 – Coeficiente de variação de <i>Pierson</i> dos fatores exógenos CONED (%)	136
Quadro 11 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de <i>Pierson</i> das variáveis demográficas (%)	140
Quadro 12 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de <i>Pierson</i> das variáveis econômicas (%)	140
Quadro 13 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de <i>Pierson</i> das variáveis socioeconômicas (%)	141
Quadro 14 – Coeficiente de variação de <i>Pierson</i> das variáveis educacionais dos CONED (%)	142
Quadro 15 – Classificação dos CONED por grupos de heterogeneidade	143
Quadro 16 – Aspectos geográficos dos territórios envolvendo CONED	143
Quadro 17 – CONED selecionados para estudo com profundidade	145
Quadro 18 – Coeficiente de variação de <i>Pierson</i> dos fatores exógenos ADE (%)	147
Quadro 19 – Aspectos geográficos dos territórios envolvendo ADE	150
Quadro 20 - Fatores endógenos analisados a partir dos ACED	158
Quadro 21 – Compromissos do CODIVAR e dos municípios para adesão ao Programa Melhoria da Educação no município	170
Quadro 22 – Entidades financiadoras e apoiadores para a formação inicial dos ADE	226

Quadro 23 - Ações comuns para a formação e operacionalização dos ADE	230
Quadro 24 - Entidades responsáveis pela formação e desenvolvimento dos ADE e período de execução das atividades	231
Quadro 25 - Resultados em relação à atuação dos educadores locais dos ADE CEDAC	238
Quadro 26 – Fatores exógenos de influência identificados nos ACED analisados, com base no quadro ICA de Feiock (2007).	262
Quadro 27– Fatores contextuais de influência e cenários favoráveis ao estabelecimento e continuidade de acordos de cooperação no âmbito da educação, com base no quadro ICA <i>Framework</i>	263
Quadro 28 – Fatores contextuais e cenários favoráveis específicos ao estabelecimento e continuidade de acordos de cooperação no âmbito da educação.....	264
Quadro 29 - Balanço preliminar dos consórcios intermunicipais/ públicos com ações vinculadas a políticas públicas educacionais	300
Quadro 30 - Cronograma de atividades e entrevistas da pesquisa de campo	303

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Consórcios intermunicipais em funcionamento no país, por estados e regiões....	106
Tabela 2 – CONED por estados e regiões brasileiras.....	112
Tabela 3 - Municípios integrantes de CONED, por estados brasileiros	113
Tabela 4 - Perfil demográfico dos municípios integrantes de CONED	114
Tabela 5 - PIB <i>per capita</i> dos municípios integrantes de CONED	114
Tabela 6 - Classificação do PIB <i>per capita</i> dos municípios integrantes de CONED, por estados	115
Tabela 7 - Incidência de pobreza dos municípios integrantes de CONED	115
Tabela 8 - Municípios de CONED com incidência de pobreza $\geq 50\%$, por estados	115
Tabela 9 - IDHM Educação dos municípios integrantes de CONED	116
Tabela 10 - Municípios integrantes de CONED com IDHM Educação classificados nas faixas muito baixo e baixo e abaixo da média estadual, por estados	117
Tabela 11 - ADE por estados e regiões brasileiras	121
Tabela 12 - Municípios participantes de ADE, por estados brasileiros.....	122
Tabela 13 – Perfil demográfico dos municípios participantes de ADE	122
Tabela 14 – PIB <i>per capita</i> dos municípios participantes de ADE	123
Tabela 15 – Classificação do PIB <i>per capita</i> dos municípios participantes de ADE, por estados	123
Tabela 16 – Incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE	124
Tabela 17 – Municípios participantes de ADE com incidência de pobreza $\geq 50\%$, por estados	124
Tabela 18 – IDHM Educação dos municípios participantes de ADE	125
Tabela 19 – Municípios participantes de ADE com IDHM Educação classificado nas faixas muito baixo, baixo e abaixo da média estadual, por estados	126
Tabela 20 – CONED e ADE por unidade federativa.....	128
Tabela 21 - % de alcance das metas do IDEB 2013 nos municípios integrantes de CONED	139
Tabela 22 - % de alcance das metas do IDEB 2013 nos municípios participantes de ADE ..	148

Tabela 23 - % e classificação de heterogeneidade das variáveis observadas dos ACED	153
Tabela 24 – Municípios integrantes do CODIVAR por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais	161
Tabela 25 – Municípios do CIM-AMAVI por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais	185
Tabela 26 – Demonstrativo financeiro dos custos envolvidos na contratação do sistema de gestão educacional da empresa X.....	195
Tabela 27 – Municípios do UNDIME CONGUARÁS por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais	202

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	06
RESUMO.....	08
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
LISTA DE QUADROS.....	12
LISTA DE TABELAS.....	14
INTRODUÇÃO	19
1. Contextualização e problematização.....	19
2. Objetivos e aspectos metodológicos	23
3. Estrutura da tese	26
PARTE I: DINÂMICA INTERGOVERNAMENTAL: PRESSUPOSTOS PARA A INTERAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS E O CONTEXTO BRASILEIRO EM EVIDÊNCIA.....	29
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL À LUZ DA AÇÃO COLETIVA INSTITUCIONAL	29
1.1 Relações intergovernamentais e acordos de cooperação	29
1.2 Cooperação intergovernamental: experiências internacionais	33
1.3 Acordos de cooperação à luz da Ação Coletiva Institucional.....	43
ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO.....	62
2.1 O modelo federativo brasileiro	62
2.2 Cooperação intergovernamental à brasileira.....	69
2.3 Mecanismos constitucionais como promotores do federalismo cooperativo ..	72
2.4 Articulação e cooperação intergovernamental no Brasil	74
FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	83
3.1 O lugar da educação antes da República e a busca pelo modelo ideal no pós- República	83
3.2 Pós-88: o dilema do regime de colaboração	87

3.3	Evolução dos mecanismos de coordenação intergovernamental no âmbito da educação e propostas em construção	90
3.4	Acordos cooperativos entre níveis de governo no âmbito da educação	94
PARTE II: ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO (ACED): PANORAMA BRASILEIRO E EXPERIÊNCIAS À LUZ DO QUADRO DE AÇÃO COLETIVA INSTITUCIONAL		105
PANORAMA DAS EXPERIÊNCIAS DE ACED NO BRASIL		105
4.1	Consórcios intermunicipais com atuação vinculada a políticas públicas educacionais (CONED)	105
4.2	Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE)	119
4.3	Panorama dos CONED e ADE no Brasil.....	126
FATORES EXÓGENOS DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO.....		133
5.1	Análise dos fatores exógenos dos CONED	135
5.2	Análise dos fatores exógenos ADE.....	146
5.3	Considerações finais	151
FATORES ENDÓGENOS DOS ACED: UNDIME CONGUARÁS, CIM-AMAVI, CODIVAR EDUCAÇÃO E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO		157
6.1	CODIVAR Educação.....	158
6.1.1	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira	158
6.1.2	Inserção da educação nas atividades do consórcio	163
6.1.3	Parceria com entidades não governamentais	165
6.1.4	Desdobramentos do Programa Melhoria da Educação	172
6.2	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da AMAVI	183
6.2.1	Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí	183
6.2.2	Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação do Alto Vale do Itajaí ...	189
6.2.3	Sistema regional de informações educacionais: CIM-AMAVI.....	191
6.2.4	A contratação consorciada e o EDUCA-CIM.....	196
6.3	UNDIME CONGUARÁS	199
6.3.1	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás	199
6.3.2	Caracterização da região de abrangência do UNDIME CONGUARÁS	200

6.3.3	Processo de articulação dos secretários de Educação	203
6.3.4	Fortalecimento político e administrativo dos secretários de educação e seus desafios	211
6.3.5	A busca pela sintonia institucional com o UNDIME CONGUARÁS.....	218
6.4	Arranjos de desenvolvimento da educação – ADE	223
6.4.1	Gênese da formação dos ADE	225
6.4.2	O papel da gestão e mobilização na formação e funcionamento dos ADE ..	229
6.4.3	Objetivos, potencialidades e dificuldades no processo de implementação de ADE	238
ANÁLISE DOS ACED À LUZ DO QUADRO DE AÇÃO COLETIVA INSTITUCIONAL.....		241
7.1	Natureza dos acordos de colaboração no âmbito da educação	241
7.2	Custos de transação	243
7.3	Riscos de colaboração	245
7.4	Fatores exógenos.....	248
7.5	Cenários favoráveis ao estabelecimento de ACED: síntese dos resultados ..	260
CONCLUSÃO.....		268
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		275
ANEXOS.....		293

INTRODUÇÃO

1. Contextualização e problematização

Esta tese trata dos *acordos de cooperação intergovernamental*, especificamente, aqueles que se estabelecem na esfera governamental com a finalidade de promover de forma conjunta ou articulada o desenvolvimento de serviços ou tarefas vinculadas às políticas públicas educacionais. Esses acordos, evidenciados no Brasil a partir do contexto de redemocratização inaugurado na Constituição de 1988, a qual elevou os municípios à condição de entes federativos, se manifestam no cenário brasileiro nos mais diversos setores de políticas públicas, por meio de um conjunto de mecanismos e instrumentos, os quais variam conforme as expectativas dos atores envolvidos, o contexto institucional legal e, ainda, os objetivos almejados pelos governos.

Compreender o modo como os governos têm se articulado por intermédio de acordos de cooperação no âmbito da educação implica, sobretudo, reconhecer as particularidades do modelo de federalismo adotado no Brasil, na medida em que, preservando os princípios da autonomia e interdependência, esse modelo pretende responder às demandas educacionais de um país marcado por múltiplas heterogeneidades regionais, diferenças estas que, no nível local, acabam se refletindo também nos resultados educacionais.

Isso, porque o federalismo brasileiro apresenta-se, por seu caráter tridimensional, como uma *engenharia institucional* (ABRUCIO, 2010) complexa, que tem se mostrado problemática, exigindo revisões constitucionais, medidas de cunho tributário, além de iniciativas que busquem promover maior diálogo e colaboração entre os governos. Nessa perspectiva, a construção desta tese parte da compreensão de que o modelo federativo adotado no Brasil apresenta constrangimentos para as ações dos governos – afetando o desenho e o resultado das políticas públicas – e coloca-se, ora como freio, ora como motor para o comportamento de seus atores e instituições na consolidação do regime de colaboração no âmbito da política educacional.

O formato do federalismo adotado no Brasil imprimiu relações intergovernamentais que se refletem no comportamento das instituições e modelos produzidos ao longo de sua evolução no contexto educacional. Nesse aspecto, o Brasil apresentou, no decorrer das alterações em seu quadro político e constitucional, padrões de comportamento em suas relações intergovernamentais próprios de seus contextos históricos. E desde a adoção do modelo

federativo, a mudança no quadro constitucional do país de maior impacto nas relações entre os governos deu-se com a promulgação da Carta Magna de 1988.

No plano das relações intergovernamentais, o reconhecimento do município como ente federativo, dotado de autonomia, direitos e deveres, propôs um modelo no qual, os municípios, Estados e União se esforçariam na direção de um projeto único de nação, o que consagrou a intenção de praticar o potencial democrático e cooperativo presente na concepção de federalismo, orientando novas maneiras de organizar as políticas públicas, em contraposição ao modelo centralizador até então processado.

Os pressupostos em defesa da descentralização, em linhas gerais, representaram avanços em termos de inovação nas políticas públicas, e em contrapartida, implicaram em efeitos perversos, diretamente relacionados a um comportamento autárquico e não cooperativo no plano subnacional, baseado na cultura de que os governantes, sozinhos, conseguiriam garantir o equilíbrio entre as receitas disponíveis e a prestação de serviços públicos. Esse comportamento, aliado à falta de qualificação administrativa, má gestão de recursos públicos e baixa capacidade de gerar receitas, culminou na fragmentação no desenho e prestação dos serviços públicos, acentuando ainda mais as desigualdades entre os governos, nos diferentes níveis.

Contudo, vislumbrou-se na fragmentação – e consequente competição encetada – a possibilidade de ampliação do território, a construção de canais de diálogo, que, por sua vez, possibilitariam o enfrentamento de problemas comuns (REIS, 2008; CUNHA, 2004). E, de fato, a partir da década de 90, tornou-se frequente o estabelecimento de parcerias entre municípios e o surgimento de redes nacionais, envolvendo modalidades voluntárias de associativismo e arenas de negociação e diálogo, mas, em se tratando de instrumentos de cooperação entre os entes federados para a gestão de serviços públicos educacionais, sua ocorrência foi incipiente, se comparada aos setores da saúde e meio-ambiente¹.

Especificamente na educação, os acordos de cooperação têm sido reconhecidos na literatura como potencialmente capazes de responder a vicissitudes do desenho educacional estabelecido na Constituição de 1988, que prometeu a consolidação do regime de colaboração entre União, Estados e municípios para a implementação das políticas públicas educacionais no Brasil, sem, contudo, apontar com clareza de que maneira esse princípio se consolidaria.

¹ No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), os consórcios intermunicipais se colocaram como um instrumento estratégico da política de saúde nos municípios, induzidos, portanto, na maioria dos casos. Nas demais áreas, até a promulgação da Lei de Consórcios Públicos, os consórcios se constituíram como iniciativa voluntária dos entes subnacionais. Nos anos posteriores à lei, alguns programas federais têm incentivado a formação de consórcios públicos. Sobre essa questão, ver STRELEC (2011).

O arcabouço constitucional consagrado em 1988 para a educação tentou estabelecer um modelo descentralizado, no qual os entes federativos atuassem de maneira articulada e interdependente, a partir da noção de regime de colaboração entre os sistemas de ensino (BRASIL, 1988). No entanto, a convivência da duplicidade de redes de ensino, já comprometida pela falta de articulação e coordenação entre as redes e os diferentes níveis de governo, não veio acompanhada de um modelo educacional que organizasse a implementação da descentralização das políticas públicas educacionais, reforçando as desigualdades no plano subnacional (ABRUCIO, 2010).

As dificuldades na implementação desse projeto descentralizador da política educacional têm sido acompanhadas de propostas de aprimoramento do fornecimento das políticas públicas educacionais, ou por intermédio de instrumentos de coordenação federativa, isto é, “mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação” (ABRUCIO, 2012, p.19) ou, mais recentemente, pelo estabelecimento de acordos de cooperação intergovernamentais que potencialmente contribuiriam com a articulação dos níveis de governo, em contraposição à atuação compartimentalizada na gestão dessas políticas, principalmente, dos governos locais.

Contudo, desperta a atenção o fato dos acordos de cooperação intergovernamental no âmbito da educação – cuja referência será efetuada doravante neste trabalho mediante a sigla ACED – terem ganhado evidência no contexto brasileiro apenas a partir do ano de 2008, haja vista o estabelecimento de acordos dessa natureza desde a década de 90 em outros setores. Conforme será possível verificar neste estudo, poucas pesquisas acadêmicas dedicaram-se a discutir em profundidade instrumentos de cooperação na área da educação, salvo discussões acerca do surgimento de um novo formato de ACED – denominados arranjos de desenvolvimento da educação – (NICOLETI, 2014; CRUZ, 2014), bem como de seus desdobramentos, considerando-se a participação de atores oriundos da iniciativa privada (ARAÚJO, 2013; ABICALIL, 2013; GANZELI, OLIVEIRA, 2013).

Portanto, tendo em vista o recente estabelecimento de acordos de cooperação no âmbito da educação, compreender o modo como esses arranjos têm se desenvolvido colocou-se como ponto central desta tese. A esse respeito, partindo da compreensão de que o modelo de federalismo adotado no Brasil, principalmente, após a Constituição de 1988, potencializou as tensões e dilemas nas relações intergovernamentais, facilitando ou dificultando a consolidação de relações cooperativas entre os governos, esta tese permitiu responder a uma pergunta central:

Quais são os cenários favoráveis para a implantação de acordos cooperativos vinculados especificamente às políticas públicas educacionais?

A partir dessa pergunta central, que norteou e sedimentou a construção desta pesquisa, colocaram-se problemas ou subproblemas que o referencial teórico e as referências empíricas aqui utilizadas permitiram responder:

a) Quais as principais modalidades de acordos cooperativos vinculados à política educacional que se identificam no território nacional?

b) Qual ou quais são os fatos desencadeadores que levaram os diversos atores dos cenários educacionais, em que se inserem as experiências identificadas, a optar por constituírem ACED como estratégia gerencial mais adequada para atingir objetivos comuns?

c) Como os aspectos macroestruturais – legislação, programas federais, mecanismos verticais, incentivos – contribuem para a constituição de ACED, sendo estes voltados especificamente à política pública educacional?

d) A constituição desses acordos contou com a participação proeminente de algum ator que articulou interesses em torno da proposta de um acordo de cooperação voltado à educação?

e) Como se articulam e quais os papéis desempenhados pelos diversos atores do cenário educacional no processo de implantação de acordos cooperativos?

f) Quais os fatores que contribuem para a constituição, o funcionamento e a manutenção das atividades de acordos cooperativos na educação?

Embora a observação do contexto federativo brasileiro e do cenário educacional sob uma perspectiva institucional auxilie na compreensão de seus fenômenos – já que esclarece que as decisões políticas não podem ser vistas apenas como escolhas individuais dos atores, mas como resultado de um conjunto de regras e procedimentos formais que produzem instituições que refletem esse arcabouço a partir de vínculos de causalidade com o passado (ANDREWS, 2005; MENICUCCI, 2007) –, em se tratando de acordos de cooperação intergovernamental envolvendo governos locais, coloca-se como perspectiva adicional o reconhecimento de aspectos relacionados à dimensão local que também exercem influência sobre as decisões políticas dos atores.

Nesse sentido, considerando que a hipótese é uma provável resposta ao problema de pesquisa, a qual é validada ou não após a realização da pesquisa em si, assumiu-se como hipótese central que *os acordos de cooperação no âmbito da educação dependem de um cenário composto por aspectos macroinstitucionais que estruturam a ação dos indivíduos, favorecendo*

sua criação. Contudo, a continuidade e concretude de suas ações são dependentes de fatores ligados à dinâmica local e à ação de atores individuais, no papel de articuladores e organizadores de interesses. Complementarmente a esta hipótese central, defendeu-se que, no âmbito da educação, os aspectos macroinstitucionais seriam forças indutivas à cooperação. Nessa ótica, os instrumentos de avaliação em larga escala, programas federais ou estaduais e legislação educacional estruturam a ação dos governos no sentido de provocarem um diálogo cooperativo em busca de elevação no desempenho educacional. No entanto, a constituição e, principalmente, a continuidade das iniciativas dependeriam – assumindo-se a hipótese – de aspectos microinstitucionais, que se revelam no nível subnacional a partir de agentes locais (profissionais da educação, instituições não governamentais e do mercado, além de líderes governamentais), que assumiriam o papel de articuladores de interesses, organizadores de agenda e auxiliares no funcionamento dos acordos, estimulando-os a cooperar.

2. Objetivos e aspectos metodológicos

O objetivo central desta tese foi compreender quais são os cenários favoráveis para a constituição de ACED. Considerando a multiplicidade de atores, arenas e instituições envolvidos no contexto federativo e educacional, a elaboração desta tese perseguiu o cumprimento dos seguintes objetivos específicos:

a) Estudar o processo de discussão em torno do desenho do modelo educacional desenvolvido ao longo da trajetória do federalismo brasileiro, com ênfase no modelo propugnado pela Carta Magna de 1988, no intuito de identificar debates e discussões acerca de suas vicissitudes e possíveis disputas teóricas em torno dos ACED;

b) Identificar, caracterizar e comparar os instrumentos de cooperação vinculados à política educacional em funcionamento no país, numa perspectiva geográfico-espacial, com destaque para suas modalidades de atuação, forma de funcionamento, perfil dos municípios integrantes dos ACED e indicadores;

c) Estudar com profundidade os ACED identificados, com o intuito de compreender quais são e como se inter-relacionam os atores e instituições que participaram do seu processo de criação e do seu funcionamento, bem como o papel desempenhado pelas instâncias governamentais, da sociedade civil e do mercado na promoção de articulação entre os governos para a execução de políticas educacionais.

Para o cumprimento desses objetivos, a pesquisa, de caráter exploratório, foi conduzida a partir da adoção de métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos. O primeiro

conjunto de procedimentos, de natureza teórica e conceitual, envolveu pesquisa bibliográfica e documental, processo conduzido em duas etapas. A primeira envolveu a compreensão de como o desenho federativo afeta a dinâmica das relações intergovernamentais e como acordos de colaboração se manifestam em contextos marcados pela interdependência e repartição de competências. A segunda etapa tratou, especificamente, de compreender as mudanças em torno das políticas educacionais no Brasil no período da redemocratização, considerando, inclusive, referências bibliográficas que trataram de analisar historicamente o desenvolvimento da educação no Brasil desde o Império, a fim de identificar possíveis vínculos de causalidade que expliquem o contexto educacional da atualidade.

Além disso, o estudo bibliográfico e documental, por meio de periódicos, documentos eletrônicos, projetos de lei e relatórios de entidades associativas, conselhos e órgãos do governo federal, ensejou a localização de bases de dados e publicações que permitiram a identificação e compreensão dos mecanismos de coordenação e das formas de colaboração e articulação em funcionamento no país.

Na sequência, foi realizada ampla pesquisa exploratória envolvendo portais eletrônicos dos governos estaduais, Ministério da Educação, Observatório dos Consórcios Públicos, Tribunais de Contas dos estados, Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicações acadêmicas, processo este que permitiu a identificação de experiências concretas das duas formas de ACED que têm se estabelecido no contexto brasileiro com o foco de lidar com questões envolvendo a política educacional: arranjos de desenvolvimento na educação e consórcios intermunicipais com atuação vinculada a políticas educacionais, que, convenientemente, serão mencionados nesta tese fazendo uso das siglas ADE e CONED.

A partir desse levantamento, foi possível mapear quantas e quais experiências estão em funcionamento, analisar como esses acordos estão distribuídos geograficamente, o perfil dos municípios integrantes/ participantes, o foco de atuação, bem como estabelecer um mapa territorial dos ACED no Brasil. Após a identificação, foram analisados os fatores exógenos de ambos, estratégia de análise convenientemente adotada como recurso metodológico advindo do Quadro de Ação Coletiva Institucional (*ICA Framework*), modelo teórico propugnado por Richard Feiock (2007; 2013). A análise desses fatores demandou o levantamento de dados socioeconômicos, demográficos, territoriais e educacionais de 423 municípios que integram/ participam de ACED, informações que subsidiaram a identificação de possíveis condicionantes para sua formação e funcionamento:

Quadro 1 - Fatores exógenos analisados a partir dos ACED

Fator exógeno de influência	Aspecto analisado	Dado de referência	
Heterogeneidade entre os governos locais	Demográficos	Número de habitantes/ população estimada 2016 (IBGE, 2016)	
		Densidade demográfica (IBGE, 2016)	
	Econômicos	Produto interno bruto <i>per capita</i> a preços correntes 2014 (IBGE, 2016) (em reais)	
		Investimento educacional por aluno do ensino fundamental 2014 (FNDE, 2016)	
		Percentual das receitas de transferências realizadas pelo FNDE em relação à receita total 2014 (FNDE, 2016)	
	Socioeconômicos	IDHM 2010 (ATLAS BRASIL, 2016)	
		Incidência de pobreza – Censo 2010 (IBGE, 2016)	
		% de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário inadequado (CENSO, 2010)	
	Educacionais	IDHM Educação 2010 (ATLAS BRASIL, 2013)	
		IDEB observando séries iniciais 2013 (INEP, 2016) ²	
		Alcance da meta projetada IDEB 2013 (INEP, 2016)	
		Tamanho da rede municipal pública	Número de matrículas no ensino fundamental em escolas públicas 2015 (INEP, 2016)
		Número de alunos por docente	Número total de docentes da rede pública municipal/ tamanho da rede 2015 (INEP, 2016)
		Número de alunos por escola	Tamanho da rede/ número de escolas públicas municipais 2015 (INEP, 2016)
Localização geográfica	Compartilhamento de fronteiras jurisdicionais	Análise visual da posição geográfica dos municípios e cálculo da distância em quilômetros entre as extremidades do território (GOOGLE MAPS, 2016)	
	Existência de cidade-polo ou cidade central	Número de habitantes/ população estimada 2016 (IBGE, 2016), associado à renda <i>per capita</i> a preços correntes 2014 (IBGE, 2016) (em reais) e posterior verificação da existência de centralidade econômica em relação aos demais municípios	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de FNDE (2016); Atlas Brasil (2013); INEP (2016); Google Maps (2016); IBGE (2016) e Feiock (2013).

A análise dos fatores exógenos, a qual envolveu a verificação geográfica e o cálculo dos coeficientes de variação de *Pierson* (CV) dos ACED, precedeu à análise dos fatores endógenos, que implicou na adoção de estratégias distintas para o estudo com profundidade dos CONED e ADE. A respeito dos CONED, a análise geográfica combinada à classificação por grau de heterogeneidade permitiu que fossem selecionados três CONED para a realização de estudos de caso, encontrando-se estes, localizados em unidades federativas distintas, que também apresentam, por sua vez, características diferentes no que se refere à posição geográfica entre os municípios e à dinâmica econômica regional, revelando, respectivamente, menor grau de heterogeneidade, heterogeneidade intermediária e maior grau de heterogeneidade. Quanto

² Os resultados do IDEB não estão disponíveis para um conjunto de municípios participantes de CONED e ADE que integram o universo da pesquisa. Segundo nota técnica do INEP (2016), o número de participantes da Prova Brasil foi considerado insuficiente para que os resultados desses municípios fossem divulgados.

aos ADE, estes foram analisados em conjunto, tomando como referência o processo de estabelecimento desse formato de ACED nos territórios.

A partir de um *estudo de casos múltiplos*, foram realizadas visitas de campo às localidades que sediam os acordos de cooperação na forma de CONED, para acompanhamento de suas respectivas agendas de atividades, acesso a registros e documentos, entrevistas com os atores envolvidos direta ou indiretamente nessas atividades, bem como atores ligados ao processo que antecedeu à criação dos acordos. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores de entidades não governamentais e fundacionais vinculadas ao processo de constituição de ADE no país, bem como pesquisa bibliográfica e documental para análise complementar do processo de formação de tais acordos.

Após o estudo em profundidade, a análise das experiências permitiu a verificação da existência de similaridades e diferenças e dos aspectos que influenciaram o estabelecimento e funcionamento dos acordos averiguados, permitindo a confirmação parcial, ou não, das hipóteses defendidas nesta tese.

3. Estrutura da tese

Esta tese é composta de sete capítulos, cuja apresentação foi dividida em duas partes. A primeira delas dedica-se especialmente à apresentação conceitual dos pressupostos teóricos que explicam a dinâmica relacional dos governos e, por conseguinte, o estabelecimento de acordos de cooperação, principalmente, em contextos federativos, marcados pelos princípios da interdependência e repartição de competências.

Para tanto, o capítulo 1 dá início a essa discussão a partir de uma apresentação das proposições teóricas acerca das relações intergovernamentais, bem como de uma proposta teórico-analítica que trata de acordos de cooperação que se estabelecem, sobretudo, entre governos locais (dinâmica comumente associada a contextos federativos – mas não exclusivamente), o que abre espaço para exposição, também neste capítulo, de experiências internacionais de acordos de cooperação. A discussão desse capítulo fundamenta a construção metodológica adotada na tese, em função de dois argumentos essenciais a serem elucidados. O primeiro defende que a negociação entre os governos é um instrumento de interação necessário em sistemas de governo nos quais prevalece o modelo de autoridade superposta, produzindo-se complexas relações interorganizacionais e entre organizações de esferas territoriais de governos diferentes. O segundo argumento complementa o primeiro, ao salientar que contextos marcados pela repartição e compartilhamento de competências entre esferas de governo fomentam

dilemas de ação coletiva que os atores buscam resolver por intermédio de uma variedade de mecanismos de colaboração – entre eles, acordos entre governos locais –, mas que, embora os benefícios coletivos expliquem o estabelecimento desses acordos, essa explicação torna-se parcial, tendo em vista que fatores contextuais influenciam a percepção dos atores locais a respeito dos benefícios de acordos de cooperação. Desse modo, o capítulo 1 amplia o campo de visão a respeito das relações intergovernamentais em sistemas complexos – como é o modelo federativo – a partir de explicações que ocorram na forma como os agentes públicos percebem e avaliam os custos e benefícios da cooperação.

Sendo este o pano de fundo teórico para a compreensão do objeto de estudo desta tese, o capítulo 2 apresenta os principais aspectos do modelo federativo brasileiro que implicam na conformação de um padrão de relações intergovernamentais e de um conjunto de fatores exógenos às localidades nas quais se estabelecem diversos tipos de acordos de cooperação. Para tanto, esse capítulo, mais descritivo, discorre sobre a essência da adoção do modelo no Brasil, dos modelos que perpassaram sua trajetória e de que maneira a opção do modelo federativo se efetivou e “viabilizou” uma diversidade de mecanismos de coordenação, fluindo para acordos de cooperação intergovernamental no país para os diversos setores das políticas públicas. O segundo capítulo, portanto, corrobora a discussão do primeiro, tendo em vista que ilustra, a partir do contexto brasileiro, um modelo de autoridade superposta complexo e tridimensional, que implicou na conformação de mecanismos de coordenação que, potencialmente, buscam corrigir distorções e desequilíbrios resultantes do referido modelo, bem como no estabelecimento de uma diversidade de acordos de cooperação intergovernamental que tem buscado responder a dilemas de ação coletiva oriundos, notadamente, de questões relacionadas à interdependência – no caso brasileiro, uma combinação entre autonomia local e sobreposição de competências. Abre-se espaço, em função disso, para uma apresentação, no capítulo 3, voltada especificamente para o contexto educacional, haja vista, assim como em outros setores de políticas públicas, que o desenho federativo brasileiro trouxe implicações para a forma pela qual as políticas educacionais se estabeleceram no país, embora a discussão resgate também aspectos históricos que precederam à adoção desse modelo e que têm sido compreendidos como elementos do passado que influenciaram o contexto educacional atual – inclusive, os resultados do formato tridimensional adotado no país. Portanto, o capítulo 3 sublinha as demarcações históricas da política educacional brasileira, no sentido de identificar vínculos de causalidade entre o modelo federativo e a política educacional, e descreve como formas de cooperação e articulação têm sido, paulatinamente, incorporadas à agenda do setor educacional no Brasil nos

três níveis de governo, mas, sobretudo, no âmbito federal, a partir de proposições legislativas e programas educacionais. Com base nessa discussão, são identificados os dois acordos de cooperação intergovernamental que têm pautado as discussões no âmbito do Ministério da Educação, tendo sido estabelecidos nos últimos nove anos: CONED e ADE.

A identificação dos ACED encerra a pesquisa teórica da tese e dá início à pesquisa empírica na segunda parte do trabalho, intitulada *Acordos de cooperação intergovernamental no âmbito da educação: panorama brasileiro e experiências concretas à luz do quadro de ação coletiva institucional (ICA)*, esta por sua vez, composta por quatro capítulos. O capítulo 4 expõe os resultados do estudo exploratório que teve como objetivo mapear as experiências de ACED constituídas sob a forma de ADE e CONED no Brasil e analisar, numa perspectiva geográfico-territorial, o perfil de tais acordos, tomando como referência indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e aspectos geográficos. Com base nesse panorama, que permitiu a seleção das experiências que foram analisadas em profundidade, o capítulo 5 dá início à aplicação do “Quadro de ação coletiva institucional” para verificar se os aspectos relacionados às condições das comunidades (nos termos do modelo, fatores exógenos) respondem – como propugnado pelo modelo – ou não ao estabelecimento dos acordos, em sua totalidade. Na mesma direção, mas com foco nas experiências selecionadas para o estudo com profundidade, o capítulo 6 descreve o processo de constituição de três CONED – *UNDIME CONGUARÁS*, *CIM-AMAVI* e *CODIVAR Educação* – e dos ADE, o que possibilitou que o capítulo 7 apresentasse uma análise dessas experiências, concentrando-se em verificar se os fatores contextuais endógenos defendidos pelo quadro analítico adotado na tese também responderiam ao estabelecimento dos acordos, e em caso positivo, quais desses fatores relevaram-se proeminentes, diga-se, influenciaram a percepção dos agentes em relação aos benefícios e aos custos de transação associados à decisão de cooperar com outros atores em iniciativas voltadas ao desenvolvimento de ações e estratégias vinculadas a políticas educacionais. Finalmente, as considerações finais da tese realizam um balanço dessa incursão teórica e empírica, que objetivou compreender como esses acordos se estabeleceram para, a partir disso, identificar quais fatores influenciaram positivamente sua formação, tendo em vista que, para além de um estudo de cunho científico, pretende-se utilizar o conhecimento aqui acumulado para a elaboração de proposições de aprimoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil, principalmente, no campo da educação.

**PARTE I: DINÂMICA INTERGOVERNAMENTAL: PRESSUPOSTOS PARA
A INTERAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS E O CONTEXTO
BRASILEIRO EM EVIDÊNCIA**

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E ACORDOS DE COOPERAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL À LUZ DA AÇÃO COLETIVA
INSTITUCIONAL**

1.1 Relações intergovernamentais e acordos de cooperação

É aspecto comum a todas as federações, a interdependência entre os governos e, nesse sentido, conforme ressalta Anderson (2009), é peculiar à vida política de cada federação o modo pelo qual políticos, funcionários públicos, membros e interessados em organizações públicas e privadas e cidadãos tentam influenciar os resultados ocorridos fora dos limites da própria jurisdição.

Apesar disso, a interdependência e, portanto, as relações entre governos com alguma autonomia – mas não soberania – dentro de um mesmo país não é uma característica exclusiva de estados federados. No entanto, o fato dos entes políticos terem assegurado em um regime federativo, o *status* constitucional de autonomia política, jurídica e administrativa, apresenta dificuldades maiores e mais específicas de coordenação e gestão das políticas públicas (COSTA, 2008).

Contudo, os princípios políticos que orientam cada federação não são estáticos, possibilitando assim, variações no grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo federal, bem como nos mecanismos institucionais utilizados para estabelecer as relações com os entes associados, sejam esses mecanismos formais ou informais, e voltados a propiciar um ambiente cooperativo ou competitivo (COSTA, 2008), já que cada país segue padrões ou modelos diferentes de “jogos federativos” – ou mais competitivo, ou mais cooperativo –, sendo o modelo ideal aquele que combina mecanismos que compatibilizem a competição e a cooperação, assegurando, inclusive, a natureza conflituosa do federalismo, na medida em que é aquele que melhor preserva o pluralismo enquanto princípio (ABRUCIO; COSTA, 1998) que:

[...] reconhece que a existência de duas ou mais comunidades políticas autônomas dentro de um mesmo Estado constitui uma maior garantia para a liberdade e, portanto, para a busca de igualdade, principalmente em sociedades de grandes dimensões territoriais e populacionais, marcadas por heterogeneidade cultural e social, consideráveis desigualdades econômicas, principalmente, em Estados contemporâneos (COSTA, 2010, p. 731).

Radin (2010), que centra sua análise nos dilemas de *accountability*/ autonomia e colaboração/ competição no contexto estadunidense, reforça essa tese afirmando ser cada vez mais necessária a atenção aos instrumentos ou ferramentas das relações intergovernamentais. No caso norte-americano, essas ferramentas se configuram como instrumentos de controle centralizado, enquanto outras refletem uma tendência a recorrer a formas mais descentralizadas. No entanto, o autor ressalta que embora possam existir situações em que seja previsível o uso de uma estratégia vertical, as circunstâncias do ambiente externo, da política e programas podem dificultar o uso dessa modalidade de ferramentas. Diante desse quadro, o autor defende o uso de um conjunto de instrumentos voltados para a construção de relações mais efetivas entre os atores intergovernamentais, reunidos em quatro categorias: estruturais, programáticas, pesquisa e construção de capacidades e comportamental, merecendo destaque as que se relacionam com o objeto central deste estudo.

Na categoria de *ferramentas estruturais*, Radin (2010) menciona os mecanismos de coordenação. Para o autor, a coordenação e a eficiência podem ser interpretadas como sinônimos, em uma abordagem estrutural, sob o argumento de que a integração de unidades diferenciadas por função, nível ou geografia facilita administrar tanto as relações horizontais como as verticais, inclusive, fortalecendo as relações horizontais, ao mesmo tempo em que pode tonificar o nível mais alto de capacidade do governo para responsabilizar níveis mais baixos pelo desempenho dos programas e, ainda, empoderar atores nos níveis mais abaixo, de forma que também possam melhorar seu desempenho.

Nessa perspectiva, mecanismos de coordenação federativa podem ser interpretados como “capazes de articular a ação das esferas intergovernamentais, propiciando um ambiente de negociação/ colaboração” (ABRUCIO, 2012, p.17), podendo se manifestar na cooperação entre territórios, na criação de entidades formais e informais, na conjugação de esforços entre órgãos de governo e entre atores dentro de uma mesma esfera de governo, sempre no sentido de alcançar maior eficiência e eficácia nas ações governamentais, ressaltando que a multiplicidade de atores, as variações no formato das políticas públicas e, como já mencionado, as variações na opção federativa de cada país, podem produzir mecanismos de coordenação e cooperação bastante diversos.

Em regimes federativos de base cooperativa, a responsabilidade entre os entes federativos precisa ser compartilhada, e para que isso ocorra, é necessário que existam condições favoráveis, que vão além da análise do grau de centralização e descentralização impresso no regime político de uma federação. Embora sejam pistas de como os governos

distribuem os poderes e competências entre os entes, a complexidade e multiplicidade de funções dos governos em regimes democráticos exige que se reconheça a importância de se analisar concretamente de que forma os governos têm se articulado para conduzir essas funções e responsabilidades, considerando assim, a noção de relações intergovernamentais.

Essa perspectiva se alinha à visão de Wright (1997), mais precisamente em sua obra *Para entender las relaciones intergubernamentales*³, na qual destacou cinco atributos essenciais que garantem a viabilidade da adoção do conceito de relações intergovernamentais para a análise dos sistemas de governo⁴. O primeiro atributo deve-se à possibilidade de observação da ação estatal para além de suas demarcações territoriais, ou seja, não limitada aos marcos constitucionalmente estabelecidos, enfatizando interações que vão além das que se estabelecem somente entre governos. Ou seja, compreende todas as combinações de interações possíveis na produção de políticas: processadas entre o governo nacional e local, estadual e local, interlocal, e ainda, relações entre as agências setoriais de governo em diferentes níveis (empresas públicas, fundações) e organizações não governamentais.

O segundo atributo a que se refere o autor deve-se à relevância que o fator humano assume na noção de relações intergovernamentais, já que para Wright (1997), não existem relações entre os governos, mas relações entre funcionários que dirigem os governos, e ainda, as ações e atitudes individuais dos funcionários públicos que se constituem como a essência das relações intergovernamentais, sendo o comportamento dos atores decisivo para, por exemplo, implementar um serviço público ou modificar uma política, já que suas ações são fortemente influenciadas pela forma como percebem as atitudes e ações uns dos outros.

O terceiro atributo ampara-se na interpretação de que as interações entre os funcionários dos diferentes níveis de governo não devem ser vistas apenas como formais, tendo em vista que os participantes estão preocupados em fazer com que as coisas sigam adiante, utilizando para isso mecanismos informais, práticos e orientados para objetivos que possam ser realizados dentro do contexto institucional oficial e legal.

O quarto atributo se refere a que todos os funcionários do Estado são considerados como participantes oficiais ou efetivos das decisões sobre as políticas. Nesse sentido, as análises devem considerar não apenas os atores vinculados ao executivo nas distintas esferas de governo, mas todos os demais funcionários (vinculados ao legislativo, judiciário, bem como funcionários nomeados e de carreira).

³ Versão traduzida, publicada pelo Fundo de Cultura Econômica do México.

⁴ Embora Wright (1997) tenha considerado em sua análise o contexto norte-americano, considera-se como pertinente sua observação para aplicações em outros contextos, mesmo em regimes unitários.

Por último, o quinto atributo consiste, para o autor, na estreita vinculação que se estabelece entre as políticas públicas e as relações intergovernamentais, uma vez que as políticas são as intenções e ações (ou não ações) dos funcionários públicos e as consequências dessas ações, e, portanto, são geradas pelas interações entre todos os funcionários públicos das diferentes esferas de governo.

Para além de sua defesa da adoção da ideia de relações intergovernamentais para a análise dos regimes ou modelos de governos, Wright (1997) reconhece a existência de três modelos distintos no padrão das relações governamentais, tomando como referência a experiência histórica do modelo norte-americano. O primeiro modelo, de autoridade inclusiva (*inclusive authority*), é marcado por uma relação hierárquica, na qual prevalece uma interação em que as esferas subnacionais são mera extensão administrativa, além de inteiramente dependentes do governo central. O aumento de poder e manutenção sobre as outras ofertas por parte do governo central se dariam, nesse modelo, a partir de um jogo de soma zero, no qual os avanços do centro se realizariam mediante a debilitação dos demais níveis ou mediante um simples aumento do volume do Estado, produzindo assim, um crescimento linear de todas as esferas e mantendo-se, por consequência, a relação de hierarquia. O autor menciona o exemplo da fixação de um teto salarial para todo o território nacional, sobrepondo a liberdade dos estados de definirem o seu próprio teto, considerando suas características locais. Outra situação mencionada são os repasses de recursos federais aos governos subnacionais, contexto no qual ambos ganham. Enquanto o governo federal tem sua política implementada, os governos estaduais recebem recursos extras.

O segundo modelo, de autoridade coordenada (*coordinate authority*), se caracteriza por uma rigorosa separação entre as esferas de governo, com tendência ao prevalecimento de uma relação de independência entre elas, na qual, como regra geral, apenas seriam constitucionalmente reconhecidos os governos nacional e estatal, sendo as unidades locais entes condicionados à decisão do governo central.

O terceiro e último, que segundo Wright (1997) ilustra o padrão de relações intergovernamentais predominante nas democracias ocidentais atuais, trata-se do modelo de autoridade superposta (*overlapping authority*), que para o autor, se constitui como o paradigma do funcionamento de Estados nos quais se produzem complexas relações interorganizacionais e entre organizações de esferas territoriais de governos diferentes. Apesar de o modelo proposto reconhecer a possibilidade de áreas de competência exclusiva de uma esfera específica de governo, estas tendem a ser muito restritas, pois ao prevalecer esse modelo, o exercício de uma

boa parte das funções do Estado não pode ser efetivado sem a participação de todas as esferas de governo, determinando um alto grau de interdependência entre elas. Ainda, na vigência do modelo superposto, também se destaca a imposição (por necessidade) da negociação como principal instrumento de interação intergovernamental, já que esta seria naturalmente a forma mais correta de evitar conflitos e promover a imprescindível cooperação entre os níveis de governo. Entretanto, essa tendência não impede que o modelo, muitas vezes, apresente de forma simultânea traços de competição e cooperação.

Portanto, a negociação intergovernamental é destacada como um instrumento de interação necessário em sistemas de governo nos quais prevalece o modelo de autoridade superposta. Embora o autor enfatize as relações que se estabelecem entre níveis de governo distintos, a necessidade dessas interações também pode ser constatada entre governos de um mesmo nível. Em sistemas de governos – federativos ou não – decorrentes de processos de distribuição de competências e descentralização governamental, a corresponsabilidade dos governos locais na oferta de serviços públicos implica no estabelecimento de uma diversidade de interações envolvendo níveis de governo semelhantes, entre elas, aquelas que resultam em acordos de cooperação intergovernamental.

1.2 Cooperação intergovernamental: experiências internacionais

A adoção de acordos de cooperação intergovernamentais tem sido um elemento fundamental para a governança metropolitana nos Estados Unidos, e a justificativa para sua utilização e frequência gira em torno de fatores como recessão econômica no plano local, declínio do auxílio oferecido pelos estados e governo federal e, ainda, pelos limites fiscais restritivos das propriedades nos estados, que implicam no reconhecimento de acordos como uma ferramenta crucial para aumentar a eficiência e efetividade dos serviços públicos locais (ANDREW, 2009).

Contudo, o estabelecimento de acordos de cooperação intergovernamental não é uma exclusividade norte-americana – tampouco brasileira – e revela-se de diferentes formas. Além disso, na cooperação intergovernamental, por sua natureza estreitamente vinculada ao formato das instituições políticas e ao desenho de governo dos países – optantes ou não pelo modelo federativo –, os acordos também podem ser compreendidos como um subproduto de mecanismos de coordenação, os quais podem ser induzidos por normas constitucionais, pelo desenho das políticas públicas ou por medidas e iniciativas que buscam incentivar ou promover a articulação entre os governos.

É importante registrar que federações clássicas, como Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália, não apresentam dispositivos constitucionais que façam menção explícita a formas de cooperação entre os governos⁵. Mesmo na Alemanha (1949), o respeitado “princípio da lealdade federal” (*Bundestreue*) não se reconhece como princípio expresso, mas um preceito implícito da Lei Fundamental, amadurecido e disseminado por sucessivas decisões do Tribunal Constitucional, o que não significou, contudo, que “espaços de interesse comum” inexistissem ou que princípios cooperativos não pudessem ser implicitamente defluídos do texto constitucional para fundamentar relações de cooperação (ORTOLAN, 2013). Salvo nos EUA, nesses países as cartas constitucionais designam uma lista de títulos legislativos concorrentes entre União e Estados, o que pressupõe espaços de cooperação administrativa entre eles, cuja composição e procedimentos se estabeleceram de distintas formas (ORTOLAN, 2013, p. 18), o que vem corroborar o entendimento de que o importante é observar a medida com que cada sistema político incorpora, formal ou informalmente, mecanismos de cooperação intergovernamental (COSTA, 2008, p.3).

Nos Estados Unidos, a separação política, jurídica e administrativa entre os entes federados é, além de uma cláusula constitucional, uma característica central das relações intergovernamentais (COSTA, 2008), e embora sua estrutura federativa contenha dois níveis de governo com papéis claramente estabelecidos, o poder atribuído aos estados de elaborarem suas próprias constituições, com possibilidade de transferir autoridade também aos governos locais, propiciou uma grande diversidade de estruturas, incluindo concessões de autogoverno a alguns governos locais, em cidades, por exemplo, com rápido crescimento, possibilitando a um conjunto de autoridades, a mudança de seu limite geográfico (WILSON E GAMKHAR, 2012).

Ressalte-se que, embora o modelo federativo norte-americano seja mencionado como do tipo “dual”, esse sistema evoluiu para um modelo “bolo-mármore”, no qual, todos os níveis de governo passaram a se envolver de alguma maneira em todas as políticas públicas, principalmente com a expansão dos programas federais, exigindo mecanismos de coordenação e cooperação para a realização desses programas (governo federal – estados e estados – governos locais) (WILSON E GAMKHAR, 2012). Esse processo culminou em uma gama de alternativas *ad hoc* aos governos locais – fusão de cidades-condado, anexação municipal (consolidação), governos distritais especiais e acordos interlocais –, embora as soluções mais

⁵ Na literatura, uma gama de denominações é identificada em referência a acordos de cooperação intergovernamental, inclusive quando se trata de uma forma de cooperação que se estabelece em um mesmo nível de governo. Grosso modo, os termos mais utilizados são *interlocal cooperation*, *inter-municipal cooperation*, *joint municipal decision*, *joint municipal authority intergovernmental cooperation*, *arrangements of cooperation*, *agreements of cooperation*.

voluntárias venham substituindo as soluções de cima para baixo de planejamento regional com mandato federal e propostas de consolidação de municípios (FEIOCK; TAO; JOHNSON, 2004).

Dito isso, é importante ressaltar a centralidade do papel dos estados nas relações intergovernamentais no contexto estadunidense e, mais ainda, na efetivação de oportunidades de cooperação entre os governos locais, papel preponderante à relação do governo federal com os governos locais⁶ (WILSON e GAMKHAR, 2012). Grosso modo, essa centralidade dos estados resultou numa variedade de formatos e jurisdições em um mesmo território (WILSON e GAMKHAR, 2012). Isso porque, embora todos os territórios dentro dos estados sejam divididos em jurisdições não sobrepostas e contíguas (condados), há muitas outras jurisdições sobrepostas, que variam de governos com objetivos múltiplos, amplos e gerais, a exemplo de cidades incorporadas a distritos especiais com um único objetivo, como é o caso dos distritos escolares. Essa “colcha de retalhos” (COSTA, 2008, p. 3) culminou na existência de 87.525 jurisdições até 2002, sendo que um mesmo espaço do território pode envolver diversas jurisdições – ou seja, um sistema altamente descentralizado e fragmentado que, historicamente, tem criado oportunidades e pressões para a colaboração entre governos locais, especialmente em regiões metropolitanas, espaços que demandam aumento da qualidade dos serviços públicos e superação do déficit orçamentário dos governos locais (WILSON E GAMKHAR, 2012).

No âmbito das iniciativas do governo federal, para estimular relações intergovernamentais mais cooperativas entre os governos locais, podem-se mencionar: a) formação de órgãos regionais, para assumir a coordenação de ações que afetavam as cidades, a exemplo dos Conselhos de Governo e Organizações de Planejamento Metropolitano; b) aprovação de uma cláusula constitucional denominada *Compact Clause*, facultando aos estados, com a aprovação do Congresso, realizar convênios para tratar de interesses comuns; e c) iniciativas de cooperação fiscal.

No que se refere às iniciativas promovidas pelos governos estaduais, destacam-se as experiências nas quais essa instância de governo assume atribuições das administrações locais que não são oferecidas de modo adequado, no sentido de controlar externalidades negativas. Wilson e Gamkhar (2012) destacam que políticas envolvendo a gestão do crescimento urbano em áreas metropolitanas tornaram-se mais comuns após os anos 1990,

⁶ Os autores fazem uma ressalva a esta questão, mencionando as alterações promovidas no contexto norte-americano após os eventos de 11 de setembro. De acordo com os autores, algumas atribuições dos governos locais, como serviços policiais, bombeiros e sistema de saúde, considerados de extrema necessidade em catástrofes, desastres climáticos e defesa, exigiram uma relação mais próxima (coordenação) entre governo federal e governos locais (WILSON e GAMKHAR, 2012, p. 33).

exigindo a superação da fragmentação das políticas urbanas e até mesmo a incapacidade de governos locais de assumirem papéis relacionados a essa política. Outra iniciativa mencionada se relaciona à forma de financiamento da educação. Considerando que os serviços de educação pública nos Estados Unidos são mantidos pelos governos locais – via distritos escolares – por intermédio da arrecadação de impostos sobre a propriedade, foram estabelecidos mecanismos de redistribuição para o financiamento desse serviço, já que os distritos escolares com melhor desempenho costumeiramente eram aqueles inseridos em territórios com melhor valor de propriedade e vice-versa.

De modo análogo ao caso americano, o caso alemão é bastante conhecido por sua conformação interdependente *ah-priori* e seus acordos federativos regionais, e uma breve contextualização permite mencionar que a federação alemã prevê duas esferas de governo – federal e estadual –, sendo que os municípios e os *Landkreise* – que serão descritos a seguir – se configuram como parte da estrutura dos estados, chamados de *Landers*. O princípio federativo é uma cláusula pétrea promulgada em 1949 pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, e sua estrutura federativa está organizada da seguinte forma: a União; 16 estados, sendo três cidades-estado com *status* político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbana diferenciados; 12.000 municípios, ou melhor, comunidades; 82 cidades livres (*Kreisfreie Stadte*) e 295 governos regionais (*Landkreise*). O termo alemão para município é comunidade, a qual, embora não tenha *status* de ente federativo, possui autonomia política, financeira e administrativa, com eleições diretas para prefeitos e vereadores e a prerrogativa de arrecadação própria de tributos e taxas, além da livre organização da gestão local (CARNEIRO E DILL, 2012).

Por sua vez, os *Landkreise*⁷ ou *Kreise* são acordos regionais com personalidade jurídica de direito Público, ou seja, com legitimidade na esfera pública, com poderes Legislativo e Executivo próprios, eleitos diretamente. Considerado como a “cintura” da federação alemã e principal instrumento articulador de alcance regional intermediário entre o poder local e o estadual, todo município alemão na faixa de 1.000 a 100 mil habitantes deve integrar um dos 295 *Landkreise* distribuídos em todo o território alemão, sendo que as competências desses acordos se norteiam pelo princípio da subsidiariedade, assumindo as tarefas que os entes

⁷ A palavra *Landkreis* é resultado da combinação de dois termos do idioma alemão – “círculo” e “terra” – e, dando sentido à sua tradução, é composto por um círculo de 20 a 30 municípios, de porte pequeno ou médio, constituindo-se, portanto, num círculo de comunidades (CARNEIRO E DILL, 2012).

menores não podem cumprir de maneira eficiente, com a prerrogativa de assumir, nesses casos, políticas públicas de interesse local e regional. Sua sustentação financeira é alicerçada pela contribuição dos municípios, e sua atuação no âmbito das políticas públicas dá-se a partir da atribuição dos estados, exercendo o papel de autarquia regional. Desse modo, esses acordos assumem uma multiplicidade de serviços públicos: gestão de aeroportos regionais, sistemas de energia intermunicipais, redes de estradas vicinais, sistemas de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, e ainda, uma gama de serviços públicos (gestão de parques, transporte regional, emissão de porte de armas, financiamento habitacional, controle de qualidade do ar etc.) (CARNEIRO E DILL, 2012), além de coexistirem na federação alemã a figura de outras formas de acordos intermunicipais, como consórcios e *multiconsórcios*, que se encarregam de assumir de forma compartilhada a gestão dos serviços públicos, com uma espécie de escala gradual de responsabilidade entre os entes federativos, respeitando o alcance, o custo e a capacidade de cada um desses institutos assumirem os serviços públicos. Embora essas instâncias de coordenação e cooperação não estejam inscritas na lei básica alemã, elas encontram legitimidade política e sustentação na força e eficácia do Conselho Federal, que representa os estados e não a população dos *Landers*, garantindo, por intermédio da realização de Conferências de Chefes de Governo e dos *Landers*, a prioridade das agendas nacionais e setoriais a serem discutidas e operacionalizadas, para assim, serem atribuídas aos *Landers* de maneira articulada e coordenada (COSTA, 2008).

Se as experiências alemã e estadunidense apresentam situações opostas em relação ao padrão de relações intergovernamentais, Austrália e Canadá ilustram situações intermediárias, nas quais se estabelecem laços de solidariedade e equidade entre os entes e, ao mesmo tempo, competitividade entre governo federal e estados (COSTA, 2008). Aliás, se relações intergovernamentais mais cooperativas e interdependentes podem se apresentar como um “valor central da vida política” (COSTA, 2008) e até cultural (CARNEIRO E DILL, 2012), em outros contextos, relações mais cooperativas podem se estabelecer por intermédio de atos constitucionais, como na África do Sul, que embora não expresse em sua Constituição sua opção pelo modelo federativo (ABRUCIO e SEGATTO, 2014), tem desenvolvido desde 1993, com a Lei Transitória do Governo Local, um rol de medidas com vistas à consolidação institucional da esfera de governo local, repartição de competências e fóruns de articulação intergovernamental em prol de relações mais cooperativas (VALE, 2012).

Além do mais, a África do Sul reservou um capítulo em sua Carta Magna para tratar do “Governo Cooperativo”, estabelecendo princípios para a cooperação intergovernamental

entre União, Estados e Governos Locais e, ainda, o dever do Parlamento de aprovar uma lei que estabelecesse as instituições e mecanismos para promover e facilitar as relações intergovernamentais. Aprovada em 2005, a “Lei de Estrutura das Relações Intergovernamentais” estabeleceu um arcabouço estatutário para tornar mais operativos fóruns que antes se reuniam com uma regulação informal. Conforme Vale (2012), apesar da robustez que o sistema intergovernamental africano alcançou e tendo evoluído sob o princípio de cooperação, foram enfrentados problemas relacionados à falta de participação por parte dos governos locais e à pouca eficácia dos fóruns intergovernamentais províncias-municípios.

No âmbito da União Europeia, as autoridades locais e regionais desempenham um papel muito importante, mas os princípios de organização territorial variam bastante, tanto em nível estatal como subnacional. O município é considerado a unidade de base da organização territorial dos países, mas existem também disparidades significativas quanto ao tamanho dos municípios: na França, na República Checa e na Eslováquia os municípios têm, em média, menos de 2.000 habitantes, enquanto os da Grã-Bretanha possuem mais de 100.000. Essa diversidade se expressa também no grau de descentralização e autonomia financeira dos municípios e na autonomia administrativa. Independentemente dessas diferenças, eles têm algo em comum: um constante esforço para estabelecerem uma escala ideal no âmbito municipal com o objetivo de facilitar a democracia, a identidade, e não menos importante, a eficiência na prestação dos serviços públicos. Por esse motivo, a principal ferramenta adotada nas últimas décadas pela maioria dos países europeus para alcançar esse objetivo tem sido a fusão de municípios, estratégia vista como uma clara expressão da centralidade do sistema administrativo nesses países⁸.

Para além da fusão⁹ de municípios – medida controversa quanto aos êxitos de sua adoção e o seu impacto na participação social (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015) –, a fragmentação territorial que marca o espaço europeu tem implicado na disseminação de formas de cooperação intergovernamental também com o objetivo de alcançar essa escala “ideal”, mas

⁸ Um levantamento produzido tomando como referência o espaço europeu ocidental no período que compreende o intervalo entre os anos de 1950 e 2007 indicou grandes mudanças no número de comunidades locais. Houve países que reduziram em cerca de dois mil ou mais neste período: Bélgica, França, Alemanha e Suécia – sendo que, em termos percentuais alguns países chegaram a reduzir o número de governos locais em mais de 60% – Dinamarca, Alemanha, Suécia e Reino Unido. Apesar disso, alguns países mantiveram inalterada a organização territorial, como Grécia e Portugal, enquanto na Itália houve um ligeiro aumento nesse quantitativo (TAVARES; FEIOCK, 2014, p.31).

⁹ Termos como *merging*, *amalgamation* e *up-scaling* são utilizados na literatura consultada.

com o diferencial de serem estabelecidas iniciativas concretas para lidar com questões decorrentes da ampliação de problemas sociais e questões de fronteira.

Essas formas de cooperação, que variam quanto ao grau de formalidade, à abrangência, à composição do grupo de participantes e ao escopo das iniciativas – considerando países como Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Espanha e Reino Unido –, apresentam uma diversidade que também pode ser observada pelo escopo das iniciativas que se revelam, principalmente, na forma de governos semirregionais, organizações e acordos para a prestação de serviços, além de fóruns de planejamento. Essa diversidade é interpretada como resultado do contexto nacional desses países, onde os acordos acabaram assumindo o papel de suplementar o sistema administrativo público. Ou seja, ao invés de serem criadas novas entidades ou se substituírem as existentes, estabelecem-se laços mais ou menos institucionalizados entre as entidades públicas, seja por intermédio de projetos, comitês, forças-tarefa ou integração de gestores (HULST E VAN MONTFORT, 2007).

Apesar dessa miríade, os países mencionados revelam em comum a proeminência de acordos com abrangência intermunicipal, lembrando que a natureza dos objetivos, problemas e grupos de participantes é bastante heterogênea. A esse respeito, a única exceção é o Reino Unido, onde as formas de cooperação são predominantemente *mixed-public*: as formas *purely-intermunicipal* normalmente são constituídas a partir de estratégias do governo britânico, enquanto nos demais países, um *mix* de combinações envolvendo governos de nível superior, agências especializadas de governo e também organizações privadas é mais evidente, mas todas elas, predominantemente, de perfil *purely-intermunicipal* (HULST E VAN MONTFORT, 2007, p. 213).

De modo distinto, a cooperação intergovernamental na Suíça é proeminente no nível dos cantões, não exclusivamente no âmbito dos governos locais. Como mostrado por Bolleyer (2009), a longa tradição de governos de partilha de poder voluntária levou a perfis de interesse horizontais relativamente estáveis, ao passo que a ausência de muitas divergências ideológicas facilitou uma forte institucionalização das relações intergovernamentais. Além disso, para conter a influência federal, cantões intensificaram a sua cooperação até mesmo aceitando restrições de sua autonomia local.

Embora a cooperação seja um fenômeno generalizado no espaço europeu (HULST E VAN MONTFORT, 2007), impulsionando inclusive países de outros continentes a

estabelecerem marcos legais ou iniciativas de fomento a acordos intermunicipais¹⁰, existem países nos quais a adoção de formas de cooperação é um fenômeno recente. É o caso da Eslovênia, onde o crescimento de iniciativas de cooperação intergovernamental ocorreu apenas a partir de 2009, principalmente, na forma de *joint municipal administrative* (JMA), organismos municipais que realizam tarefas relativas à administração municipal de forma conjunta. Embora essa forma de cooperação estivesse prevista na legislação desde 1993, foi após uma alteração legislativa em 2007 que os governos locais, de fato, passaram a constituir esses corpos administrativos em conjunto. A inclusão de um dispositivo de incentivo financeiro, que previu o financiamento compartilhado de operações desses órgãos no montante de 50% das despesas efetuadas pelos governos locais no ano anterior¹¹, levou à participação de aproximadamente 90% dos municípios eslovenos em algum tipo de JMA. Tamanha tem sido a penetração desses organismos, que o volume de recursos repassado pelo Estado para serviços prestados via JMA passou de 466 mil euros em 2005 para 6.456 mil euros em 2013, permitindo a realização conjunta de serviços ligados, principalmente, à inspeção e policiamento, seguida de serviços de defesa civil e corpo de bombeiros, auditoria e planejamento urbano e desenvolvimento (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015).

A profusão de acordos de cooperação como resultado de uma medida legislativa ilustra, além do caso esloveno, o caso argentino, embora as alterações legais promovidas nesse país não tenham implicado em incentivos financeiros, mas sim, em maior autonomia política e governamental para os governos subnacionais. O quadro argentino é marcado por uma trajetória de um Estado mais intervencionista, sendo o surgimento de mecanismos de associativismo ou governança regional, compreendido como resultado de um processo dinamizado a partir dos governos locais apenas a partir do final da década de 80. Embora o governo nacional tenha adotado medidas de incentivo à criação de organizações associativas municipais por intermédio de planos de programas na década de 90 – principalmente, consórcios públicos e microrregiões –, a política nacional é criticada em função da desarticulação destes com as províncias e, ainda, pela fragilidade nos critérios de elegibilidade ou cobertura dos programas. O impulso à cooperação intergovernamental na Argentina é decorrente do processo de reforma das

¹⁰ Mello (1998) observa que a aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local em 1985 no âmbito do Congresso de Poderes Locais e Regionais incentivou a revisão de constituições provinciais na Argentina, o que por sua vez, impulsionou uma força cooperativa no âmbito local. A Carta Europeia refere-se a um tratado de referência para a garantia dos direitos das autoridades locais e regionais, como o direito de autonomia, de eleger seus órgãos locais e de possuir competências próprias, estruturas administrativas e recursos financeiros, ou o direito de recurso perante os Tribunais de justiça em caso de ingerência dos outros níveis (COUNCIL OF EUROPE, 1985).

¹¹ *Act Amending the Financing Municipalities Act* (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015).

constituições provinciais de San Juan e Córdoba, ocorrida no final da década de 80, que resultou na aprovação de leis específicas, habilitando os municípios a estabelecerem acordos com a província ou com outros municípios para a formação de organismos de coordenação e cooperação para a realização de obras e prestação de serviços públicos comuns, no caso da província de San Juan, e a conformação de organismos intermunicipais para a prestação de serviços, realização de obras públicas, cooperação técnica e financeira e atividades de interesse comum, no que se refere a Córdoba. Essas reformas, ressalte-se, são destacadas como influenciadas pela Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 no âmbito do Congresso de Poderes Locais e Regionais (MELLO, 1998; COMPLETA, 2015).

Nesse contexto, a cooperação intergovernamental na Argentina disseminou-se nos níveis intermunicipal e supramunicipal por intermédio de consórcios e microrregiões, ambos usualmente adotados como estratégia de superação da fragmentação política e institucional dos territórios. Os consórcios públicos têm sido, geralmente, constituídos por governos locais com população reduzida para a prestação de um serviço público específico (*monofuncional*) ou vários serviços públicos (*plurifuncional*), em sua maioria, vinculados à construção de obras públicas e à aquisição de insumos em conjunto. As microrregiões, por sua vez, se estabelecem como um nível de coordenação dos governos locais, com a criação de um novo nível de governo com legitimidade política direta e autonomia institucional, política, administrativa e financeira, com capacidade não apenas de possibilitar a prestação conjunta de serviços públicos, mas também, constituir instâncias de desenvolvimento regional, sendo os governos locais subordinados a estas, após sua constituição. Contudo, o desenvolvimento desses mecanismos revela-se como um processo incompleto, haja vista a grande maioria das províncias argentinas ainda não ter reconhecido a autonomia municipal em suas constituições, o que tem implicado em restrições institucionais no âmbito do associativismo intermunicipal no país (COMPLETA, 2015).

O caso espanhol também ilustra o impacto de reformas administrativas em prol de maior autonomia local no desenvolvimento de acordos de cooperação e, em consequência disso, na modelagem de alternativas à disposição dos governos locais para promover ações em conjunto. Além disso, demonstra também como o dinamismo com o qual as reformas se estabelecem implica em alterações constantes na forma pela qual esses acordos se configuram. A Constituição Espanhola de 1978, que marcou o início da transição do regime autoritário de Franco para um sistema político democrático, acarretou mudanças profundas na organização territorial do país, configurando o emblemático Estado Autônomo espanhol, modelo

considerado *quasi-federal*, sistema de governo composto por uma unidade central de governo – Governo Central – e 27 unidades de governo autônomas em seu território – Comunidades Autônomas (CCAA) –. O estabelecimento desse modelo favoreceu a criação de diferentes entidades de cooperação, sendo as principais, as *mancomunidades*, áreas metropolitanas e consórcios administrativos, estes últimos estabelecidos por intermédio de acordos voluntários entre entidades de diferente natureza: autoridades locais, autoridades das Comunidades Autônomas, Estado e, embora com menor frequência, acordos envolvendo entidades privadas sem fins lucrativos, não se apresentando, portanto, em sua forma *purely-intermunicipal*. Em 2006, do total de 1.912 entidades de cooperação intermunicipal, 46% estavam constituídas sob a forma de consórcios, mas com diferentes proporções nas CCAA, por serem organismos autônomos de governo, dispõem de ordenamentos jurídicos distintos, os mesmos que definem as condições nas quais as políticas públicas serão executadas (GARRIDO, 2007).

Especificamente no caso da Comunidade Autônoma da Catalunha, apesar da condição residual dos governos locais em toda a Espanha, o município de Barcelona obteve a garantia constitucional de um “regime especial”, condição esta que levou à incorporação dos consórcios, não apenas visando à gestão conjunta da prestação de serviços públicos específicos, mas para a concretização de um modelo compartilhado de competências em diversas áreas de políticas públicas, até então, exclusivas às CCAA. Portanto, de modo singular a todas as experiências aqui destacadas, o caso espanhol ilustra a inauguração de uma nova modalidade de consorciamento – consórcios legais –, que inspirados nos consórcios intermunicipais administrativos amplamente difundidos em outros países e também na Espanha, apresentam como particularidade o fato de não se tratarem de um arranjo fundamentado na vontade de colaborar ou associar-se dos governos locais, mas sim, em uma legislação que determinou sua criação: foram instituídos por intermédio da Carta Municipal de Barcelona¹² consórcios públicos de Habitação, Serviços Sociais e Educação, formados pela *Generalitat* da Catalunha (Comunidade Autônoma) e o *Ayuntamiento* de Barcelona (governo municipal) (STRELEC, 2016b).

As experiências em destaque ilustram a relação intrínseca entre o aumento do grau de autonomia dos governos locais e o estabelecimento de acordos de cooperação, mas além disso, ilustram a relação entre a instauração de acordos dessa natureza com a perspectiva de ganhos de eficiência na gestão e oferta de uma diversidade de serviços públicos, sendo estes

¹² Lei 22/1998, de 30 de dezembro, que aprova a Carta Municipal de Barcelona (GENERALITAT DA CATALUNHA, 1998).

vinculados, principalmente, a acordos de natureza regional ou metropolitana: serviços urbanos, ambientais, obras públicas, aquisição de insumos, segurança pública, habitação, serviço social, defesa civil, corpo de bombeiros, auditoria, planejamento urbano e educação são alguns dos serviços públicos prestados por intermédio de acordos de cooperação nos países destacados nesta seção.

1.3 Acordos de cooperação à luz da Ação Coletiva Institucional

Além dos aspectos relacionados à eficiência, a cooperação intergovernamental é vista como uma propulsora do aumento do capital social, provendo maior estreitamento e relações de confiança entre os atores locais (ANDREW, 2009). Nesse sentido, decorrente desse processo, Füglistner (2012) menciona, a partir da experiência suíça de cooperação intergovernamental em saúde, que o intercâmbio com os outros pode levar a uma melhor compreensão da eficácia de outras políticas e, portanto, ser frutífero para a aprendizagem política, além de levar ao desenvolvimento de normas comuns, à compreensão de que determinada política é a única solução possível, e, por conseguinte, levar à emulação ou à difusão de políticas públicas.

Essa perspectiva indica uma passagem entre a abordagem tradicional de regionalismo para uma abordagem que enfatiza uma convivência mais harmônica entre fragmentação e descentralização. O regionalismo tradicional enfatizou que as disparidades e desigualdades fiscais são perpetuadas por sistemas politicamente fragmentados, e que os governos locais autônomos, sendo ineficientes, desiguais em termos financeiros, desorganizados e caros, alcançariam como resolução para suas disfunções apenas a centralização. Portanto, essa abordagem não enxergava na fragmentação (e concorrência) um caminho próspero para a cooperação em nível regional. Uma tradição mais progressista, no entanto, reconheceu a cooperação regional como a conformação de organizações públicas ligadas horizontal e verticalmente (FEIOCK, 2004; ANDREW, 2006), o que no contexto estadunidense, representaria a consolidação dos governos existentes sob uma autoridade centralizada para controlar o uso e desenvolvimento dos territórios, promovendo, nessa perspectiva, o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que reduziria as externalidades e desigualdades regionais (CARR; FEIOCK, 2006).

Portanto, essas duas abordagens consideram com desconfiança a real capacidade dos governos locais de promover os interesses dos cidadãos locais – da comunidade ou região –, condição que demandaria organizações centrais ou estruturas combinadas de consolidação e

centralização. Aliás, em ambas as perspectivas, residiu o entendimento de que os interesses individuais dos líderes locais sempre prevalecem – gerando falhas no fornecimento dos serviços –, mas a visão mais progressista, embora mais inclinada a combinar a descentralização com centralização, reconhece falhas relacionadas à sobreposição de serviços, por exemplo, confusão para os cidadãos manifestarem suas preferências e, em consequência disso, falhas governamentais e irracionalidade a respeito das consequências de determinadas escolhas para os demais cidadãos (CARR; FEIOCK, 2006).

Com uma abordagem mais relacional da governança regional, a que se atribui a expressão “governança regional descentralizada” (FEIOCK, 2004), ou “governança sem governo” (ANDREW, 2006), trabalhos têm considerado que se os atores governamentais puderem extrair benefícios políticos, deduzidos os custos de transação de desenvolver, negociar, monitorar e impor ações coletivas, estes apoiarão esforços intergovernamentais para agir coletivamente e integrar uma região em várias jurisdições, por intermédio de uma rede de acordos voluntários e associações e escolhas coletivas dos cidadãos (FEIOCK, 2004; FEIOCK; CARR, 2006). Nessa perspectiva, a descentralização e a fragmentação são entendidas como benéficas, enquanto a centralização e a integração/ consolidação são interpretadas como irrealistas por uma razão principal: num jogo em que os governos locais têm seus próprios interesses, normas, orçamentos e objetivos políticos, e os cidadãos, preferências e demandas distintas, é inviável para os governos consolidarem-se em uma unidade centralizada, mas podem querer “olhar para fora” e buscar métodos para fornecer serviços necessários à sua comunidade que talvez não tenham capacidade de fornecer, ou podem querer enfrentar juntos problemas que afetam a região, forçando a efetivação de acordos ou contratos que aliviem esses problemas.

Nessa abordagem, a cooperação intergovernamental é compreendida como o produto da combinação entre aspectos estruturais que regem o funcionamento das instituições governamentais e da forma como os atores governamentais se relacionam. Sob essa ótica, Richard Feiock (2007; 2013) e um grupo de pesquisadores têm se debruçado sobre uma agenda de pesquisa voltada aos acordos de cooperação – principalmente em contextos metropolitanos –, buscando compreender como se estabelecem, evoluem, seus resultados e eficácia (POST, 2004; FEIOCK; TAO; JOHNSON, 2004; FEIOCK, 2004, 2007, 2013; ANDREW, 2006; CARR, 2006).

Essa agenda de pesquisa, que teve como expoente Richard Feiock (2004; 2007; 2013), analisa os acordos de cooperação levando em conta que, em se tratando de um grupo de

instituições que trabalham coletivamente para atingir objetivos políticos compartilhados, configura-se uma ação coletiva institucional (POST, 2004; ANDREW, 2006; CARR, 2006) e, para tanto, tomam-se como referência pressupostos derivados da teoria da ação coletiva (OLSON, 1999), segundo a qual argumenta-se que os indivíduos, guiados por seus interesses, podem decidir unir-se a um grupo por uma série de razões, sendo as mais dominantes a possibilidade de receber benefícios que, de outra forma, não poderiam receber, além de promover objetivos e preferências de natureza política, como conquistar uma posição ou trabalho com a organização, obter acesso a poder institucional e recursos, ganhos econômicos ou, ainda, a satisfação de ver uma questão específica sendo atendida ou abordada pela ação coletiva, sendo que, considerando a dinâmica de acordos coletivos envolvendo a cooperação intergovernamental, aspectos trazidos por Olson (1999), como tamanho dos grupos e incentivos seletivos são reformulados para compreensão dos acordos de cooperação.

O arcabouço teórico proposto pelo autor, denominado Ação Coletiva Institucional (*Institutional Collective Action Framework- ICA*), aplica princípios da teoria de ação coletiva às instituições (governos locais) com o objetivo de identificar os interesses que motivam a cooperação entre os governos locais, respondendo a dilemas de ação coletiva institucionais. Especificamente, o autor busca compreender como os agentes públicos percebem e avaliam os custos e benefícios da cooperação, e por este motivo, destaca que, embora a ação coletiva institucional compartilhe muitas características com a teoria da ação coletiva (individual), o fundamento que diferencia a primeira da segunda é que funcionários do governo local que participam em acordos de cooperação são agentes em nome dos governos e além disso, as carreiras políticas dos governos locais estão ligadas às características dos círculos políticos, ficando as estratégias disponíveis, portanto, limitadas pelas oportunidades e instituições políticas locais.

Sob essa perspectiva, Feiock (2004; 2007; 2013) considera elementos trazidos pela teoria da escolha racional de segunda geração postulada por Elinor Ostrom a partir da publicação de *Governing the Commons* (OSTROM, 1990), que em oposição aos modelos clássicos de racionalidade, informação perfeita e rodadas únicas (teoria dos jogos), reconhece em normas, regras e processos de aprendizagem, bem como nos laços de reciprocidade, confiança e reputação defendidos em seus trabalhos posteriores, aspectos proeminentes no âmbito das ações coletivas voltadas à preservação e manejo de recursos de propriedade comum, sublinhando inclusive, que governos locais pequenos poderiam fazer uso de acordos especiais para atuar juntos na prestação de serviços nos quais a escala no nível subnacional é sub-ótima

ou, ainda, para ampliar capacidade técnica. Esses pressupostos, como se verá adiante, também foram reconhecidos por Richard Feiock como fundamentais para a análise de diferentes acordos intergovernamentais.

No sentido etimológico, cooperação, tem sua origem no verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari*, ou seja, operar juntamente com alguém, que significa a ação conjunta para uma finalidade comum. No âmbito da atuação governamental, a cooperação pode ocorrer entre governos locais, estaduais e nacional. Além disso, a cooperação intergovernamental pode ser observada a partir das dimensões inter e intragovernamental, intersetorial, internacional, segundo as quais o estabelecimento de acordos pode ser utilizado como recurso para fins de indução do desenvolvimento dos governos, solução de situações complexas e implantação de ações, programas e projetos que exigem a soma de esforços, recursos e competências entre entes que se encontram implicados em um determinado desafio, mas que são, também, autônomos com missões específicas (PERON; BATISTA; 2012).

É possível identificar, ainda, a cooperação em sua dimensão organizacional, sob a forma de pactos, parcerias, arranjos, associações, comitês, ou seja, quando a cooperação entre os governos resulta em algum grau de institucionalização, na qual se reconhece a necessidade de estabelecer uma relação de cooperação de modo formal e duradouro, a partir do estabelecimento de responsabilidades e objetivos concretos, dentro dos parâmetros de cada formato que o vínculo de cooperação apresentar.

Contudo, independentemente da forma pela qual as relações intergovernamentais se firmam, a instauração de acordos de cooperação, que se materializam dentro de um determinado território, sejam formais ou informais, demanda a interação e o amadurecimento das relações entre os governos e seus agentes. Com base nesse aspecto, Cruz, Araújo e Batista (2012) mencionam que esse amadurecimento, a espelho da estrutura de Estado na qual se dá esse processo, envolve uma gama de atores e instituições e, por este motivo, o conflito de interesses entre os agentes governamentais é um elemento central quando se está em jogo a decisão dos governos cooperarem entre si, na medida em que:

[...] o tempo em que se constroem vínculos cooperativos é marcado pelo aprofundamento do conhecimento do problema, dos territórios, das comunidades e dos interesses envolvidos, e ainda, dos ativos possíveis de serem mobilizados. Nesse espaço de negociação, desenvolve-se o alinhamento de estratégias acerca do diagnóstico do problema, dos insumos e recursos necessários para solucioná-lo e de quanto cada ator pode compartilhar (recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos). (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2012, p.113)

Sob essa mesma perspectiva, Richard Feiock (2004; 2007; 2013) oferece um potencial caminho teórico para compreender como determinados aspectos influenciam o estabelecimento de acordos de cooperação envolvendo governos locais e, ainda, como esses acordos se firmam e evoluem ao longo do tempo. De acordo com Feiock (2013), a delegação de responsabilidades de serviços a uma multidão de autoridades e arenas políticas pode fornecer resiliência e capacidade de resposta às necessidades locais, mas também produz dilemas de ação coletiva institucional. Ou seja, os dilemas de ação coletiva institucional resultam da “[...] divisão e particionamento de autoridade em que as decisões por um ou mais governos impactam outros governos e outras funções governamentais” (FEIOCK, 2013, p.397).

Nessa ótica, a fragmentação da responsabilidade política na prática pode criar deseconomias de escala, externalidades positivas e negativas e problemas de propriedade comum de recursos, e essas questões podem se manifestar de forma horizontal, vertical e funcional. Como alternativa, os atores recorrem a uma variedade de mecanismos de colaboração – entre eles, acordos entre governos locais – nos quais podem participar para enfrentar tais dilemas.

Entretanto, para Feiock (2007), se as respostas colaborativas produzem ganhos conjuntos, tais ganhos não são frequentemente suficientes para estimular a ação coletiva institucional necessária para os agentes locais criarem esses mecanismos, tendo em vista que:

[...] embora a cooperação de serviços possa produzir benefícios substanciais, as autoridades locais muitas vezes não percebem os custos de alcançar os benefícios que excedam os potenciais ganhos. Como os agentes compreendem estes custos dependerá do contexto de definição da decisão, incluindo as características do bem e do serviço considerado, a configuração das instituições políticas sob as quais operam, e as redes de relacionamento entre os funcionários do governo local (FEIOCK, 2007, p. 48, tradução nossa).

Além disso, para o autor, a lógica de ponderar ganhos e perdas ilustra que ao mesmo tempo em que a cooperação pode ser explicada por motivações de interesse público baseadas em benefícios coletivos, também é motivada por interesses individuais, baseados em oportunismo econômico ou político dos atores locais, argumento central do quadro de Ação Coletiva Institucional (*Institutional Collective Action Framework- ICA*) defendido por Feiock (2007).

O ponto de partida sugerido pelo autor para a utilização do quadro de ação coletiva institucional (ICA) é a especificação da arena política que identifica os atores e a natureza do problema coletivo que eles enfrentam. Isso porque, para o autor, os problemas de ação coletiva podem se manifestar de formas diferentes:

a) *Problemas de ação coletiva horizontais*, que surgem se os governos são muito pequenos para produzir por conta própria e de forma eficiente um serviço, ou se a produção do serviço gera externalidades que atravessam os limites jurisdicionais;

b) *Problemas de ação coletiva verticais*, que ocorrem entre atores em diferentes níveis na concepção de programas ou processos de decisão quando mais de um nível de governo persegue objetivos de política semelhantes, simultaneamente, tais como o desenvolvimento econômico;

c) *Problemas de ação coletiva funcionais*, que são definidos pela articulação entre os serviços, políticas e sistemas de recursos porque externalidades ocorrem entre as áreas funcionais, bem como se dão nas unidades governamentais.

Nessa perspectiva, a arena política é composta de formuladores de políticas locais com autoridade legal para tomar decisões sobre a execução de políticas governamentais, regras sobre os processos de participação e de decisão na esfera local, e políticos que estão preocupados com essas políticas. Regras impostas externamente se combinam ao problema coletivo subjacente, determinando os incentivos específicos que enfrenta cada ator.

Diante desse quadro, Feiock (2007) se ancora no seguinte argumento para justificar o seu arcabouço teórico:

Se assumirmos que os agentes institucionais selecionam a estratégia disponível que mais aumenta os seus interesses (geralmente de curto prazo), na ausência de instituições atenuantes, o problema de ação coletiva determina que o resultado de decisões individuais levará a decisões coletivamente ineficazes. Essas instituições atenuantes constituem os mecanismos de solução ou ferramentas de governança regional (FEIOCK, 2007, p.358, tradução nossa).

Conforme já destacado, amparado em pressupostos da teoria da escolha racional e na combinação de elementos das teorias de ação coletiva, teoria dos custos de transação, teoria da economia pública e teorias de rede, o autor utiliza como foco principal o comportamento dos atores agindo estrategicamente em nome de unidades de governo, em que, diante de um “dilema político”, podem potencialmente alcançar melhores resultados agindo coletivamente do que individualmente, reduzindo barreiras à ação colaborativa, representada nesses casos, por custos de transação adjacentes à realização de projetos conjuntos.

Como se pode observar, a questão proeminente da perspectiva adotada por Feiock (2007) é a “explicação contextual” da cooperação intergovernamental, especificamente:

[...] uma explicação sistemática de como as características específicas das comunidades e os arranjos formais e informais reduzem os custos de

transação, associados à obtenção de informação, coordenação, negociação e controle. Baseando-se na lógica desse arcabouço, apresenta uma proposição referente a como cada um desses fatores contextuais influenciam os custos de transação atrelados à decisão de cooperar, e por consequência, o sucesso do acordo voluntário (FEIOCK, 2007, p. 48, tradução nossa).

Ou seja, sugere-se que uma combinação de fatores exógenos e endógenos influencia a percepção dos agentes em relação aos benefícios e aos custos de transação associados à decisão de cooperar, configurando-se como *fatores exógenos*, as condições das comunidades em termos econômicos, sociais, demográficos e geográficos, e os *fatores endógenos*, retratados pelas características das instituições políticas locais, dos serviços públicos e pela dinâmica da rede de relações entre os agentes públicos, que na visão do autor, conformam normas de reciprocidade e laços de confiança entre os envolvidos.

Para o autor, a motivação dos agentes em cooperar é uma condição necessária para o estabelecimento dos acordos, mas não suficiente. Isso porque, ainda que os agentes reconheçam os potenciais benefícios que a cooperação possa acarretar, as barreiras que os custos de transação impõem ao contexto influenciam a decisão final. Dito de outro modo: havendo motivação, baixos custos de transação facilitam os acordos. Se os custos forem elevados, acordos de cooperação se tornam inviáveis ou dificultados, ainda que os agentes estejam motivados a cooperar.

Essa explicação sistemática para a cooperação interlocal apresenta um conjunto de proposições a respeito de como os fatores contextuais influenciam os custos de transação para o estabelecimento de acordos de cooperação, assim como o seu sucesso.

Feiock (2007) identifica uma relação de causalidade entre fatores endógenos e exógenos no contexto em que se estabelecem os acordos e a probabilidade de sua celebração e durabilidade. O primeiro fator de influência considerado refere-se às *características dos serviços objeto da cooperação*. Segundo o autor, “o tipo de problema que os indivíduos tentam resolver afeta suas respostas a estes problemas”. Esse entendimento se alinha à noção de custos de transação desenvolvida por Mancur Olson em 1965 a respeito das associações voluntárias (OLSON, 1999). Para Olson (1999), os custos de transação podem ser elevados quando um relacionamento envolve ativos (recursos financeiros, bens ou patrimônio) ou quando as qualidades de um serviço são difíceis de medir. Enquanto o investimento em ativos pode resultar no desinteresse em cooperar (principalmente em casos de investimento de longo prazo, por comprometerem as opções de investimento e escolhas futuras – no caso de ativos físicos que envolvem o uso compartilhado –, podendo levar ao congestionamento e vulnerabilidade para o governo que oferecer o ativo), a dificuldade de mensuração, por sua vez, aumenta os custos de pesquisa, o que torna a coordenação

difícil e dificulta o monitoramento e fiscalização. Ou seja, resultados menos mensuráveis dificultariam a observação e a divisão dos resultados da cooperação, levando a dificuldades até mesmo para a elaboração de um contrato de serviços cujas saídas não são tangíveis e a produção é complexa.

O segundo conjunto de fatores – *características das comunidades* – refere-se às características econômicas, sociais e políticas da população. Essas características, na ótica do autor, moldam as preferências em relação aos bens públicos e ajudam a determinar os ganhos potenciais e os custos de transação da cooperação. Feiock (2007) avança nessa discussão, argumentando que quanto mais homogêneas são as jurisdições, maior é o potencial de serem identificados interesses e preferências de serviços comuns e menor é a possibilidade de assimetrias de poder político e econômico que beneficiem uma das partes e criem problemas para negociar divisões justas de benefícios entre os participantes na negociação. Para o autor, três aspectos relacionados à homogeneidade podem ser considerados como potencialmente favoráveis ao estabelecimento dos acordos:

a) *Homogeneidade entre as unidades de governo* sinaliza potenciais de interesses comuns e preferências por determinados serviços, principalmente entre os funcionários públicos, na medida em que coloca os agentes em posições de negociação semelhantes e, portanto, permite que se estabeleça com maior facilidade o equilíbrio na divisão de custos, o que viabiliza soluções para problemas de negociação. Na medida em que eles representam os governos em negociações, o conhecimento de que os funcionários dos outros governos representam eleitorados semelhantes lhes fornece melhor entendimento das preferências dos demais, indicando interesses políticos e econômicos também semelhantes. Ainda nessa linha, no caso de unidades de governo vizinhas, quando em situações semelhantes, permitem-se negociações que partam de um contexto de dependência mútua, facilitando o entendimento entre as partes.

b) *Homogeneidade dentro das unidades de governo* reduz os custos de agência para os atores governamentais envolvidos na negociação de acordos interlocais em nome dos cidadãos. Do contrário, em comunidades heterogêneas, os interesses tendem a ser menos uniformes, tornando mais difícil a agregação de preferências e a permanência dos agentes responsáveis, tendo em vista o potencial aumento do conflito principal-agente. Além disso, o autor ressalta que em comunidades heterogêneas os custos de comunicação também são mais elevados.

c) *Localização geográfica*: para o autor, vizinhos, em geral, têm incentivos para cooperar, em função da possibilidade de redução dos custos técnicos em serviços que demandam o compartilhamento e a interdependência. Além disso, as fronteiras criam um jogo de repetição, em que os atores estão sempre com a perspectiva de “jogo futuro com o vizinho”, reduzindo o oportunismo. Isso, porque os participantes, imaginando a possibilidade de negociações futuras, evitarão se expor como desertores, já que o comprometimento da reputação de seus agentes poderia implicar retaliações futuras, inviabilizando acordos de cooperação que eventualmente sejam necessários. Portanto, além dos incentivos que governos vizinhos têm para cooperar, a existência de fronteiras comuns indica oportunidades de que cada governo vai contribuir para o fornecimento do bem coletivo e que não irá descumprir o acordo. Quanto a contextos que envolvem, além dos vizinhos, outras unidades de governo, o autor menciona duas prováveis situações, quando as negociações abrangem subúrbios e cidades centrais. Os acordos seriam mais facilitados pelo desejo dos subúrbios em proteger o seu próprio bem-estar financeiro, já que em geral, o bem-estar dos subúrbios está ligado ao bem-estar das cidades centrais. Apesar disso, os riscos dos governos dos subúrbios não se engajarem nos acordos é alto, já que poderiam preferir apoiar-se na ideia de que, sendo uma condição na qual todos os governos de subúrbio se beneficiariam, seria melhor não se engajar nos acordos e adotar um comportamento oportunista.

O terceiro conjunto de fatores que Feiock (2007) reconhece como variáveis de influência para a celebração de acordos de cooperação entre os governos relaciona-se ao papel que as instituições políticas desempenham no contexto dos governos. Para o autor, as instituições políticas estão ligadas ao sucesso da cooperação interlocal porque elas moldam as informações disponíveis e a estrutura de incentivos enfrentadas pelos funcionários do governo. Nessa perspectiva, quatro aspectos poderiam facilitar ou dificultar os acordos:

a) *Legislação aplicável ao estabelecimento de acordos*: a exemplo do contexto norte-americano, a autorização para os governos locais celebrarem acordos em muitos países é resultado de normas constitucionais autorizativas, por isso, a ausência de legislação ou restrições pode afetar negativamente as chances dos governos cooperarem. Além disso, mesmo em casos em que exista uma legislação autorizativa, a forma pela qual a legislação condiciona o estabelecimento dos acordos pode interferir nas chances de se concretizarem (formato, tipos de governo que podem celebrar acordos, regras contábeis etc.).

b) *Mecanismos governamentais de gestão*: conforme mencionado, as instituições políticas assumem o papel de moldar a percepção dos funcionários públicos acerca dos incentivos

que os acordos de cooperação oferecem. Entretanto, cada agente (governantes eleitos e administradores profissionais) exerce um papel diferente na formação das alianças, e além disso, os agentes atuam conforme suas posições institucionais e os recursos disponíveis. Desse modo, a existência de papéis institucionais que permitam a redução de comportamentos oportunistas por parte dos funcionários é interpretada como um fator importante para o sucesso dos acordos. O que Feiock (2007) ressalta é que a existência de funcionários ou Conselhos de gestão dotados de perfis mais profissionalizados resulta em uma separação maior entre política e gestão, tendendo a reduzir o comportamento oportunista dos governantes.

c) *Representação distrital*: enquanto as autoridades locais precisam abrir mão de uma parcela de sua autoridade para celebrar acordos de coordenação regional – podendo, inclusive, ser responsabilizadas negativamente por seus eleitores por acordos regionais que eventualmente sejam contrários às suas preferências, autoridades distritais, quando existentes, podem resistir a abrir mão do controle dos parâmetros com que os projetos serão executados, já que a celebração de acordos de cooperação poderia representar perda da capacidade regional dos representantes de distrito junto a seus eleitores, além de fragilizar seu poder político.

d) *Ciclos eleitorais e troca de governo*: alteram o equilíbrio das forças entre os governos e, por consequência, as prioridades em termos de políticas públicas. Para o autor, quando as instituições conseguem estabelecer horizontes de longo prazo, a opção por desertar – e ganhar mais no curto prazo – é contraposta aos ganhos de longo prazo da cooperação contínua. Por este motivo, a permanência mais longa dos funcionários e dos mandatos reduz a incerteza e promove tomadas de decisão pautadas no longo prazo e nos benefícios coletivos e seletivos de cooperação.

e) *Homogeneidade institucional*: o autor considera que os líderes locais tendem a se alinhar com quem partilham valores profissionais similares, facilitando a troca. Este aspecto contemplaria também funcionários públicos, na medida em que o compartilhamento de características, como formação, experiência e orientação política, levaria à formação de valores comuns voltados à eficiência e profissionalização.

O quarto conjunto de fatores levantado pelo autor refere-se à estrutura das relações políticas existentes. Feiock (2007) considera que a existência de acordos entre os governos locais reduz problemas de custos de transação, na medida em que aumenta o grau de informação disponível aos agentes sobre a conduta dos demais, facilitando assim, o estabelecimento de novos acordos. Nessa ótica, quanto maior o número de acordos, mais efetivo é o relacionamento e, portanto, a garantia de que os agentes cumprirão os acordos. Ainda, para o autor, a existência

de acordos permite que sejam conhecidas as políticas e programas dos governos, assim como os problemas que eventualmente são enfrentados para a sua implementação. Nesse contexto, a constituição de uma rede de acordos, a que o autor atribui a noção de “jogos repetidos”, transforma relações de curto prazo em interações mediadas pela informação, reputação e confiança – incluindo localidades e organizações que não fazem parte dos limites jurisdicionais – e conformam uma estrutura de governança regional, o que facilita a identificação de potenciais parceiros.

Diante disso, Feiock (2007) defende que três aspectos podem ser observados quando a estrutura das relações entre os governos influencia na capacidade de se estabelecerem acordos de cooperação, sendo eles:

a) *Construção de redes “weak tie” entre os governos locais*, ou seja, a criação de novas ligações entre governos a partir do compartilhamento do que o autor reconhece como “informações-ponte”:

[...] a informação sobre oportunidades de cooperação e sobre quem pode ser um bom parceiro é necessária para unidades do governo local cooperarem, e portanto, o valor de uma ligação pode ser particularmente elevado, se ela cria uma ponte entre governos até então desconectados (FEIOCK, 2007, p.57, tradução nossa).

Portanto, a construção de novas conexões governamentais – e a formação dos acordos – depende de como são compartilhadas informações que permitem que os governos locais enxerguem um conjunto mais amplo de possíveis ganhos ao firmar acordos com outros governos locais e, assim, tenham à sua disposição chances de inovação que não são viáveis dentro de uma rede mais altamente agrupada, já que a densidade das relações poderia implicar na necessidade de coordenar as informações entre os governos;

b) *Existência de forte densidade de redes “strong tie” entre os governos*: por um lado, o autor considera consistente a hipótese de que uma densa rede de relações é de grande importância quando há entre os governos riscos de retirada ou descumprimento de acordos que envolvem a entrega de serviços. Como ameaças de retirada ou descumprimento representam – inclusive, do ponto de vista financeiro – alto custo para os governos que já investiram recursos, tempo e esforço no acordo, uma rede de relações densa reduz os custos de monitoramento do grau de confiança e de exigência do cumprimento dos acordos. Portanto, as informações sobre “descumpridores”, quando compartilhadas com os potenciais parceiros, impõem restrições de comportamento, evitando a fuga ou o oportunismo dos governos. Por outro lado, “[...] uma

densa rede de relações entre os governos contribui para o capital social, facilitando a reciprocidade, confiança, e conformidade com as regras do jogo [...] e quanto maior for o horizonte de tempo do relacionamento, mais provável é a cooperação” (FEIOCK, 2007, p. 57). Além disso, a densidade das relações, resultante de interações repetidas entre os governos, possibilita que os governos gozem do benefício da reputação positiva, ativo importante para o estabelecimento de novos acordos;

c) *Histórico de relações recíprocas através do tempo e das arenas políticas entre os governos*: para o autor, a história de cooperação entre os pares de governos locais leva ao desenvolvimento de normas de reciprocidade que reduzem os custos de uma ação conjunta e à formação do capital social. Nessa perspectiva, além de maior domínio dos governos em relação ao comportamento do outro, facilitam a inclusão de novas atividades no contexto dos acordos, já que a confiança e normas de reciprocidade implicam em conforto para os governos no trabalho conjunto. Além disso, a existência de múltiplos acordos entre os governos pode levar ao ajuste mútuo das condições em que os acordos se estabelecem. Ou seja, estar em mais de um acordo pode ser útil, se o governo que está em posição de vantagem em um acordo está em desvantagem em relação a outros.

Como é possível observar, Feiock (2007) estabelece um conjunto de proposições que tem como base lógica a ideia de que a construção – ou não – de acordos de cooperação entre os governos é influenciada por um composto de fatores contextuais, conforme apresenta o Quadro 2:

Quadro 2 - Relação de causa e efeito dos fatores contextuais para os acordos de cooperação

Categoria dos fatores	Fatores de influência	Aspecto analisado	Relação de causa e efeito para a probabilidade e durabilidade da cooperação intergovernamental	
			Existência ou aumento do grau em que o aspecto se apresenta	Variação da probabilidade
Fatores exógenos	Características das comunidades	Heterogeneidade entre os governos locais	+	-
		Heterogeneidade dentro dos governos locais	+	-
		Distância geográfica entre os governos locais	+	-
Fatores endógenos	Características da transação de bens	Serviço que requer investimentos específicos por ativos	+	-
		Dificuldade em medir e monitorar os resultados dos serviços	+	-
	Instituições políticas	Legislação aplicável ao estabelecimento de acordos	+	-
		Mecanismos governamentais de gestão	+	+
		Sistemas baseados em representações distritais	+	-

		Ciclo eleitoral, duração do mandato ou permanência dos funcionários	+	-
		Heterogeneidade institucional na estrutura política dos governos locais	+	-
	Estrutura das relações políticas	Construção de redes <i>weak tie</i> entre os governos locais	+	+
		Existência de forte densidade de redes <i>strong tie</i> entre os governos	+	+
		Histórico de relações recíprocas através do tempo e das arenas políticas entre os governos	+	+

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de FEIOCK (2007; 2013).

Conforme demonstrado pelo Quadro 2, os fatores contextuais influenciam a probabilidade com que os acordos de cooperação se estabelecem, mas também afetam a duração desses acordos. Nesse sentido, Feiock (2007) revela que o contexto da cooperação intergovernamental se trata de um ambiente dinâmico, o qual não pode ser determinado exclusivamente pela percepção dos ganhos imediatos em termos de economia de escala e ganhos de eficiência potencialmente gerados para lidar com os dilemas de ação coletiva institucional. Nessa direção, o arcabouço teórico da “Ação coletiva institucional” (ICA) está orientado pelos seguintes pressupostos:

a) A natureza dos mecanismos colaborativos torna-os mais ou menos dispendiosos para os governos individuais entrarem ou saírem da colaboração. Os custos de transação para entrar ou sair de um relacionamento são mais elevados em acordos de colaboração baseados na criação de uma autoridade governamental, ao passo que são menores em acordos colaborativos baseados em relações voluntárias e restrições sociais;

b) Uma colaboração bem-sucedida pode resolver problemas de dilema de ação coletiva institucional e proporcionar benefícios para os atores participantes, mas os atores também enfrentam riscos de colaboração (riscos de coordenação, divisão e deserção);

c) A preferência dos atores locais por mecanismos específicos para atenuar dilemas de ação coletiva institucional vai depender do risco de colaboração que reflete a natureza do problema, as preferências e os alinhamentos dos atores e a existência de instituições que influenciam nos custos de transação que os atores locais enfrentam;

d) Quanto mais elevados são os custos de transação, maior será a eficácia para resolver problemas coletivos;

e) Os incentivos para a participação em um ou outro mecanismo para um dilema com um determinado nível de risco dependerão dos benefícios líquidos, como determinado pela diferença entre os ganhos e custos esperados.

Portanto, embora a cooperação entre os governos locais possa produzir benefícios, a efetivação dos acordos requer dos agentes a superação das barreiras – ou dificuldades – relacionadas à implementação das ações previstas pelo acordo, em um ambiente marcado pela interação entre agentes com percepções, formações, orientações políticas e vínculos comunitários distintos, além de governos locais que representam contextos nem sempre convergentes. Por este motivo, a principal barreira para o estabelecimento dos acordos – denominados custos de transação – decorre dos custos associados à coordenação das tarefas envolvidas nos acordos (divisão e monitoramento das tarefas) e à negociação (divisão dos custos e dos benefícios).

Em função dos custos de transação, Feiock (2013) menciona que a natureza dos mecanismos de colaboração torna-os mais ou menos dispendiosos para os governos individuais entrarem ou saírem da colaboração. Tomando como referência a variedade de mecanismos de colaboração existentes nos Estados Unidos, o autor discorre sobre a influência do grau de autonomia dos atores e a complexidade dos acordos sobre a decisão dos governos de ingressarem em cada um dos tipos de acordos de colaboração, conforme apresenta o Quadro 3:

Quadro 3 - Mecanismos de integração para problemas de ação coletiva institucional

Autoridade política e escopo da solução	Tipo de mecanismo com base em sua natureza			
	<i>Enraizamento</i>	<i>Contratos</i>	<i>Delegação de autoridade</i>	<i>Imposição de autoridade</i>
Abrangência complexa/ coletiva	Sistemas múltiplos auto-organizados	Conselho de Governos Regionais/ Metropolitanos	Autoridade Regional	Autoridade imposta externamente/ anexação
Intermediária/multilateral	Trabalho em conjunto	Parcerias/ multilateral	Distritos multifinalitários	Autoridade imposta ou gerenciamento pela rede
Questão única/ bilateral	Redes informais	Contratos de serviços	Distritos especiais de finalidade única	Distrito imposto/ Acordos por mandatos

Fonte: FEIOCK (2013, p. 404).

Para o autor, redes de cooperação baseadas em *laços sociais*, ao invés de uma autoridade formal, oferecem vantagens sobre soluções mais formalizadas e garantem flexibilidade de regras e a capacidade dos atores decidirem e ajustarem procedimentos informais de conduta que melhor se adaptem aos seus contextos locais e ao próprio dilema ICA. Além disso, estruturas

informais podem, na visão do autor, emergir de interações entre atores institucionais sem planejamento central e ajudam a “amortecer” o sistema formal a partir de demandas de mudança. Concomitantemente, alicerçado nessas redes informais (mesmo em um ambiente formal), o capital social acumulado permitiria aos atores identificar parceiros confiáveis para a execução de determinadas decisões, reduzindo os custos de transação.

Em acordos de cooperação que vinculam os atores a um *contrato*, no qual é exigido dos atores envolvidos o seu consentimento, há uma combinação entre a preservação da autonomia e a formalização de um acordo que atenda aos interesses de ambas as partes. Sustentados por um conjunto de restrições e aspectos legais, esses acordos podem ser flexíveis e resolver problemas de externalidades, embora tenham autoridade limitada para forçar os integrantes a fazer o que não querem.

Em acordos em que as competências são *delegadas*, os atores locais conferem o poder decisório a uma autoridade (no caso norte-americano, aos distritos, por exemplo), enquanto nos mecanismos de autoridade centralizada *imposta*, o nível superior de autoridade cria uma nova unidade governamental, ou um órgão que intervém no sentido de direcionar as ações das unidades de governo, a fim de resolver determinado dilema de ação coletiva institucional. Embora esse tipo de mecanismo seja possível e eficiente no sentido de resolver problemas coletivos, os custos políticos de mecanismos centralizados são bastante elevados, e, portanto, mais infrequentes e dispendiosos para o governo central, por se basearem na redução das autonomias locais, não refletindo suas preferências.

Tais mecanismos também variam em relação ao seu escopo de atuação (número e tipos de atores e número de funções públicas envolvidas). Na visão do autor, à medida que aumenta o número de atores e a abrangência das políticas públicas, aumenta a complexidade do mecanismo. Em outras palavras, os custos de transação serão mínimos quando o objetivo da colaboração for estreito e a execução baseada em relações sociais, enquanto os custos serão maiores quando os mecanismos envolverem um processo de decisão coletivo abrangendo diferentes políticas, atores e delegação de autoridade. Ou seja, os custos de transação para entrar ou sair de uma colaboração seriam mais altos em acordos de colaborações delegados ou delegados por uma autoridade, enquanto em acordos colaborativos baseados em relações sociais ou voluntários os custos seriam menores.

Embora Feiock (2013) não reconheça que para lidar com a complexidade de cada dilema de ação coletiva institucional seja necessário que se aumente o grau de formalidade dos mecanismos adotados, ele destaca que mecanismos que são mais abrangentes e impositivos são

mais eficazes na resolução de problemas difíceis de ação coletiva institucional, mas também impõem custos de transação mais elevados.

Além dos custos de transação subjacentes a cada tipo de mecanismo, para Feiock (2013), embora a colaboração bem-sucedida seja potencialmente capaz de responder a problemas de ação coletiva institucional e proporcionar benefícios para os atores que participam da iniciativa, há que serem enfrentados, ainda, o que o autor denomina *riscos de colaboração*. Os riscos de colaboração, considerados como barreiras à cooperação, são oriundos das avaliações dos atores a respeito da probabilidade de o esforço de colaboração falhar na manutenção da união entre os atores e, ainda, da probabilidade da iniciativa não necessariamente resolver o dilema coletivo enfrentado. Nesse cenário, os riscos de colaboração – riscos de descoordenação, divisão injusta e deserção –, criam um cenário desfavorável para a participação dos atores em qualquer um dos mecanismos e influenciam a preferência dos atores locais por mecanismos específicos.

Para Feiock (2013), *riscos de coordenação* seriam aqueles que ocorrem em contextos nos quais os governos locais buscam resolver problemas interjurisdicionais, em que o trabalho a ser feito é complexo e demanda a interligação das atividades e políticas. Ou seja, a coordenação nesses casos é necessária, e, mesmo que de modo impositivo, representa uma alternativa para evitar a descoordenação. Os *riscos de divisão*, por sua vez, ocorrem em contextos em que a ação conjunta representa a possibilidade de ganhos mútuos, mas que demande a distribuição desses benefícios. Nesses casos, há o alinhamento de que todos os potenciais participantes estarão em melhor situação se cooperarem, mas a equidade percebida pode variar, havendo, ainda, o risco do comportamento *free-rider*, demandando, nesses casos, barganha e negociação para a alocação dos custos e benefícios. Outra barreira – os *riscos de deserção* – surge quando a decisão de um participante no acordo pode resultar em uma condição pior para os outros, o que representa sempre o risco iminente de um ator individual abandonar a iniciativa. Por esse motivo, o autor ressalta que, diante desse cenário, informação confiável, credibilidade e ainda mecanismos mais contratuais e autoridade delegada a um terceiro podem ser um caminho para minimizar tais riscos.

Articulando custos de transação e riscos de colaboração, Feiock (2013) destaca que “mecanismos de relativo baixo custo de transação tendem a surgir em dilemas de baixo risco de coordenação, enquanto mecanismos de maior custo são facilitados conforme os riscos de coordenação, divisão e defecção aumentam” (FEIOCK, 2013, p. 408).

Outra linha de argumento tem se concentrado em como as *características dos serviços públicos* afetam o uso de acordos entre os governos. De modo diverso de Feiock (2007), que vislumbra na característica dos serviços públicos envolvidos nos acordos um fator de motivação que afeta a probabilidade da construção da cooperação, Andrew (2009) reconhece que a decisão de adotar um acordo, ou seja, selecionar entre os vários existentes, depende de três aspectos, que combinados, podem elevar os custos de identificação, monitoramento e execução dos contratos, aumentando os riscos de oportunismo por parte dos parceiros: a) a medida em que os principais investimentos não serão facilmente usados para outras atividades; b) a relativa facilidade com que os gestores locais podem determinar se os contratantes (parceiros) realmente cumprirão as suas obrigações no acordo; e c) a medida em que os contratos estão abertos à licitação após a primeira rodada de negociação.

Finalmente, é importante registrar que, embora exista maior inclinação a analisar os pressupostos do ICA Framework tomando como referência acordos de cooperação intergovernamental voltados à governança regional – direcionados principalmente ao desenvolvimento de infraestrutura urbana –, Feiock (2013) defende que seu quadro pode ser aplicado a ampla gama de dilemas de políticas, nas quais os governos locais podem potencialmente alcançar melhores resultados agindo coletivamente do que de forma individual.

De fato, trabalhos têm buscado aplicar seu modelo e estabelecer novas hipóteses a respeito de variáveis contextuais complementares em função das especificidades de determinados setores de políticas e serviços públicos. A esse respeito, Andrew (2006) destaca que a flexibilidade na adoção do ICA em termos metodológicos possibilita a descoberta de particularidades contextuais, incluindo a formulação de novas questões de pesquisa envolvendo o quadro teórico proposto originalmente por Feiock (2013). Grosso modo, fatores tais como a capacidade local fiscal, mudanças na população de uma unidade, rendimento individual dos habitantes e a riqueza de propriedade dos moradores têm recebido muita atenção na literatura, assim como, o estresse fiscal dos governos locais tem sido considerado importante elemento que motivaria os atores a cooperarem (LE ROUX; CARR, 2007). Inclusive, o uso de diferentes estratégias de aplicação do ICA tem possibilitado novas descobertas e o aprofundamento de fatores específicos por ele ilustrados.

A esse respeito, têm sido feitas descobertas sobre o papel proeminente de *boundary actors* em mudanças nos limites jurisdicionais (FEIOCK; CARR, 2001), a expectativa dos gestores públicos por ganho de eficiência e eficácia como sendo a motivação mais diretamente vinculada ao estabelecimento de acordos (CHEN; THURMAIER, 2005), uma menor propensão

dos governos locais a prestarem serviços mediante acordos jurisdicionais, quando a renda média domiciliar em uma comunidade é baixa (ANDREW, 2009), ao mesmo tempo em que, em contextos ligados à segurança pública, a alta renda familiar revelou-se como causa de menor dependência desses acordos, e portanto, há menor disposição dos governos a cooperarem (LEROUX; CARR, 2007). Todas essas questões têm semeado o campo de estudos que trata dos acordos intergovernamentais, além do entendimento de que os resultados não são lineares.

Registre-se, ainda, que Andrew (2009) destaca a forma como as características dos serviços públicos afetam as decisões dos gestores para adotar os acordos. Nessa perspectiva, os gestores públicos seriam mais propensos a usar esses acordos para entregar “*system maintenance*” do que serviços “*lifestyle*”, apoiados na lógica dos benefícios econômicos esperados obtidos com a prestação conjunta de cada um dos tipos de atividades. Enquanto serviços “*lifestyle*” (desenvolvimento econômico, parques e recreação, policiamento, projetos culturais) são pensados pelos governos para servir de base para decisões de localização residencial, serviços “*system maintenance*” (serviços públicos, trânsito, gestão de recursos hídricos, resíduos sólidos, entre outros) criam uma infraestrutura regional que suporta uma variedade de opções.

Esse conjunto de explicações ilustra que o modelo de análise da ICA, ao oferecer um arcabouço conceitual no qual reconhece o contexto como um elemento central para as decisões dos governos cooperarem, permite novas interpretações e descobertas em campo para diferentes setores de políticas públicas e serviços públicos, e para tanto, os estudos realizados têm recorrido a métodos variados de pesquisa para analisar a constituição de acordos de cooperação. Além de métodos de cunho qualitativo, há uma variedade de estudos que fazem uso de análise multivariada. A esse respeito, Bel e Warner (2015), fazendo uso de meta-análise, identificaram 35 artigos dedicados a estudar esses fatores usando como fonte de dados revistas das áreas de Economia, Políticas Públicas, Administração Pública, Ciência Política e Estudos Urbanos: destes, apenas três não tinham como universo de pesquisa o contexto norte-americano, dois envolviam o estudo da realidade espanhola e um, os contextos brasileiro e espanhol¹³. Os autores concluíram que, a despeito da expectativa de que os constrangimentos fiscais eram os

¹³ O estudo de De Mello e Lago-Peñas (2012), elaborado no âmbito da Universidade da Geórgia (USA), envolveu um pesquisador de origem espanhola. O caso brasileiro é analisado tomando como referência consórcios intermunicipais de saúde como os principais acordos em funcionamento no país. Apesar da originalidade do estudo para a época, os autores usaram como fonte primária dados do IBGE do ano de 2009, período no qual o órgão ainda não havia se ajustado às mudanças promovidas pela Lei de Consórcios e, portanto, não “separava” convênios administrativos e consórcios intermunicipais/ públicos, o que implicava em quantitativo superior de consórcios em outras áreas além da saúde, haja vista que contabilizava tanto acordos na forma de convênios como acordos de cooperação intergovernamental.

fatores que mais influenciavam a cooperação quando incluídos pequenos municípios, os acordos de cooperação são explicados também pela economia de escala, condições econômicas das localidades, fatores organizacionais e fatores geográfico-espaciais.

A constatação dos autores é importante por duas razões. Primeiro, porque corrobora os pressupostos do ICA Framework, o qual é capaz de fornecer pistas sobre um conjunto amplo de fatores que potencializam ou dificultam a cooperação; e segundo, porque evidencia que, embora sendo uma agenda de pesquisa relevante, ainda é pouco explorada fora do espectro geográfico norte-americano, onde originam-se os estudos elaborados pelo seu principal expoente, Richard Feiock.

ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO¹⁴

Apoiando-se nas particularidades de uma sociedade é que cada sistema federativo irá assumir características únicas. Logo, as transformações dessa mesma sociedade implicarão mudanças no sistema federativo. Da mesma maneira, podemos dizer que as características particulares da organização federativa de cada país podem estimular o surgimento de instituições e regras – formais ou informais – que tanto possam favorecer como dificultar a competição e a cooperação entre os governos.

A lógica da coexistência de unidades territoriais autônomas é de origem norte-americana, mas já em sua origem, adquiriu diversos formatos, que dependeram, exclusivamente, do nível de descentralização e abertura política, do grau de autonomia conferida aos entes federados. Da mesma maneira, em outros países, e especificamente tomando como referência o Brasil, como se pretende elucidar neste capítulo, sua aplicação e seu formato podem sofrer variações, apresentando-se como uma fotografia do contexto histórico e político de sua atualidade, imprimindo instituições políticas bem diversas daquela original, assim como variações no padrão de suas relações intergovernamentais.

2.1 O modelo federativo brasileiro

Com o advento da Constituição de 1891, a República e a Federação surgiram juntas no Brasil. Enquanto resistiu o regime monárquico, o reforço ao unitarismo sempre foi predominante, apesar de ideais federalistas já se terem manifestado. Para Abrucio (2002, p. 32), “[...] o federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial à palavra federalismo para o vocábulo político brasileiro”.

Além disso, para o autor, a opção do Brasil pelo federalismo se explica pelas heterogeneidades marcantes do país, as quais, apesar de parcialmente reduzidas, permanecem constantes no cenário brasileiro. A primeira heterogeneidade a que o autor se refere trata-se de sua configuração físico-territorial, revelada pela sua dimensão continental e a diversidade em seu ecossistema. Por sua vez, essa característica se combina com a segunda heterogeneidade que o autor defende, ou seja, as diferenças culturais entre suas regiões, que justificam a busca por um modelo que permita a construção de um pacto entre os territórios, a partir da ideia de

¹⁴ O conteúdo apresentado neste capítulo foi publicado na forma de dois artigos científicos. Para acesso à referência completa dos artigos, ver Strelec (2016a) e Strelec e Costa (2016).

nação, no sentido de dirimir ou evitar disputas e interesses conflitantes no mesmo território, sem deixar de preservar o governo local (ABRUCIO; SEGATTO, 2014).

A terceira heterogeneidade localiza-se no campo das características socioeconômicas do país. As desigualdades entre as regiões, com prejuízo especial ao Norte e Nordeste, têm sido uma constante e, por esse motivo, sua redução é objeto de esforços contínuos desde a década de 50 e, principalmente, a partir de 1988, quando se tornou objetivo constitucional o combate a essas diferenças. Nesse sentido, o modelo federativo apresenta-se como capaz de dirimir essas diferenças, considerando as pré-condições econômicas das regiões e estados. Isso, porque as desigualdades socioeconômicas se manifestam no Brasil não apenas entre as regiões, mas dentro delas – entre os estados –, e dentro dos estados – entre os municípios.

Esses últimos, os municípios, merecem particular atenção, já que são interpretados por Abrucio e Segatto (2014), como a quarta heterogeneidade brasileira capaz de justificar a opção pelo federalismo. As diferenças expressas entre os municípios (tamanho, população, geografia, potencial econômico, entre outras) justificam o modelo, haja vista que, com capacidades distintas, ao serem reconhecidos constitucionalmente como entes federativos a partir de 1988, receberam também a responsabilidade (e autonomia) pela implementação de diversas políticas públicas, embora essa autonomia seja inversamente proporcional à responsabilidade, considerando a insustentabilidade financeira dos municípios para fazer frente às políticas públicas, permanecendo altamente dependentes das transferências intergovernamentais.

De modo comparado, é possível identificar especial divergência do caso brasileiro em relação ao norte-americano, quando se trata do contexto de adoção do federalismo. De maneira diversa do modelo de federalismo norte-americano, em que os estados, já autônomos, buscaram a unidade de um poder comum, na experiência brasileira, o federalismo surge de uma formação unitária imperial de 1824, contestada por forças centrífugas oriundas, principalmente, de reivindicações por autonomia das províncias, por decisão do Poder Central.

Essa autonomia que se reivindicava era essencialmente política, pois a partir dela é que “todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista” (ABRUCIO, 2002, p. 34), já que em relação à autonomia financeira, não havia um consenso, tendo em vista que cada província tinha interesses e situações econômicas bem diversas. Quanto à autonomia política, significava ter o controle das eleições locais, diga-se, o controle seguro da eleição e também do mandato dos presidentes de províncias pela própria elite política da região.

O federalismo brasileiro nasceu “dualista”, estabelecendo igualdade jurídica entre os estados, com idêntica competência e a exclusão da interferência da União em suas

competências. Mas o que na prática se estabeleceu foi um modelo desequilibrado de Federação, mais conhecido como “política dos governadores” (ABRUCIO, 2002, p. 35), já que os governadores de estados eram os atores mais importantes do sistema político, e a constituição do Poder Central era fruto de um acordo entre os estados de Minas Gerais e São Paulo, os quais detinham, além do controle político, mais participação financeira, enquanto o Poder Central era frágil a ponto de não conseguir atuar como moderador de conflitos diante dos grandes estados.

Porém, logo a artificialidade do federalismo preconizado pela República Velha deu sinais do processo de fortalecimento do poder de intervenção da União nos estados, configurando-se, mais tarde, como um federalismo centralizador. Com a Revolução de 1930, teve início o período do chamado Estado desenvolvimentista, assim denominado por tornar o Estado o principal instrumento de desenvolvimento econômico do país e pela lógica de centralização financeira e administrativa sob custódia do Executivo federal. Na medida em que essa instância se fortalecia via burocracia, e a autonomia dos estados era enfraquecida, o federalismo desaparecia. A partir do golpe de 1937, com o Estado Novo, foi decretada a intervenção direta em todos os estados, e a estrutura de governo passou de centralizadora para autoritária, ferindo constitucionalmente um dos aspectos elementares do federalismo.

Com o retorno da democracia na Segunda República por meio da Constituição de 1946, as eleições para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, inclusive dos municípios, voltaram a ser parte integrante da vida política do país. Positivamente, na visão de Abrucio (2002), no campo das relações intergovernamentais, o fortalecimento do poder nacional – importante legado varguista – tornou as relações federativas mais equilibradas, tanto entre os estados como entre estados e União. No entanto, a ausência de reformas institucionais que contemplassem o comportamento cooperativo como solução dos conflitos, principalmente as diferenças regionais, e que do mesmo modo reduzissem as políticas clientelistas que se estabeleciam no campo partidário, anulou as possibilidades de se concretizar o federalismo cooperativo.

De modo distinto, ao analisar o campo das políticas públicas, Bercovici (2004) aponta a Segunda República como berço da inauguração do “federalismo cooperativo”, na medida em que a Federação se diversificou em termos de núcleos regionais de poder, dando ênfase a questões envolvendo desequilíbrios regionais, favorecendo a integração regional e a criação de órgãos regionais de suporte à política estatal de desenvolvimento, mesmo que sob a coordenação do governo federal. Foi sob essa Constituição, na década de 1950, que a questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação

estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela então recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Contudo, mesmo com o retorno da democracia e das primeiras tentativas de contemplar as questões regionais no programa nacional de desenvolvimento, tais estratégias não foram suficientes para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista e levar a mudanças no campo das relações interfederativas. Sendo assim, a partir de 1964, estabeleceu-se no Brasil o regime militar, que teve como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas nas mãos do governo federal: controlar as transferências de recursos, uniformizar a atuação administrativa dos estados e municípios e, no campo político, controlar o processo eleitoral em sua totalidade. Para isso, foi suprimido gradualmente o acesso à participação no processo eleitoral: a União passou, assim, em nome da modernização administrativa, a legitimar-se e atuar sobre os estados e municípios por intermédio dos órgãos de administração direta e indireta.

Assim como não há dúvidas de que havia, de fato, estruturas institucionais de sustentação às políticas macroeconômicas do governo federal, também é inquestionável por parte dos pesquisadores o perfil autoritário e centralizador do regime militar. Nesse sentido, o ritmo dessas mudanças não seguiu nem a lógica das peculiaridades regionais e os tipos de serviços considerados prioritários para cada região, nem a participação dos municípios nos órgãos consultivos e deliberativos. Isso reflete, em boa medida, o caráter verticalizado das políticas públicas da época. A representação nesses órgãos, que seguia um viés estadualista do federalismo nesse período, ficou a cargo dos executivos estaduais.

Apesar do perfil impositivo dessas mudanças, o crescente nível de urbanização e os problemas sociais decorrentes desse processo haviam sido negligenciados em outros períodos. Pela primeira vez foi possível identificar, por exemplo, que a questão metropolitana e a necessidade de pensar e enfrentar conjuntamente a prestação de serviços comuns ganharam espaço na esfera governamental. Com isso, as regiões metropolitanas puderam contar com estruturas institucionais e disponibilidade de recursos, garantindo a implementação de projetos, principalmente para as áreas de transporte, saneamento e tráfego urbano, consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico dessas regiões do país.

No entanto, como apontam Azevedo e Guia (2004), o tratamento que se deu à questão metropolitana reduziu-se à gestão, tratando de forma simétrica todas as regiões do país e suas particularidades, além de excluir os atores e organismos sociais envolvidos nos

movimentos urbanos do período. Isso demonstra o quanto a questão da governança esteve ausente do vocabulário governamental da tecnocracia militar.

Diante de um contexto de crise fiscal e de surgimento de novos atores no cenário político - já que o restabelecimento do poder dos governadores nas eleições de 1982 marcava o início do processo de redemocratização do país - as estratégias utilizadas pelo regime militar começaram a entrar em declínio ao final da década de 1970 e início dos anos 1980. Uma das consequências imediatas desse declínio foi a retração dos investimentos nas regiões metropolitanas e o distanciamento do governo federal como formulador e executor das políticas urbanas do país, deixando a cargo dos governos estaduais tal responsabilidade (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Sob a atuação dos governadores, os governos subnacionais ampliaram sua participação na receita tributária e na penetração no Congresso Nacional, permitindo que o período de abertura política tivesse como discurso unificador a descentralização e a democracia nos debates do Congresso Constituinte de 1986. Nestes, as reivindicações por ampliação dos recursos fiscais foram unânimes entre os estados.

O que cabe observar é que, além do consenso dos estados pela descentralização, isso também teve ressonância entre os municípios, tanto em busca da ampliação de recursos como, principalmente, pela ampliação do poder político, o que representaria automaticamente o enfraquecimento do Poder Central. A expectativa daquele momento era a da celebração de um novo pacto federativo, capaz tanto de proporcionar a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão como de contemplar os municípios e estados com maior autonomia financeira.

Com a redemocratização, abriu-se espaço para a configuração das bases de um federalismo cooperativo. Com a promulgação da Constituição de 1988 (CF 88), em 05 de outubro desse ano, a Federação foi restaurada em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º). Esse “novo” federalismo representou para os municípios brasileiros, no papel de entes federados, maior autonomia política e na gestão dos recursos públicos, com a ampliação da arrecadação de tributos dos estados, da União e de origem própria. Além dessa consequência direta, o novo quadro institucional favoreceu também a criação de inúmeros municípios, interessados nesse novo montante de recursos e impulsionados pelos mecanismos estadualistas do momento.

O imediato crescimento do número de municípios, cuja atribuição de competências não exigia o compatível aumento de receitas, representou, na mesma medida, um crescimento nas disparidades entre os entes, nos níveis de densidade demográfica e territorial, desempenho social, vocação econômica e geração de renda. Essas desigualdades seriam corrigidas de antemão pelas transferências de recursos, mas o que na prática ocorreu foi a manutenção do perfil heterogêneo entre os municípios brasileiros, dentro dos estados e entre as regiões do país.

Até porque o mesmo desenho institucional da Constituição de 1988, associado ao ideal descentralizador e de alto nível de autonomia municipal, aplicou-se tanto aos municípios de pequeno porte populacional como a municípios como São Paulo e outras metrópoles brasileiras. Isso provocou tensões e desequilíbrios quanto à capacidade de conjugar a prestação de serviços de qualidade e a saúde financeira do orçamento municipal, apresentando-se, em muitos casos, como um entrave ao desenvolvimento, principalmente, de municípios de menor porte populacional.

Essa categoria de municípios, padecendo, na grande maioria dos casos, de limitações associadas à baixa capacidade financeira, à escassez de recursos humanos, ou impeditivos ambientais, além do enfraquecimento de suas potencialidades econômicas, vê-se circunscrita a condições desprivilegiadas de ampliação de sua arrecadação. Consequentemente, tais municípios possuem menores condições de atrair investimentos industriais. Assim, diante da ampliação do escopo de serviços públicos assumidos pelos municípios após a CF 88 – que além dos serviços como limpeza de ruas, transporte público e urbanização, incluiu outros de maior complexidade, como saúde, educação básica, cultura, entre outros –, a busca pelo equilíbrio entre receitas e gastos tornou-se um desafio constante aos entes da Federação.

Por trás desse modelo descentralizador estiveram duas justificativas. A primeira, de ordem política, envolveu principalmente a promoção da democracia participativa e a preservação das identidades territoriais. A segunda, de ordem econômica, esteve mais ligada ao princípio da eficiência na distribuição dos recursos, vista como pressuposto para ganhos na qualidade e variedade dos serviços ofertados, geração de inovações e aprendizado organizacional, devido à competição entre as unidades administrativas (MELLO, 1996).

O viés econômico levou a mudanças no sistema tributário que ampliaram a capacidade de arrecadação dos municípios. A nova condição dos entes subnacionais acabou sendo considerada a mola propulsora de competição por investimentos entre os municípios, os quais, para atraírem as empresas, passaram a conceder benefícios fiscais e vantagens em suas

jurisdições. Esse fenômeno de competição predatória, representou, na análise de Mello (1996), um dos efeitos perversos da descentralização no Brasil.

Sob outra perspectiva, Reis (2008) e Cunha (2004) vislumbram na competição a possibilidade de ampliação do território, na medida em que facilita a construção de canais de diálogo, que, por sua vez, possibilitam o enfrentamento dos problemas comuns. Se por um lado, a competição também tornou possível o surgimento de experiências inovadoras de relações cooperadas entre os governos, ao buscarem mecanismos de fortalecimento do poder local, a partir de ações setorializadas e regionais (REIS, 2008), por outro lado, Cunha (2004) enfatizou que a competição entre os municípios e a convivência entre os três entes federados também contribuiu para a relevância de contornos mais presentes de cooperação.

Em 1994, com a implantação do Plano Real, além de promovidas mudanças no desenho federativo, ganhou visibilidade a dívida acumulada pelos estados e municípios, levando o governo federal a reassumir a liderança no pacto federativo para a superação da questão do endividamento das esferas subnacionais (SOUZA, 2003), o que representou o fortalecimento do Poder Central, antes enfraquecido pelo poder financeiro e político dos entes subnacionais. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para a presidência da República, esse cenário se reverteu, já que o governo eleito estava munido de um plano de estabilização financeira legitimado politicamente, além de condições financeiras mais favoráveis para o financiamento das políticas sociais necessárias ao desenvolvimento do país (Dias, 2006).

Na condução desse plano de estabilização, a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, orientado para o equilíbrio das contas públicas e à eficiência da ação estatal, serviu-se de uma nova concepção nas práticas de gestão da administração pública, o que, apesar das dificuldades de sua aplicabilidade, acabou contribuindo para a formação de novos acordos institucionais, como pactos, consórcios, agências, redes, associações e fóruns intermunicipais. Isso porque, ao provocar os entes da Federação a adotarem um novo comportamento em suas relações com os demais entes, abriu-se espaço para canais de parceria e instrumentalização de uma articulação mais colaborativa entre os governos e atores correlatos. Nesse contexto, foram promovidas mudanças significativas na dinâmica de atuação dos governos, atribuindo aos municípios a gestão e a provisão de serviços, e aos estados e à União, a coordenação, regulação, controle e apoio técnico.

2.2 Cooperação intergovernamental à brasileira

A Constituição Federal de 1988, que intentou estabelecer no Brasil um federalismo de viés cooperativo – tema discutido na seção anterior – culminou, a partir do final da década de 90, na crescente necessidade de articulação entre os governos – nas três esferas –, materializando-se em iniciativas de articulação intergovernamental presentes em diversos setores de políticas públicas. A partir disso, o debate sobre cooperação intergovernamental tornou-se recorrente na literatura, e essa constatação se explica, por um lado, conforme já destacado por Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), pelo desgaste da dicotomia centralização *versus* descentralização como variável explicativa para os dilemas da dinâmica do federalismo, especialmente o brasileiro, o que estimulou os estudiosos a enfatizarem a necessidade dos governos construírem mecanismos de coordenação e parcerias com a finalidade de resolverem dilemas de ação coletiva e problemas de políticas públicas.

Como consequência dessa percepção, o surgimento de soluções intergovernamentais de cunho cooperativo passou a ocupar espaço significativo na agenda política e de pesquisa nas últimas décadas. Cruz, Araújo e Batista (2012) elencaram um conjunto de possibilidades nas quais os governos recorrem a soluções cooperativas no Brasil, entre as quais duas formas básicas orientam a composição dessas possibilidades: a cooperação, em sua forma *horizontal* ou *vertical*. Enquanto as formas de cooperação horizontal compreendem iniciativas que envolvem uma mesma esfera de governo, a cooperação vertical pode se estabelecer entre esferas distintas.

A cooperação horizontal ocorre no Brasil de duas maneiras: no âmbito *intragovernamental* ou *intergovernamental*. A primeira, também denominada *intersetorial*, envolve o compartilhamento de ações entre diversos setores, agências e órgãos em uma mesma esfera de governo, e pode ser vista, por exemplo, em projetos ou programas governamentais que demandam profissionais ou setores de várias áreas para sua concretização, ou ainda a formação de equipes multidisciplinares.

A cooperação *intergovernamental*, por sua vez, ocorre quando há o compartilhamento de ações ou a soma de esforços ou interesses, mas no mesmo nível de governo e, desse modo, pode ser de natureza *intermunicipal*, quando se estabelece entre dois ou mais municípios, que podem ser limítrofes ou não, dentro ou fora da mesma região ou Estado; de natureza *interestadual*, quando envolve dois ou mais estados e ou o Distrito Federal;

ou ainda, *interfederativa* ou *inter-nações*¹⁵, quando as ações e os esforços resultam no empreendimento entre dois ou mais países.

O envolvimento de esferas distintas de governo em uma mesma iniciativa de cooperação (municípios, estados ou União) – cooperação vertical – pode ocorrer no nível *intergovernamental*, quando há o envolvimento de mais de uma esfera de governo em torno da elaboração, execução ou avaliação de uma política pública, no sentido de desconcentrar as atividades do nível superior ao nível local. Nesses casos, é possível que se estabeleçam mecanismos de cooperação entre: a) União e municípios; b) União, Estados e municípios ou União e Estados, e ainda; c) Estados e municípios, a depender do desenho da política, dos programas, da cobertura e abrangência. É o caso, no Brasil, das ações e programas envolvendo o Sistema Único de Saúde (SUS). Sua operacionalização se baseia no envolvimento das demais esferas de governo, com desdobramento nos estados e municípios (CRUZ, ARAÚJO e BATISTA, 2012).

Outra forma de concretização da cooperação vertical assume o formato *intersectorial*, já que compreende a articulação de mais de uma esfera distinta de governo para a implementação de mais de uma política pública, como é o caso das políticas de transferência/redistribuição de renda (Bolsa Família, por exemplo, que demanda a conjugação de esforços dos três níveis e, ainda, o envolvimento de profissionais das áreas da educação, saúde e assistência social, tendo em vista as condicionalidades que o programa envolve para a concessão do benefício às famílias atendidas) (CRUZ, ARAÚJO e BATISTA, 2012).

Neste ponto, é conveniente resgatar o que Abrucio, Sano e Sydow (2010) denominaram como associativismo territorial, ao se referirem a formas de aliança, com maior ou menor grau de formalidade entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical, mas que têm o território como locus de organização da política pública. Essa concepção permite envolver não apenas os instrumentos e mecanismos governamentais vinculados à gestão e à implementação das políticas públicas, mas também arenas e espaços de negociações constituídos entre os governos, com a participação dos atores governamentais, ou não.

Aliada a essa percepção dos autores, tem-se a observação de Wright (1997) quanto à natureza das relações intergovernamentais, ou seja, de que todas as combinações de interações possíveis na produção de políticas – processadas entre o governo nacional e local, estadual e local e inclusive interlocal, e ainda, as relações entre as agências setoriais de governo em diferentes níveis (empresas públicas, fundações) e organizações não governamentais –

¹⁵ Denominação atribuída por Cruz, Araújo e Batista (2012, p. 115).

permitem incorporar às formas de cooperação intergovernamental, aquelas que envolvem não apenas os atores governamentais, mas também participantes que se encontram fora do governo.

Essa variedade ou amplitude que as formas de cooperação entre os governos podem assumir no Brasil pode ser classificada a partir dos três modelos distintos de cooperação especificados por Toribio (2013), segundo o qual, redes de cooperação podem se estabelecer de três maneiras: a) redes de cooperação de base normativa; b) redes de cooperação induzida e c) redes de cooperação voluntária.

De acordo com o autor, as redes de cooperação de base *normativa* se baseiam em prescrições de caráter legal para o desenvolvimento de determinadas funções e atividades públicas que requerem cooperação e coordenação multinível. O autor menciona como exemplo as redes que se concretizam a partir da elaboração de Planos de Ordenação do Território ou de Ordenamento de Recursos Naturais. Um esforço para compreender como esse modelo se aplica ao caso brasileiro sugere que tomemos como referência as redes que se estabelecem para o gerenciamento dos recursos hídricos e ainda, os recém-elaborados Planos Plurianuais territoriais (PPAs Territoriais).

No segundo modelo, as redes de cooperação *induzida* são apresentadas pelo autor como sendo aquelas que se constituem a partir da necessidade ou obrigatoriedade de cooperação com a finalidade de obtenção de determinados recursos financeiros provenientes da administração de nível superior. O autor menciona as fórmulas associativas ligadas à obtenção de fundos europeus e, no caso brasileiro, é possível listar, dentro dessa configuração, os incentivos promovidos pelo Governo Federal, por intermédio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para a constituição de consórcios públicos para o gerenciamento de resíduos sólidos.

O terceiro e último modelo proposto por Toribio (2013) faz referência às redes de cooperação *voluntárias*, ou seja, aquelas que surgem por iniciativa local para o desenvolvimento de suas políticas, competências e prestação de serviços públicos. Para ilustrar o modelo voluntário, o autor faz menção aos consórcios espanhóis (figuras associativas reconhecidas juridicamente). Para esse modelo, faz-se necessária importante ressalva em relação ao caso brasileiro. Os consórcios no Brasil – como se verá adiante – têm em sua essência o caráter voluntário em sua forma associativa, na medida em que é sempre discricionária a participação dos entes nessa modalidade de acordo. Entretanto, o estímulo à iniciativa ou adesão de um ente governamental pode ser resultado da indução, via incentivos ou até mesmo constrangimentos. Essa observação é importante, na medida em que, numa visão institucionalista, o desenho das políticas públicas pode significar, nos termos de Menicucci (2007), “regras do jogo” importantes, na medida em que podem viabilizar ou

inviabilizar a construção de novas instituições, bem como a adoção ou não de uma estratégia de governo.

2.3 Mecanismos constitucionais como promotores do federalismo cooperativo

Embora as formas de cooperação entre os governos tenham ganhado destaque a partir do final da década de 90, a associação entre os governos é antiga, em que pese o estabelecimento de pactos entre os municípios depender de autorização legislativa estadual¹⁶ até a aprovação da Carta Política de 1937, que contemplou como matéria legislativa nacional essa forma de acordo de viés associativo, permitindo a municípios pertencentes a uma mesma região a instalação, exploração e administração de serviços comuns (STRELEC, 2011), o que significou o reconhecimento da configuração de microrregiões e a possibilidade dos municípios se organizarem regionalmente.

Embora nesse período a cooperação já pudesse ocorrer por intermédio de associações e convênios, as experiências de auxílio mútuo entre governos surgem apenas a partir de 1961, ainda que fossem experiências inaugurais¹⁷. A Carta de 1967 restabelece a possibilidade de celebração de convênios entre os municípios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos comuns, dependendo, ainda, de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Com a abertura democrática, consolidou-se a posição do município na Federação brasileira, considerado componente da estrutura federativa, e na esteira das grandes transformações, a Constituição de 1988 apresentou uma série de dispositivos que intentaram promover o federalismo cooperativo. Entre eles, acrescentou instrumentos de coordenação federativa para as regiões metropolitanas e transferiu a competência de sua criação para os estados, junto à introdução dos conceitos de “aglomerações urbanas” e “microrregiões”, bem como a substituição da expressão “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum”, como prevê o artigo 25, vindo a tratar, ainda, no art. 241, dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos (BRASIL, 1988), embora este último tenha deixado em aberto a regulamentação desses instrumentos.

¹⁶ A revisão legislativa a respeito das possibilidades de cooperação entre os governos é tratada de forma exaustiva por Dias (2006).

¹⁷ Com o objetivo de promover o desenvolvimento regional, a primeira experiência surge como uma autarquia interfederativa, formada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, que constituíram o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (DIAS, 2006). Outras experiências também surgiram a partir da década de 60, no formato de associações civis regionais denominadas consórcios (CRUZ, 2005).

A cooperação ganhou terreno mais fértil no final da década de 1990, com a combinação de uma série de medidas que tiveram como objetivo garantir a efetividade no cumprimento de normas constitucionais estabelecidas em 1988 e, principalmente, concretizar o processo de descentralização combinando-o a uma dinâmica mais articulada e interdependente. A primeira medida foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas de saúde, a partir da ideia de sistema. O modelo do Sistema Único de Saúde teve em seu escopo o reconhecimento dos instrumentos de cooperação intergovernamental – mais especificamente, os consórcios¹⁸ – como instrumentos de gestão (STRELEC, 2012), a partir da lógica de hierarquia e regionalização dos serviços, prevendo, para tanto, a existência de espaços institucionais de negociação e deliberação, ou fóruns, na forma de conselhos horizontais (entre os mesmos níveis de governo) e verticais, na forma de fóruns bipartite e tripartite e, ainda, de conselhos de secretários estaduais de Saúde (ABRUCIO; SANO, 2013).

O crescente espaço que os consórcios passaram a ocupar na viabilização da execução de políticas públicas de interesse comum, principalmente das políticas de saúde, provocou a discussão a respeito de sua fragilidade jurídica, pois funcionando como associações de direito privado, apresentavam grave limitação institucional para arrecadar recursos públicos, assumir a execução de serviços públicos e, ainda, obter sustentabilidade financeira das atividades, tendo em vista a ausência de um dispositivo legal que implicasse no cumprimento do rateio orçamentário acordado entre os integrantes – geralmente, os prefeitos (STRELEC, 2011).

Assim como a construção de um sistema de políticas de saúde foi relevante para a disseminação da cooperação intergovernamental na agenda dos governos, legislações específicas a outros setores de políticas também contribuíram para esse movimento. A Política Nacional de Recursos Hídricos também inaugurou um sistema de políticas públicas – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – que, entre outras medidas, previu a implementação de ações relacionadas aos recursos hídricos a partir das bacias hidrográficas como unidade territorial, com o sentido de articular as políticas de planejamento e uso da água nos diferentes níveis. De modo similar ao modelo SUS, a lei também previu a criação de arenas de negociação e deliberação, na forma de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em 1993, a aprovação da Política de Assistência Social, que em 2005 se consolidou como um sistema (Sistema Único de Assistência Social – SUAS), por meio da sua Norma Operacional Básica (NOB/ SUAS) também propôs um modelo descentralizado e participativo

¹⁸ Art.10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto ações e serviços de saúde que lhes correspondam. §1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sob sua observância (BRASIL, 1990).

e com direção única, a partir de mecanismos de repartição de competências e articulação entre os entes, entre os quais, incumbe aos estados a responsabilidade de “[...] estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social” (BRASIL, 1993, art.13).

Em 1998, na esteira da Reforma do Estado, foi aprovada a modificação da redação do art. 241 da Constituição Federal, a partir da Emenda 19/98¹⁹, embora a regulamentação do funcionamento dos consórcios – que já se espalhavam pelo país – tenha permanecido em aberto, preservando-se, assim, o contexto de fragilidade institucional a que eles se submetiam.

É possível mencionar ainda, outro marco legal que intentou promover maior articulação e cooperação entre os governos, mas com o diferencial de que seu escopo menciona a necessidade – ou importância – do envolvimento de atores não governamentais, além do setor privado. Trata-se do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/ 2001), que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e, para tanto, menciona uma série de instrumentos de planejamento e ordenação do território, entre eles, a instituição de aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, microrregiões, quando ultrapassam os limites municipais (BRASIL, 2001).

Um passo importante nesse sentido foi a própria regulamentação da forma de cooperação mais utilizada pelos governos para lidar com situações que ultrapassam os limites jurisdicionais, principalmente, na área da saúde. Em 2005, a Lei 11.107/ 2005 regulamentou a cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, garantindo segurança institucional e jurídica para a adoção desse mecanismo que já vinha sendo amplamente utilizado no Brasil.

Desse modo, estabeleceram-se as bases legais para o surgimento de consórcios de segunda geração – mais robustos –, e ainda, o aprimoramento das formas de incorporação desses institutos no âmbito da atuação governamental, tendo em vista o seu reconhecimento não somente como instrumento de cooperação, mas de gestão.

2.4 Articulação e cooperação intergovernamental no Brasil

Tomando como referência a incorporação de uma série de mecanismos institucionais e dispositivos legais com potencial para promover o entrelaçamento entre os níveis de governo, Abrucio e Sano (2013) defendem que o formato de federalismo

¹⁹ 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 (BRASIL, 1998).

compartimentalizado já perde força para estruturas mais coordenadas e cooperativas de federalismo. Essa posição também pode ser constatada, observando-se o desenho de programas governamentais, ferramentas de planejamento governamental adotadas pelo governo federal e, ainda, conforme será apresentado a seguir, a diversidade de formas de articulação e cooperação em pleno funcionamento no cenário brasileiro.

Os *arranjos sociais* representam iniciativas em que os governos estabelecem acordos de cooperação por intermédio de convênios de parceria com o setor privado, apoio do setor privado ou de comunidades e parcerias entre o setor privado e comunidades. Um levantamento realizado por Abrucio e Sano (2013) destacou que nessa modalidade de arranjo, as áreas que se sobressaem em cada uma dessas frentes de parceria – com aportes de recursos do setor privado ou seu apoio – são diferentes, mas que é possível observar que a educação e a assistência social aparecem como aquelas com o maior volume de experiências. Convém destacar aqui os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), que consistem em um pacto ou aliança em formato de rede, instituída entre municípios – em geral de uma mesma região –, fundações e organizações da sociedade civil, com o objetivo de articular territorialmente os instrumentos de planejamento educacional nesse conjunto de municípios. Mencionam-se, ainda, as agências de desenvolvimento que, com o objetivo de potencializar economicamente uma determinada região, são constituídas como um canal de apoio ao setor privado e também como canal de articulação com os governos locais, podendo-se citar como exemplos a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento do Alto Tietê (ADRAT).

Na mesma linha de um arranjo societal, mais flexível e constituído de maneira voluntária, tem-se o arranjo produtivo local (APL), uma “forma associativa de natureza voluntária que envolve forte articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade e, na maioria dos casos, diferentes articulações entre os níveis de governo, multi ou intersetoriais” (SYDOW, 2012, p. 71), constituído com o objetivo de responder a problemas de desenvolvimento local. Sua implementação pode ser aproveitada e incrementada pelos governos, uma vez que a territorialidade na qual estão inseridos possui vocação produtiva pré-existente e intervenções em direção ao incentivo, capacitação e profissionalização são algumas das possibilidades de ação dos estados. Por esse motivo, Sydow (2012) constatou, a partir do estudo desses arranjos em três estados brasileiros – Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, uma postura mais cooperativa no apoio a essas iniciativas e, ainda, um relacionamento mais próximo da União, no papel de coordenador e indutor, na forma de criação de editais,

prêmios e incentivos à pesquisa e desenvolvimento, no caso da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Ministério de Ciência e Tecnologia, promoção de exportação e investimentos por intermédio da Agência Brasileira de Promoção à Exportação e Investimentos (APEX), missões comerciais a outros países, parcerias na formação de consórcios de exportação, apoio a feiras e exposições, apoio ao desenvolvimento produtivo e às micro e pequenas empresas e inovação com projetos de cooperação pela atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e ainda, na atuação do Ministério da Integração em regiões específicas, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, e em iniciativas de cooperação do Ministério da Agricultura com as secretarias de Agricultura dos estados (SYDOW, 2012).

Também de caráter associativo – embora com distinto âmbito de atuação –, as *associações governamentais* consistem em entidades de representação constituídas por membros com cargos estatais, chefes do executivo e, em alguns casos, representantes da sociedade civil, com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e propor medidas para o setor de atuação, inclusive negociar ações na gestão dos recursos transferidos entre os entes federativos e na condução dos programas. Essas associações podem ser horizontais, quando constituídas entre representantes dos estados, por exemplo, Fóruns ou Conselhos de secretários estaduais; ou ainda, quando constituídas pelos municípios, que organizadas pelos governos locais, podem desenvolver discussões setoriais; e nacionais, como é o caso das principais: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM) (ABRUCIO; SANO, 2013). Vale destacar que a adesão dos governos é voluntária, portanto, a quantidade de filiados e a cobertura geográfica são bastante diversificadas.

Podem-se mencionar, ainda, formas de cooperação originárias de dispositivos legais regulatórios de uma determinada política pública. A esse respeito, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), conhecida como Lei das Águas, que estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil, previu a constituição de espaços de negociação e deliberação, no sentido de garantir a gestão compartilhada do uso da água, além da gestão participativa desse processo, a partir do envolvimento dos níveis federal, estaduais e municipais. Desse modo, a legislação prevê a constituição de Comitês de representação, que consistem em órgãos colegiados de gestão participativa, nos quais atuam representantes do poder público, sociedade civil e usuários. A depender do território que compreende a bacia hidrográfica, aproximadamente 91 comitês estaduais e seis federais foram

constituídos no âmbito federal, estadual ou ainda interestadual (ABRUCIO; SANO, 2013). Para fornecer uma noção da capilaridade de um comitê de bacia, na instituição de comitê cujo rio principal é de domínio da União, uma proposta deve ser elaborada com a anuência de, pelo menos, três das seguintes categorias: a) secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, no mínimo, dois terços dos estados em que se encontra a respectiva bacia; b) prefeitos cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de, pelo menos, quarenta por cento; c) no mínimo cinco entidades representativas de usuários, legalmente constituídas de, pelo menos, três dos seguintes setores usuários: saneamento; industrial; agropecuário; hidroelétrico; hidroviário; além da pesca, turismo, lazer, entre outros usos não consuntivos; e d) no mínimo, dez entidades civis representativas de recursos hídricos legalmente constituídas e com atuação comprovada na bacia hidrográfica, sendo possível a redução do número de entidades para três, a critério do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em função das características locais e justificativas elaboradas por, pelo menos, três entidades civis (COMITÊ DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 2015). Seguindo a mesma lógica dos comitês de bacias, as Comissões Intergestoras estabelecidas no âmbito das políticas de saúde e assistência social cumprem o papel de instâncias de negociação e pactuação. Contudo, apresentam a particularidade de lidar com aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo que orienta tais políticas.

Os consórcios públicos, outra forma de cooperação, podem ser definidos como um instrumento de cooperação federativa, na medida em que são constituídos exclusivamente entre entes federativos, resultam na constituição de uma personalidade jurídica de direito público, permitindo a seus integrantes a atuação de forma compartilhada nos mais diversos setores de políticas públicas, inclusive na execução de serviços públicos, no sentido de solucionar problemas ou potencializar o uso dos recursos públicos, diante da constatação de que a cooperação permite alcançar resultados conjuntos de natureza superior às capacidades individuais de cada participante. A participação dos governos na constituição desse tipo de acordo é voluntária, embora, como já destacado, paulatinamente, são editadas normas constitucionais e programas federais incentivando, via transferência de recursos públicos, essa modalidade de cooperação. Os consórcios, mesmo antes da lei que regulamentou o seu funcionamento (Lei 11.107 /2005), se revelavam, a exemplo dos consórcios de saúde, meio-ambiente e infraestrutura, instrumentos capazes de materializar relações intergovernamentais cooperativas e de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando sua capacidade na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos

municípios. Complementando o breve comentário a respeito da lei destacado anteriormente, a Lei de Consórcios Públicos permitiu inovações que representam um esforço do dispositivo em promover maior articulação federativa entre os níveis de governo e, ainda, a sinergia entre níveis de governos semelhantes. De acordo com a lei, tornou-se possível a constituição de consórcios públicos não apenas entre entes subnacionais, mas a atuação conjunta entre os três entes da Federação, possibilitando uma configuração territorial – não somente jurisdicional – na prestação de serviços públicos, na medida em que admite que os consórcios sejam constituídos como instrumentos de cooperação horizontal (município-município ou estado-estado), assim como de cooperação vertical (estado e município, União e estados, União, estados e municípios), constituídos de maneira voluntária e cooperativa (BRASIL, art. 2º, inciso II, 2005). Independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos territórios: a) dos municípios: quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; c) dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Essa ampliação na abrangência dos consórcios significou algumas possibilidades, dentre elas, a constituição de consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação (STRELEC, 2014).

Pode-se mencionar, ainda, a existência de *arranjos territoriais com coordenação da União* como forma de articulação e cooperação entre os governos. O primeiro arranjo identificado – Territórios da Cidadania – trata-se de um programa lançado em 2008 pelo Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por intermédio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio da participação social e da integração entre Governo Federal, Estados e Municípios. O programa se apoia em um conjunto de 135 ações voltadas, essencialmente, ao desenvolvimento territorial sustentável, apoiando iniciativas relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura, bem como ações fundiárias e, ainda, correlatas à implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar. Atualmente, são 60 os territórios selecionados para participarem do programa, por apresentarem o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país e baixo dinamismo econômico (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015). O segundo vincula-se à incorporação de uma nova dimensão do território à agenda de políticas públicas do governo federal

– territórios rurais –, adotada em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi formulado um programa de desenvolvimento de territórios rurais com o objetivo de promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. No lançamento do programa, em 2003, foram criados 40 territórios em vinte estados. Em 2012, 164 territórios estavam incluídos no sistema de informações territoriais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (GERALDI, 2012).

Também orientadas pela formação de redes, as *regiões integradas de desenvolvimento* (RIDE) podem ser definidas como uma forma de construção de redes de cooperação, envolvendo União, estados e municípios, com o objetivo de articular e equilibrar as ações dos três níveis da federação na promoção de projetos voltados à dinamização econômica dos territórios de baixo desenvolvimento, segundo a qual as RIDE possuem prioridade no repasse de recursos públicos nas áreas de atuação consensuadas pelos participantes. Conforme apontaram Abrucio e Sano (2013), são três as regiões integradas de desenvolvimento constituídas no país: Distrito Federal e entorno, Polo Petrolina e Juazeiro e Grande Teresina, constituídas a partir de leis complementares e que contam com, pelo menos, dois estados e um conjunto de municípios em sua estrutura (ABRUCIO; SANO, 2013).

Finalmente, as *regiões metropolitanas* são elencadas aqui como uma forma de articulação e cooperação intergovernamental na medida em que são entidades constituídas com a finalidade de promover a transação e o planejamento das políticas urbanas e, ainda, equalizar os particulares problemas que afetam os territórios no nível metropolitano. A criação de regiões metropolitanas no Brasil é de responsabilidade dos estados, embora as primeiras tenham sido instituídas pelo governo federal por Lei Complementar, no ano de 1973, na esteira do regime militar.

Diante dessa diversidade, os critérios de análise dessas formas de articulação e cooperação também são variados, a depender do universo de estudos do pesquisador. Toribio (2013) propôs observar as redes de cooperação a partir dos modelos de base normativa, induzida e voluntária, enquanto Abrucio e Sano (2013) analisam algumas das formas aqui elencadas quanto à esfera de onde partiu a iniciativa de criação ou fomento da experiência, e por último, Klink (2010), em adaptação ao modelo proposto por Rodrigues e Oviedo (*apud* Klink, 2010), propõe analisar as formas de articulação que se manifestam na esfera metropolitana, observando o perfil de articulação governamental das iniciativas, quanto aos critérios: a) presença

importante de atores governamentais ou não governamentais; b) existência de escala intermunicipal ou várias escalas territoriais de poder e c) viés setorial ou territorial do arranjo.

Embora cada autor tenha analisado as formas de articulação e cooperação entre os governos sob uma perspectiva diferente, é possível considerar os critérios de análise propostos como pertinentes, na medida em que auxiliam na compreensão dessas experiências e de como elas se manifestam no contexto brasileiro, conforme apresenta o Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Classificação das formas de articulação e cooperação no Brasil

Forma de articulação intergovernamental	Tipo de acordo	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento (ABRUCIO; SANO, 2013)	Perfil de articulação intergovernamental (KLINK, 2010)		Tipo de rede de cooperação (TORIBIO, 2013)
			Atores	Escala	
Articulação societal	Agências de desenvolvimento	Setor privado/ Organizações não governamentais	Não governamentais	Inter-municipal	Voluntária
	Convênio de parceria com o setor privado	Municípios ou estados/ setor privado	Não governamentais	Inter-municipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Apoio do setor privado ou comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Inter-municipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Parceria com o setor privado e comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Inter-municipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE)	Setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Inter-municipal	Voluntária/ Induzida
Comitês de bacias hidrográficas		Governo federal/ estados	Não governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
Arranjos produtivos locais		Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária
Consórcios	Consórcios intermunicipais de saúde	Governo federal/ municípios	Governamentais	Inter-municipal	Voluntária/ Induzida
	Consórcios interestaduais	Estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios públicos com a União	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios de segurança alimentar (CONSAD)	Governo federal	Governamentais/ Não governamentais	Inter-municipal	Induzida
	Consórcios públicos (Lei 11.107/2005)	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Inter-municipal/ Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida

	Consórcios intermunicipais nos demais setores	Municípios	Governamentais	Inter-municipal	Voluntárias
Arranjos territoriais locais	Territórios rurais	Governo federal	Governamentais	Inter-municipal	Normativo
	Territórios da cidadania	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativo
Associações governamentais	Associações estaduais	Estados	Governamentais		Voluntária
	Associações municipalistas	Municípios	Governamentais	Inter-municipal	Voluntária
	Conselhos Nacionais	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
	Fóruns federativos	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativo/Voluntária
Regiões metropolitanas	Regiões metropolitanas constituídas pela Lei Complementar nº 14/1973	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
	Regiões metropolitanas criadas após CF1988	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
Regiões integradas de desenvolvimento (RIDE)		Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa

Fonte: Elaboração da autora, a partir dos autores mencionados.

A partir do Quadro 4 é possível observar, considerando a variedade das formas de articulação, a presença dos mecanismos normativos e de indução promovidos pelo governo federal, bem como espaço relevante de mecanismos envolvendo não apenas um nível de governo, mas com possibilidade de envolver as três esferas, indicando, grosso modo, potencial para capacidade de governança nos governos.

Neste ponto, é notória a multiplicidade de mecanismos e instrumentos voltados a promover maior articulação e cooperação entre as esferas de poder, e assim, dar conta dos limites e desafios da implementação do modelo de federalismo cooperativo e do impulso descentralizador que o acompanhou nas últimas décadas. Obviamente, essa multiplicidade não está expressa em sua totalidade nesta tese, havendo, inclusive, divergências conceituais quanto aos termos aqui utilizados para elencá-los. Conforme manifestaram Klink (2010) e Abrucio e Sano (2013), ainda não há na literatura brasileira uma sistematização dessas formas de arranjos cooperativos, ou nos termos de Abrucio (2012), dos instrumentos de “associativismo territorial”, ou dos arranjos metropolitanos, área de estudos em que Klink (2010) se apoia para analisar essas formas de articulação intergovernamental.

Além disso, a heterogeneidade que marca o território brasileiro acaba se refletindo nessas experiências, produzindo modelos muitas vezes imperfeitos, carecendo, portanto, de aprendizagem institucional para se consolidarem. Embora a complexidade das relações intergovernamentais seja tensionada por múltiplos fatores, entre eles as questões partidárias, capacidade administrativa dos agentes públicos, desenho das políticas, marcos legais, contexto político, entre outros, o estabelecimento de acordos que resultem em formas de articulação e cooperação tem se apresentado como fonte alternativa importante, na medida em que pretende resolver problemas coletivos e que, geralmente, envolve o reconhecimento de que esses arranjos ultrapassam os limites jurisdicionais. No âmbito das regiões metropolitanas, destaque-se, é consensual a interpretação de que, em se tratando de um espaço marcado por territórios conurbados, ou seja, com fator de integração socioeconômica elevado, proximidade geográfica entre os governos e elevada densidade demográfica, a implementação de políticas mais articuladas entre os entes federativos assumiria um papel virtuoso quanto à otimização dos recursos públicos, estímulo à governança e redução de disparidades (SPINK, 2009; KLINK, 2009; BEST, 2011).

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

O federalismo brasileiro, por seu caráter tridimensional, apresenta-se como uma *engenharia institucional* (ABRUCIO, 2010) que, além de complexa, tem sido problemática, exigindo revisões constitucionais, medidas tributárias e, ainda, iniciativas que busquem promover maior diálogo e colaboração entre os governos. Essa complexidade, discutida no Capítulo 2, comumente é analisada a partir da gênese de sua constituição, seu arcabouço político institucional e o padrão de relações intergovernamentais que seu formato imprimiu, deixando em aberto uma discussão acerca da relação entre esses aspectos e o desenho de suas políticas públicas, entre elas, a política educacional. Nessa direção, esse capítulo discorrerá sobre o desenho do modelo educacional ao longo da trajetória do federalismo brasileiro, com ênfase no modelo propugnado pela Carta Magna de 1988, com o intuito de identificar debates e discussões acerca das vicissitudes e possíveis disputas em torno da repartição de competências entre os entes federativos, com vistas ao oferecimento dos serviços educacionais.

3.1 O lugar da educação antes da República e a busca pelo modelo ideal no pós-República

Recorrer à literatura que percorre, historicamente, a organização das políticas educacionais no Brasil significa resgatar demarcações históricas centradas nas origens do Estado brasileiro que guardam uma relação direta com a forma de organização e implementação da política educacional atual.

Conforme apresenta Araújo (2013), o período de criação do Estado do Brasil como província portuguesa ultramarina, sob a liderança do Dom João III, não foi acompanhado de um governo colonial direcionado a promover o desenvolvimento da instrução pública, principalmente, da educação primária. O acesso à educação no período se restringia aos proprietários de terra e senhores de engenho, que interessados em reproduzir os padrões de comportamento da elite europeia, encontraram na educação jesuítica o letramento e o conteúdo cultural necessários ao cumprimento dos objetivos coloniais: a catequese, a conversão do gentio e uma educação acrítica e racional (ARAÚJO, 2013). Mesmo com a expulsão dos jesuítas, em 1759, e o tímido papel do Estado na oferta da instrução pública – restrito ao ensino secundário e assegurado em poucas instituições aos filhos das famílias abastadas em seus próprios lares –, essas características permaneceram, basicamente, pela impossibilidade de dispensar o trabalho

dos professores com formação jesuítica, haja vista a insuficiência de recursos, capacidade política e administrativa predominante nesse período.

Com a vinda da família Real para o Brasil, em 1808, a tímida oferta do ensino secundário cedeu lugar à inauguração do ensino superior no país, medida que tinha como principal objetivo atender às necessidades da Corte portuguesa em terras brasileiras e que, ao ser centralizada na figura do rei, retirou das municipalidades a organização da instrução pública.

Essa precariedade, e por que não dizer, inexistência da educação primária manteve-se mesmo após a proclamação da independência do Brasil, em 1822. No entanto, debates e projetos tratando a construção de uma educação nacional começavam a surgir. Além disso, também nessa época, conforme destaca Araújo (2013), já ganhavam notoriedade nos discursos dos deputados, as desigualdades entre as províncias no que se refere à arrecadação e à possibilidade de enfrentar a situação de abandono e fragilidade da instrução primária. Portanto, o desafio de reduzir as desigualdades entre as províncias, tanto em termos orçamentários, mas também quanto à oferta do ensino público, foi uma constante desde o início da nação brasileira.

Embora em 1823 um dispositivo que estabeleceu a gratuidade do ensino público tenha sido aprovado, apenas em 1827 foi promulgada uma “Lei Geral da Instrução Pública do Brasil Independente” que ordenou que se criassem escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, incumbindo os presidentes das províncias, em conselho e com audiências das Câmaras Municipais, de definir o número e a localidade das escolas, orientados pela diretriz da Assembleia Geral, que estabeleceu que as escolas fossem de ensino mútuo²⁰. Essa proposta, embora fosse considerada adequada para difundir escolas de ensino primário em todas as localidades, não obteve o êxito almejado, tendo em vista a incapacidade de acompanhar os resultados, bem como as condições de instalação das escolas, responsabilidades estas atribuídas aos presidentes das províncias, com o auxílio das Câmaras Municipais. Esse descompasso, observável também pelo abandono do governo central do método lancasteriano e do próprio financiamento do ensino elementar no Brasil, culminou, conforme aponta Araújo (2013), no primeiro *ensaio de descentralização*, promovido antes mesmo da configuração republicana do país.

O Ato Adicional de 1834 transferiu para as províncias o ensino primário e secundário, cabendo a elas a competência para formular projetos de lei para a organização de seus próprios sistemas de ensino. Contudo, não havendo um método de ensino único, tampouco

²⁰ Método de ensino propagado por Joseph Lancaster, em que um adulto dava instruções a monitores que repassavam aos colegas, agrupados em classes com duzentos ou mais alunos (ARAÚJO, 2013, p.188).

um plano de implementação da proposta descentralizadora, as desigualdades na oferta de educação pública e a insuficiência de escolas e mestres para a oferta do ensino primário reforçaram-se, par e passo ao aumento da atuação do setor privado, essencialmente religiosa, no ensino secundário, conduzindo, portanto, a uma duplicidade de redes de ensino marcada por forte heterogeneidade e descoordenação. Ademais, a persistente falta de recursos das províncias impossibilitaria a construção dessa organização administrativa da oferta do ensino público (ARAÚJO, 2013).

Foi sobre as bases de um modelo pautado pela descentralização política e administrativa que a educação se desenvolveu na Primeira República, reforçando a autonomia local e a responsabilidade dos estados pela instrução pública, resultado, sobretudo, da vitória de grupos que defendiam um modelo de federação sem qualquer centralização (aos moldes da centralização monárquica), mas um governo próprio das unidades subnacionais. Na visão de Cury (2008), esses grupos, responsáveis pelos contornos do federalismo brasileiro e, por extensão, da educação, representaram interesses regionais, com predominância de pretensões das elites locais por uma fatia maior do poder político. Para o autor, a expressão disso foi a manutenção do modelo de duplicidade de redes, que, reforçado pela Constituição de 1891, deixou a cargo dos governadores a definição da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino público, potencializando as desigualdades entre os estados. Essa medida culminou, conforme destacou Abrucio (2010), no quase abandono da política educacional em alguns estados, salvo São Paulo e Rio Grande do Sul, que, mais desenvolvidos, buscaram aprimorar suas redes de ensino, ampliando não apenas o acesso à instrução, mas promovendo reformas estaduais ao longo da década de 20, alinhadas aos princípios da Escola Nova.

Essa realidade, pano de fundo para o Estado Varguista, apresentou-se como argumento dos grupos adeptos a uma tendência centralizadora como base para a organização de uma educação nacional (Manifesto da Educação Nova), capaz de reduzir a descentralização que havia, ainda, enfraquecido as oligarquias regionais, propiciando um período marcado pelo aumento da participação nacional nos rumos educacionais no país (ABRUCIO, 2010). Entretanto, se por um lado, mais precisamente a partir da promulgação do texto constitucional de 1934, esse período é marcado por um conjunto inédito de ações que introduziam o dever do Estado na provisão de uma educação gratuita e obrigatória no ensino primário e na organização de uma educação nacional (aplicação mínima de recursos públicos no setor, criação de uma pasta Ministerial para a educação – embora não exclusiva –, geração de fundos de educação para o auxílio no fornecimento de material escolar gratuito, bolsas de estudo, alimentos e

assistência médica, e ainda, a instituição de um Conselho Nacional de Educação (ARAÚJO, 2013), por outro lado, conforme ponderou Abrucio (2010), a distribuição de competências quanto à oferta educacional permaneceu estadualista, desigual e, ainda, dualista em termos de prioridades, já que favoreceu a subvenção das escolas superiores das elites em prol do discurso desenvolvimentista e em detrimento do ensino primário.

Por sua vez, o autoritarismo que marcou o período Vargas propôs um novo modelo educacional que isentou o Estado da tarefa de garantir o ensino primário e obrigatório, mas com plenos poderes para legislar sobre as Diretrizes da Educação Nacional. Em 1942, a constituição do Fundo Nacional de Ensino primário, seguido de seu plano de execução da construção de unidades escolares nas zonas rurais, de fronteira, além de escolas normais, consolidou a centralização da União no âmbito da educação, medidas interpretadas como a tentativa de uma uniformização do ensino (ARAÚJO, 2013) ou da sistematização da política educacional, ilustrada pelas Leis Orgânicas de Ensino.

Um movimento em prol de maior coordenação federativa ficou expresso no período de 1946-1964, em meio a disputas em torno da descentralização e autonomia municipal. O desenho prevalecente estabeleceu que a responsabilidade pelo ensino primário e médio seria dos estados, cabendo à União, além de seu próprio sistema de ensino, assumir tarefa subsidiária em relação aos sistemas estaduais e, ainda, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Observa-se aqui, que, embora a defesa da atuação do município na oferta da educação se fizesse presente, tendo aparecido, inclusive, no aumento promovido pela definição da repartição dos valores vinculados à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não expressou os apelos do movimento municipalista, aproximando o modelo muito mais do federalismo dual que do modelo cooperativo, com colaboração entre os entes (ARAÚJO, 2013).

Seguindo o mesmo padrão que o regime autoritário promoveu nas demais políticas públicas, a educação foi marcada por forte centralização decisória e negociações clientelistas do governo central com estados e municípios. Sob o modelo de centralização na formulação e descentralização na execução (além de ausência de autonomia local), a “municipalização se concretizou como modalidade de descentralização no país” (ARAÚJO, 2012, p. 226), a partir da criação de diversos tributos e fundos públicos para aplicação na educação, sob a forma de financiamento em programas, indução ou auxílio técnico da União aos entes, principalmente os municípios, que tinham como pressuposto a transferência dos encargos para a oferta da etapa elementar de escolarização para estados e municípios (ARAÚJO, 2012), enquanto a União se

concentrava em atuar no campo universitário, com forte expansão da oferta pública, incentivando, inclusive, o crescimento do setor privado (ABRUCIO, 2010).

Para Abrucio (2010), a combinação desse conjunto de programas e o intervencionismo da União levou ao que o autor reconheceu como descentralização tutelada, ou ainda, nos termos de Maia (*apud* Araújo, 2013, p. 227), “descentralização articulada”, tornando o setor educacional mais complexo, em função da ampliação do conjunto de ações e agendas envolvidas nessas ações. Para o autor, essa complexidade acabou por afetar as relações intergovernamentais, criando novos pontos de contato entre os entes (competição por recursos, subordinação ou conflito) na execução das iniciativas verticalizadas do período.

Esse movimento da União na direção de uma municipalização (induzida) pode ser interpretado como a introdução de um modelo descentralizado para a política educacional. Entretanto, Araújo (2013) e Abrucio (2010) concordam (com argumentos diferentes, mas complementares) com a existência de vieses e distorções do modelo implementado. Contudo, Araújo (2013) observa que essa lógica descentralizadora ocorreu sem a devida correspondência de recursos, e mais ainda, que a concentração fiscal na União, ao acentuar o empobrecimento dos estados e municípios, e os estados, ao transferirem para os municípios os encargos sobre a educação sem qualquer condição de sustentá-los, acabou por implicar numa expansão na oferta de matrículas da rede municipal, principalmente em municípios rurais, com escolas funcionando sob um contexto de extrema fragilidade e precariedade. Abrucio (2010) complementa essa noção de inversão da lógica de descentralização, afirmando que ela mesma significou no período, perda de autonomia para os entes subnacionais. A concentração de recursos na União representava, além da autonomia fiscal, a possibilidade de destinar os recursos como “prêmio” ou “cenoura” aos estados e prefeituras que se comportassem melhor diante do regime e aceitassem o “modelo dos tecnocratas” do Ministério da Educação (ABRUCIO, 2010, p.58).

Portanto, esse processo de descentralização ou municipalização da educação provocou o desequilíbrio entre estados/ municípios, com redes estaduais atrofiadas, e ainda reforçou as desigualdades entre os estados no que se refere à expansão das redes municipais.

3.2 Pós-88: o dilema do regime de colaboração

A reação à centralização do período militar, como já observado no Capítulo 2, manifestou-se no início da década de 80 sob a forma de um discurso evidentemente municipalista, e, especificamente no campo da educação, a defesa de uma educação com bases

locais se intensificou de forma consensual em torno da garantia da educação como direito e da universalização da educação no nível fundamental. Apesar disso, a reação contrária à centralização autoritária do regime militar dos grupos ligados à educação revelou-se na educação, de maneira diferente de outros setores, como a saúde.

Conforme apontou Abrucio (2012), os atores vinculados à educação não tinham clareza quanto ao formato que a descentralização deveria assumir nesse âmbito, mas concordavam com a necessidade de reconhecer a educação como direito efetivo do cidadão, por meio da sua universalização, rompendo desse modo, com a política educacional elitista propugnada nos modelos anteriores. Quanto às discordâncias, giravam em torno da dicotomia centralização em caráter nacional versus descentralização da educação, que tinha suas bases no legado das desigualdades reforçadas, na reação ao aparelho burocrático constituído na estrutura institucional do MEC e nos argumentos em prol de maior participação decisória. O resultado dessas diferenças ficou expresso no artigo 211 da Constituição de 88, a partir de três propostas complementares:

a) divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, atribuindo peso importante aos municípios, com bases financeiras mínimas de aplicação dos recursos na educação e a adoção de uma gestão democrática no plano local;

b) elementos de equilíbrio no processo de descentralização, a partir da noção de competência comum, com a definição de importante papel da União na produção de diretrizes e normas com validade nacional, ancoradas em sua função redistributiva e supletiva;

c) articulação entre os diferentes níveis de governo, a partir da noção de regime de colaboração, com a finalidade de evitar sobreposições e ações descoordenadas nas atribuições de competência comum.

Portanto, o arcabouço constitucional consagrado em 1988 para a educação intentou estabelecer um modelo de perfil descentralizado, no qual os entes federativos atuassem de maneira articulada e interdependente nas redes de ensino, prevendo que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, art. 211).

No entanto, em que pese o equilíbrio das propostas e a intencionalidade do regime de colaboração, a convivência da duplicidade de redes de ensino e a falta de articulação e coordenação entre essas redes e entre os níveis de governo não vieram acompanhadas de um modelo educacional que organizasse a implementação da descentralização das políticas

públicas educacionais, conduzindo à manutenção de um ambiente de grande desigualdade no plano subnacional, cenário vigente desde o período imperial, conforme já discutido (ABRUCIO, 2010). Não apenas na educação, mas para as políticas sociais, o texto constitucional não previu como se operacionalizaria esse compartilhamento, indicando a qual esfera de governo caberiam as funções de formulação, implementação e avaliação, remetendo possíveis detalhamentos à legislação infraconstitucional. A esse respeito, Franzese (2010) enfatiza que a única diretriz que fica clara é a da descentralização.

Nessa mesma direção, Cunha, Costa e Araújo (2012) salientam a lacuna deixada pela inexistência de elaboração de lei complementar expressa pela Constituição de 1988, em seu parágrafo único do artigo 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Diante das vicissitudes na operacionalização desse modelo descentralizado, a década de 1990 marcou a promulgação de dois importantes mecanismos legislativos na área da educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) e a constituição de fundos de recursos para o setor. Quanto à LDB, a União recebeu a incumbência de função normativa e redistributiva, de prestação de assistência técnica a estados e municípios e de organização e avaliação do ensino superior. Além disso, passou a ser responsável pela elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e por assegurar avaliação do rendimento escolar, em regime de colaboração com estados e municípios.

Ainda pela nova lei, aos estados couberam a gestão e a avaliação da rede de sua competência, incluído o transporte escolar de seus alunos, bem como a função de normatização complementar e a necessidade de integração de suas diretrizes ao PNE, em colaboração com municípios na oferta do ensino fundamental. Aos municípios, por fim, coube a gestão de sua rede de ensino, função também de normatização complementar, além da oferta de transporte escolar para alunos da rede municipal.

O novo marco abarcou, ainda, outras responsabilidades, como organização da rede de ensino, definição das competências no sentido de um currículo mínimo para os diferentes níveis de ensino, instrumentos de avaliação dos sistemas e a necessidade dos entes trabalharem em torno da execução dessas responsabilidades em regime de colaboração, deixando à vista, como bem demonstram os autores Franzese (2010), Abrucio (2010) e Araújo (2013)²¹, a

²¹ No que se refere ao regime de colaboração, a autora coloca que sua necessidade aparece em diversos dispositivos da CF/1988 (incisos II e III do art. 3º, no inc. VII do art. 170, no parágrafo 1º do art. 174). Cabe ressaltar que

expressão cooperativa da lei, mas a imprecisão de como se daria o regime de colaboração, ou seja, “como fazer juntos”.

O que se pode observar é que, conquanto a LDB intentasse estabelecer parâmetros nacionais para a concretização desse modelo, o regime de colaboração não foi regulamentado, muito embora tenham sido apresentados projetos de lei abordando o regime de colaboração na educação, de 1988 até 2010²², o que o colocou de forma proeminente como um importante desafio na agenda da política brasileira.

Contudo, o desenvolvimento de ações complementares, que se apresentam na forma de programas federais e no reforço de recursos aos governos subnacionais e também às escolas, de forma direta, ilustra um movimento de maior protagonismo do governo federal, que impulsionado pelo governo Fernando Henrique Cardoso e corroborado pelo governo Lula, teve como pressuposto fundamental coordenar as ações da política educacional entre os governos, tema este que será tratado a seguir.

3.3 Evolução dos mecanismos de coordenação intergovernamental no âmbito da educação e propostas em construção

Os instrumentos de coordenação federativa no âmbito da educação surgem com o objetivo de lidar com as imperfeições do cenário educacional brasileiro (ABRUCIO, 2012). Iniciativas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – ambos transferências condicionadas universais –, lograram êxito no atendimento a garantias mínimas de recursos aos estados e municípios, bem como na redução das desigualdades no nível de gastos, além de garantir que a distribuição dos recursos nessa esfera ficasse dissociada de negociações políticas e coalizões partidárias (ARRETCHE, 2010).

No entanto, Cunha, Costa e Araújo (2010) apontaram fragilidades em alguns programas e projetos da área da educação, que gestados na esfera federal e disponibilizados aos estados e municípios, produzem resultados subótimos e distintos ao alcance pretendido, seja

nesses dispositivos, se faz menção à necessidade de cooperação ou até mesmo de formas colaborativas. A expressão “regime de colaboração” aparece, especificamente, para o dispositivo mencionado (art.211/1988).

²² Conforme Cassini (2011), foram arquivados projetos de lei que trataram do regime de colaboração no Congresso Nacional: Projeto de Lei (PL) nº. 1.946/96 do ex-deputado Maurício Requião (PMDB/PR), PL nº. 4.553/1998 do deputado Ivan Valente (PT/SP) e PL nº. 4.283/2001, do deputado Paulo Lima (PMDB/SP), PL nº. 237/2001 e 7666/2006, ambos do ex-deputado e ex-senador Ricardo Santos (PSDB/ES), embora o conteúdo de nenhum deles tivesse sido analisado pelo autor, pela ausência de relatório disponibilizado pelo Legislativo.

pela falta de compreensão dos entes subnacionais da essência dos projetos, ou por falta de condições técnicas e financeiras de atender aos requisitos dos programas. No entanto, convém ressaltar que a distribuição dos recursos a partir de políticas reguladas, como é o caso da educação, não são garantia de qualidade e alcance de resultados no uso dos recursos financeiros, mas auxiliaram a redução das distorções em termos de volume de investimentos na oferta educacional, ainda que o quadro municipal permaneça frágil no que se refere à sua capacidade administrativa de gerenciar e normatizar suas escolas²³.

No sentido de corrigir tais fragilidades, o governo federal apresentou uma série de compromissos para a melhoria da qualidade da educação, expressos no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), dentre os quais Aguiar (2010) ressalta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu pactos com os estados e municípios em torno de 28 diretrizes, dentre as quais a autora destacou a aprendizagem; o combate à repetência e à evasão, mediante o Plano de Ações Articuladas (PAR)²⁴. Contudo, a autora, ao avaliar o alcance do cumprimento das metas educacionais estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2009, apresenta argumentos em relação aos obstáculos existentes no funcionamento do modelo educacional, que estiveram, aliás, em sintonia com o parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) a respeito dos mesmos resultados (RAMOS, 2012):

A avaliação do PNE evidencia que a ausência não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas (AGUIAR, 2010, p.723).

Nesse sentido, é possível reconhecer como insuficientes, tanto o produto constitucional propugnado na concepção de regime de colaboração, como o subproduto deste, a exemplo dos instrumentos de coordenação federativa por indução de políticas e transferências de recursos. Mediante essas lacunas e a ausência de concertação entre os entes na formulação das políticas e planejamento das ações de cunho programático (SANO, 2008), o PNE²⁵ 2011-2020, em seu art. 7º, institucionalizou a criação de uma Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de

²³ Pinto (2013) destaca que até 2009, 57% dos municípios brasileiros não contavam com uma Secretaria de Educação exclusiva, chegando, esse índice, a 71% nos municípios com até cinco mil habitantes. Soma-se a esse quadro a constatação do autor de que praticamente metade dos municípios não tenha se organizado quanto a um sistema municipal de ensino.

²⁴ Conjunto articulado de ações, apoiado técnica e financeiramente pelo Ministério da Educação, a partir da adesão dos estados e municípios, com o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertada, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (CUNHA, COSTA e ARAÚJO, 2012).

²⁵ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

efetivar a atuação dos entes federados em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto do PNE e a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Até então, a forma comum de coordenação e interlocução intergovernamental possível e existente na educação estabelecia-se por meio de associações governamentais que, constituídas como alianças entre entidades de cunho representativo das demandas dos níveis governamentais, têm servido como mecanismos de aprendizado entre os governos, bem como de “barganha intergovernamental” (ABRUCIO, 2012, p. 19), além de canal de construção de interesses das esferas subnacionais em relação às demais, como é o caso da União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que se organizam de maneira distinta nos Estados.

A criação da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios acompanhou o exemplo de outros países, que já contavam com espaços institucionais de coordenação intergovernamental integrada por representantes nacionais e regionais²⁶. Apesar da aprovação de sua criação, sua instituição, estando vinculada à aprovação do SNE, conforme dispõe o art. 13 do PNE, manteve-se em aberto, até que, decorridos dois anos de sua aprovação – prazo estabelecido pela lei para a criação do SNE e de seus instrumentos –, o MEC, em dezembro de 2016, publicou uma portaria resolvendo pela alteração da portaria anterior²⁷ para criação da instância permanente até a regulamentação do artigo 13²⁸. Para Gazzola (2017), o entendimento da equipe do MEC era de que a criação desse espaço de negociação e interlocução era, além de uma demanda, uma necessidade institucional e, portanto, optou-se por não esperar a aprovação do SNE para a efetivação do organismo.

De acordo com a nova portaria, a Instância Permanente passou a ser composta por 15 membros e respectivos suplentes: cinco representantes do MEC; cinco representantes dos estados e Distrito Federal, indicados pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONED) e cinco representantes dos municípios, sendo dois indicados pela UNDIME, um prefeito indicado pela Frente Nacional de Prefeitos, um prefeito indicado pela Confederação

²⁶ Na Alemanha, Comissão para o Planejamento Educacional e a Promoção da Pesquisa; na Espanha, Conferência Setorial de Educação e Comissões Setoriais de Diretores dos Conselhos da área; na Índia, Conselho Assessor Central de Educação; no México, Conselho Nacional de Autoridades Educacionais; na África do Sul, Conselho de Ministro da Educação e Comitê de Diretores de Departamentos de Educação (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010).

²⁷ Portaria MEC nº 619, de 24 de junho de 2015 (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2015).

²⁸ Portaria nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016 (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2016).

Nacional de Municípios e um prefeito indicado pela Associação Brasileira de Municípios²⁹, sendo a presidência, incumbência do MEC.

Portanto, outro caminho ensejado pelo setor para a coordenação intergovernamental no âmbito das políticas educacionais refere-se à aprovação do SNE previsto no PNE. Na mesma direção do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as perspectivas com a aprovação do SNE são, entre outros aspectos, dirimir os efeitos da ausência da regulamentação do regime de colaboração. O primeiro passo nesse sentido foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estabeleceu que o PNE teria como objetivo articular o SNE em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas (RAMOS, 2012). Acrescente-se, o Conselho Nacional de Educação (CNE) enfatizou a necessidade do PNE avançar no planejamento do SNE, no sentido de garantir maior organicidade em suas ações, por intermédio da prática do regime de colaboração. A recomendação esclarece, inclusive, a determinação dos limites e propriedades de cada ente federado, incorporando mecanismos de fortalecimento entre as esferas de governo, bem como a adoção de uma perspectiva territorial do Estado (RAMOS, 2012).

Conforme ilustrou o tema central da Conferência Nacional de Educação 2014, “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (CONAE 2014, 2013), as disputas no âmbito da educação se pautaram por discussões a respeito do melhor formato que as competências entre os entes federativos deveriam assumir em torno das políticas públicas educacionais.

Portanto, o PNE 2011-2020, elaborado a partir de uma agenda de conferências e debates e em meio a disputas políticas e mudanças institucionais no âmbito federal, buscou enfrentar tais questões, não apenas com a criação da Instância de Negociação Federativa, mas com a inclusão no art. 7º de dispositivos legais e com o reconhecimento de instrumentos de cooperação federativa específicos ao setor para o cumprimento das metas estabelecidas, o que representou maior clareza se comparado ao tratamento a respeito do regime de colaboração no art. 211 da CF1988.

No que se refere aos instrumentos de cooperação especificados na lei, o parágrafo 7º, artigo 7º, reconhece os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) como um

²⁹ Segundo a Portaria anterior, os cinco representantes dos municípios eram indicados na totalidade pela UNDIME (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2015).

instrumento de fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios, forma de cooperação até então regulamentada pela Resolução nº. 1/2012 do Conselho Nacional de Educação (CNE)³⁰. No que se refere aos consórcios públicos, instrumentos de ação cooperativa já previstos e regulamentados pela norma jurídica brasileira e, portanto, passíveis de adoção por parte dos governos dos três níveis para o tratamento, inclusive, de matérias relacionadas à educação, o PNE não os menciona como mecanismo de fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios, mas deixa em aberto sua adoção, ao reconhecer a possibilidade de serem introduzidos para a consecução dos objetivos do PNE como medidas adicionais e dispositivos jurídicos de âmbito local que possam atender a interesses de âmbito local e nacional, não excluindo a possibilidade de os entes subnacionais constituírem ainda, se necessário, os seus próprios mecanismos, respeitando a autonomia dos entes federativos e, ainda, as particularidades da dinâmica local (BRASIL, 2014, art. 7º, § 2º).

3.4 Acordos cooperativos entre níveis de governo no âmbito da educação

A despeito dos esforços de coordenação das políticas educacionais e do aprimoramento dos programas e arcabouço legal que orienta o funcionamento dessa política pública, diante da extrema desigualdade que acomete a realidade dos municípios brasileiros, inclusive quanto aos aspectos orçamentários, os desafios de lidar com os encargos e competências das políticas educacionais em cada esfera de governo motivaram, principalmente os governos subnacionais, a encontrar formas de articulação territorial e administrativa, no sentido de dividir os “custos” ou, no melhor dos casos, “fazer o bolo crescer”. As formas encontradas – convênios, acordos, associações, consórcios, parcerias e até mesmo práticas informais – garantiram, na visão de Abicalil (2013), amparo aos governantes, mas até certo limite, já que o avanço do controle sobre as finanças públicas foi determinando o aperfeiçoamento dos modelos de articulação, na medida em que, alguns desses instrumentos, assegurados pelo Código Civil, já vinham sendo objeto de suspeita por parte dos órgãos de fiscalização, pelas brechas de desvio de finalidade que alguns deles permitiam. Embora todos esses instrumentos permaneçam incorporados ao cotidiano dos governos, no âmbito da educação são duas as formas de cooperação intergovernamental das quais os governos têm lançado mão para lidar com as políticas públicas desse setor: consórcios públicos intermunicipais e arranjos de desenvolvimento da educação (ADE).

³⁰ A tramitação das discussões envolvendo os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) percorreu outras instâncias, o que será discutido com detalhamento na seção seguinte deste capítulo.

Os acordos de cooperação intergovernamental se caracterizam, em essência, pelo envolvimento dos governos em iniciativas que possibilitem a estes a soma e alinhamento de esforços para ampliar a capacidade de gestão dos serviços públicos, o alcance na formulação das políticas, ganhos de escala na aquisição de insumos ou para a promoção do diálogo regional, em uma dimensão que extrapola os limites jurisdicionais e de governo. Além disso, são flexíveis, no sentido de que a pactuação dos interesses se estabelece a partir da construção de laços de cooperação que melhor atendam às necessidades dos governos, sejam elas identificar “parceiros governamentais” com características e problemas semelhantes e capacidades que se complementem.

A constatação das potencialidades e ganhos que os instrumentos de cooperação representam em outros setores, como saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, quando aliada à percepção dos desafios que o modelo educacional impõe aos níveis de governo – duplicidade de redes e a imprecisão normativa e operacional do regime de colaboração –, implicaram na aparição de discussões acerca dos limites e possibilidades da adoção de formas de cooperação envolvendo, principalmente, os municípios. Embora seja um contexto recente, essas discussões têm se estabelecido no meio acadêmico (CRUZ, 2014; ARAÚJO, 2012; ABRUCIO, RAMOS, 2012; NICOLETI, 2014; CASSINI, 2016; GANZELI, OLIVEIRA, 2013) em eventos e conferências promovidos por entidades governamentais³¹, capitaneados, sobretudo, pelo governo federal. Além dos espaços de interlocução, foram implementadas ações no âmbito do MEC, como a criação de uma “Comissão de estudos para se pensar o parecer e a resolução dos arranjos de desenvolvimento da educação”, da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE)³², e a formação de grupos de trabalho para elaborar estudos sobre a instalação do regime de colaboração via ADE (GT/ ADE)³³.

Além disso, alguns estados têm incorporado às suas agendas programas de estímulo à cooperação junto aos municípios, como Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, este último, que buscou fortalecer órgãos regionais de educação e criou ainda, via mecanismos de colaboração induzida, um programa de estímulo à cooperação no contexto das escolas municipais a partir do Programa Escola Nota Dez (VIEIRA, 2013).

O primeiro modelo de acordo cooperação no âmbito da educação (ACED) discutido nesta tese é constituído sob a forma de consórcio público, que consiste em um acordo

³¹ Conferência “Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional”, realizada em 09 de maio de 2012, sob coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação.

³² BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011.

³³ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.

formalizado entre governos para o estabelecimento de um organismo político e administrativo comum e representativo de interesses e objetivos pactuados coletivamente. Embora a constituição dessa forma de acordo de cooperação esteja amparada em uma legislação específica³⁴ que determina o enquadramento jurídico resultante de acordos desse tipo como sendo o direito público – por serem constituídos exclusivamente por entes públicos –, estão em plena ação consórcios intermunicipais cujo funcionamento é decorrente da conformação de uma entidade associativa de direito privado. Essa duplicidade deve-se sobremaneira ao estabelecimento de extensivo volume de consórcios intermunicipais no país, sobremaneira, a partir da década de 80 sem, contudo, a existência de uma legislação específica que orientasse o seu estabelecimento e funcionamento.

Sendo o quadro societário dos consórcios públicos exclusivamente composto por entes federativos, representados pelos seus respectivos governantes, funcionários governamentais, entidades associativas e representantes da sociedade civil podem participar dos consórcios públicos desde que sob a forma de membros consultivos por intermédio, por exemplo, de grupos de trabalho, áreas temáticas, grupos setoriais ou outras configurações que possam vir a assumir.

Retomando a explicação trazida no capítulo 2, a abrangência territorial prevista pela Lei de Consórcios Públicos garantiu aos entes algumas possibilidades, dentre elas, constituírem consórcios entre municípios não limítrofes ou, ainda, pertencentes a diferentes estados. Diante dessa possibilidade, a lei tornou visível a importância do atendimento às particularidades políticas, territoriais e demandas de cada município. Isso porque, mesmo sendo mais comum e mais concebida a constituição de acordos dessa natureza entre municípios limítrofes, podem existir casos de desinteresse político entre municípios vizinhos, vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou até mesmo dificuldades na prestação de serviços públicos compartilhadas entre entes que podem estar em regiões distintas. Nesses casos, e em outros, a flexibilidade desse formato sugere o cuidado em relação à preservação da autonomia dos municípios e a importância do redesenho territorial na gestão administrativa, quando operados por um consórcio público (STRELEC, 2014).

Especificamente na área da educação, a ideia de consorciamento não é recente. Ainda que experiência única, em 1991, a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Fundação para o Desenvolvimento da Universidade Estadual de São Paulo (FUNDUNESP)

³⁴ Lei 11.107/2005.

associaram-se às prefeituras de dez municípios do leste paulista, sob a forma de um consórcio intermunicipal – Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista –, visando à criação e à implantação de um subsistema regional de ensino, para articular a educação básica (educação infantil, fundamental e média) e a educação superior, mediante o estabelecimento de uma estratégia de ação integrada para a melhoria da qualidade do ensino e a ampliação do atendimento escolar da região (RUSSEFF; SALLES, 2001).

Contudo, sob a nova configuração jurídica da Lei de Consórcios, esses institutos possibilitam, além dessa articulação regional, um extenso leque de possibilidades de atuação, inclusive, para a gestão integrada de políticas públicas educacionais. Entre as possibilidades, encontra-se a oportunidade dos municípios constituírem escolas regionais de governo ou centros de formação voltados aos profissionais da educação, firmarem em conjunto a contratação de cursos de capacitação para gestores educacionais ou professores, a aquisição de insumos escolares por meio de licitações consorciadas, a pactuação na elaboração de planos regionais de educação, a contratação centralizada de docentes, o gerenciamento regionalizado da manutenção de prédios e equipamentos escolares, e ainda, sem esgotar essas possibilidades, o alinhamento do planejamento das rotas do transporte escolar ofertado aos alunos das redes municipais. Contudo, apesar de terem ganhado força como solução intergovernamental em outros setores, no âmbito da educação, não é possível constatar com frequência acordos de cooperação nos moldes de consórcios.

É importante registrar, contudo, que sendo o Brasil uma federação predominantemente constituída por pequenos municípios – 73% dos municípios possuem até 20 mil habitantes – e que, grosso modo, são estes os municípios com menor capacidade orçamentária, a incorporação dos consórcios no leque de instrumentos de gestão disponíveis aos gestores da educação nos municípios pode, potencialmente, viabilizar a divisão dos custos na contratação de diversos serviços e, ainda, a otimização orçamentária dos investimentos educacionais, acompanhando, a exemplo das experiências de consórcios em outros setores, a lógica dos ganhos de escala e do melhor aproveitamento dos recursos orçamentários (STRELEC, 2014).

Quanto à infrequência de consórcios no âmbito da educação (CONED), Araújo (2013) procurou justificar essa realidade pelo fato dos consórcios se apresentarem como resultado de uma cooperação acordada, característica, na visão da autora, não presente na federação brasileira, em que há predominância de um perfil predatório e hierárquico. Contudo, embora se reconheça que o padrão das relações intergovernamentais produzido pelo modelo federativo brasileiro levou a um comportamento autárquico dos governantes, discussão

apresentada no capítulo 2 desta tese, também é verdadeira a premissa do sufocamento causado pela insustentabilidade financeira e incapacidade administrativa dos governos subnacionais, assim como dos incentivos promovidos por algumas políticas de âmbito nacional que têm levado os governos a se organizarem sob a forma de consórcios, numa clara evidência de que os governantes também têm orientado suas decisões com base na construção de diálogo e esforço coletivo.

Além disso, a autora menciona como possível barreira para a constituição de CONED a diversidade de exigências burocráticas e dificuldades operacionais para sua constituição. A esse respeito, é conveniente registrar que em todo o roteiro institucional para a constituição e funcionamento de um consórcio público, na medida em que se trata de uma pessoa jurídica de direito público integrante da administração indireta, dotada de legitimidade operacional e jurídica para ser não apenas um canal de articulação política, mas instrumento de gestão associada de serviços públicos, deve-se respeitar a legislação e os preceitos constitucionais que regem as organizações públicas. Embora esse roteiro possa representar aos integrantes de consórcios constituídos sob a forma de associações civis a necessidade de adaptarem a iniciativa a uma nova sistemática, aos gestores interessados na constituição de consórcios após a legislação, cabe a compreensão dos dispositivos legais e o cumprimento das etapas requeridas para sua implementação, que envolvem desde a ratificação do Protocolo de intenções do consórcio pelo legislativo dos entes que o integram até a solicitação do Cadastro Natural de Pessoa Jurídica junto à Receita Federal para efeitos de movimentação das receitas da entidade (STRELEC, 2011). Portanto, as dificuldades podem estar relacionadas ao desconhecimento da aplicabilidade operacional dos consórcios às políticas educacionais, resultado não das exigências em si, mas da insuficiência de informações disponíveis aos governantes, funcionários e gestores a esse respeito.

Numa outra linha, Oliveira e Ganzeli (2013) sustentam que a infrequência de CONED deve-se, também, pelo fato de que, de forma distinta à condição dos municípios quanto às competências na área da saúde, na qual aos municípios é exigida a oferta de serviços muitas vezes complexos e que vão além de sua capacidade, na educação, os municípios, sendo responsáveis pela manutenção e desenvolvimento da educação infantil e, juntamente com o sistema estadual, pelo ensino fundamental, preocupam-se, na ótica dos autores, primordialmente pela cobertura local e não com a resolução de situações que extrapolam suas competências ou limites de governo.

Araújo (2013) complementa essa questão argumentando que as vantagens que justificam a constituição de CONED, como “ganhos de escala de produção ou de aquisição, racionalização dos recursos financeiros e padronização de suprimentos”, não estão vinculadas à prestação direta dos serviços públicos de educação. Neste ponto, cabe destacar que a lei é bastante flexível no que se refere aos objetivos dos consórcios públicos, a depender muito mais da assertividade dos governos em identificarem necessidades e soluções comuns para elevar suas capacidades na oferta educacional, possibilidades estas já elencadas anteriormente.

A segunda forma de acordo que tem se estabelecido entre os governos para o desenvolvimento de ações voltadas à educação – sobretudo nos municípios – trata-se dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), forma de articulação que ganhou destaque a partir do ano de 2009. Nos termos da resolução nº1, do CNE/ CEB, de 23 de janeiro de 2012, se caracterizam como:

[...] 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, aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para essas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Uma clara diferença entre os ADE e os consórcios públicos refere-se à flexibilidade com que se estabelece essa modalidade de ACED, permitindo que organizações do setor privado – não exclusivamente governos – participem dos acordos. Além disso, essa forma de articulação assume um caráter essencialmente intermunicipal, no qual, com base nas evidências empíricas que serão apresentadas no capítulo seguinte, municípios vizinhos se articulam para lidar com questões relacionadas à gestão educacional de forma coletiva. Para os estados, embora possam estar envolvidos em discussões e reuniões junto aos secretários de educação dos municípios e prefeitos, a dinâmica desses acordos tem sido orientada, principalmente, para a conformação de um ambiente mais propício ao diálogo sobre questões que afetam as competências no âmbito municipal e, como menciona Nicoletti (2014), para minimizar os efeitos dos processos de municipalização do ensino fundamental nos estados e o problema do isolamento dos municípios, no sentido de buscarem em conjunto projetos e programas que sozinhos não conseguiriam.

Outro aspecto relevante é o fato de que o estabelecimento da articulação entre os governos e, eventualmente, de outros atores por meio de ADE não implica, obrigatoriamente, na formalização de um contrato ou constituição de uma entidade com personalidade jurídica que estabeleça suas condições de funcionamento. Desse modo, aos atores, é facultada – mas

não obrigatória – a formalização de uma entidade (associação ou colegiado, por exemplo) ou a elaboração de termos de cooperação. Esse formato mais flexível do ADE pode ser compreendido a partir do contexto no qual esses acordos surgiram na agenda do setor educacional, o que será apresentado a seguir.

Como já mencionado, trata-se de uma possibilidade de acordo de cooperação que em 2012 logrou, no âmbito do MEC, o reconhecimento como “instrumento de fortalecimento do regime de cooperação” (BRASIL, 2014), o que despertou estudos e debates acerca das motivações institucionais, das disputas no interior da formulação da política educacional, bem como dos interesses dos atores não governamentais que levaram à consolidação desses arranjos no cenário educacional (ABICALIL, 2013; ARAÚJO, 2013; CRUZ, 2014; ABRUCIO, 2012; OLIVEIRA, GANZELI, 2013).

Embora o reconhecimento dos ADE, enquanto ferramenta, metodologia ou instrumento, tenha se dado em 2012, seu embrião surgiu em 2007 no contexto de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que determinou algumas diretrizes para o setor no país e ainda enfatizou a necessidade de se trabalhar de forma conjunta a educação, o território e o desenvolvimento, por meio do conceito de arranjo educativo, sob a perspectiva de que “[...] reduzir as desigualdades sociais e regionais, exige pensá-las no plano de país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo” (BRASIL, 2007).

O lançamento desse documento, conforme apontou Araújo (2013), foi precedido pelo movimento “Todos pela Educação” (TPE), protagonizado por um conjunto de empresas capitaneadas pela Fundação Itaú Social, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco em parceria com Rede Globo, Fundação Ayrton Senna e apoio da Fundação Victor Civita, entre outras. De acordo com a autora, esse movimento teve forte influência na elaboração do PDE, em função da interlocução do então Ministro da Educação Fernando Haddad (PT) e da conjuntura política e econômica demandarem uma providência de impacto, no bojo das medidas de estímulo ao setor privado e investimento público³⁵. Ainda, para a autora, essa influência se concretizou no PDE a partir do documento elaborado pelo movimento TPE *10 causas e 26 compromissos*, que supostamente teria servido de base para a elaboração do referido plano.

³⁵ De acordo com Araújo (2013), em 2006, houve um período em que a permanência de Fernando Haddad (PT) foi ameaçada diante das pressões do partido para que Marta Suplicy (PT) assumisse a Pasta, após sua derrota nas eleições municipais em São Paulo. Para enfrentar a pressão e mantê-lo no cargo, o Presidente Lula (PT) solicitou ao então ministro, o anúncio de uma medida de alto impacto para a educação, já que outras medidas já vinham sendo anunciadas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Opinião semelhante é compartilhada por Abicalil (2013), que argumenta que a participação do setor privado nos ADE foi potencializada em decorrência de mecanismos institucionais introduzidos na política educacional: a sistemática do Programa de Ações Articuladas (PAR), a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o compromisso firmado TPE, que coincidiram com investimentos públicos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso porque, na visão do autor, o volume e impacto desses investimentos e o aprimoramento das instâncias de controle e avaliação implicaram em uma abertura maior para disputas em torno do significado de qualidade e eficiência das políticas educacionais, em função, principalmente, dos questionamentos acerca da capacidade (real) da gestão local corresponder aos objetivos desses mecanismos.

Essa interpretação coincide com o trabalho de Cruz (2014), que registra que o MEC começou a pensar em uma rede de articulação que pudesse auxiliar os municípios – principalmente, os menores – no preenchimento da primeira devolutiva dos indicadores do PAR. O programa, pensado como um instrumento de melhoria dos índices educacionais dos municípios para propiciar o acesso a recursos públicos via diagnóstico local, pretendia enfrentar a problemática da dificuldade desses municípios que, mais frágeis, não conseguiam ter acesso aos recursos extras disponíveis pelas transferências voluntárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em função da dificuldade de se articularem politicamente diante de uma “política de balcão”.

Nesse momento de observação dos primeiros preenchimentos do PAR, Cruz (2014) descreve que muitos municípios estavam pontuando todos os indicadores com notas baixas para receberem mais recursos – gerando uma demanda irreal e por sua vez, desperdício de verbas –, além da dificuldade observada pelos técnicos do MEC dos municípios não conseguirem se comunicar com os seus próximos. Foi nesse momento que, de acordo com a autora, a equipe do MEC começou a pensar em uma forma de constituir uma rede de articulação que pudesse auxiliar os municípios e, diante disso, passou a reunir municípios de uma mesma região/ território, promovendo debates, palestras e informações acerca dos programas e ferramentas operacionais.

Paralelamente, em 2008, representantes do Instituto Votorantim entraram em contato com o TPE, para encontrar uma maneira de atuar em alguns territórios já atendidos pelo instituto, no sentido de alcançar alguns resultados nesses municípios: superar a descontinuidade de ações, melhorar os indicadores educacionais e ampliar o número de municípios atendidos (CRUZ; 2014; ARAÚJO, 2013).

Inspirado em experiências internacionais, nos arranjos produtivos locais e em sua expertise na gestão educacional do setor público, Mozart Neves Ramos, então Presidente executivo do TPE, propôs à equipe do Instituto Votorantim que trabalhassem com as cidades de maneira mais “colaborativa e conjunta na busca por ações comuns, contribuindo assim para o seu empoderamento” (CRUZ, 2014, p. 38). Dessa forma, experiências concebidas como ADE foram sendo operacionalizadas não apenas pelo Instituto Votorantim, mas por outras instituições, via TPE.

A convergência desses dois movimentos (a necessidade do MEC de melhorar os indicadores educacionais nos municípios e fazê-los “conversar” a partir do PAR – principalmente, os mais frágeis – e o já envolvimento do TPE em iniciativas educacionais de maneira territorial – como preconizou o PDE) implicou na operacionalização e posterior visibilidade dos ADE a partir de 2010, culminando na constituição de uma comissão, no âmbito da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), com o objetivo de analisar o ADE enquanto proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração.

A partir de 2012, no âmbito dos trabalhos da Comissão da Câmara de Educação Básica (CEB), aspectos dos ADE também se tornaram matéria de discussão e amadurecimento, momento em que a formalização dos ADE foi associada à proposta de normatização e definição do regime de colaboração. Adiciona-se a esse contexto a criação, em 2011, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), que representou o estabelecimento de um órgão vinculado ao MEC especificamente voltado a promover a atuação do governo federal, na coordenação dos esforços em torno da instituição do SNE. E ainda, paralelamente às discussões em torno da criação do SNE e ao processo de debate sobre a aprovação do PNE no ano de 2013, a SASE contratou um conjunto de consultores para o desenvolvimento de uma pesquisa de campo com o objetivo de verificar como organizações territoriais estavam sendo constituídas e implementadas para a ação colaborativa na área educacional³⁶.

No que se refere à atuação da SASE nesse âmbito, mesmo após um período de mudanças no quadro institucional do governo federal a partir do segundo semestre do ano de 2016³⁷, o órgão manteve em andamento o desenvolvimento de esforços voltados à compreensão das formas de cooperação estabelecidas no cenário da educação. Aliás, o órgão tem

³⁶ Termo de referência 09/ 2013, alusivo ao Projeto 914BRZ1139 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2013).

³⁷ Após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), ocorrido em 31 de agosto de 2016, na condição de presidente da República assumiu o seu vice, Michel Temer (PMDB), implicando em mudanças na composição dos ministérios e dos órgãos a eles vinculados.

desenvolvido mudanças no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), portal atualmente disponibilizado aos municípios para a submissão e acompanhamento do desenvolvimento da educação municipal, no qual encontram-se todos os programas do MEC e do FNDE. Para identificação de formas de acordos de cooperação no país, o portal submeteu um questionário aos gestores de educação dos municípios e, a partir das informações obtidas será disponibilizado um mapa georreferenciado dos territórios que compreendem as iniciativas³⁸.

A despeito desses avanços, o processo de gestação dos ADE sofreu duras críticas de Araújo (2012), que interpretou a participação de atores não estatais nas discussões acerca de sua regulamentação como um “atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação”, visão esta compartilhada por Abicalil (2013), que compreende esse possível atalho como uma estratégia do empresariado para atuar diretamente sobre os recursos federais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do FNDE e, ainda

[...] forjar uma institucionalidade que transponha os limites da administração pública, as exigências da conformação de consórcios, o abandono da articulação com os estados e a redução do território à administração de redes municipais de ensino, terceirizando tarefas próprias da condução de sistemas às assessorias estratégicas com escala, estabilidade contratual e orçamento disponível. Uma privatização por dentro da rede, não concorrente com ela, num atalho de regras flexíveis de nova combinação institucional [...] (ABICALIL, 2013, p. 818-819).

Como se pode observar, Abicalil (2013) reconhece também outros vieses na institucionalização dos ADE, como um provável risco de esvaziamento da agenda federal para o enfrentamento da ausência de articulação entre os três níveis de ensino, aspecto também evidenciado por Abrucio (2012), ao destacar a fragilidade do campo educacional no que se refere à existência de instâncias de interlocução federativa, assim como Oliveira e Ganzeli (2013), ao detectarem na legitimação dos ADE o adiamento do enfrentamento dessas fragilidades, implicando em soluções parciais e fragmentárias.

Ainda a respeito da participação do setor privado nos ADE, a constituição desses institutos também tem sido interpretada como uma alternativa colocada à disposição de organizações do setor privado em função dos limites constitucionais que orientam o funcionamento dos consórcios públicos – restritos aos entes federativos – (ABICALIL, 2013). Sob esse ponto de vista, os ADE teriam sido conformados como uma forma de acordo de

³⁸ Em visita de campo à SASE em março de 2017, foi possível apenas visualizar a versão preliminar do portal, mas não foram autorizados o acesso, usabilidade e divulgação das mudanças promovidas no portal.

cooperação que buscou responder à especificidade da dinâmica institucional do setor educacional no âmbito da formulação e execução das políticas educacionais, já que, embora já possível a cooperação intergovernamental aplicada à educação por intermédio de consórcios públicos desde 2007 – ou seja, antes da inclusão dos ADE na agenda governamental –, a participação do setor privado permaneceu restrita a espaços de consulta dependentes da ação dos governos.

O texto da resolução dos ADE (BRASIL, 2011), apesar de procurar solucionar as críticas relacionadas à participação do setor privado, prevê que arranjos poderão se estabelecer “incluindo ou não instituições privadas e não governamentais [...] sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados”, o que, no entanto, vem reforçar as críticas de Abicalil (2013), que argumenta tratar-se de uma forma de “privatização por dentro”, embora o autor não especifique se essa preocupação reside, exclusivamente, na destinação de recursos públicos aos atores privados via ADE, ou a possibilidade de serem viabilizados com a consolidação dos ADE, outros mecanismos de destinação de recursos a esses grupos (ou assessorias estratégicas, como ele se refere).

Apesar das críticas atribuídas à forma com que os ADE foram inseridos no contexto da política educacional, sua constituição tem sido associada à obtenção de aprendizado coletivo dos gestores educacionais dos municípios, como uma espécie de laboratório, no qual estes aprendem como trabalhar juntos e, desse modo, podem evoluir para espaços mais formais, como os consórcios públicos (CARNEIRO, 2014), além de beneficiar a transferência de conhecimento dos municípios maiores para os menores, em função destes contarem com mais estrutura, principalmente, com relação a pessoal técnico qualificado, alinhamento pedagógico e de gestão da rede escolar em contextos de rotatividade intermunicipal dos alunos, maior capacidade de atender a critérios de exigibilidade e elaboração de projetos para acessar programas e, ainda, convênios com outras esferas governamentais (NICOLETI, 2014).

PARTE II: ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO (ACED): PANORAMA BRASILEIRO E EXPERIÊNCIAS À LUZ DO QUADRO DE AÇÃO COLETIVA INSTITUCIONAL

PANORAMA DAS EXPERIÊNCIAS DE ACED NO BRASIL

Os CONED e os ADE têm se revelado como formas de acordos de cooperação a que os governantes, gestores e atores vinculados à educação têm recorrido para promover a articulação territorial no âmbito das políticas públicas educacionais. Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é apresentar os resultados de um estudo exploratório, que teve como finalidade identificar experiências de cooperação intergovernamental com atuação voltada ao desenvolvimento de ações vinculadas à educação – especificamente, ADE e CONED –, bem como identificar os principais aspectos relacionados a essas experiências: localização geográfica, distribuição territorial, ações desenvolvidas e o perfil dos integrantes desses acordos³⁹. Desse modo, este capítulo está dividido em três partes: na primeira, são apresentados os resultados de um estudo exploratório relacionado aos CONED; na segunda, os resultados de um estudo exploratório acerca dos ADE; e na terceira é apresentado um panorama geral das duas formas de ACED, acompanhado de uma síntese analítica dos resultados.

4.1 Consórcios intermunicipais com atuação vinculada a políticas públicas educacionais (CONED)

De antemão, o estudo exploratório envolvendo consórcios com atuação vinculada a políticas educacionais implicou, desde o início, no reconhecimento de possíveis dificuldades para sua realização, tendo em vista a inexistência de fontes primárias que disponibilizassem informações detalhadas e atualizadas a respeito das ações desenvolvidas por iniciativas desse tipo. Desse modo, conduziu-se o levantamento acerca dos consórcios a partir de três etapas:

a) *Etapa 1:* Realização de levantamento global das experiências de cooperação intergovernamental no formato de consórcios públicos em funcionamento no país. Nessa etapa, consideraram-se, também, consórcios relacionados a outros setores de políticas públicas, já que se reconheceu a possibilidade de existirem consórcios que, embora não houvessem se

³⁹ Por se tratarem de ACED distintos, a identificação das experiências envolveu processos diferentes.

constituído como “consórcios de educação”, poderiam desenvolver ações ou iniciativas relacionadas a essa área;

b) *Etapa 2*: Com base no levantamento realizado na *Etapa 1*, foram identificadas, de forma preliminar, experiências de consórcios nos quais fosse possível identificar alguma ação vinculada à área da educação, fosse por meio de programas – de curto, médio e longo prazo –, grupos de trabalho, ações pontuais e, ainda, consórcios que tivessem se constituído especificamente para lidar com políticas educacionais;

c) *Etapa 3*: Confirmação de que as experiências identificadas na *Etapa 2* permaneciam em funcionamento ou de que as ações desenvolvidas pelos consórcios correspondiam às informações obtidas por intermédio das fontes secundárias consultadas.

Para a realização da primeira etapa, recorreu-se a fontes primárias e secundárias de pesquisa. A identificação dos consórcios públicos foi possível por intermédio de um banco de dados disponibilizado pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF, 2015), além do acesso aos sítios eletrônicos das associações de municípios dos 26 estados e do Distrito Federal, do Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), da Associação Brasileira dos consórcios em saúde do Paraná e da Associação Gaúcha dos consórcios públicos, para confirmação e inclusão de consórcios que não constavam na base de dados da OCPF.

Foram identificados 776⁴⁰ consórcios em funcionamento no país – consórcios intermunicipais e públicos (constituídos antes e depois da Lei de Consórcios Públicos) –, os mesmos que foram categorizados segundo a localização dos municípios que integram essas iniciativas, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Consórcios intermunicipais em funcionamento no país, por estados e regiões

Estado	Número de consórcios	Região	Total	%	%
Acre	02	Norte	31	0,06	0,04
Amazonas	04			0,13	
Rondônia	03			0,10	
Roraima	01			0,03	
Pará	11			0,35	
Amapá	01			0,03	
Tocantins	09			0,29	
Mato Grosso	30	Centro-Oeste	53	0,57	0,07
Mato Grosso do Sul	11			0,21	
Distrito Federal	-			0,00	

⁴⁰ Trata-se de um número aproximado e variável, conforme a constituição e extinção das iniciativas. O banco de dados que serviu de base inicial (OCPF, 2014) não menciona a data da última atualização, reconhece-se a possibilidade de divergências entre o levantamento aqui apresentado e outros que, eventualmente, possam vir a ser expostos por outros autores.

Goiás	12	Nordeste	163	0,23	0,21
Maranhão	10			0,06	
Piauí	08			0,05	
Ceará	53			0,33	
Rio Grande do Norte	08			0,05	
Paraíba	22			0,13	
Pernambuco	19			0,12	
Alagoas	06			0,04	
Sergipe	03			0,02	
Bahia	34			0,21	
Minas Gerais	134	Sudeste	355	0,38	0,46
São Paulo	162			0,46	
Rio de Janeiro	37			0,10	
Espírito Santo	22			0,06	
Paraná	66	Sul	174	0,38	0,22
Santa Catarina	53			0,30	
Rio Grande do Sul	55			0,32	
Total			776	1,00	1,00

Fonte: Elaboração da autora.

É possível destacar, com base na Tabela 1, que a região Sudeste apresenta o maior volume de consórcios, se comparada às demais regiões (46%), e que embora a região Sul seja apontada na literatura como dotada de maior cultura cooperativa, apresenta volume de consórcios próximo ao da região Nordeste. Contudo, cabe ressaltar que apesar da diferença no volume de consórcios entre essas regiões se mostrar pouco significativa, ela pode ser explicada pelo total de estados pertencentes a essas regiões. Ou seja, enquanto na região Nordeste, os 163 consórcios estão distribuídos em nove estados, na região Sul, os consórcios estão distribuídos em apenas três estados, levando a uma média de 18 consórcios por estado na região Nordeste e de 58, por estado na região Sul, o que pode, grosso modo, confirmar a vinculação dos estados da região Sul a uma cultura mais propensa à cooperação intermunicipal.

Quanto à distribuição dos consórcios nos estados, São Paulo é aquele que apresenta o maior percentual de consórcios públicos/ intermunicipais (162), seguido dos estados de Minas Gerais (131) e do Paraná (66). Em linhas gerais, algumas explicações justificam essa diferença no volume de consórcios em Minas Gerais e São Paulo em relação aos demais: a) pelo maior volume de municípios que constituem esses estados; b) histórico de programas de fomento a consórcios nesses estados ao longo das décadas de 80 e 90; e c) disponibilidade de acesso às informações nesses estados, tendo em vista o papel de órgãos de pesquisa e assessoramento vinculados aos governos, como a Fundação João Pinheiro, em Minas Gerais, e o Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), em São Paulo. Apesar da expressiva diferença no volume de consórcios de São Paulo e Minas Gerais em relação aos demais estados, merece destaque o quantitativo de experiências no estado do Ceará. Uma análise complementar revelou

que esse volume decorre da constituição de consórcios públicos com a finalidade de gerenciamento de resíduos sólidos após a lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e ainda, de consórcios vinculados à saúde.

As fontes consultadas na primeira etapa não revelaram consórcios que desenvolvessem ações vinculadas direta ou indiretamente à educação. Diante dessa limitação, realizou-se pesquisa complementar, acessando estudos de caso, notícias, documentos e sítios eletrônicos dos consórcios públicos identificados na etapa 1, quando disponíveis. Essa etapa revelou-se fundamental, na medida em que permitiu a identificação de informações a respeito de 21 iniciativas de consórcios públicos, conforme apresenta o ANEXO 01 desta tese.

Tomando como referência os 21 consórcios identificados, a investigação complementar permitiu confirmar se estes desenvolviam alguma ação vinculada à educação, se se mantinham em funcionamento e, ainda, apurar a disponibilidade de acesso ou contato com a organização. Essa verificação foi realizada por meio do acesso aos sítios eletrônicos das entidades – quando disponíveis –, notícias veiculadas na rede mundial de computadores, trabalhos acadêmicos e contato telefônico, nos casos em que as informações não estavam acessíveis.

Esse processo levou à exclusão dos consórcios em que não foram identificadas ações e iniciativas concretas na educação, dos consórcios extintos e, ainda, daqueles em estágio de formalização⁴¹, possibilitando a obtenção de um conjunto de 12 consórcios, denominados nesta tese como CONED, conforme apresenta o Quadro 5:

⁴¹ O Consórcio de Desenvolvimento Brasil Central, que aprovou em agosto de 2016 uma parceria com a Fundação Itaú Social para a melhora da educação fundamental nos estados, até a elaboração deste estudo, não havia realizado nenhuma ação concreta a esse respeito.

Quadro 5 - Consórcios com ações vinculadas a políticas públicas educacionais (CONED)

CONED	UF	Finalidade	Total de municípios	Como a educação aparece na experiência
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD)	SP	Desenvolvimento	08	Constituído em 2008, possui uma Câmara Técnica de Educação e, em 2013/ 2014, desenvolveu ações em função de um planejamento estratégico elaborado em conjunto com os municípios integrantes, ações estas, voltadas à gestão, infraestrutura, cultura, esporte e recursos financeiros (CONISUD, 2015).
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal Vale do Ribeira (CODIVAR)		Desenvolvimento socioeconômico/ Multifinalitário	23 ⁴²	Constituído em 1989, o consórcio aderiu ao “Programa Melhoria da Educação no Município” por meio de um convênio com a Oficina Municipal e Fundação Itaú Social, com o objetivo de capacitar, ao longo dos anos de 2013 e 2014, os gestores municipais de educação para a elaboração do Plano Municipal de Educação de cada município. O consórcio instalou uma Câmara Técnica de Educação, e no âmbito de suas atividades, no primeiro semestre de 2015, os dirigentes de educação dos municípios se reuniram para analisar os principais gargalos em relação ao transporte escolar. Em seguida, se reuniram com a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo para potencializar estratégias e recursos na região, superando dificuldades das escolas rurais (MATIAS, 2015).
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP)		Desenvolvimento	17	Fundado em 1999 e convertido em consórcio público de direito público em 2010, o consórcio aderiu ao “Programa Melhoria da Educação no Município”, por meio de um convênio com a Oficina Municipal e a Fundação Itaú Social com o objetivo de capacitar, ao longo dos anos de 2015 e 2016 os gestores municipais de educação para a conclusão do Plano Municipal de Educação de cada município, bem como para a revisão ou implementação de um sistema de gestão da educação. A partir da criação de uma Câmara Técnica em 2014, os gestores municipais de educação participaram de reuniões para as discussões regionais relacionadas à educação. Além disso, o consórcio conduziu um processo de licitação consorciada para a aquisição de insumos escolares, desde o chamamento público até a seleção das empresas fornecedoras (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA, 2016).
Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CIGABC)		Desenvolvimento socioeconômico	07	Possui em sua estrutura eixos de atuação, entre eles, o eixo “Educação, Cultura e Esportes”, que se organiza a partir de grupos de trabalho, criado em março de 1998. Na trajetória da instituição, constam diversos programas e projetos realizados desde 1997, por exemplo, o Programa Regional de Alfabetização de Jovens e Adultos (<i>Mova ABC</i>), que terminou em 2003 (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016).

⁴² A pesquisa de campo no CODIVAR levou à correção do número de municípios que o integram de 25 para 23. Os municípios de Jquitiba e São Lourenço, embora oficialmente incluídos na estrutura da entidade no ato de constituição, passaram por procedimentos de exclusão em função de sua inadimplência quanto ao pagamento do rateio de despesas. Além disso, por se encontrarem geograficamente mais próximos da Grande São Paulo, houve a compreensão, por parte dos gestores municipais do consórcio, que estes municípios não compartilhavam da mesma realidade dos demais localizados na região do Vale do Ribeira (ROSSINI, 2017).

Consórcio e Municípios da Estrada de Ferro dos Carajás no Maranhão (COMEFC)	MA	Desenvolvimento	22	Formalmente constituído em 2003, tem como meta principal elevar o IDH dos municípios que integram a construção da estrada de ferro dos Carajás. Tem atuado como articulador e mediador de ações em infraestrutura e saúde, e na educação atuou, segundo o diretor executivo, em ações financiadas pela Fundação Vale para a reforma e ampliação de escolas e capacitação de professores. Os municípios também executaram projetos voltados ao combate ao uso de drogas pelos alunos e à violência sexual nas comunidades quilombolas (CARVALHO, 2016).
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás e UNDIME CONGUARÁS		Desenvolvimento	09	Trata-se de um consórcio em funcionamento no âmbito formal, mas em estágio de estagnação. Entretanto, constitui, à margem de sua estrutura formal, uma rede formada em 2013 pelos secretários de educação de municípios da região, que se autointitularam <i>UNDIME CONGUARÁS</i> (CAMELO, 2015).
Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco (COMANAS)	PE	Multifinalitário	25	Constituído em 2007, apresenta um conjunto de iniciativas em diversas áreas, como definição de planejamento estratégico e plano de metas. Uma das metas estabelecidas em 2010 (1.6) foi elaborar até 30/10/2011 um conjunto de ações direcionadas para o desenvolvimento educacional e profissional – implementação do Programa Alfabetizar para o Sucesso Escolar (PASE), implementação do Projeto <i>Educitar</i> , constituição de uma Rede de Investidores Sociais, formação de associações/ cooperativas. A página eletrônica da entidade menciona duas escolas (Escola Pinto Ferreira de Administração Pública e Escola Técnica Pinto Ferreira), ambas voltadas para a formação de servidores públicos na modalidade de escolas de governo (CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS, 2016).
Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Paraíba (COGIVA)	PB	Desenvolvimento	17	Em dezembro de 2015, o consórcio informou estar inativo. Entretanto, no primeiro semestre de 2016, assinou um termo de adesão com uma entidade do terceiro setor – Oficina Municipal –, para a criação de uma Câmara Técnica de Educação.
Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal (CODESEI)	PA	Desenvolvimento	09	Constituído em 2001, se estruturou como uma empresa de consultoria e assessoria das administrações municipais, no sentido de articular as ações dos governos federal e estadual e acompanhar os investimentos e programas destinados à região. Na educação, que aparece como eixo de atuação, lida como representante em fóruns, assessoria técnica aos gestores, acompanhamento de programas, como transporte escolar e EJA, bem como monitoramento das ações dos municípios em torno da educação especial (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO, 2015).
Consórcio Integrado de Municípios Paraenses (COIMP)		Desenvolvimento	32	A educação está inserida na estrutura do consórcio a partir de uma assessoria técnica, responsável pelo cadastramento e monitoramento dos principais programas e sistemas: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC); Sistema Nacional de Prestação de contas (SigPc); Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Plano de

				Ações Articuladas (PAR) (COIMP, 2015). Foi realizado encontro entre assessores e secretários de educação das associações e municípios integrantes do COIMP e UNDIME, para discutir as ações de 2015.
Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (CIM-AMAVI)	SC	Multifinalitário	28	Constituído em 1964, é uma associação de municípios que reafirmou essa personalidade em 2012 (após a Lei de Consórcios), mas os municípios também constituíram um consórcio de saúde, que conforme informações obtidas, é gerenciado pela associação. São 14 áreas temáticas, entre elas, “Educação e Desporto”, que conta com quatro assessores educacionais, que auxiliam os municípios nas “orientações técnico-pedagógicas e na sensibilização dos prefeitos e secretários de educação para a importância do trabalho de capacitação. Disponibiliza informações educacionais, tendo em vista a possibilidade de uso dos dados para construir um referencial de qualidade na educação”. Organizam o Prêmio AMAVI de Educação e gerenciam um sistema de gestão educacional (AMAVI, 2015).
Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)	PR /SC	Desenvolvimento	03 brasileiros e 01 argentino	Constituído em 2009, envolve, além dos municípios brasileiros, uma localidade da província de Misiones (Argentina), de maneira informal, para lidar com as questões relacionadas ao desenvolvimento da região fronteiriça. Possui eixos de desenvolvimento, entre eles, educação. Desenvolveram algumas ações (articulação da implantação de uma universidade federal, escola bilíngue, implantação do Programa Mais Educação e formação de professores) (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA, 2015).

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desse quadro, alguns aspectos podem ser observados, e o primeiro refere-se à *finalidade das iniciativas*. Não foi constatado nenhum consórcio constituído especificamente com o objetivo de desenvolver ações educacionais. A educação é inserida ou como área adjacente às atividades dos consórcios, ou no bojo de outras ações desenvolvidas, de modo distinto do que ocorre em outros setores de políticas públicas, como é o caso de áreas como saúde, meio ambiente e infraestrutura, nas quais é possível identificar consórcios que atuam com exclusividade nesses setores, na forma de consórcios monotemáticos ou setoriais.

Portanto, todos os consórcios identificados foram constituídos para promover o desenvolvimento/ desenvolvimento socioeconômico, ou ainda, como consórcios *multifinalitários* (denominação atribuída a consórcios estabelecidos após a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos que, no momento de elaboração do Protocolo de Intenções, não especifica uma área de atuação exclusiva, permitindo que no decorrer de suas atividades, consolidem-se ações conforme as demandas e novos acordos estabelecidos entre os governos).

O segundo aspecto vincula-se à *localização* das experiências no país. Considerando as regiões brasileiras, conforme apresenta a Tabela 2 (abaixo), Centro Oeste foi a única região na qual não foram identificados CONED. Entre as demais, foram identificados quatro consórcios na região Sudeste (todas no estado de São Paulo), quatro na região Nordeste (nos estados do Maranhão, Pernambuco e Paraíba), um na região Norte (estado do Pará), três experiências envolvendo estados da região Sul (Santa Catarina e Paraná) e dois CONED em funcionamento na região Norte (Pará).

Tabela 2 – CONED por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Número de consórcios em funcionamento	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	02	
Sudeste	São Paulo	04	04
Norte	Pará	02	02
Nordeste	Maranhão	02	04
	Paraíba	01	
	Pernambuco	01	
Total			12

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base na distribuição entre os estados/ regiões, convém destacar também a *composição dos consórcios*. Entre os consórcios identificados, apenas um engloba municípios de estados distintos, o mesmo que também envolve um município pertencente a outro país (Consórcio Intermunicipal da Fronteira): os demais reúnem municípios integrantes do mesmo

estado. Entretanto, o governo estadual não integra o consórcio como membro e, dessa forma, trata-se de CONED com perfil intermunicipal. Na Tabela 3 é demonstrada a composição dos consórcios identificados.

Tabela 3 - Municípios integrantes de CONED, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios/ estado	% municípios por estado
São Paulo	55	0,08
Maranhão	31	0,14
Pernambuco	25	0,12
Paraíba	17	0,07
Pará	40 ⁴³	0,27
Santa Catarina	29 ⁴⁴	0,09
Paraná	02	0,01
Total de municípios		199

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, destaca-se que 199 municípios integram consórcios que desenvolvem ações de forma cooperada no âmbito da educação, o que representa 0,03 % do total de municípios do país, municípios estes que compreendem 0,045% da população total, ou seja, 8.650.253 habitantes. Vale destacar que, embora o maior volume de municípios seja oriundo do estado de São Paulo (55 municípios), seguido dos estados do Pará (40) e Santa Catarina (29), constatou-se o Pará como sendo o estado brasileiro com o maior percentual de municípios integrando consórcios nesse setor (0,27).

No que se refere ao *perfil dos municípios que participam de CONED*, sete dos 12 consórcios identificados envolvem mais de 17 municípios, e cinco consórcios são compostos por menos de dez municípios. Ainda a respeito do *perfil dos municípios integrantes de CONED*, é possível afirmar que, seguindo o perfil da federação brasileira – conformada essencialmente por pequenos municípios –, os consórcios também revelam essa característica, já que 81,9% dos municípios que integram CONED possuem até 50 mil habitantes (Tabela 4), sendo o município mais populoso São Bernardo do Campo, SP, com 822.242 habitantes, e o menos populoso, Presidente Nereu, SC, com 2.306 habitantes. Note-se ainda, que dos municípios com maior contingente populacional – acima de 400.000 habitantes – quatro integram o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (SP) e um integra o Consórcio Integrado de Municípios Paranaenses, no Paraná, este último, apresentando um perfil discrepante em relação aos 31

⁴³ O município de Moju, PA participa de dois consórcios.

⁴⁴ Referente ao município que integra o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

municípios que também compõem o referido consórcio, já que o número de habitantes dos demais municípios varia entre 5.884 e 122.881 habitantes.

Tabela 4 - Perfil demográfico dos municípios integrantes de CONED

População estimada 2016	Total de municípios	%	% acumulada
0 - 10.000	48	24,1%	24,1%
10.001 - 50.000	115	57,8%	81,9%
50.001 - 100.000	20	10,1%	92,0%
100.001 - 500.000	13	6,5%	98,5%
500.001 - 1.000.000	03	1,5%	100,0%
1.000.001 ou mais	-	0,0%	100,0%
Total	199	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Os *indicadores socioeconômicos dos municípios*, por sua vez, permitem compreender o cenário no qual os municípios estão inseridos. O primeiro deles – Produto Interno Bruto *per capita* (*PIB per capita*) –, embora não considere a distribuição desigual do total de riqueza produzida, permite a compreensão parcial da condição de geração de riqueza dos municípios. Nesse aspecto, observou-se que 12,1% dos municípios participantes de iniciativas de CONED representam um grupo de municípios com *PIB per capita* igual ou maior que a média nacional, enquanto a maioria (87,9%) apresenta renda *per capita* inferior à média nacional de R\$ 28.045,00.

Tabela 5 - PIB *per capita* dos municípios integrantes de CONED

PIB <i>per capita</i> 2014	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	3,5	3,5
5.001 – 10000	92	46,2	49,7
10.001 – 20000	52	26,1	75,9
20.001 - 28.044	24	12,1	87,9
28.045⁴⁵ - 30.000	05	2,5	90,5
30.001 - 40.000	12	6,0	96,5
40.001 - 50.000	02	1,0	97,5
50.001 ou mais	05	2,5	100,0
Total	199	100,0	100,0

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Contudo, considerando as clivagens regionais, observou-se, também, o *PIB per capita* dos consórcios em relação às médias do estado. Essa observação permitiu constatar que 93% dos municípios que participam de CONED apresentam *PIB per capita* abaixo da média do estado, conforme demonstrado na Tabela 6:

⁴⁵ Média nacional do *PIB per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

Tabela 6 - Classificação do PIB *per capita* dos municípios integrantes de CONED, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios CONED no estado	Média estadual (em reais)
São Paulo	50	0,91	05	0,09	55	42.197,00
Pará	39	0,98	01	0,03	40	15.430,53
Maranhão	27	0,87	04	0,13	31	11.216,37
Pernambuco	23	0,92	02	0,08	25	16.722,05
Paraíba	17	1,00	-	-	17	13.422,42
Santa Catarina	26	0,90	03	0,10	29	36.055,90
Paraná	02	1,00	-	-	02	31.410,00
Total	185	0,93	13	0,07	199	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Complementar à avaliação do aspecto renda, foi observado o percentual de incidência de pobreza dos municípios brasileiros, que permitiu constatar que 53% dos municípios integrantes de CONED apresentaram, de acordo com o Censo demográfico 2010, incidência de pobreza superior a 45%, conforme a Tabela 7:

Tabela 7 - Incidência de pobreza dos municípios integrantes de CONED

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 - 14,99	03	0,02	0,02
15 - 24,99	28	0,14	0,16
25 - 34,99	28	0,14	0,30
35 - 44,99	35	0,18	0,47
45 - 54,99	49	0,25	0,72
55 - 64,99	52	0,26	0,98
65 ou mais	04	0,02	1,00
Total de municípios	199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Além desse aspecto, especificamente 87 municípios, ou 43% deles, apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, sendo 31 pertencentes ao estado do Maranhão, 18 ao estado de Pernambuco, 17 ao estado da Paraíba, 12 ao Pará e oito pertencentes ao estado de São Paulo. É interessante observar, conforme demonstra a Tabela 8, que enquanto os municípios integrantes de CONED dos estados de Santa Catarina e Paraná não apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, os municípios do Maranhão e Paraíba, no outro extremo, apresentam esse perfil em sua totalidade.

Tabela 8 - Municípios de CONED com incidência de pobreza $\geq 50\%$, por estados

Estado	Total de municípios/ estado CONED	Total de municípios com incidência de pobreza $\geq 50\%$	% de municípios

São Paulo	55	08	0,14
Maranhão	31	31	1,00
Pernambuco	25	18	0,72
Paraíba	17	17	1,00
Pará	40	12	0,30
Santa Catarina	29	-	-
Paraná	02	-	-
Total de municípios	199	87	0,43

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Finalmente, observou-se o perfil dos municípios participantes de CONED tomando como referência o *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na dimensão Educação* (IDHM Educação), uma medida que considera aspectos relacionados ao acesso ao conhecimento para observar as condições de vida da população, oferecendo um resultado que indica se as crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas no município, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, é possível observar, como apresenta a Tabela 9, que 64% dos municípios que integram CONED são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 126 municípios.

Tabela 9 - IDHM Educação dos municípios integrantes de CONED

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 - 0,499	65	0,33	0,33
Baixo	0,500 - 0,599	61	0,31	0,64
Médio	0,600 - 0,699	59	0,30	0,93
Alto	0,700 - 0,799	13	0,07	0,99
Muito alto	0,800 - 1,000	01	0,01	1,00
Total		199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

De forma complementar, também se registra que do total de municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo (126), mais da metade (especificamente, 85%) estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, sendo os estados do Maranhão e Pará os que apresentam a maior proporção de municípios com esse perfil, com 29 e 39, respectivamente.

Considerando ainda o IDHM Educação dos estados, observou-se que 86% dos municípios que participam de CONED apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do

estado a que pertencem, sendo os estados da Paraíba e Paraná os que mostraram maior percentual de municípios integrando CONED com esse perfil – 100% em ambos (Tabela 10), embora em todos os estados esse índice seja superior a 77%.

Tabela 10 - Municípios integrantes de CONED com IDHM Educação classificados nas faixas muito baixo e baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total de municípios CONED	IDHM Educação 0 – 0,599			IDHM Educação abaixo da média IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total CONED	% em relação ao total CONED no estado	Total de municípios	% em relação ao total CONED no estado	
Maranhão	31	29	0,23	0,94	24	0,77	0,562
Pará	40	39	0,31	0,98	33	0,83	0,528
Paraíba	17	17	0,13	1,00	17	1,00	0,555
Pernambuco	25	23	0,18	0,92	21	0,84	0,574
Paraná	02	01	0,01	0,50	02	1,00	0,668
Santa Catarina	29	08	0,06	0,28	27	0,93	0,697
São Paulo	55	09	0,07	0,16	49	0,89	0,719
Total	199	126	1,0	0,63	173	0,86	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Finalmente, destaca-se um aspecto de natureza qualitativa e que permite compreender *como a educação se insere na estrutura dos consórcios* e ações desenvolvidas. Conforme mencionado, de acordo com as informações preliminares a respeito dos 12 CONED, constatou-se que nenhuma das experiências se estabeleceu especificamente para desenvolver ações relacionadas à educação e que a educação foi incorporada aos consórcios após o desenvolvimento de atividades diversas ou após a prestação de serviços em outros setores de políticas públicas. Desse modo, um conjunto de ações tem sido desenvolvido pelos consórcios, conforme apresenta o Quadro 6:

Quadro 6 - Ações relacionadas à educação desenvolvidas por intermédio de CONED

CONED	Ações desenvolvidas no âmbito da educação
01	a) Constituição de Câmara Técnica em 2013; b) Definição de planejamento estratégico elaborado tomando como referência o diagnóstico realizado pela Câmara Técnica.
02	a) Adesão a programa financiado e executado pela Fundação Itaú Social e Oficina Municipal; b) Capacitação dos gestores das Secretarias de Educação para elaboração de Planos Municipais de Educação; c) Criação de Câmara Técnica: diálogo sobre gargalos no transporte escolar; diálogo com Secretaria de Estado para identificar formas de superar as dificuldades das escolas rurais.
03	a) Adesão a programa financiado e executado pela Fundação Itaú Social e Oficina Municipal;

	b) Criação de Câmara Técnica; c) Realização de reuniões para a conclusão do Plano Municipal de Educação de cada município em 2014; d) Execução de licitação consorciada para as secretarias de Educação de municípios que integram o consórcio.
04	a) Eixo de atuação “Educação, Cultura e esportes”, que se organiza a partir de grupos de trabalho. b) Grupo de trabalho na área da educação desde 1998; c) Programas e projetos pontuais, como o Programa Regional de Alfabetização de Jovens e Adultos (<i>Mova ABC</i>), que terminou em 2003.
05	a) Adesão a programa de apoio e financiamento da Fundação Vale para a reforma, ampliação de escolas e capacitação de professores; b) Execução de projetos voltados para o combate ao uso de drogas pelos alunos e violência sexual nas comunidades quilombolas.
06	a) Diálogo regional para compartilhamento de expertise e solução de dúvidas; b) Definição conjunta dos cursos de capacitação oferecidos no início do ano letivo; c) Articulação de datas de início das aulas; d) Articulação política junto à UNDIME; e) Adesão ao Programa Rede de Apoio à Educação do Instituto Natura.
07	a) Plano de Metas anual com objetivos voltados à educação; b) Elaboração de projeto para a implementação integrada do Programa Alfabetizar para o Sucesso Escolar (PASE) e do Projeto <i>Educitar</i>; c) Escola de governo para capacitação dos servidores públicos dos municípios, a partir de Contrato de Programa (Escola Pinto Ferreira de Administração Pública); d) Faculdade para a oferta de ensino superior (em fase de homologação pelo MEC).
08	a) Adesão a programa financiado e executado pela Fundação Itaú Social e Oficina Municipal; b) Instalação de Câmara Técnica de Educação.
09	a) Eixo de atuação voltado para a educação; b) Representação dos municípios em fóruns; c) Oferta de assessoria técnica aos gestores educacionais; d) Acompanhamento de programas como transporte escolar e Educação de Jovens e Adultos (EJA); e) Acompanhamento das ações dos municípios em torno da educação especial.
10	a) Assessoria técnica de suporte aos municípios; b) Cadastramento e monitoramento dos principais programas e sistemas (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC); Sistema Nacional de Prestação de contas (SigPc); Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Plano de Ações Articuladas (PAR) (COIMP, 2015). c) Realização de encontro entre assessores e secretários de educação das associações e municípios integrantes do consórcio e da UNDIME para discutir as ações de 2015.
11	a) Área temática “Educação e Desporto”; b) Disponibilização de quatro assessores educacionais aos municípios nas “orientações técnico-pedagógicas”; c) Sensibilização dos prefeitos e secretários de educação para a importância do trabalho de capacitação; d) Fornecimento de informações educacionais por meio de um Sistema Integrado financiado pelos municípios, tendo em vista a possibilidade de utilização dos dados para construir um referencial de qualidade na educação; e) Organização do Prêmio AMAVI de Educação; f) Sistema de gestão educacional disponível na página eletrônica da entidade.
12	a) Eixo de desenvolvimento “Educação”; b) Articulação política para a implantação de uma universidade federal; c) Implementação de projeto de escola bilíngue; d) Execução do Programa Mais Educação; e) Programa de Empreendedorismo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas (SEBRAE).

Fonte: Elaborado pela autora.

A síntese das ações ora apresentada permite observar que os municípios têm desenvolvido por intermédio dos consórcios determinados tipos de ações, sendo elas:

- a) Assessoria técnica aos gestores educacionais dos municípios;
- b) Articulação regional;
- c) Planejamento regional;
- d) Acompanhamento de programas e investimentos;
- e) Monitoramento dos resultados educacionais;
- f) Formação de professores e capacitação de gestores educacionais;
- g) Desenvolvimento de seminários, fóruns e eventos de mobilização;
- h) Desenvolvimento de sistemas de gestão educacional;
- i) Interlocução política junto aos níveis estadual e federal para cobrar e acompanhar investimentos na área;
- j) Diálogo regional para definição conjunta do piso salarial dos professores da rede municipal;
- k) Execução de projetos vinculados a organizações do terceiro setor, por adesão;
- l) Licitação consorciada de insumos educacionais.

Faz-se importante mencionar que um conjunto de ações desenvolvidas pelos consórcios resulta do estabelecimento de convênios por adesão junto a organizações não governamentais e fundacionais: Fundação Itaú Social, Instituto Natura, SEBRAE, Oficina Municipal e Fundação Vale. Dos 12 consórcios identificados, cinco assinaram convênio ou acordo de cooperação com alguma das entidades mencionadas.

4.2 Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE)

Para a identificação dos ADE, recorreu-se a duas fontes secundárias: a publicação *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação* (ABRUCIO; RAMOS, 2012), que disponibiliza um conjunto de textos elaborados por gestores de organizações envolvidas com o processo de coordenação e implementação de ADE no país, além da dissertação de Mestrado intitulada *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira* (CRUZ, 2014), que discute a formação dos ADE no Brasil e empreendeu o estudo de um ADE em funcionamento no estado da Bahia. O levantamento envolveu um procedimento mais simples, se comparado ao processo de identificação dos CONED, na medida em que,

sendo recente o surgimento de iniciativas nos moldes dos ADE, estas, ainda não existem em volume extenso. Conforme demonstra o Quadro 7, o levantamento permitiu identificar 13 iniciativas desse tipo, com exceção do ADE leste de Santa Catarina, que foi identificado apenas no decorrer da pesquisa de campo:

Quadro 7 - Arranjos de desenvolvimento da educação e municípios participantes

ADE	Estado	Municípios integrantes	Total de municípios
ADE Carajás (Estrada de ferro)	MA	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, Tufilândia, Vila Nova dos Martírios, Vitória do Mearim	20
ADE Pará Sudeste	PA	Bom Jesus do Tocantins, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Ourilândia do Norte, Parauapebas	07
ADE Pará Nordeste		Abaetetuba, Acará, Barcarena, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, IPIXUNA DO PARÁ, Moju, Paragominas, Ulianópolis	09
ADE Rio Tocantins	TO/ MA	Aguianópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Carolina, Darcinópolis, Estreito, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins, Tupiratins	12
ADE Paraná	PR	Assaí, Bandeirantes, Congonhinhas, Cornélio Procopio, Curiúva, Itambaracá, Leopoldina, Nova América da Colina, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Rancho Alegre, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santa Mariana, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São Sebastião da Amoreira, Sapopema, Sertaneja, Uraí	20
ADE Sergipe	SE	Barra dos Coqueiros, Capela, Japaratuba, Maruim, Rosário do Catete	05
ADE Rio Doce	MG/ ES	Aimorés, Conselheiro Pena, Ituaçu, Governador Valadares, Resplendor, Tumiritinga, Baixo Guandu, Colatina, Ibiracatu, João Neiva	10
ADE Vale do Jequitinhonha	MG	Angelândia, Aricanduva, Alvorada de Minas, Capelinha, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina, Veredinha	24
ADE Recôncavo Baiano	BA	Amargosa, Cabaceiras de Paraguaçu, Cachoeira, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, Rafael Jambeiro, Santo Antônio de Jesus, Santo Estevão, São Félix e São Francisco do Conde	12
ADE Chapada Diamantina		Núcleo 1 (Seabra): Boquira, Ibitiara, Iraquara, Lençóis, Novo Horizonte, Seabra, Souto Soares. Núcleo 2 (Andaraí): Andaraí, Itaeté, Marciolínio Souza e Wagner. Núcleo 3 (Tapiramutá): Bonito, Piritiba, Pindobaçu e Tapiramutá ⁴⁶	15
ADE Agreste Meridional de Pernambuco	PE	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paratama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha	22

⁴⁶ Há divergência nas publicações e documentos pesquisados quanto à participação no ADE Chapada dos municípios de Abaíra, Barra da Estiva, Boa Vista do Tupim, Boninal, Boquira, Ibiçara, Jacobina, Jussipe, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas e Utinga. Em função da possibilidade de ingresso e saída de municípios de acordos dessa natureza, consideraram-se as informações disponíveis na publicação mais recente (CRUZ, 2014, p. 94).

ADE Noroeste de São Paulo (microrregião de Votuporanga)	SP	Álvares Florence, Américo de Campos, Aspasia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Indaiaporã, Jales, Macedônia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Parisi, Pedranópolis, Portalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubineia, Santa Albertina, Santa Clara D'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, São João de Iracema, Sebastianópolis do Sul, Três Fronteiras, Tanabi, Turiúba, Urânia, Vitória Brasil, Votuporanga ⁴⁷	46
ADE leste de Santa Catarina	SC	Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara e Tijucas	22

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012); Cruz (2014) e Instituto Positivo (2017).

O levantamento permitiu constatar que 224 municípios brasileiros já participaram de ADE, os quais são pertencentes a onze estados brasileiros, localizados, em grande maioria, na região Nordeste do país (Tabela 11), o que representa em termos populacionais 5.060.435 habitantes (0,026% da população total no país).

Tabela 11 - ADE por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Total de ADE	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	01	
Sudeste	Minas Gerais	02	04
	Espírito Santo	01	
	São Paulo	01	
Norte	Tocantins	01	03
	Pará	02	
Nordeste	Sergipe	01	06
	Bahia	02	
	Maranhão	02	
	Pernambuco	01	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

Quanto ao *perfil de composição* dos ADE identificados, dois envolvem municípios pertencentes a mais de um estado: ADE Rio Tocantins (Tocantins e Maranhão) e ADE Rio Doce (Minas Gerais e Espírito Santo). Os demais abrangem municípios do mesmo estado e abarcam iniciativas que se estabelecem, essencialmente, no âmbito intermunicipal. Destaca-se também que, conforme a Tabela 12, São Paulo foi o estado que revelou maior percentual de

⁴⁷ Considerou-se a formação atual, haja vista, no decorrer das atividades do ADE, que municípios da região se integraram à rede inicial, composta por 17 localidades (ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ADE NOROESTE PAULISTA, 2017; CRUZ, 2014).

municípios integrando ADE, seguido de Minas Gerais (13%) e Bahia (12%). Considerando o total de municípios pertencentes a cada estado, 12% das 185 cidades de Pernambuco participam ou já participaram de uma iniciativa nos moldes de ADE, percentual próximo ao do Pará, onde 11% dos 144 municípios já integraram esse tipo de iniciativa.

Tabela 12 - Municípios participantes de ADE, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios integrantes	% total de municípios ADE	% municípios do estado
Maranhão	22	0,10	0,10
Pará	16	0,07	0,11
Tocantins	10	0,04	0,07
Paraná	20	0,09	0,05
Sergipe	05	0,02	0,07
Minas Gerais	30	0,13	0,04
Espírito Santo	04	0,02	0,05
Bahia	27	0,12	0,06
Pernambuco	22	0,10	0,12
São Paulo	46	0,21	0,07
Santa Catarina	22	0,10	0,07
Total	224	0,04	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

Ainda a respeito da *composição* dos ADE, é relevante mencionar que 17 é o número médio de municípios participantes de acordos do gênero. Especificamente, apenas dois ADE identificados são compostos por menos de dez municípios, sendo que 46% dos ADE são compostos por 20 municípios ou mais, enquanto o ADE formado pelo quantitativo mais elevado – ADE noroeste de São Paulo – reúne 46 cidades. A partir desse conjunto de municípios, é possível destacar suas principais características, a começar pelo *perfil demográfico*, conforme apresenta a Tabela 13:

Tabela 13 – Perfil demográfico dos municípios participantes de ADE

População estimada 2016	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 10.000	91	0,41	0,41
10.001 – 50.000	106	0,47	0,88
50.001 – 100.000	15	0,07	0,95
100.001 – 500.000	12	0,05	1,00
500.001 – 1.000.000	-	-	1,00
1.000.001 ou mais	-	-	1,00
Total	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

De acordo com os percentuais obtidos para cada faixa populacional, considera-se que os ADE envolvem a participação de municípios de pequeno porte, já que 88% dos participantes de ADE em funcionamento ou já encerrados possuem até 50 mil habitantes, sendo

os municípios mais populosos, Florianópolis, SC (447.798 habitantes) e Governador Valadares, MG, com 227.665, ao passo que o menos populoso é Nova Castilho, SP, com 1.228 habitantes.

Quanto aos *indicadores socioeconômicos*, foram extraídos o Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios pertencentes a cada ADE, com o objetivo de compreender – embora parcialmente – a condição de geração de riqueza dessas localidades. Desse modo, constatou-se que apenas 11,1% dos municípios que participaram de ADE apresentam PIB *per capita* igual ou superior à média nacional de R\$ 28.045 reais, enquanto o outro extremo – correspondente às duas faixas inferiores, com PIB *per capita* até R\$10.000,00 reais – representa a condição de 35% desses municípios.

Tabela 14 – PIB *per capita* dos municípios participantes de ADE

PIB <i>per capita</i> 2014 a preços correntes	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	0,03	0,03
5.001 – 10000	72	0,32	0,35
10.001 – 20000	90	0,40	0,75
20.001 – 28.044	31	0,14	0,89
28.045⁴⁸ – 30.000	03	0,01	0,91
30.001 – 40.000	12	0,05	0,96
40.001 – 50.000	01	0,00	0,96
50.001 ou mais	08	0,04	1,00
Total	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Observando também o PIB *per capita* dos municípios que participam ou participaram de ADE, tomando como referência as médias do mesmo indicador em cada estado, constatou-se que 89% deles apresentam PIB *per capita* abaixo da média estadual, o que compreende 199 cidades, conforme demonstrado na Tabela 15:

Tabela 15 – Classificação do PIB *per capita* dos municípios participantes de ADE, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios ADE no estado	Média estadual (em reais)
Bahia	25	0,93	02	0,07	27	14.803,95
Maranhão	17	0,77	05	0,23	22	11.216,37
Pernambuco	22	1,00	-	0,00	22	16.722,05
Minas Gerais	27	0,90	03	0,10	30	24.917,12
Tocantins	10	1,00	-	0,00	10	17.495,94
Pará	09	0,56	07	0,44	16	15.430,53
Paraná	19	0,95	01	0,05	20	31.410,00
Santa Catarina	19	0,86	03	0,14	22	36.055,90

⁴⁸ Média nacional do PIB *per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

São Paulo	44	0,96	02	0,04	46	42.197,00
Sergipe	03	0,60	02	0,40	05	16.882,71
Espírito Santo	04	1,00	-	0,00	04	33.148,56
Total	199	0,89	25	0,11	224	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Ressalta-se que dos onze estados que abrigam municípios participantes de ADE, sete apresentaram percentual superior a 90% de localidades com PIB *per capita* abaixo da média estadual, sendo que todos os municípios dos estados de Pernambuco, Tocantins e Espírito Santo se enquadram nesse perfil. Nos demais municípios, esse percentual também é elevado – superior a 50%. Ou seja, pode-se inferir que fragilidades na geração de riqueza é uma característica predominante no perfil dos municípios participantes de ADE. Adicionado a essa constatação, observou-se o percentual de incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE como também elevado: 42% dos integrantes de ADE são avaliados como localidades com incidência de pobreza superior a 45%, sendo que 20% registram essa incidência superior a 55%.

Tabela 16 – Incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 14,99	06	0,03	0,03
15 – 24,99	37	0,17	0,19
25 – 34,99	34	0,15	0,34
35 – 44,99	56	0,25	0,59
45 – 54,99	47	0,21	0,80
55 – 64,99	38	0,17	0,97
65 ou mais	06	0,03	1,00
Total de municípios	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Considerando os municípios de ADE com percentual de incidência de pobreza superior ou igual a 50%, o que corresponde a 73 municípios (Tabela 17), constata-se que os estados do Maranhão e Pernambuco foram aqueles com maior número de cidades identificadas nessa condição, e, especificamente no estado do Maranhão, assim como em Sergipe, todos os municípios participantes de ADE apresentam essa característica. Condição oposta foi constatada em relação aos estados do Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina: nesses estados, nenhum dos municípios apresenta percentual de incidência de pobreza igual ou superior a 50%.

Tabela 17 – Municípios participantes de ADE com incidência de pobreza $\geq 50\%$, por estados

Estado	Total de municípios/ estado ADE	Total de municípios com incidência de pobreza $\geq 50\%$	% de municípios

Maranhão	22	22	1,00
Pará	16	03	0,19
Tocantins	10	02	0,20
Paraná	20	-	0,00
Sergipe	05	05	1,00
Minas Gerais	30	15	0,50
Espírito Santo	04	-	0,00
Bahia	27	07	0,26
Pernambuco	22	19	0,86
São Paulo	46	-	0,00
Santa Catarina	22	-	0,00
Total de municípios	224	73	0,33

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Por último, observou-se o perfil dos municípios participantes de ADE no que se refere ao IDHM na dimensão Educação, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano já especificadas, foi possível observar que 58% dos municípios participantes de ADE são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 131 municípios.

Tabela 18 – IDHM Educação dos municípios participantes de ADE

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 – 0,499	66	0,29	0,29
Baixo	0,500 – 0,599	65	0,29	0,58
Médio	0,600 – 0,699	60	0,27	0,85
Alto	0,700 – 0,799	32	0,14	1,00
Muito alto	0,800 – 1,000	01	0,00	1,00
Total		224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Desse conjunto de municípios (IDHM Educação muito baixo e baixo), conforme é apresentado na Tabela 19, 75% estão concentrados em quatro dos dez estados com municípios envolvidos em ADE: Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais. Contudo, considerando o peso da quantidade de municípios de cada estado, em Pernambuco, Tocantins e Sergipe, todos os municípios dos ADE alcançaram o IDHM Educação entre 0 e 0,599, ou seja, muito baixo e baixo.

Considerando o IDH Educação dos estados, observou-se que 65% dos municípios que participam ou participaram dos ADE apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do estado, sendo que, assim como na observação anterior, os estados de Pernambuco, Tocantins, Paraná e Minas Gerais foram os estados que demonstraram maior percentual de municípios integrantes de ADE com IDHM Educação abaixo da média do estado, com 79 dos 146 municípios abaixo da média estadual.

Tabela 19 – Municípios participantes de ADE com IDHM Educação classificado nas faixas muito baixo, baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total Municípios ADE	IDHM Educação entre 0 – 0,599			IDHM abaixo do IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total ADE	% em relação ao total ADE no estado	Total de municípios	% em relação ao total ADE no estado	
Bahia	27	25	0,11	0,93	19	0,70	0,555
Maranhão	22	20	0,09	0,91	18	0,82	0,562
Pernambuco	22	22	0,10	1,00	22	1,00	0,574
Minas Gerais	30	25	0,11	0,83	28	0,93	0,638
Tocantins	10	10	0,04	1,00	10	1,00	0,624
Pará	16	15	0,07	0,94	10	0,63	0,528
Paraná	20	07	0,03	0,35	19	0,95	0,668
Santa Catarina	22	02	0,01	0,09	14	0,64	0,697
São Paulo	46	-	0,00	0,00	-	-	0,560
Sergipe	05	05	0,02	1,00	04	0,80	0,65
Espírito Santo	04	-	-	-	02	0,5	0,653
Total	224	131	0,58	-	146	0,65	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

4.3 Panorama dos CONED e ADE no Brasil

Com base no estudo exploratório ora apresentado, foi possível estabelecer um mapa geral da localização geográfica dos ACED, o que possibilita a visualização dos territórios e regiões brasileiros com maior e menor concentração de acordos dessa natureza:

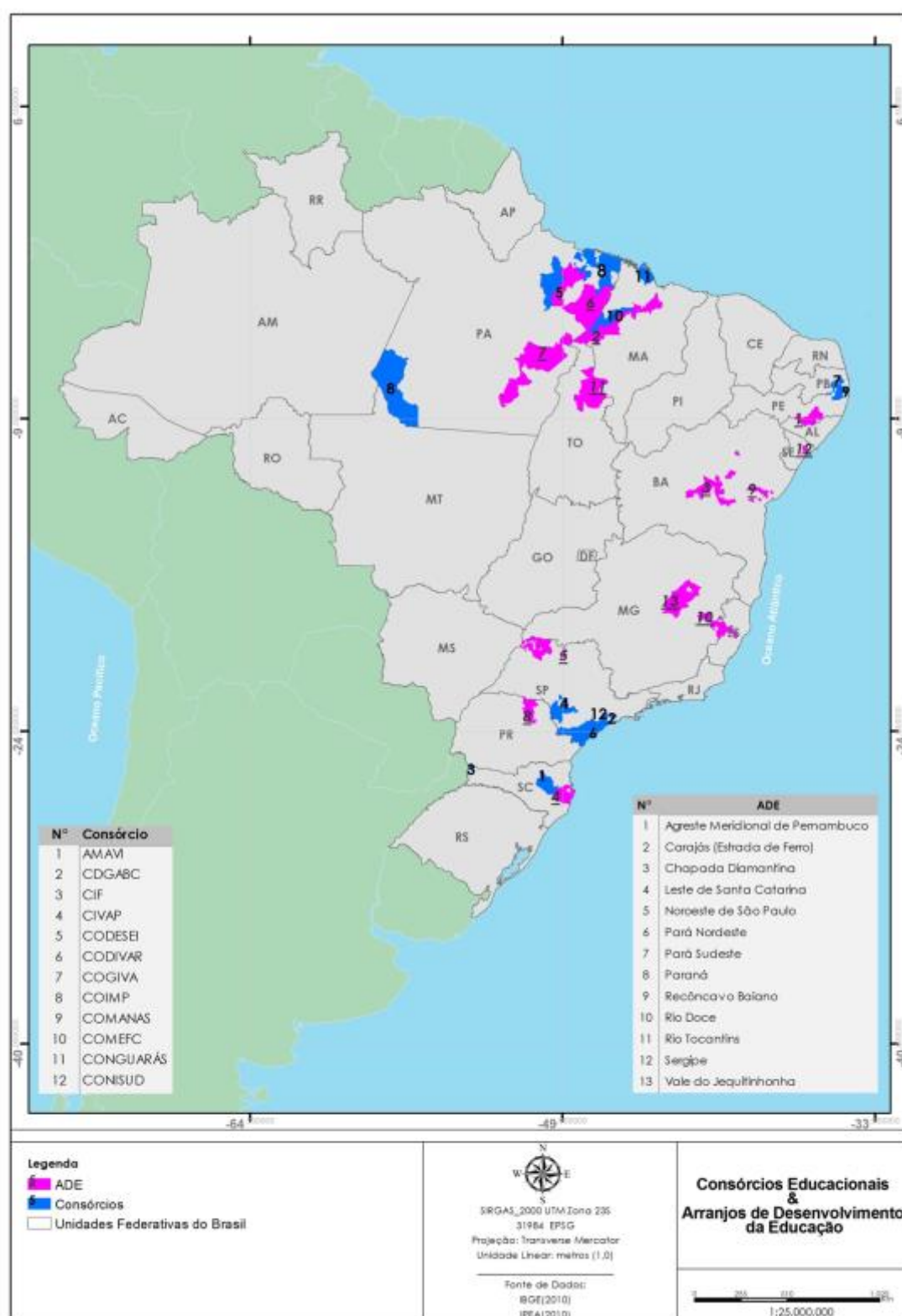


Figura 1 - Mapa dos CONED e ADE no Brasil

Fonte: Elaboração própria.

O mapa obtido permite observar a ausência de ACED em alguns estados, assim como a existência de ACED na forma de ADE e CONED em territórios contíguos. Além disso,

o mapa torna visível que a área correspondente aos municípios participantes de ADE é maior. Apesar disso, conforme já mencionado, em termos demográficos, enquanto o total de habitantes pertencentes a municípios que integram CONED é de 8.650.253 habitantes, a população total dos municípios membros de ADE é de 5.060.535. Como se verá adiante, sendo 224 o total de municípios participantes de ADE e 199 o total de municípios integrantes de CONED, é válida a constatação de que os ADE compreendem municípios com menor porte populacional, mas com maior área.

O levantamento das iniciativas também possibilitou a realização de um balanço quantitativo dos municípios envolvidos nos ACED, bem como do percentual de localidades abrangidas de cada estado, conforme apresenta a Tabela 20:

Tabela 20 – CONED e ADE por unidade federativa⁴⁹

Região	Estado	ADE	CONED	Total por estado	Total de municípios ADE	Total de municípios CONED	Total de municípios	% em relação ao total de municípios
Norte	Acre	-	-	-	-	-	-	-
	Amazonas	-	-	-	-	-	-	-
	Rondônia	-	-	-	-	-	-	-
	Roraima	-	-	-	-	-	-	-
	Pará	02	02	04	16	40	56	0,39
	Amapá	-	-	-	-	-	-	-
	Tocantins	01	-	01	10	-	10	0,07
Centro-Oeste	Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-
	Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	-
	Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	Maranhão	02	02	04	22	31	53	0,24
	Piauí	-	-	-	-	-	-	-
	Ceará	-	-	-	-	-	-	-
	Rio Grande do Norte	-	-	-	-	-	-	-
	Paraíba	-	01	01	-	17	17	0,08
	Pernambuco	01	01	02	22	25	47	0,25
	Alagoas	-	-	-	-	-	-	-
	Sergipe	01	-	01	05	-	05	0,07
	Bahia	02	-	02	27	-	27	0,06
Sudeste	Espírito Santo	01	-	01	04	-	04	0,05
	Minas Gerais	02	-	02	30	-	30	0,04
	São Paulo	01	04	05	46	55	101	0,16
	Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-
Sul	Paraná	01	02 (01 entre PR	02	20	02	22	0,06
	Santa Catarina	01		02	22	29	51	0,17

⁴⁹ Em função da existência de experiências envolvendo a participação de municípios de dois estados, considerou-se para a soma geral das iniciativas em cada coluna, o número final de experiências, evitando assim, a dupla contagem. Para a contagem da coluna “Total de iniciativas dos estados”, considerou-se o total de experiências que envolvem municípios do estado e, neste caso, tomaram-se as situações de iniciativas de cooperação interestaduais.

			e SC e 01 de SC)					
	Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-
Total		13	12	25	224	199	423	0,06

Fonte: Elaborado pela autora.

O balanço exposto na Tabela 20 demonstra que 423 municípios brasileiros já estabeleceram ACED, o que equivale a dizer que esse número corresponde ao total de municípios que identificaram – seja via CONED, seja via ADE – uma oportunidade de atuação distinta da usualmente adotada pelos governos municipais, que é atuar, no âmbito da gestão, exclusivamente nos limites jurisdicionais. Esse quantitativo, que representa 6% dos municípios brasileiros, pode ser considerado reduzido se aliado à observação de que entre os 26 estados e Distrito Federal, apenas em 12 estados foram identificadas iniciativas dessa natureza, o que significa que, grosso modo, trata-se de uma estratégia ou instrumento no âmbito da administração pública ainda inexplorada ou que ainda não foi disseminada nacionalmente, embora as regiões Nordeste e Sudeste tenham sido identificadas como as mais proeminentes em termos de experiências de acordos dessa natureza, tanto ADE como CONED. Portanto, o número de 25 ACED no país pode ser considerado reduzido, o que leva à interpretação de que esses acordos ainda não se disseminaram, tampouco nos estados nos quais foram identificadas experiências.

Contudo, alguns estados têm se sobressaído nesse aspecto: 52% dos acordos dessa natureza estão concentrados em São Paulo, Pará e Maranhão, embora a participação dos municípios tenha sido mais evidenciada no Pará, Maranhão e Pernambuco, diferença justificada pelo quantitativo de municípios existentes em cada estado. Além dessas observações, é interessante registrar que o quantitativo de acordos na forma de ADE e CONED é similar, sendo 13 e 12, respectivamente. Essa análise é interessante, tendo em vista que os acordos na forma de consórcios, embora sejam possíveis desde a década de 80 no Brasil, no âmbito da educação, surgem aproximadamente a partir dos anos de 2008/ 2009, período que coincide com a inserção das discussões envolvendo a formação de ADE no âmbito do MEC e, em consequência dessa agenda, com a formação de ADE⁵⁰, constatação que indica maior velocidade com que os ACED por intermédio de ADE se estabeleceram no país. Embora não esteja nos limites desta tese identificar as razões para esse *gap* entre a formação de consórcios no país e a penetração da educação como potencial área de política pública a ser desenvolvida mediante essa forma de acordo, pode-se mencionar que a incorporação da educação nesse mecanismo possa ser

⁵⁰ Esse contexto será discutido no capítulo 6.

justificada também por uma das razões que motivaram a formação dos ADE: o envolvimento de entidades de natureza não governamental para o desenvolvimento de projetos de natureza intermunicipal vinculadas à educação, conforme é brevemente descrito no Quadro 5 deste capítulo.

Além desse aspecto relacionado à velocidade com que os ACED se estabeleceram no país, é salutar observar o alcance desses acordos, diga-se, o grau de disseminação e envolvimento desses arranjos no nível municipal. Neste ponto, registra-se que embora os CONED representem consórcios já em funcionamento, e os ADE, por sua vez, acordos mais recentes e estabelecidos especificamente para lidar com a educação, não foi constatada diferença quanto ao volume de municípios que integram tais contratos (199 nos CONED e 224 nos ADE). Desse modo, também não é possível afirmar que os CONED ou os ADE referem-se a acordos mais atrativos ou com maior capacidade de envolver os gestores e atores governamentais para participarem das iniciativas voltadas à educação.

Considerando o caráter local de tais instrumentos, já que envolvem sobremaneira acordos entre governos municipais, esse panorama também evidencia o perfil dos municípios participantes. Nesse aspecto, o Quadro 8 registra as características mais predominantes das duas modalidades de acordos no que tange aos indicadores observados ao longo deste capítulo:

Quadro 8 - CONED e ADE por indicadores observados

Indicador observado		CONED	ADE
01	% de municípios com até 50 mil habitantes	0,81	0,88
02	% de municípios com mais de 500.000 habitantes	1,5	-
03	Número médio de municípios participantes	16	17
04	Amplitude no número de participantes	Mínimo: 05 Máximo: 32	Mínimo: 05 Máximo: 46
05	% de municípios com PIB per capita inferior à média nacional de R\$ 28.045,00	0,87	0,89
06	% de municípios com PIB <i>per capita</i> abaixo da média do estado	0,93	0,89
07	% de municípios com incidência de pobreza superior a 45%	0,53	0,42
08	% municípios com incidência de pobreza $\geq 50\%$	0,43	0,32
09	% municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo no IDHM Educação	0,64	0,58
10	% dos municípios com IDHM Educação classificados nas faixas “muito baixo e baixo”, e abaixo da média estadual	0,86	0,65

Fonte: Elaborado pela autora.

Como é possível observar pelo Quadro 8, os CONED e ADE apresentam características muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios integrantes, haja

vista a proximidade entre os percentuais atribuídos aos indicadores observados. O elevado percentual obtido em ambos os tipos de acordo nos indicadores 01, 05, 06 e 10 sinaliza que os ACED tendem a se estabelecer entre municípios com menor densidade populacional, diga-se, pequenos, com até 50 mil habitantes; municípios que possuem menor potencial econômico para geração de riqueza e, ainda, municípios que revelam fragilidades mais acentuadas no estado a que pertencem quanto ao acesso ao conhecimento, acentuadamente, em relação à distorção idade-série.

Em menor intensidade, os percentuais obtidos nos indicadores 07, 08 e 09 demonstram que os acordos tendem a concentrar municípios com fragilidades nas condições socioeconômicas e acesso à educação, expressas, principalmente, pelos percentuais de incidência de pobreza e IDHM Educação constatados, assim como apontam, também, que é mais recorrente o estabelecimento de acordos que integrem um número mínimo de municípios, embora este último aspecto tenha se revelado bastante diverso, não permitindo a afirmação da existência de um número de participantes ideal ou ótimo para a instituição de acordos dessa natureza, o que se aplica, igualmente, ao número máximo de municípios integrantes. Reforçando, essas observações revelam tendências, até porque outros fatores, que serão discutidos nos capítulos seguintes, influenciam na seleção prévia e ingresso desses municípios nos acordos, inclusive, sua localização geográfica, o que explicará, em parte, o fato de que, embora ambos os acordos tenham se concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste, as modalidades estudadas se distinguiram quanto à origem dos municípios que os integram: enquanto os ADE revelaram concentração de municípios provenientes dos estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais, os CONED concentraram municípios do Pará, Maranhão e também do estado de São Paulo.

Essa particularidade, aliás, abre espaço para a menção de questões particulares a esses acordos: embora tenha sido constatada similaridade no perfil dos municípios integrantes, a participação de cidades com elevada densidade demográfica, no caso dos CONED (indicador 02), é uma possível manifestação da existência de um consórcio antes da inserção da educação no bojo dessas ações: os CONED, conforme mencionado neste capítulo, resultam de consórcios voltados à promoção do desenvolvimento/ desenvolvimento regional ou, ainda, consórcios *multifinalitários*, objetivo que atende a demandas tanto de municípios de pequeno como de grande porte – inclusive, integrantes de regiões metropolitanas –, ainda que estes últimos revelem características semelhantes aos pequenos em termos econômicos, socioeconômicos e educacionais.

A leitura ora apresentada, que não teve a intenção de comparar as duas formas de cooperação estudadas, mas abrir um leque de interpretações acerca do objeto estudado, permitiu considerar possíveis relações de causalidade entre as características dos municípios envolvidos nas iniciativas e o estabelecimento de acordos dessa natureza, bem como identificar potenciais tendências em termos de direcionamento dos gestores e administrações municipais, no que refere às estratégias de atuação governamental para assuntos relacionados a esse setor de políticas públicas.

FATORES EXÓGENOS DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO

Conforme discutido, o quadro de Ação Coletiva Institucional (ICA) proposto por Feiock (2013) sugere que uma combinação de fatores exógenos e endógenos influencia a percepção dos agentes em relação aos benefícios e custos de transação associados à decisão de cooperar, sendo os *fatores exógenos* as condições das comunidades em termos econômicos, sociais, demográficos e geográficos, e os fatores endógenos, as características das instituições políticas locais, dos serviços públicos e a dinâmica da rede de relações entre os agentes públicos. Nesse sentido, ainda que parcialmente, a existência de homogeneidade entre as localidades envolvidas nos acordos de cooperação e uma localização geográfica favorável seriam indicadores que aumentariam a probabilidade dos acordos se estabelecerem e se manterem em funcionamento.

Diante disso, em termos metodológicos, com base nas experiências de CONED e ADE, observou-se um conjunto de fatores exógenos às experiências de cooperação identificadas, com o sentido de verificar se os aspectos analisados respondem – ou não –, às experiências de cooperação.

Ou seja, verificou-se o grau de homogeneidade/ heterogeneidade entre as localidades/ municípios que integram os consórcios identificados. Além disso, observou-se a localização geográfica e o perfil dos municípios que integram as experiências, no sentido de verificar a existência (ou não) de um município-polo entre os participantes e, ainda, se os acordos de cooperação se estabelecem majoritariamente entre municípios limítrofes. A partir dessa análise inicial, foi possível identificar as experiências que, embora parcialmente, poderiam ser justificadas pela constatação de homogeneidade, de condição de proximidade ou vizinhança entre os municípios, ou ainda, da existência de município-polo participante das iniciativas.

Conforme já observado na seção anterior, os CONED identificados incorporaram ações voltadas à educação na estrutura de um consórcio já estabelecido. Embora esse aspecto revele que não tenha sido necessário que os atores – principalmente, os prefeitos – deliberassem sobre a criação do consórcio, a inserção de uma nova atividade ou área de atuação envolve o estabelecimento de um novo acordo entre os atores responsáveis pela tomada de decisões, essencialmente os prefeitos, mas não exclusivamente, já que, uma vez o consórcio estabelecido, outros agentes – equipe executiva ou funcionários dos governos – podem ocupar posição de influência na definição das agendas da organização. Por sua vez, os novos acordos podem ser

resultado do reconhecimento de demandas, situações: problema, convergência de objetivos entre os prefeitos, incentivos governamentais, atendimento a regras ou nova legislação, entre outros. Por esse motivo, foram considerados como fatores exógenos, aqueles relacionados diretamente com a educação: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na dimensão Educação (IDHM Educação), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), alcance da meta projetada para o IDEB do ano de 2013; investimento em educação por aluno do ensino fundamental do município; percentual das receitas de transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em relação à receita total do município; tamanho da rede municipal pública, quantidade de alunos por docente e quantidade de alunos por escola.

O Quadro 9 especifica os dados que serviram de referência para a análise dos fatores exógenos propostos por Feiock (2013)⁵¹:

Quadro 9 – Fatores exógenos analisados a partir dos ACED

Fator exógeno de influência	Aspecto analisado	Dado de referência	
Heterogeneidade entre os governos locais	Demográficos	Número de habitantes/ população estimada 2016 (IBGE, 2016)	
		Densidade demográfica (IBGE, 2016)	
	Econômicos	Produto interno bruto <i>per capita</i> a preços correntes 2014 (IBGE, 2016) (em reais)	
		Investimento educacional por aluno do ensino fundamental 2014 (FNDE, 2016)	
		Percentual das receitas de transferências realizadas pelo FNDE em relação à receita total 2014 (FNDE, 2016)	
	Socioeconômicos	IDHM 2010 (ATLAS BRASIL, 2016)	
		Incidência de pobreza – Censo 2010 (IBGE, 2016)	
		% de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário inadequado (CENSO, 2010)	
	Educação	IDHM Educação 2010 (ATLAS BRASIL, 2013)	
		IDEB observado séries iniciais 2013 (INEP, 2016) ⁵²	
		Alcance da meta projetada IDEB 2013 (INEP, 2016)	
		Tamanho da rede municipal pública	Número de matrículas no ensino fundamental em escolas públicas 2015 (INEP, 2016)
		Número de alunos por docente	Número total de docentes da rede pública municipal/ tamanho da rede 2015 (INEP, 2016)
		Número de alunos por escola	Tamanho da rede/ número de escolas públicas municipais 2015 (INEP, 2016)

⁵¹ Foi excluído da análise o fator exógeno “heterogeneidade dentro dos governos locais”, haja vista que os acordos analisados nesta tese, estabelecidos em contexto brasileiro, são constituídos entre jurisdições (no caso, entes municipais) e não entre localidades, territórios ou distritos inseridos dentro de uma mesma unidade de governo, situação que se aplica ao contexto norte-americano.

⁵² Os resultados do IDEB não estão disponíveis para um conjunto de municípios participantes de CONED e ADE. Segundo nota técnica do INEP (2016), isso ocorre quando o número de participantes da Prova Brasil é considerado insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

Localização geográfica	Compartilhamento de fronteiras jurisdicionais	Análise visual da posição geográfica dos municípios e cálculo da distância em quilômetros entre as extremidades do território (GOOGLE MAPS, 2016)
	Existência de cidade-polo ou cidade central	Número de habitantes/ população estimada 2016 (IBGE, 2016), associado à renda <i>per capita</i> a preços correntes 2014 (IBGE, 2016) (em reais) e posterior verificação da existência de centralidade econômica em relação aos demais municípios

Fonte: Elaborado pela autora com base em Feiock (2013).

Para verificar o grau de heterogeneidade entre os municípios dos CONED e ADE, recorreu-se a uma medida de variabilidade da Estatística Descritiva, especificamente, o Coeficiente de variação de *Pierson* (CV)⁵³. Ou seja, optou-se por uma métrica que permitisse indicar o grau de dispersão dos dados obtidos em cada um dos aspectos em relação ao valor central (média). O coeficiente de variação de *Pierson* é definido pela fórmula:

$$CV = \frac{\sigma}{\mu} \text{ ou } \frac{s}{\bar{x}}$$

Equação 1 – Fórmula de cálculo do coeficiente de variação de *Pierson*

O CV é considerado uma medida de variabilidade flexível em relação a sua interpretação, entretanto, uma interpretação frequentemente adotada baseia-se nas seguintes regras: se o CV < 15%, tem-se baixa dispersão, ou seja, os dados são homogêneos; se 15% ≤ CV < 30%, tem-se média dispersão; e se o CV ≥ 30%, tem-se elevada dispersão, isto é, os dados são heterogêneos.

5.1 Análise dos fatores exógenos dos CONED

Foram analisados em conjunto os dados de referência dos 199 municípios que integram CONED e, conforme demonstra o Quadro 10, obteve-se o CV dos consórcios para cada um dos aspectos considerados neste estudo como fatores exógenos aos ACED:

⁵³ A conveniência do uso do coeficiente de variação de *Pierson* explica-se pelo fato de que em situações que demandam a análise de dados com unidades de medidas diferentes ou, ainda, dados com ordens de grandeza diferentes, torna-se difícil verificar se o desvio padrão de uma distribuição pode ser considerado grande ou pequeno. O coeficiente de variação é interpretado como a variabilidade dos dados em relação à média e, sendo adimensional, permite a comparação entre dois ou mais conjuntos de dados.

Quadro 10 – Coeficiente de variação de *Pierson* dos fatores exógenos CONED (%)

CONED	Fatores exógenos														
	Demográficos		Econômicos			Socioeconômicos			Educação						
Consórcio	População estimada 2016	Densidade demográfica	Renda <i>per capita</i> 2014	Investimento em educação por aluno do ens. fundamental 2014	% das receitas de transferências realizadas pelo FNDE em relação à receita total 2014	IDHM 2010	% de domicílios permanentes particulares com saneamento inadequado 2010	Incidência de pobreza	IDEB séries iniciais 2013	IDHM Educação 2010	Número de escolas públicas municipais 2015	Matricula no ensino fundamental em escola pública 2015	Alunos por escola 2015	Docentes – escola pública municipal ens. fundamental 2015	Alunos por docente 2015
CONISUD	74,26	165,19	43,83	25,72	19,59	3,02	158,95	9,48	5,84	2,61	74,77	82,13	68,42	74,64	14,15
CODIVAR	103,12	119,92	212,47	30,59	36,08	4,21	60,36	25,12	4,12	6,72	65,57	136,51	69,64	119,40	21,02
CIVAP	105,09	58,95	32,08	17,08	24,62	3,98	73,91	20,88	18,97	6,54	113,03	94,39	54,81	85,00	12,46
CIGABC	70,93	78,82	68,14	31,49	28,13	4,63	155,61	40,46	12,41	3,70	68,43	91,21	32,84	85,94	21,90
COMEFC	72,82	118,58	52,33	21,42	22,97	6,22	46,89	8,07	10,96	10,44	61,54	69,36	47,67	62,20	21,60
CONGUARÁS	48,58	35,89	7,97	10,00	16,24	5,41	42,05	5,95	9,94	9,62	41,37	47,23	24,51	35,43	16,06
COMANAS	69,63	49,41	50,61	18,44	21,63	5,37	86,22	9,66	13,04	9,19	45,91	57,69	31,23	57,65	13,78
COGIVA	77,81	35,80	11,97	20,19	35,21	3,24	52,74	8,43	18,86	6,31	50,11	57,39	32,31	45,58	18,80
CODESEI	65,01	82,40	76,86	17,73	38,53	7,74	37,89	18,75	5,23	14,86	56,05	51,53	26,35	54,60	16,83
COIMP	184,11	388,75	30,80	18,12	28,81	7,99	54,72	20,75	12,51	17,32	66,55	95,87	67,93	75,61	22,30
CIM-AMAVI	119,87	102,08	27,49	32,65	46,01	3,99	88,07	18,19	8,49	7,36	56,89	90,73	66,65	84,76	25,15
CIF	48,57	36,39	20,48	33,26	19,85	0,60	19,78	3,88	8,69	4,47	58,23	44,03	48,03	37,62	10,82

Fonte: Elaborado pela autora.

Para melhor visualização do Quadro 10, foram destacadas as variáveis de acordo com a classificação do percentual obtido por meio do cálculo dos coeficientes de variação: em amarelo, as variáveis em que os consórcios apresentaram homogeneidade entre os municípios integrantes, em verde, aquelas em que se constatou média dispersão, e em vermelho, aquelas em que se constatou elevada heterogeneidade. A partir dessa classificação, verificou-se que os municípios que integram os consórcios – quando analisados em conjunto – apresentam elevada heterogeneidade em 54% das variáveis, média heterogeneidade em 20% e homogeneidade em 26% das variáveis. Além disso, não foi possível verificar um consórcio no qual tenha sido constatada homogeneidade, média heterogeneidade ou elevada heterogeneidade em todas as variáveis. Diante disso, não se pode afirmar que entre os consórcios identificados exista algum que seja homogêneo ou heterogêneo, se observadas as variáveis em conjunto: todos os consórcios apresentam em sua composição um conjunto de municípios que, em alguns aspectos, podem ser considerados homogêneos, enquanto em outros, demonstram elevado percentual de heterogeneidade.

Entretanto, em todos os CONED observados algumas variáveis apresentaram elevada heterogeneidade ou homogeneidade. As variáveis classificadas como de elevada dispersão, ou seja, elevada heterogeneidade entre os dados, foram número de habitantes, densidade demográfica, número de escolas públicas, número de matrículas, docentes por escola. Essa constatação decorre, principalmente, da correlação entre a densidade populacional e o tamanho da rede, número de escolas e número de docentes, ou seja, a existência de heterogeneidade populacional entre cada conjunto de municípios que integra um CONED explica, em boa medida, a heterogeneidade dos demais aspectos, com exceção da densidade demográfica, que está associada a aspectos como grau de urbanização, condições geográficas e, ainda, aspectos econômicos.

Conforme mencionado, todos os CONED identificados apresentam elevada heterogeneidade em termos populacionais, embora, conforme destacado na Tabela 4 do capítulo anterior, se tenha participação predominante de pequenos municípios, haja vista a proporção de 87,1% de integrantes de CONED que registram até 50 mil habitantes. A análise dos coeficientes de variação considera a conformação isolada de cada um dos CONED e se trata de uma medida sensível a discrepâncias, isto é: ainda que seja predominante a participação de pequenos municípios nos CONED, a constatação de elevada heterogeneidade indica a possibilidade de que em todos os CONED existem municípios que, ou extrapolam a essa categoria de municípios

de pequeno porte, ou ainda, que, entre os municípios que integram um CONED, exista uma minoria que apresente porte populacional discrepante em relação aos demais.

Quanto à variável que sinalizou homogeneidade em todos os CONED, refere-se ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) obtido pelos municípios. Ou seja, em cada conjunto de municípios que integra essa forma de cooperação, não foi identificado desequilíbrio nesse aspecto, indicando que todos os municípios se encontram em um mesmo nível na escala de avaliação desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (ATLAS BRASIL, 2016). Contudo, trata-se de um indicador com baixa elasticidade, já que a classificação dos municípios, que pode variar entre 0 e 1, localiza-se comumente entre 0,4 e 0,8, levando a uma conclusão inicial de que se configuram como municípios homogêneos, desde este ponto de vista. Essa afirmação é confirmada pelos dados obtidos dos 199 municípios integrantes de CONED: os IDHM dos municípios variam entre 0,502 e 0,862, sendo o coeficiente de variação uma medida que revela, em termos proporcionais, o quão heterogêneos os dados se apresentam e, nesse caso, a reduzida elasticidade dos dados poderia ser interpretada como uma limitação. Apesar disso, segundo a medida de variabilidade adotada neste estudo, no caso dos CONED, pode-se afirmar que o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que apresentou o menor CV (0,60), é o mais homogêneo em relação aos demais no aspecto IDHM, enquanto o Consórcio Integrado de Municípios Paraenses (COIMP) é o menos homogêneo⁵⁴, apresentando o maior CV (7,99).

Destacam-se, ainda, os resultados obtidos em relação aos CV do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que, embora não tenha se apresentado como um dado homogêneo em todos os CONED, revelou essa condição em dez dos 12 consórcios observados. A respeito desse indicador, é importante registrar que o órgão responsável pela sua criação, Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP), estabeleceu metas intermediárias, que devem ser alcançadas pelo Brasil, estados, cidades e escolas a cada dois anos. Diante disso, considerou-se oportuno, além de olhar se os resultados são homogêneos, verificar a ocorrência de homogeneidade no que se refere ao cumprimento das metas intermediárias estabelecidas, já que, sendo o IDEB o principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil, seu resultado coloca-se como um parâmetro importante aos municípios para acompanhar as metas de qualidade educacional ofertada e aferir, em termos

⁵⁴ Nesse caso, utilizou-se o termo *menos homogêneo*, tendo em vista que o CV atribuído ao IDH do COIMP é classificado como homogêneo por estar entre 0 e 15 %, mas se comparado ao CV dos demais consórcios, configura-se como o maior CV.

comparativos, a evolução do município nesse aspecto. Nesse sentido, conforme demonstra a Tabela 21, não se constatou nenhum CONED em que todos os municípios integrantes cumpriram ou não as metas projetadas: o resultado mais próximo refere-se ao Consórcio Integrado de Municípios Paraenses (COIMP), no qual 84% dos municípios não cumpriram a meta, contra 16% que conseguiram cumpri-la.

Tabela 21 - % de alcance das metas do IDEB 2013 nos municípios integrantes de CONED

Consórcio	Total de municípios	Sim	Não	Sem Informação	Total
CONISUD	08	0,63	0,38	0,00	1,00
CODIVAR	23	0,35	0,57	0,09	1,00
CIVAP	17	0,59	0,35	0,06	1,00
CIGABC	07	0,57	0,29	0,14	1,00
COMEFC	22	0,45	0,50	0,05	1,00
CONGUARÁS	09	0,22	0,56	0,22	1,00
COMANAS	25	0,40	0,60	0,00	1,00
COGIVA	17	0,06	0,71	0,24	1,00
CODESEI	08	0,25	0,75	0,00	1,00
COIMP	32	0,16	0,84	0,00	1,00
CIM-AMAVI	28	0,61	0,11	0,29	1,00
CIF	03	1,00	0,00	0,00	1,00

Fonte: Elaboração da autora.

Após essas observações iniciais, destaca-se que diante da constatação da inexistência de um CONED que tenha apresentado homogeneidade em todas as variáveis, optou-se pela classificação dos consórcios em ordem crescente dos coeficientes de variação para cada uma das 15 variáveis, com a divisão dos mesmos em três grupos de quatro consórcios, como segue:

- a) Grupo 1, composto pelos CONED que apresentaram os menores coeficientes de variação;
- b) Grupo 2, composto pelos CONED que apresentaram coeficientes de variação intermediários;
- c) Grupo 3, composto pelos CONED que apresentaram coeficiente de variação mais elevados.

Essa classificação foi necessária, tendo em vista a predominância de heterogeneidade dos dados e, ainda, a diversidade de contextos nos quais os consórcios se estabelecem: cada consórcio apresenta uma combinação distinta em termos de grau de heterogeneidade e homogeneidade em cada um dos aspectos. Os quadros a seguir apresentam a classificação proposta, tomando como referência os aspectos adotados para a análise dos

fatores exógenos nas quatro categorias de variáveis (demográficas, econômicas, socioeconômicas e educacionais):

Quadro 11 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de *Pierson* das variáveis demográficas (%)

Classificação	Consórcio	População estimada 2016	Consórcio	Densidade demográfica 2016
Grupo 1	CIF	48,57	COGIVA	35,80
	CONGUARÁS	48,58	CONGUARÁS	35,89
	CODESEI	65,01	CIF	36,39
	COMANAS	69,63	COMANAS	49,41
Grupo 2	CIGABC	70,93	CIVAP	58,95
	COMEFC	72,82	CIGABC	78,82
	CONISUD	74,26	CODESEI	82,40
	COGIVA	77,81	CIM-AMAVI	102,08
Grupo 3	CODIVAR	103,12	COMEFC	118,58
	CIVAP	105,09	CODIVAR	119,92
	CIM-AMAVI	119,87	CONISUD	165,19
	COIMP	184,11	COIMP	388,75

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 12 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de *Pierson* das variáveis econômicas (%)

Classificação	Consórcio	PIB per capita 2014	Consórcio	Investimento em educação por aluno do ensino fund. 2014	Consórcio	% das receitas do FNDE em relação à receita total 2014
Grupo 1	CONGUARÁS	7,97	CONGUARÁS	10,00	CONGUARÁS	16,24
	COGIVA	11,97	CIVAP	17,08	CONISUD	19,59
	CIF	20,48	CODESEI	17,73	CIF	19,85
	CIM-AMAVI	27,49	COIMP	18,12	COMANAS	21,63
Grupo 2	COIMP	30,80	COMANAS	18,44	COMEFC	22,97
	CIVAP	32,08	COGIVA	20,19	CIVAP	24,62
	CONISUD	43,83	COMEFC	21,42	CIGABC	28,13
	COMANAS	50,61	CONISUD	25,72	COIMP	28,81
Grupo 3	COMEFC	52,33	CODIVAR	30,59	COGIVA	35,21
	CIGABC	68,14	CIGABC	31,49	CODIVAR	36,08
	CODESEI	76,86	CIM-AMAVI	32,65	CODESEI	38,53
	CODIVAR	212,47	CIF	33,26	CIM-AMAVI	46,01

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 13 – Classificação dos CONED por coeficiente de variação de *Pierson* das variáveis socioeconômicas (%)

Classificação	Consórcio	IDHM 2010	Consórcio	% de domicílios particulares com saneamento inadequado 2010	Consórcio	Incidência de pobreza 2010
Grupo 1	CIF	0,60	CIF	19,78	CIF	3,88
	CONISUD	3,02	CODESEI	37,89	CONGUARÁS	5,95
	COGIVA	3,24	CONGUARÁS	42,05	COMEFC	8,07
	CIVAP	3,98	COMEFC	46,89	COGIVA	8,43
Grupo 2	CIM-AMAVI	3,99	COGIVA	52,74	CONISUD	9,48
	CODIVAR	4,21	COIMP	54,72	COMANAS	9,66
	CIGABC	4,63	CODIVAR	60,36	CIM-AMAVI	18,19
	COMANAS	5,37	CIVAP	73,91	CODESEI	18,75
Grupo 3	CONGUARÁS	5,41	COMANAS	86,22	COIMP	20,75
	COMEFC	6,22	CIM-AMAVI	88,07	CIVAP	20,88
	CODESEI	7,74	CIGABC	155,61	CODIVAR	25,12
	COIMP	7,99	CONISUD	158,95	CIGABC	40,46

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 14 – Coeficiente de variação de *Pierson* das variáveis educacionais dos CONED (%)

Classificação	CONED	IDEB séries iniciais 2013	CONED	IDHM Educação	CONED	Número de escolas públicas municipais (fundamental)	CONED	Matricula no ensino fundamental em escola pública	CONED	Alunos por escola	CONED	Docentes – escola pública municipal ens. fundamental	CONED	Alunos por docente
Grupo 1	CODIVAR	4,12	CONISUD	2,61	CONGUARÁS	41,37	CIF	44,03	CONGUARÁS	24,51	CONGUARÁS	35,43	CIF	10,82
	CODESEI	5,23	CIGABC	3,70	COMANAS	45,91	CONGUARÁS	47,23	CODESEI	26,35	CIF	37,62	CIVAP	12,46
	CONISUD	5,84	CIF	4,47	COGIVA	50,11	CODESEI	51,53	COMANAS	31,23	COGIVA	45,58	COMANAS	13,78
	CIM-AMAVI	8,49	COGIVA	6,31	CODESEI	56,05	COGIVA	57,39	COGIVA	32,31	CODESEI	54,60	CONISUD	14,15
Grupo 2	CIF	8,69	CIVAP	6,54	CIM-AMAVI	56,89	COMANAS	57,69	CIGABC	32,84	COMANAS	57,65	CONGUARÁS	16,06
	CONGUARÁS	9,94	CODIVAR	6,72	CIF	58,23	COMEFC	69,36	COMEFC	47,67	COMEFC	62,20	CODESEI	16,83
	COMEFC	10,96	CIM-AMAVI	7,36	COMEFC	61,54	CONISUD	82,13	CIF	48,03	CONISUD	74,64	COGIVA	18,80
	CIGABC	12,41	COMANAS	9,19	CODIVAR	65,57	CIM-AMAVI	90,73	CIVAP	54,81	COIMP	75,61	CODIVAR	21,02
Grupo 3	COIMP	12,51	CONGUARÁS	9,62	COIMP	66,55	CIGABC	91,21	CIM-AMAVI	66,65	CIM-AMAVI	84,76	COMEFC	21,60
	COMANAS	13,04	COMEFC	10,44	CIGABC	68,43	CIVAP	94,39	COIMP	67,93	CIVAP	85,00	CIGABC	21,90
	COGIVA	18,86	CODESEI	14,86	CONISUD	74,77	COIMP	95,87	CONISUD	68,42	CIGABC	85,94	COIMP	22,30
	CIVAP	18,97	COIMP	17,32	CIVAP	113,03	CODIVAR	136,51	CODIVAR	69,64	CODIVAR	119,40	CIM-AMAVI	25,15

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dessa classificação, foram identificados os CONED que apresentaram a maior frequência de observações dentro de cada grupo, na tentativa de verificar os acordos que revelam menor heterogeneidade, média heterogeneidade e maior heterogeneidade, segundo o percentual obtido nos coeficientes de variação. O resultado dessa identificação é expresso no Quadro 15:

Quadro 15 – Classificação dos CONED por grupos de heterogeneidade

Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3	
Consórcio	Total de observações	Consórcio	Total de observações	Consórcio	Total de observações
COIMP	1	CONGUARÁS	2	CIF	1
CODIVAR	1	CODESEI	3	COGIVA	2
CIGABC	1	CIF	3	CONGUARÁS	2
CIM-AMAVI	2	COGIVA	4	COMANAS	2
COMEFC	2	COIMP	4	CONISUD	4
CIVAP	3	CODIVAR	5	CODESEI	4
CONISUD	5	CIGABC	6	COMEFC	5
COMANAS	6	CIVAP	6	CIVAP	6
CODESEI	8	CONISUD	6	CIM-AMAVI	7
COGIVA	9	CIM-AMAVI	6	CIGABC	8
CIF	11	COMANAS	7	CODIVAR	9
CONGUARÁS	11	COMEFC	8	COIMP	10

Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida, foram observados os aspectos geográficos do território que compreende os municípios que integram os CONED, no sentido de verificar: a) se os mesmos são constituídos por municípios limítrofes; b) a distância aproximada⁵⁵ entre os municípios participantes; c) a existência (ou não) de municípios-polo ou cidades centrais entre os municípios integrantes.

Quadro 16 – Aspectos geográficos dos territórios envolvendo CONED

CONED	Municípios limítrofes	Distância aproximada entre os municípios localizados nas extremidades do território	Existência de município-polo ou cidade central
CONISUD	Sim	30 km entre São Lourenço da Serra e Taboão da Serra	Integrantes RMSP
CODIVAR	Sim	364 km entre Itapirapuã Paulista e Itanhaém	Integrantes da RM de São Paulo, RM Baixada Santista
CIVAP	Sim	175 km entre Iaras e Riversul e 171 km entre Angatuba e Iaras	Sim; Avaré
CIGABC	Sim	40 km entre Diadema e Rio Grande da Serra	Integrantes da RM de São Paulo

⁵⁵ Utilizou-se como ferramenta de medição da distância o recurso “trajeto” do *Google Maps*. Portanto, trata-se de uma distância aproximada e que não considera o provável aumento do tempo de deslocamento em função da necessidade de transporte adicional, como balsas, *ferry boat* e outros.

COMEFC	Sim	649 km entre São Pedro da Água Branca e Bacabeira	Sim; Açailândia
CONGUARÁS	Sim	142 km entre Apicum-Açu e Guimarães	Não
COMANAS	Sim. Território limítrofe à área que compreende o COGIVA	140 km entre Vertente do Lério e Goiana	Não
COGIVA	Sim. Território limítrofe à área que compreende o COMANAS	126 km entre Natuba e Cruz do Espírito Santo	Não identificado
CODESEI	Sim	631 km entre Oeiras do Pará e Barcarena, e 202 km entre Baião e Barcarena	Sim; Barcarena e Abaetetuba
COIMP	Sim	313 km + balsa entre Muaná e Nova Esperança do Piriá e 1884 km entre Jacareacanga e Augusto Correa	Sim; Ananindeua, integrante da RM de Belém
CIM-AMAVI	Sim	190 km entre Santa Teresinha e Chapadão do Lajeado	Sim; Rio do Sul, bem ao centro dos municípios
CIF	Sim	12 km entre Barracão e Bom Jesus do Sul	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do Quadro 16 é possível observar que os CONED apresentam como característica comum o fato de que todas as experiências integram exclusivamente municípios vizinhos, ou seja, que compartilham fronteiras jurisdicionais, embora, em função do número de participantes e, ainda, da densidade territorial, a distância entre as fronteiras municipais variem, o que foi possível observar a partir da verificação da distância entre as extremidades dos territórios que compreendem os CONED: enquanto há consórcios no qual o trajeto mais longo entre dois municípios participantes é de 12 quilômetros, como é caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), ou ainda, 30 quilômetros, no caso do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD), em um dos consórcios identificados, o trajeto alcança 649 quilômetros. Neste ponto, é importante ressaltar a perspectiva de Feiock (2013), na qual destaca que os acordos seriam mais facilitados pelo desejo dos subúrbios em proteger o seu próprio bem-estar financeiro, já que em geral, o bem-estar dos subúrbios está ligado ao bem-estar das cidades centrais. Uma provável explicação inicial para a participação de municípios geograficamente distantes é a integração de municípios-polo ou uma cidade central, situação constatada nos Consórcio Integrado de Municípios Paraenses (COIMP), Consórcio dos municípios da estrada de ferro dos Carajás no Maranhão (COMEFC) e no Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal (CODESEI).

Essa análise geográfica, combinada à classificação por grau de heterogeneidade, permitiu que fossem identificados CONED que apresentaram algumas características, a fim de definir as

experiências analisadas em profundidade no capítulo 6 ⁵⁶, sendo eles: a) um consórcio pertencente ao grupo 1, ou seja, com menor grau de heterogeneidade, tendo em vista a maior frequência de variáveis com menor coeficiente de variação; b) um consórcio com heterogeneidade intermediária, ou seja, apresentou maior frequência de observações no Grupo 2; e c) um consórcio com maior grau de heterogeneidade, isto é, que apresentou maior frequência de variáveis com maior coeficiente de variação no Grupo 3, sendo estes localizados em três unidades federativas distintas, bem como consórcios que apresentam no âmbito do território, características distintas no que se refere à posição geográfica entre os municípios e a dinâmica econômica regional, tomando como referência a existência (ou não) de cidade-polo ou central. A adoção dos critérios acima permitiu a seleção dos acordos a seguir:

Quadro 17 – CONED selecionados para estudo com profundidade

CONED	Estado/ Região	Classificação por grau de heterogeneidade	Posição geográfica dos municípios	Proximidade entre os municípios integrantes (distância entre as extremidades do território)	Existência de cidade-polo ou central
CONGUARÁS	Maranhão Região Nordeste	Grupo 1	Limítrofes	142 km de distância terrestre entre os municípios localizados nas extremidades do território (Apicum-Açu) e Guimarães)	Não
CIM-AMAVI	Santa Catarina Região Sul	Grupo 2	Limítrofes	190 km de distância terrestre entre os municípios localizados nas extremidades do território (Santa Teresinha e Chapadão do Lajeado)	Sim; Rio do Sul, que fica bem ao centro dos demais integrantes, sendo considerado polo regional econômico

⁵⁶ Em período que antecedeu à definição desses critérios, foi realizada pesquisa de campo no ano de 2015 envolvendo o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). Além de visita à sede da entidade, em Rio do Sul, SC, foram realizadas visitas às prefeituras municipais, a uma escola estadual, ao Instituto Federal do Paraná, para a realização de entrevistas com gestores da educação e prefeitos, no sentido de obter dados relacionados às ações educacionais empreendidas pelo consórcio. Apesar dos dados coletados, a adoção do referencial teórico advindo de Richard Feiock (2013) implicou em critérios de seleção que dialogassem com os pressupostos do autor, critérios estes, que levaram à seleção de outras experiências que não o CIF. Em se tratando de um projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo 2014/03864-9), a conduta adotada foi devidamente comunicada à agência de fomento.

CODIVAR	São Paulo Região Sudeste	Grupo 3	Limítrofes	364 km de distância terrestre entre os municípios localizados nas extremidades do território (entre Itapirapuã Paulista e Itanhaém)	Sim; alguns municípios integrantes da Região Metropolitana da Baixada Santista

Fonte: Elaborado pela autora.

5.2 Análise dos fatores exógenos ADE

Tendo em vista que os ADE referem-se a um tipo de ACED com tempo pré-determinado de duração, com características semelhantes quanto ao modo de funcionamento, termos envolvidos no acordo, no qual uma entidade não governamental – e não exclusivamente os governos – atua como mobilizadora e executora das ações relacionadas ao acordo, essa modalidade de cooperação será objeto de análise tomando como referência o conjunto de acordos estabelecidos sob esse formato e, por esse motivo, não foi realizado o estudo com profundidade acerca da formação e funcionamento de um ADE específico em alguma localidade. Além disso, em se tratando de iniciativas majoritariamente empreendidas por um conjunto restrito de organizações não governamentais de origem empresarial nos anos de 2009 e 2010 e já com suas atividades encerradas, foram consideradas as limitações de um estudo de profundidade em campo destes arranjos de maneira isolada, tendo em vista eventuais dificuldades para a identificação e contato com os atores envolvidos no contexto local. Apesar disso, o mesmo esforço empreendido para compreender o contexto no qual os CONED se estabeleceram – tomando como referência os fatores exógenos propostos por Feiock (2013) – também foi empreendido ao estudo dos ADE.

Desse modo, seguindo os mesmos argumentos explicativos propostos por Feiock (2013) e os procedimentos estatísticos aplicados aos CONED, foram analisados em conjunto os dados obtidos dos 224 municípios que integram os ADE e, conforme demonstra o Quadro 18, foram calculados os coeficientes de variação (CV) dos ADE para os seguintes aspectos:

Quadro 18 – Coeficiente de variação de *Pierson* dos fatores exógenos ADE (%)

ADE	Demográficos		Econômicos			Socioeconômicos			Educacionais						
	População estimada 2016	Densidade demográfica	Renda <i>per capita</i> 2014	Investimento em educação por aluno do ensino fundamental 2014	% das receitas do FNDE em relação à receita total 2014	IDHM 2010	% domicílios particulares com saneamento inadequado	% incidência de pobreza	IDEB séries iniciais 2013	IDHM Educação 2010	Número de escolas públicas municipais 2015 (fundamental)	Matrícula no ensino fundamental em escola pública 2015	Alunos por escola 2015	Docentes - escola pública municipal ensino fundamental 2015	Alunos por docente 2015
ADE CARAJÁS	75,64	112,08	53,83	21,79	24,21	6,00	47,26	8,03	10,63	9,51	62,38	71,82	46,16	65,48	21,18
ADE PARÁ SUDESTE	111,27	60,99	90,36	44,52	54,64	7,67	64,28	19,43	8,62	12,73	115,78	105,32	68,25	95,81	15,07
ADE PARÁ NORDESTE	45,74	105,77	62,44	9,55	41,77	9,86	48,27	16,26	21,26	19,69	57,41	44,05	49,72	45,97	21,32
ADE RIO TOCANTINS	96,54	93,93	20,76	34,45	122,76	4,87	38,16	21,11	8,98	10,40	125,16	116,65	34,90	128,79	11,20
ADE NORTE DO PARANÁ	99,88	56,85	31,94	23,52	39,22	4,40	53,26	6,74	13,72	9,06	83,03	83,37	33,32	73,42	15,64
ADE SERGIPE	38,66	64,83	70,26	25,50	49,82	1,97	62,14	10,38	4,35	4,35	53,22	38,27	28,43	40,58	7,52
ADE RIO DOCE	150,45	79,17	34,10	22,77	45,86	6,15	73,37	27,29	6,95	11,51	104,82	120,68	46,87	121,62	12,47
ADE VALE DO JEQUITINHONHA	94,19	52,86	93,53	81,14	42,75	6,80	48,23	13,95	9,51	14,21	92,17	77,87	77,51	74,55	56,62
ADE RECÔNCAVO	57,03	70,57	113,88	41,01	31,65	6,17	61,33	21,94	12,41	11,07	30,32	38,76	26,92	30,68	17,36
ADE CHAPADA	43,18	48,01	20,29	12,64	16,11	3,66	37,52	16,10	11,99	7,29	43,66	43,19	27,79	36,62	14,94
ADE AGRESTE	96,73	68,79	27,71	9,58	20,17	6,20	41,15	11,87	17,65	10,78	52,31	72,22	38,46	62,65	10,97
ADE NOROESTE SP	182,26	118,18	55,45	55,16	43,57	2,87	62,71	30,95	9,36	5,76	121,77	165,20	61,66	153,08	35,26
ADE LESTE SC	239,08	229,34	41,16	36,18	41,76	4,74	130,13	25,56	10,57	9,63	119,45	193,14	53,94	178,16	29,97

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base na classificação dos CV, foi possível identificar as variáveis que apresentaram baixa dispersão, diga-se, homogeneidade, média dispersão ou média heterogeneidade, e elevada dispersão ou heterogeneidade, as mesmas que foram caracterizadas nas cores amarelo, verde e vermelho. Verificou-se que os municípios que integram os ADE, quando analisados em conjunto, apresentam heterogeneidade em 75% das variáveis, sendo 15% consideradas variáveis com média heterogeneidade e 60%, com elevada heterogeneidade, enquanto 25% das variáveis apresentaram baixa dispersão, ou nos termos aqui adotados, homogeneidade.

Similarmente aos resultados obtidos na análise dos CONED, também não se constatou a existência de um conjunto de municípios na forma de ADE em que todas as variáveis apresentassem homogeneidade, média heterogeneidade ou elevada heterogeneidade. Algumas variáveis, por sua vez, seguiram o mesmo padrão de dispersão em todos os ADE: número de habitantes, densidade demográfica, IDHM 2010, percentual da população em domicílios particulares com esgotamento sanitário inadequado, número de escolas públicas municipais do ensino fundamental, número de matrículas e docentes. Salvo o IDHM 2010, em que foi constatada homogeneidade em todos os ADE, as demais variáveis apresentaram elevada heterogeneidade, sendo o ADE Sergipe considerado o mais homogêneo, já que apresentou o menor CV (1,97), e o ADE Pará Nordeste, o menos homogêneo, com 9,87% de coeficiente de variação.

É importante aprofundar aqui a análise a respeito do IDEB no contexto dos ADE. Embora o estudo não tenha indicado homogeneidade em todos os ADE, mas em onze dos 13, trata-se de um indicativo de que em cada conjunto de municípios que integram um ADE, os resultados obtidos no indicador se assemelham. Embora esse resultado seja uma expressão importante do contexto educacional no qual os ADE se inserem, revela apenas superficialmente se os municípios são também homogêneos em relação ao cumprimento das metas intermediárias adotadas como referência pelo INEP. Desse modo, observou-se esse aspecto e, conforme demonstra a Tabela 22, não se constatou nenhum ADE em que todos os municípios integrantes obtivessem o mesmo resultado, fosse ele o cumprimento ou não da meta projetada, embora pode-se salientar que quatro ADE mostraram-se mais homogêneos nesse aspecto (ADE Carajás, ADE Pará Sudeste, ADE Rio Doce e ADE Chapada Diamantina). Contudo, não é possível afirmar que a formação dos acordos está intrinsecamente relacionada a um contexto de homogeneidade nos resultados alcançados em relação às metas projetadas do IDEB.

Tabela 22 - % de alcance das metas do IDEB 2013 nos municípios participantes de ADE

ADE	Atingiram		Não atingiram		Sem informação		Total de municípios	
ADE Carajás	02	0,10	17	0,85	01	0,05	20	
ADE Pará Sudeste	06	0,86	01	0,14	-	0,00	07	
ADE Pará Nordeste	04	0,44	04	0,44	01	0,11	09	
ADE Rio Tocantins	06	0,50	03	0,25	03	0,25	12	
ADE Norte do Paraná	13	0,65	07	0,35	-	0,00	20	
ADE Sergipe	03	0,60	02	0,40	-	0,00	05	
ADE Rio Doce	09	0,90	01	0,10	-	0,00	10	
ADE Vale do Jequitinhonha	11	0,46	02	0,08	11	0,46	24	
ADE Recôncavo Baiano	05	0,42	06	0,50	01	0,08	12	
ADE Chapada Diamantina	13	0,87	02	0,13	-	0,00	15	
ADE Agreste	14	0,64	08	0,36	-	0,00	22	
ADE Noroeste	22	0,48	14	0,30	-	0,00	46	
ADE Santa Catarina	14	0,64	06	0,27	02	0,09	22	
Total de municípios	122	0,54	67	0,30	19	0,08	224	

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe mencionar, ainda, assim como foi destacado na análise dos CV dos CONED, que não se pode classificar algum entre os ADE identificados como homogêneo ou heterogêneo, ou ainda que algum deles seja mais homogêneo ou mais heterogêneo, se observadas apenas as variáveis em conjunto: a composição de variáveis homogêneas e heterogêneas variou em todos os conjuntos de municípios. Ou seja, cada ADE apresenta-se homogêneo em determinados aspectos, sendo que, em outros, apresenta-se heterogêneo. Apesar disso, como demonstrado aqui, todos os ADE revelam elevada heterogeneidade no que se refere às variáveis *número de habitantes, densidade demográfica, percentual da população em domicílios particulares com esgotamento sanitário inadequado, % das receitas do FNDE em relação à receita total 2014, número de escolas públicas municipais do ensino fundamental, número de matrículas e docentes*, enquanto no que se refere ao IDHM 2010, os ADE apresentaram-se homogêneos.

Quanto aos aspectos geográfico-territoriais dos ADE, observou-se o território que compreende os municípios que integram os ADE, no sentido de verificar se abrangem municípios limítrofes, assim como a distância entre estes, e ainda, a existência (ou não) de municípios-polo ou cidades centrais entre os integrantes (Quadro 19).

Quadro 19 – Aspectos geográficos dos territórios envolvendo ADE

ADE	Municípios limítrofes	Distância entre os municípios localizados nas extremidades do território	Existência de cidade-polo ou cidade central
Carajás (Estrada de Ferro)	Sim	649 km entre São Pedro da Água Branca e Bacabeira	Sim; Açailândia, polo agroindustrial “Cidade do ferro” e sede da Região de Planejamento dos Carajás, que compreende 32 municípios
Pará Sudeste	Sim	455 km entre Ourilândia do Norte e Bom Jesus do Tocantins	Sim; Marabá, sede da região metropolitana de Marabá e principal centro socioeconômico do sudoeste paraense
Pará Nordeste	Sim	460 km entre Abaetetuba e Dom Eliseu	Sim; Abaetetuba, cidade-polo da região do Baixo Tocantins e Barcarena, polo econômico do estado do Pará
Rio Tocantins	Sim	283 km entre Tupiratins e Estreito	Sim; Aguiarnópolis e Estreito são fronteira entre os estados, conformam um território conturbado. Aguiarnópolis e Estreito são pontos de travessia (Rodovia Belém-Brasília (BR-226), Transamazônica (BR-230) e Ferrovia Norte-Sul sobre o Rio Tocantins
Norte do Paraná	Sim	156 km entre Sertaneja e Curiúva e 177 km entre Curiúva e Itambaracá	Não; a região está a 70 km de Londrina, embora Cornélio Procópio se destaque como polo educacional
Sergipe	Sim	71 km entre Capela e Barra dos Coqueiros	Não
Rio Doce	Sim	279 km entre Governador Valadares e Ibirapu	Sim; Governador Valadares e Vitória (ES), esta última, que não integra o ADE, mas está nas proximidades dos municípios que o integram
Vale do Jequitinhonha	Sim	308 km entre Alvorada de Minas e Leme do Prado e 277 km entre Alvorada de Minas e Angelândia	Não
Recôncavo Baiano	Sim	228 km entre Camaçari e Amargosa	Sim; Santo Antônio de Jesus, município considerado a capital do Recôncavo Baiano por sua importância como centro comercial, industrial e de serviços de toda a região
Chapada Diamantina	Sim	363 km entre Marciolônio de Souza e Pindobaçu e 579 km entre Pindobaçu e Boquira	Sim; Seabra, considerada capital da Chapada Diamantina
Agreste Meridional de Pernambuco	Sim	178 km entre Itaíba e Jurema	Sim; Garanhuns
Noroeste de São Paulo	Sim	256 km entre Rubineia e Olímpia e 132 km entre Turiúba e Riolândia	Sim; Votuporanga (polo moveleiro)
Leste de Santa Catarina	Sim	244 km entre Governador Celso Ramos e Wagner	Sim; Florianópolis (capital)

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do Quadro 19, é possível observar que assim como os CONED, os ADE também apresentam como característica comum o fato de que todas as experiências integram, exclusivamente, municípios limítrofes. Contudo, constata-se que a distância aproximada entre

os municípios que os integram é mais elevada: apenas em um ADE a distância aproximada entre as extremidades do território é inferior a 100 quilômetros, sendo que esse ADE compreende cinco municípios. Nos demais, há variação na distância, sendo a máxima 649 quilômetros, realidade do ADE Carajás, cujos municípios integrantes, embora vizinhos, estão dispersos pela própria condição geográfica da região, que detém elevada extensão territorial composta por áreas de preservação e parques nacionais. Em relação à existência de cidades-polo ou centrais envolvendo os acordos no formato de ADE, observou-se que apenas em dois ADE não foi possível verificar esse aspecto. Salienta-se, contudo, que, embora tenha sido constatada essa característica na maioria dos ADE, o grau de centralidade e potencial econômico dos municípios-polo identificados difere-se em relação aos CONED: trata-se de municípios com menor porte populacional e que, em sua maioria, não integram regiões metropolitanas.

5.3 Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo analisar o contexto no qual os ACED na forma de CONED e ADE se constituem. Especificamente, tratou-se de analisar as características das comunidades que integram essas iniciativas, bem como os aspectos geográfico-espaciais do território que compreende esses acordos, tomando como referência o pressuposto teórico de Feiock (2013) acerca do quadro de Ação Coletiva Institucional, que em linhas gerais, sugere que uma combinação de fatores exógenos e endógenos influencia a percepção dos agentes em relação aos benefícios e aos custos de transação associados à decisão de cooperar, sendo os *fatores exógenos*, as condições das comunidades em termos econômicos, sociais, demográficos e geográficos.

Retomando, para o autor, a existência de homogeneidade entre as localidades envolvidas nos acordos de cooperação e a existência de uma localização geográfica favorável, diga-se, municípios vizinhos – seriam indicadores que aumentariam a probabilidade da concretização dos acordos se estabelecerem e se manterem em funcionamento. Diante disso, com base nas experiências de consorciamento e ADE identificadas, este capítulo dedicou-se ao cumprimento da primeira etapa de aplicação do pressuposto teórico de Feiock (2013), já que examinou um conjunto de fatores exógenos às experiências de cooperação identificadas, com o sentido de verificar se os aspectos analisados respondem – ou não – ao argumento defendido pelo autor.

Os aspectos analisados aqui, estando vinculados aos fatores atribuídos por Feiock (2013) como sendo aqueles capazes de aumentar a probabilidade do estabelecimento dos acordos de cooperação, alinhados, ainda, à realidade municipal e estadual, bem como ao contexto educacional, permitiram verificar se os CONED e ADE podem ser considerados acordos de cooperação que se constituíram em contextos de homogeneidade, no que se refere às características das comunidades nas quais esses acordos se estabeleceram.

Complementarmente à análise anterior, observaram-se a localização geográfica, bem como o perfil dos municípios que integram as experiências, no sentido de identificar a existência (ou não) de um município-polo entre os participantes e, ainda, verificar se os acordos de cooperação se estabelecem majoritariamente entre municípios limítrofes. Como já mencionado, para Feiock (2013), vizinhos têm, em geral, incentivos para cooperar, uma vez que, em função da possibilidade de redução dos custos técnicos em serviços que demandam o compartilhamento e a interdependência, reduzem o oportunismo. Especificamente, quando além de vizinhos, as condições envolvem outras comunidades, o autor vislumbra que as comunidades mais distantes tendem a querer proteger-se, contribuindo com as cidades centrais. Nesse sentido, compreender a conformação geográfica – e demográfica, nos casos em que se constatou a existência de municípios-polo – permitiu que, ainda que parcialmente, os acordos analisados neste estudo respondessem a esses pressupostos, confirmando ou não o argumento de que a proximidade geográfica aumenta a probabilidade no estabelecimento de acordos de cooperação.

No que se refere à condição de homogeneidade, recorreu-se a uma medida de variabilidade da Estatística Descritiva denominada coeficiente de variação de *Pierson* (CV), a mesma que permitiu a verificação do grau de dispersão dos dados obtidos em cada um dos aspectos em relação ao valor central (média).

Tendo em vista as peculiaridades de cada modalidade de ACED e, ainda, a necessária aplicação de critérios para a seleção de experiências de CONED que serviram de casos analíticos no capítulo seguinte, os processos de apresentação e de interpretação dos dados realizaram-se de forma separada, o que permitiu a interpretação de que os CONED e ADE não podem ser considerados acordos de cooperação constituídos em um contexto de homogeneidade ou heterogeneidade, se os aspectos analisados forem observados em conjunto.

Essa constatação deve-se ao fato de que as duas modalidades de acordos de cooperação revelaram uma composição de municípios que, em alguns aspectos, pode ser considerada homogênea, enquanto em outros, de elevada heterogeneidade.

Apesar dessa ponderação, foi possível constatar que segundo o coeficiente de variação de *Pierson*, as variáveis observadas – incluindo CONED e ADE – são predominantemente heterogêneas (0,76), sendo que mais da metade (0,58) foi classificada como de elevada heterogeneidade, conforme apresenta a Tabela 23:

Tabela 23 - % e classificação de heterogeneidade das variáveis observadas dos ACED

Classificação do coeficiente de variação de <i>Pierson</i>	CONED		ADE		Total	
	% de variáveis	(%) acumulada	% de variáveis	(%) acumulada	% de variáveis	(%) acumulada
Homogeneidade	0,26	0,26	0,25	0,25	0,58	0,58
Média heterogeneidade	0,20	0,46	0,15	0,40	0,17	0,75
Elevada heterogeneidade	0,54	1,00	0,60	1,00	0,25	1,00

Fonte: Elaborada pela autora.

Algumas variáveis apresentaram elevada heterogeneidade em todos os acordos (ADE e CONED), sendo elas, número de habitantes, densidade demográfica, número de escolas públicas, número de matrículas e docentes por escola. Essa constatação sugere que os municípios que compõem cada acordo – seja na forma de ADE ou CONED – apresentam características muito diferentes quanto a esses aspectos, embora, como mencionado ao longo deste capítulo, as diferenças entre os municípios dos acordos em termos de número de habitantes impliquem na reprodução do mesmo nível de heterogeneidade em relação ao tamanho da rede e equipamentos escolares.

A densidade demográfica, por sua vez, também se apresentou como uma variável de elevada heterogeneidade nos acordos, o que permite afirmar que em todos os arranjos observados, existem municípios dotados de singularidades associadas a aspectos como grau de urbanização, condições geográficas e questões econômicas.

Quanto às variáveis nas quais os acordos de cooperação revelaram-se homogêneos, isto é, 25% estão vinculadas, principalmente, a indicadores socioeconômicos e educacionais. A observação dos indicadores dos acordos (com base nos municípios) – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010 (IDHM), Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico, séries Iniciais das escolas públicas municipais 2013 (IDEB) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação 2010 (IDHM Educação) – levou à constatação de que, com exceção de três CONED e três ADE, os ACED apresentam em seu interior condições semelhantes no que se refere aos aspectos considerados nesses indicadores: desenvolvimento econômico, qualidade de vida, escolaridade da população adulta e de fluxo

escolar da população jovem e, ainda, a qualidade da educação oferecida pelos municípios, mensurada por intermédio da aprovação escolar obtida pelo Censo Escolar anual e pelas médias de desempenho nas avaliações da Prova Brasil, no caso dos municípios. Embora não seja unânime a homogeneidade dos acordos de cooperação quanto a esses indicadores, já que se constatou heterogeneidade em relação ao IDEB 2013 e IDHM Educação, mesmo aqueles que se revelaram heterogêneos, apresentaram grau médio de heterogeneidade.

Contudo, por se tratarem de indicadores nos quais a valoração a estes atribuída é menos elástica – variando entre 0 e 1 –, os resultados tendem a localizar-se nos pontos médios, implicando em maior possibilidade de homogeneidade dos dados, se adotado o coeficiente de variação, já que os resultados tendem a estar mais próximos da média. Apesar dessa possível limitação, a constatação da inexistência de discrepâncias é, inicialmente, um indicativo da semelhança dos municípios no interior dos acordos, quando se trata das variáveis consideradas nos indicadores.

Entretanto, no caso do IDEB 2013, por se tratar do principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil, observou-se, além do coeficiente de variação, o percentual de cumprimento das metas intermediárias estabelecidas pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (Inep) aos municípios, constatando-se que, embora os resultados do IDEB dos municípios em cada acordo sejam, em sua maioria, homogêneos, não se constatou qualquer ADE ou CONED em que todos os integrantes tenham alcançado ou não as metas projetadas para o período.

Diante dessa análise inicial, considera-se que, se na ótica de Feiock (2013), as semelhanças entre as comunidades são capazes de moldar as preferências dos atores em relação aos bens públicos e ajudam a determinar os ganhos potenciais e os custos de transação da cooperação, indicando, até este ponto do estudo, que os ACED poderiam ser resultantes das semelhanças dos municípios quanto aos aspectos socioeconômicos e educacionais, especificamente, aqueles contemplados nos indicadores nacionais adotados no país e que, no âmbito deste estudo, indicaram homogeneidade de resultados entre cada conjunto de municípios integrantes dos acordos, CONED e ADE.

Aliada a essa observação, a análise das características dos territórios que compreendem os acordos permitiu a identificação de uma característica comum a todos os arranjos – CONED e ADE –, sendo esta a condição de vizinhança entre os municípios participantes. Embora os acordos de cooperação variem quanto ao número de integrantes – sendo três o número mínimo, e 46 o máximo, ambas modalidades de ACED compreendem uma

conformação entre municípios que compartilham fronteiras jurisdicionais. Apesar desse compartilhamento, a extensão territorial, que pode ser influenciada por diversos fatores, como a conformação geográfica, variáveis ambientais (como a extensão de um rio), a pré-existência de um projeto anteriormente concebido no acordo (como a instalação de uma estrada de ferro), conformações regionais pré-existent (como agências, associações, regiões de planejamento), entre outros, implicam em diferenças no grau de proximidade entre os municípios nos acordos, o que afeta, por sua vez, o compartilhamento da vizinhança. Dependendo da geografia e do desenho da área que compreende o território envolvido, um município pode compartilhar suas fronteiras com mais de um município, o que, nos termos de Feiock (2013), aumenta a interdependência entre os mesmos e a possibilidade de “jogadas repetidas”, reduzindo os riscos de oportunismo e aumentando a probabilidade dos acordos se estabelecerem e se manterem.

Nesse aspecto, não é possível mencionar que os acordos apresentam um padrão em termos de proximidade geográfica. Foram identificados acordos em que a maior distância aproximada entre dois municípios que o integram é de 12 quilômetros, como é o caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), e acordos em que a distância máxima aproximada entre dois municípios integrantes é consideravelmente mais elevada, como é o caso do ADE Carajás, no qual a distância entre Ourilândia do Norte e Barcarena é de 649 quilômetros.

Evidentemente, distâncias elevadas entre municípios que integram acordos dessa natureza podem implicar em menor interação entre os funcionários públicos, representantes governamentais, políticos locais e atores da sociedade civil, contudo, não sendo o escopo deste estudo analisar possíveis vicissitudes nesse sentido, o que se pode afirmar diante dos resultados obtidos, é que a distância geográfica não se apresenta como uma condição favorável para os municípios se engajarem em tais acordos, enquanto a condição de vizinhança, tendo sido constatada em todos os acordos observados, pelo contrário, apresenta-se, ressalvados os limites da pesquisa, ser um critério importante e, inclusive, necessário para o estabelecimento de tais acordos.

Contudo, cabe consideração ao fato de que, mesmo tendo sido constatada a condição de vizinhança em todos os acordos, os municípios de um acordo não compartilham as mesmas fronteiras, com exceção do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) e do ADE Sergipe, os mesmos que integram três e cinco municípios, respectivamente. Essa evidência sugere que o compartilhamento de fronteiras pode, potencialmente, motivar agentes oriundos de municípios vizinhos a estabelecerem acordos, mas outros fatores também precisam estar

combinados a essa condição de vizinhança para que agentes de outros municípios – não fronteiriços – também percebam benefícios em participar do acordo.

Além disso, embora menos comum nas experiências, o pertencimento dos municípios ao mesmo estado também não se apresentou como uma condição comum a todos os acordos, e, portanto, a esta característica não pode ser atribuída nenhuma causalidade ou potencial de motivação para o estabelecimento de acordos dessa natureza em função, por exemplo, de particularidades da política estadual de educação ou de políticas de incentivo à cooperação, promovidas pelos governos estaduais, situações estas que impediriam ou implicariam em barreiras para a participação de municípios de estados diferentes em um mesmo acordo.

Diante das constatações ora apresentadas, é conveniente encerrar este capítulo ressaltando que Feiock (2013) atribui aos fatores exógenos o potencial de aumentarem ou reduzirem a probabilidade dos acordos se constituírem e se manterem ao longo do tempo, argumentando que quanto mais homogêneas são as jurisdições, maior é o potencial de serem identificados interesses e preferências por serviços comuns, e menor é a possibilidade de assimetrias de poder político e econômico que beneficiem uma das partes e criem problemas para negociar divisões justas de benefícios entre os participantes na negociação. Entretanto, aos fatores exógenos, combina-se outro conjunto de fatores que, na perspectiva de Feiock (2013), conforma normas de reciprocidade e laços de confiança entre os envolvidos, influenciando, igualmente, na probabilidade de constituição de acordos de cooperação, discussão esta, que será objeto de estudo no capítulo 6.

FATORES ENDÓGENOS DOS ACED: UNDIME CONGUARÁS, CIM-AMAVI, CODIVAR EDUCAÇÃO E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Combinado à percepção de que um conjunto de fatores exógenos relacionados às características das comunidades moldam as preferências dos agentes em relação aos bens públicos e, ainda, os ajudam a definir potenciais ganhos e os custos envolvidos no estabelecimento de um acordo de cooperação, Feiock (2013) também reconhece em fatores endógenos o potencial de influenciar no processo de estabelecimento e durabilidade de acordos, já que estes configuram, para o autor, normas de reciprocidade e laços de confiança entre os envolvidos.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo compreender os fatores endógenos a que o autor faz referência e, para tanto, contextualiza e descreve o funcionamento de ACED, tomando como referência os três consórcios selecionados a partir do grau de heterogeneidade e dos aspectos relacionados ao território correspondente aos municípios que integram tais acordos – UNDIME CONGUARÁS, Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (CIM-AMAVI) e Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal Vale do Ribeira (CODIVAR Educação) –, bem como o processo de estabelecimento dos ADE no país, que foram analisados em conjunto.

Desse modo, será possível identificar quais fatores influenciaram positivamente a inserção da educação como novo campo de atuação no âmbito dos consórcios (e no desenvolvimento de ações relacionadas ao setor), bem como aqueles que influenciaram positivamente no estabelecimento dos ADE junto aos municípios.

Adotando a expressão utilizada por Feiock (2013) para as proposições defendidas, a “explicação sistemática” dos ACED será conduzida neste capítulo por meio da identificação e compreensão dos aspectos relacionados aos fatores endógenos apresentados no Capítulo 1 desta tese, os mesmos que são elencados a seguir, no Quadro 20:

Quadro 20 - Fatores endógenos analisados a partir dos ACED

Fatores exógenos de influência	Aspecto analisado
Características da transação de bens	Serviço requerer investimentos específicos por ativos
	Dificuldade em medir e monitorar os resultados dos serviços
Instituições políticas	Legislação aplicável ao estabelecimento de acordos
	Mecanismos governamentais de gestão
	Sistemas baseados em representações distritais
	Ciclo eleitoral, duração do mandato ou permanência dos funcionários
	Heterogeneidade institucional na estrutura política dos governos locais
Estrutura das relações políticas	Construção de redes <i>weak tie</i> entre os governos locais
	Existência de forte densidade de redes <i>strong tie</i> entre os governos
	Histórico de relações recíprocas através do tempo e das arenas políticas entre os governos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Feiock (2007; 2013).

O uso de fontes primárias e secundárias foi essencial para a efetivação do estudo em profundidade das experiências selecionadas. A obtenção dos dados ocorreu por meio da realização de pesquisa de campo, que envolveu a visita a entidades e órgãos governamentais, entrevistas com gestores públicos, representantes governamentais e servidores da educação dos municípios vinculados aos CONED, gestores de organizações não governamentais, pesquisa documental, de registros jornalísticos ou institucionais na rede mundial de computadores, páginas eletrônicas das entidades envolvidas no estudo e, ainda, publicações acadêmicas que apresentam informações acerca das experiências.

6.1 CODIVAR Educação

6.1.1 Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira

O CODIVAR é um dos consórcios do estado de São Paulo que fazem parte da geração de associações de municípios que surgiram no final da década de 80, período em que não havia uma previsão legal para o funcionamento de consórcios públicos e, tampouco, era comum esse modelo de acordo cooperativo, mesmo que sob a forma de associações civis. O estabelecimento de um organismo regional envolvendo 25 municípios da região do Vale do Ribeira, no estado de São Paulo, teve como ponto de partida o início do mandato dos prefeitos no ano de 1989, que reconheceram, naquela época, a necessidade de serem discutidos os problemas comuns e identificar soluções para essa região, conhecida no período como “a mais pobre do Estado de São Paulo” (CODIVAR, 2016).

Nesse cenário, inspiradas na experiência do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paraíba, já estabelecido na década de 60 no interior do mesmo estado, as intenções iniciais eram

reunir os municípios da região que apresentavam baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) como forma de identificar os motivos que conduziam as localidades a essa realidade, já que, sendo o Vale do Ribeira considerado um dos mais ricos ecossistemas do planeta, apresentava-se como uma contradição o fato de revelar os piores indicadores sociais do estado de São Paulo. Desse modo, foram identificados os principais gargalos que a região apresentava e que implicavam negativamente na qualidade de vida da população e no seu desenvolvimento, sendo a saúde – especificamente, o atendimento regional – avaliada como deficitária. Uma série de ações foram desenvolvidas no setor por intermédio do consórcio: criação de um Escritório Regional de Saúde, gerenciamento do Complexo Ambulatorial Regional (CAR), Laboratório Regional, Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) e do Hospital Regional do Vale do Ribeira, além da assinatura de convênios com a Secretaria Estadual de Saúde.

Com as alterações promovidas pela Constituição de 1988, que implicou na extinção de órgãos governamentais que, até então, serviam como suporte à região em ações relacionadas à infraestrutura urbana e rural, apresentou-se aos prefeitos o desafio de lidar com uma nova realidade, inclusive, assumindo a elaboração de instrumentos de planejamento necessários à definição do macrozoneamento da região. Desse modo, o alargamento do âmbito de atuação da entidade, aliado ao elevado nível de atenção que o setor da saúde demandava dos prefeitos, levou ao desmembramento do CODIVAR em 2001 em duas estruturas institucionais e jurídicas independentes: uma, especificamente vinculada à saúde, atualmente com personalidade jurídica de consórcio público de direito público (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira – CONSAÚDE), e a outra, denominada CODIVAR, constituída naquele mesmo ano como consórcio intermunicipal na forma de associação civil sem fins lucrativos, com o objetivo de lidar com temas diversos de interesse regional⁵⁷.

A partir dessa nova estrutura, uma diversificada agenda foi incorporada à rotina de ações do consórcio, como pode ser verificado pelas iniciativas da organização no âmbito regional: na área ambiental, a obtenção de licenciamento para o uso de cascalheiras; na segurança pública, o estabelecimento de compromissos junto ao governo do estado para as áreas rurais; no âmbito do planejamento, a elaboração do planejamento estratégico da região; e ainda, em temas diversos como a defesa animal, o estabelecimento de agendas junto a especialistas e representantes do Grupo de Proteção aos Animais do Vale do Ribeira, além de extensa gama de reuniões junto a organizações não governamentais, órgãos estatais e representantes de

⁵⁷ O CODIVAR não se converteu em consórcio público. Segundo o secretário executivo, essa conversão implicaria no aumento de custos administrativos – principalmente, para a administração contábil –, com os quais a entidade não conseguiria arcar por intermédio do repasse dos municípios (ROSSINI, 2017).

ministérios, visando conquistar apoio à região ou como estratégia de fortalecimento institucional (CODIVAR, 2016).

É possível verificar que o CODIVAR tem se dedicado, especialmente, à consolidação de um espaço de formação e construção de conhecimento para os agentes que atuam nas administrações públicas da região, o que pode ser ilustrado pelo volume expressivo de cursos de capacitação oferecidos e seminários envolvendo temáticas como desenvolvimento integrado, marco regulatório do terceiro setor, chamamento do terceiro setor, coleta seletiva, *workshop* sobre agenda ambiental na administração pública, conselhos municipais de turismo e, ainda, programas específicos, como o realizado na Alemanha com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, a respeito de energias renováveis. Aliás, iniciativas como cursos, seminários, *workshops* e capacitação também envolveram a área da educação a partir do ano de 2013.

O território de abrangência do CODIVAR compreende, atualmente, 23 municípios e 220.914 habitantes. Esses municípios, localizados no extremo sul do estado de São Paulo, apresentam os seguintes indicadores:

Tabela 24 – Municípios integrantes do CODIVAR por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais

Municípios	Demográficas		Econômicas			Socioeconômicas			Educacionais							
	População estimada 2016	Densidade demográfica	PIB per capita 2014	Investimento em educação por aluno do ensino fund. 2014	% receitas transferências FNDE/ receita total 2014	IDHM 2010	% domicílios com saneamento inadequado 2010	Incidência de pobreza	IDEB séries finais (2013)	Cumprimento da meta IDEB 2013	IDHM Educação 2010	Total de escolas públicas municipais (fundamental)	Matrícula no ensino fund. (escola pública)	Alunos por escola	Docentes – escola pública municipal ens. fundamental	Alunos por docente
Apiaí	25.077	25,85	30.290,08	9.859,83	2,52	0,710	8,2	37,98	5,80	Não	0,647	13	1.074	83	74	15
Barra do Turvo	7.804	7,67	9.019,70	9.171,68	3,43	0,641	15,6	48,44	4,40	Não	0,532	06	652	109	42	16
Barra do Chapéu	5.619	12,93	14.173,43	-	-	0,660	20,9	36,37	6,70	Não	0,599	07	420	60	23	18
Cananeia	12.606	9,86	32.250,58	7.065,87	1,94	0,720	5,7	37,3	5,20	Sim	0,649	09	959	107	55	17
Cajati	28.916	62,43	36.781,41	8.936,83	-	0,694	2,8	37,89	5,30	Sim	0,611	13	2.033	156	93	22
Eldorado	15.388	8,85	12.387,79	8.392,26	4,50	0,691	15	42,53	5,30	Sim	0,615	19	1.225	64	84	15
Ilha Comprida	10.476	47,01	378.004,88	10.468,01	0,87	0,725	0,1	21,73	5,60	Não	0,666	04	1.493	373	86	17
Itariri	16.913	56,53	12.108,64	9.344,71	3,31	0,677	8,3	34,46	5,40	Não	0,577	06	831	139	48	17
Iguape	30.519	14,58	55.557,51	8.487,60	2,73	0,726	12,1	33,31	5,00	Não	0,653	20	1.986	99	107	19
Itanhaém	97.439	144,69	15.103,66	7.095,14	5,80	0,745	0,9	29,46	5,80	Sim	0,701	32	11.578	362	533	22
Itapirapuã Paulista	4.161	9,55	7.345,68	9.663,95	2,16	0,661	12,5	62,56	5,30	Sim	0,594	05	374	75	30	12
Itaoca	3.339	17,64	9.676,68	19.939,58	1,29	0,680	8,1	64,91	-	-	0,637	02	32	16	03	11
Iporanga	4.316	3,73	9.190,66	9.052,67	2,54	0,703	18,2	49,52	4,80	Não	0,668	11	454	41	37	12
Jacupiranga	17.876	24,44	19.138,46	7.047,62	3,51	0,717	9,0	28,53	5,90	Sim	0,644	09	1.213	135	72	17
Juquiá	19.274	23,68	15.576,86	6.585,46	3,25	0,700	14,1	41,83	5,20	Não	0,637	11	1.299	118	72	18
Miracatu	20.409	20,56	17.746,98	8.951,01	3,75	0,697	16,3	41,08	5,40	Não	0,655	13	1.652	127	104	16

Pariquera-Açu	19.465	51,34	20.572,73	7.428,20	3,38	0,736	14,1	30	5,60	Sim	0,678	08	1.230	154	67	18
Pedro de Toledo	11.053	15,22	11.101,17	8.390,68	4,32	0,696	5,7	41,68	4,90	Não	0,634	08	821	103	43	19
Peruíbe	65.907	184,4	21.954,71	6.677,26	2,65	0,749	0,5	30,87	5,50	Sim	0,675	19	5.168	272	260	20
Registro	56.356	75,11	26.221,99	7.839,43	3,52	0,754	3,5	32,46	5,70	Não	0,702	22	3.574	162	158	23
Ribeira	3.399	10,0	10.624,22	11.717,05	2,43	0,678	12,2	43,07	-	-	0,673	03	43	14	05	09
Sete Barras	13.098	12,24	18.027,10	7.362,49	4,47	0,673	5,2	36,38	5,00	Não	0,562	10	1.267	127	58	22
Tapiraí	8.010	10,61	17.871,85	7.026,14	4,68	0,681	10,4	40,63	5,20	Não	0,578	02	612	306	31	20

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
Elaboração própria.

6.1.2 Inserção da educação nas atividades do consórcio

O tema da educação foi introduzido na agenda do CODIVAR a partir de um diálogo estabelecido entre a entidade e a Oficina Municipal⁵⁸, momento em que foi apresentado o convite para adesão ao “Programa Melhoria da Educação no município” (PMEM), voltado à formação de gestores municipais na área da educação, desenvolvido pela Fundação Itaú Social em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com o apoio da UNDIME, e que conta, desde 2012, com a coordenação técnica da Oficina Municipal⁵⁹.

Iniciado em 1998, o PMEM sempre teve como horizonte de atuação o apoio à administração de políticas educacionais em municípios de micro e pequeno porte, onde o perfil dos gestores que assumem essas atividades se caracteriza pela falta de experiência na gestão pública educacional. Para tanto, o programa desenvolveu, desde as primeiras experiências, metodologias de trabalho envolvendo grupos de municípios, embora com estratégias individualmente distintas. Na primeira década de atuação (1998-2008), o trabalho envolvia a prospecção de regiões que se enquadravam no perfil do programa: municípios mais vulneráveis que apresentavam fragilidades nos resultados educacionais, mas que também revelassem gestores mais articulados ou grupos de municípios que já tivessem algum tipo de entendimento prévio entre si, de modo que facilitasse a entrada do programa na região, mas sem interface com os prefeitos. Nesse período, a articulação era informal e, na maioria das vezes, era o próprio programa que promovia o encontro dos gestores, adotando uma metodologia que envolvia a troca de conhecimentos entre os/as secretarias municipais. Em 2008, a premissa implantada foi pensar em “quais estratégias poderiam enraizar o programa nos municípios”, tendo em vista a constatação da facilidade de perder-se o aprendizado já promovido pelo PMEM em função da descontinuidade das políticas na gestão municipal. Diante disso, ao longo do período de 2008 a 2012, duas foram as principais transformações do programa em termos de metodologia: primeiro, trabalhar junto aos municípios no processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação, compreendendo o plano como uma ferramenta de planejamento de longo prazo que contribui, mesmo sob mudanças de governo, com a perenidade da política pública, e segundo, trabalhar de forma a promover a participação social, de modo que o controle social ampliasse

⁵⁸ Fundada em 2002, a Oficina Municipal está sediada no município de São Paulo e apresenta-se como uma [...] escola de Cidadania e Gestão Pública que realiza atividades de formação humana e capacitação técnica voltadas às pessoas que se dedicam à gestão de políticas públicas municipais (OFICINA MUNICIPAL, 2016).

⁵⁹ No intervalo que compreende os anos de 1998 a 2012, o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) atuou como o coordenador técnico do PMEM.

a possibilidade de perenidade da política. Esse entendimento levou à implementação de um projeto piloto no estado do Paraná⁶⁰ (DJRJRJAN, 2017).

A Fundação Itaú Social (FIS) e a Oficina Municipal (OM) já atuavam juntas por meio da oferta de cursos e programas, nos quais a FIS financiava as iniciativas, e a OM ofertava cursos. A FIS, que já almejava ampliar os resultados obtidos com o financiamento do programa e sinalizava o interesse em desenvolvê-lo em outros territórios, convidou a OM a assumir a coordenação do PMEM. Nesse sentido, a partir de 2012, foi promovida a “inovação metodológica” de atuarem a partir de consórcios já estabelecidos em uma região, aliando essa atuação às estratégias de construção dos PME e estímulo à participação social. Nesse sentido, foram realizados ajustes metodológicos e na sistemática de formação dos gestores, até então conduzida pelo PMEM, e a primeira experiência de implementação do programa sob coordenação da OM estabeleceu-se no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranaíba (AMVAPA)⁶¹, instituído no interior do estado de São Paulo e que compreende municípios fronteiriços aos pertencentes ao CODIVAR⁶².

A experiência piloto de implementação do PMEM no AMVAPA no ano de 2012 – AMVAPA Educa – levou à decisão de extensão da duração do programa por um ano e, ainda, à replicação do processo, em 2013, em um segundo consórcio no estado de São Paulo. Nesse contexto é que o CODIVAR foi previamente selecionado e convidado a participar do PMEM, tendo em vista que, segundo Brito e Carneiro (2013), compreendia municípios com “[...] carências importantes no campo social e educacional”.

Apesar disso, Wilber Rossini, secretário executivo do CODIVAR, observou que a seleção do consórcio para participar do PMEM esteve relacionada também ao envolvimento de duas profissionais da educação da região do Vale do Ribeira com o processo de implementação do programa no AMVAPA, que já tinham uma trajetória ligada à educação pública da região: Maria Célia Trentino Milan, professora e pedagoga com experiência como coordenadora técnica Municipal do Ensino Fundamental do município de Registro e secretária de Educação

⁶⁰ A iniciativa, denominada Paraná Centro, instalou-se em um território abrangendo 15 municípios previamente articulados via programa Territórios da Cidadania, do governo federal. Essa edição do PMEM iniciou a construção de uma metodologia para a elaboração de Planos Municipais de Educação com ênfase na participação social e, ainda, o desenvolvimento de atividades ligadas à gestão por processos.

⁶¹ Durante o processo de levantamento dos CONED, não foram identificados registros da experiência piloto do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranaíba (AMVAPA). Por esse motivo, esse consórcio não foi considerado nas análises e seleção das experiências.

⁶² A trajetória de aproximação de José Mário Brasiliense Carneiro junto à Fundação Konrad Adenauer, assim como o conhecimento acumulado no que se refere ao contexto alemão, influenciou as estratégias de atuação da Oficina Municipal, tanto por meio de cursos ou projetos, como no fortalecimento de experiências colaborativas no Brasil (CRUZ, 2014).

na região, que também exerceu a posição de primeira dama do município de Pariqueira-Açu por oito anos⁶³, e Alicia Freijó Rodriguez, professora e profissional da educação com experiência como diretora de escola pública estadual, delegada de Ensino da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e dirigente municipal do Departamento de Educação do município de Itanhaém. Segundo Rossini (2017), essa condição favoreceu a defesa da OM pelo CODIVAR junto à FIS, já que facilitaria o diálogo regional com os atores alvos do programa.

Além disso, Cruz (2014) registrou outro argumento apresentado por José Mário Brasiense Carneiro para a seleção prévia do CODIVAR para participar do programa:

[...] a figura do consórcio é muito importante porque todo o trabalho só pode ser viabilizado por meio dele. Significa dizer que, para participar do programa, o município, necessariamente, tem de fazer parte do consórcio e estar em dia com as obrigações relacionadas a ele, buscando, portanto, fortalecer a ação do conjunto, cooperada (CRUZ, 2014, p.183).

6.1.3 Parceria com entidades não governamentais

A decisão de iniciar um novo processo do PMEM levou a OM, por intermédio de Brasiense Carneiro, a consultar, no final de 2012, dois ex-prefeitos da região do Vale do Ribeira que haviam sido presidentes do CODIVAR e participado, no início dos anos 2000, do “Programa de Visitas e Informação”, promovido e subsidiado pela Fundação Konrad Adenauer, o que facilitou a aproximação: Orlando Milan (PDT) e Samuel Moreira (PSDB), na época deputado estadual cumprindo o segundo ano de mandato (2006-2014), mas que já havia sido ex-prefeito do município de Registro (1997 – 2004)⁶⁴. Com o objetivo de apresentar o programa a esses gestores e ouvir sua opinião a respeito, Carneiro e Brito (2013) registraram que os “prefeitos logo abraçaram a proposta”.

Após a posse dos prefeitos eleitos para o período 2013-2016, a OM buscou uma aproximação com o presidente do CODIVAR para o biênio 2013-2014, José Cândido Macedo Filho (PSDB), prefeito eleito para o primeiro mandato no município de Jacupiranga para o exercício 2013-2016. José Macedo assumiu por aclamação a condução do consórcio, substituindo, nessa função, Adriano Cesar Dias (PSDB), cujo mandato de prefeito de Cananeia sofreu impugnação, o que inviabilizou sua permanência no cargo de presidente do consórcio. Naquele ano, além do calendário de reuniões dos prefeitos, estavam em andamento um projeto direcionado ao planejamento estratégico regional e outro, voltado à gestão regional de resíduos

⁶³ Na condição de esposa de Orlando Milan (PDT), que esteve no posto de prefeito pelo PMDB por dois mandatos (1997-2004) e disputou as eleições ao cargo novamente em 2012, mas teve o registro da candidatura indeferido.

⁶⁴ Eleito deputado federal pelo estado de São Paulo para o mandato 2015-2018, foi nomeado Secretário da Casa Civil do governo do estado em abril de 2017.

sólidos, ambos interrompidos no segundo semestre do mesmo ano por uma série de problemas, entre eles, de inviabilidade orçamentária, além de uma agenda restrita a discussões envolvendo a apresentação de produtos e serviços por fornecedores nas Assembleias dos prefeitos.

Logo nos primeiros dias de mandato como presidente do CODIVAR e após três meses de exercício como prefeito do município, José Macedo recebeu em seu gabinete representantes da OM: José Mário Brasiense, acompanhado de duas assessoras, Célia Milani e Alicia Freijó. Nessa reunião, após a apresentação do programa, o diretor da OM manifestou o interesse de conversar com os prefeitos da região e compartilhou a tentativa de sua entidade de desenvolver um trabalho junto aos municípios da região há 16 anos, mas sem sucesso. Durante o encontro, o presidente do CODIVAR sugeriu uma mudança na forma de abordagem de apresentação do programa aos prefeitos, o que, segundo Macedo (2017), foi fundamental para a adesão dos municípios:

Aquilo me encantou. Mas quando o José Mário quis fazer o contato com os prefeitos, veio uma luz e eu sugeri algo diferente. Eu sugeri que fizéssemos primeiro o contato com os diretores de Educação dos municípios. E assim foi feito. As duas assessoras, através do superintendente do CODIVAR, fizeram esse contato, o que engrossou o caldo em dose homeopática (MACEDO, 2017).

De acordo com o ex-presidente, sua percepção naquele momento era de que, em função do perfil dos prefeitos dos municípios, que em sua grande maioria, haviam assumido o primeiro mandato, seria necessário o envolvimento de interlocutores principais mais técnicos – no caso, os diretores de Educação –, para que os prefeitos fossem convencidos da importância do programa:

Naturalmente, quando a pessoa assume o mandato, ela quer tomar o conhecimento de como está a casa. Cada prefeito gosta de deixar a sua cara na gestão, isso é fato. Primeiro, ele tem que assumir e identificar o que está acontecendo. Envolvendo os técnicos, passando no coração deles, eu tinha certeza de que cada um deles ia levar para os prefeitos. Quem envolveu os prefeitos foram os técnicos (MACEDO, 2017).

Para Macedo (2017), se o contato inicial tivesse sido feito diretamente com os municípios, dois resultados seriam prováveis: primeiro, poderia ocorrer a adesão dos municípios ao programa, mas o menor envolvimento dos diretores; e segundo, poderia implicar em menor rapidez para a adesão dos municípios ao programa. Diante desse provável risco e do reconhecimento de que a adesão dos municípios dependeria da autorização dos prefeitos, o envolvimento inicial dos técnicos de educação permitiu que a proposta fosse para a “base” e, em seguida, autorizada pelos prefeitos de uma forma mais envolvente.

Seguida a sugestão do ex-presidente, o contato com as diretoras de Educação ocorreu por intermédio do CODIVAR, que atuou como interlocutor entre a OM e os municípios,

além de atuar na busca de informações complementares a respeito do programa junto ao AMVAPA, no sentido de esclarecer como foi o processo de implementação naquela região. Nesse processo inicial, Luiz Antônio Zaghi estava na condição de secretário executivo do consórcio, sendo que em agosto de 2013, com o programa já em andamento, Wilber Rossini assumiu o cargo.

Os gestores de educação receberam uma convocatória do CODIVAR para uma reunião conjunta de sensibilização, na qual a OM apresentou parcialmente o programa. Além disso, os secretários puderam se conhecer, já que a maioria havia assumido a educação pela primeira vez naquele ano. Contudo, o posicionamento dos dirigentes a respeito do convite à parceria foi bastante diverso, inicialmente. As interpretações foram de que: a) embora a nomenclatura “Programa Melhoria” fosse convidativa, o diálogo inicial foi considerado superficial, gerando uma primeira percepção de que seria mais uma parceria – entre outras –, na qual seriam usadas a expertise e a força de trabalho dos departamentos de educação para beneficiar a OM na implantação do programa, o que geraria mais trabalho, e não o contrário (FORTES, 2017); e b) o programa seria oportuno para fornecer o conhecimento necessário para assumir a gestão da educação pela primeira vez, mesmo com a experiência na administração de uma escola da rede estadual (CUNHA, 2017).

Apesar disso, os secretários discutiram, ainda na reunião, a pertinência da proposta e, em consenso, apoiaram a adesão. Essa concordância foi possível, na visão da secretária de Educação de Registro, pela coincidência de estarem como dirigentes municipais educadoras que já se conheciam em função da atuação na rede estadual (CUNHA, 2017). Também contribuiu com esse consenso a defesa do CODIVAR sobre a importância do projeto, o que possibilitou que os componentes do grupo “comprassem a ideia” e entendessem que “não tinha como não o fazer” (FORTES, 2017), inclusive, pelo reconhecimento de que havia uma necessidade real de resolução de problemas pré-existentes nos municípios:

[...] municípios como Juquiá, Cajati, Ilha Comprida e Jacupiranga: nós precisávamos. Eu fui um município [sic] que agarrei com unhas e dentes, a começar pela estrutura. Em 2009, assumi com tudo sucateado – com problemas seríssimos na educação em todos os sentidos, a começar por um departamento de Educação em um prédio com doze degraus de cada lado, sem acessibilidade nenhuma a um cadeirante. Então, quando começaram a falar sobre os focos abordados: educação inclusiva, educação infantil [...] eu percebi que era tudo o que nós precisávamos (BRONDANI, 2017).

Contudo, embora essa reunião tenha sido a primeira oportunidade de contato coletivo da OM e do CODIVAR com os dirigentes de educação da região, um dos municípios

já havia firmado um contrato de consultoria técnica com uma das assessoras da OM, condição que viabilizou diálogos informais envolvendo a ideia de compartilhamento e diálogo regional.⁶⁵

Paralelamente, o presidente do CODIVAR atuou também na sensibilização dos prefeitos, defendendo a adesão ao programa, utilizando como justificativa o argumento de que “seria bom para os municípios, que seria um recurso que iria a custo zero para a região e que iria envolver a capacitação dos professores” (MACEDO, 2017), fato este, visto como fundamental para o convencimento dos prefeitos (ROSSINI, 2017). Embora prefeito eleito para o primeiro mandato, o presidente do CODIVAR, na condição de engenheiro de carreira da Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo (SABESP), já havia estabelecido contato com os prefeitos da região em decorrência de sua atuação como gerente do órgão responsável pela região do Vale do Ribeira: participava das reuniões do CODIVAR, representava a entidade no Comitê de Bacias Hidrográficas. Segundo Macedo (2017), essa condição facilitou o consenso em torno da indicação do seu nome pelos prefeitos para assumir a presidência do consórcio, assim como, “naturalmente”, fossem realizados o contato e a sensibilização dos prefeitos sem dificuldades.

De maneira geral, não houve a necessidade de convencimento dos prefeitos pelos dirigentes de educação. Contudo, ocorreram situações diversas no que se refere ao comportamento dos prefeitos em relação à proposta. Houve uma situação em que um prefeito, que já sinalizava no município o seu engajamento nas ações do CODIVAR, associou o convite a uma oportunidade de atrair a atenção para os resultados educacionais do seu município, sinalizando a vontade de ser reconhecido como um município com uma identidade voltada para a educação (FORTES, 2017), e outras, em que os prefeitos colocaram-se em posição consultiva na tomada de decisão a respeito da decisão, manifestando apoio à adesão, mas sem posicionar-se sobre questões técnicas a respeito: ou por respeito ao compromisso firmado com a secretária de Educação de preservar sua autonomia na condução da pasta (CUNHA, 2017), ou pela compreensão de que o conhecimento técnico estava nas mãos da dirigente de educação (BRONDANI, 2017):

Qualquer coisa, ele vinha discutir comigo. Para tudo, ele me ligava. Ele me ligou dizendo que havia participado de uma reunião e que soube que o município ia conseguir um curso, mas não sabia explicar se era para os professores ou para os gestores. Tecnicamente, ele tinha um pouco de

⁶⁵ Alicia Freijó foi contratada em 2010 pelo município de Cajati para elaborar o Plano de Carreira dos profissionais de educação. Segundo a dirigente do departamento de Educação, o trabalho efetuado, que envolveu, “de fato”, a realização de conferências e discussões com o magistério (porque segundo a mesma, era comum a elaboração de conferências apenas para cumprir os preceitos legais), garantiu ao município a condição de ter saído na frente. Por esse motivo, a ela foi sugerido divulgar aos dirigentes da região a experiência do município e, em diálogos informais, discutiam-se os potenciais de um trabalho similar ao de Cajati, mas em conjunto com os municípios (BRONDANI, 2017).

dificuldade de formatar as ideias. Mas meu prefeito acreditava muito na educação (BRONDANI, 2017).

Em algumas situações, o diálogo dos gestores com os prefeitos a respeito da parceria foi o que contribuiu para que um conjunto de dirigentes da educação – não as secretárias – obtivesse o respaldo destes últimos: primeiro, porque era uma convocação que tinha vindo do gabinete e estes, embora técnicos, tinham uma autonomia limitada; segundo, porque não tinham clareza sobre a viabilidade do programa, tendo em vista a recorrência de convites para parcerias com fundações e instituições privadas; terceiro, pela percepção de que “consórcio era algo político, então, não ia dar certo” e, por último, pelo fato de que, até aquele momento, não havia nenhuma experiência regional voltada à educação que fosse utilizada como referência.

Os gestores de educação dos municípios consideram que o interesse dos prefeitos se deu em torno de melhorar os índices educacionais, reduzindo, por exemplo, a taxa de analfabetismo, o que os motivou a aderirem à parceria, embora alguns deles não se envolvessem tecnicamente nos assuntos ligados à educação. Na época, já eram de conhecimento do presidente do CODIVAR as fragilidades de alguns municípios da região do Vale do Ribeira no aspecto educacional, embora o consórcio não tivesse nenhuma iniciativa em desenvolvimento na área da educação:

É uma coisa que eles viam que podia acontecer, mas que eles não sabiam como fazer. A legislação e organização educacional é bastante diferente da administração pública em si. Nem todos entendem, e não sabem como intervir. Meu prefeito era engenheiro. A parte de obras era fácil para ele, mas na parte de educação, ele não entendia nada. Então, foi com a visão de ter o respaldo de quem entende do assunto para poder coordenar. Isso ficou evidente quando a gente visitou outros consórcios. Eles questionavam: - Por que não pensamos nisso antes? Por que vocês focaram na educação e não em obras, que aparece (MARIANO, 2017)?

Ele acreditava muito na educação. Mas depois do programa, ele começou a se inteirar mais: ele saía do gabinete e ia no departamento perguntar da merenda, do transporte, do IDEB (BRONDANI, 2017).

Essa percepção de que o “respaldo de quem entende” influenciou muito o apoio dos prefeitos à assinatura do termo de adesão ao PMEM coincide com o argumento do ex-presidente, que reconheceu aspectos como credibilidade institucional, orçamento e conhecimento como fundamentais para a adesão dos prefeitos:

A Fundação Itaú Social garantiu a credibilidade com orçamento. Das prefeituras do Vale do Ribeira, a maioria não tem aporte financeiro para isso. Nós temos muitas prioridades: saúde, transporte coletivo, estradas rurais, a

questão social. A Fundação Itaú Social, com nome nacional, veio, e o aporte financeiro foi bancado por essa parceria (MACEDO, 2017).

Na primeira apresentação para os prefeitos, o José Mário foi sábio [...]. Ele tinha o conhecimento, que pesa muito, e ele tinha o aporte da Fundação Itaú Social e da Fundação Konrad Adenauer. Ele foi muito organizado. Apresentou já todo o cronograma de desembolso dos recursos, das atividades. Isso foi muito importante (MACEDO, 2017).

Por sua vez, Samuel Moreira, que exercia na época o mandato de deputado estadual em SP e também apoiava a iniciativa de adesão ao programa pelos municípios, participou do seminário e, na oportunidade, testemunhou sua relação prévia com José Mário e recomendou aos prefeitos a adesão ao PMEM. Aliás, segundo Macedo (2017), não houve objeção por parte dos prefeitos para aceitarem participar do programa em função da metodologia ou dos objetivos estabelecidos ou, ainda, pelo fato de envolver os gestores de educação. De igual maneira, com exceção de Itanhaém, que não aderiu ao PMEM, os demais prefeitos não declinaram da aceitação nem mesmo por divergências político-partidárias, e a explicação do ex-presidente para esse consenso foi a existência, na região do Vale do Ribeira, de unidade em termos de liderança política – representada, à época, pelo deputado Samuel Moreira.

Passados aproximadamente 30 dias da reunião com o presidente do CODIVAR, foi realizado um seminário de apresentação do programa na região do Vale do Ribeira, coordenado pela OM, com a presença dos prefeitos. Nesse encontro, os prefeitos já tinham um conhecimento prévio, ainda que superficial, a respeito de quem era a Oficina Municipal e do programa, a partir do diálogo entre os secretários de Educação, o ex-presidente e o superintendente. Nas palavras do ex-presidente, “a credibilidade do programa e do projeto já estava também no coração dos prefeitos, não só no coração dos técnicos” (MACEDO, 2017). Esse conhecimento prévio criou as condições favoráveis para que a apresentação mais a fundo do programa no seminário fosse assertiva.

No mesmo dia em que foi realizado o seminário, foi entregue aos 23 prefeitos a documentação de adesão do CODIVAR e dos municípios ao PMEM, que compreendeu um Termo de cooperação técnica bipartite entre o CODIVAR e OM, bem como um Termo de adesão a ser firmado entre cada município e o consórcio, por meio da assinatura dos prefeitos e do gestor responsável pela educação no município. Esses termos previam um conjunto de compromissos articulados entre o CODIVAR e os municípios, estes últimos, envolvendo as responsabilidades dos prefeitos e dos gestores de educação, conforme apresenta o Quadro 21:

Quadro 21 – Compromissos do CODIVAR e dos municípios para adesão ao Programa Melhoria da Educação no município

	CODIVAR	Municípios	
		Prefeitos	Secretários ou diretores de Educação
Formalização	Formalizar os termos de adesão, para assinatura dos prefeitos e gestores.	Firmar termo de adesão.	Firmar termo de adesão.
	Formalizar os grupos alvo do programa.	Integrar o Grupo estratégico do CODIVAR (G1).	Integrar o Grupo estratégico do CODIVAR (G1).
		Publicar Portaria indicando os participantes do grupo G2.	Definir os três representantes da Prefeitura a integrar o Grupo de estudos e projetos da educação municipal (G2).
		Publicar Portaria indicando os participantes do grupo G4.	Providenciar a instalação do Comitê Gestor (G4).
	-	Providenciar a instalação do Fórum Municipal da Educação para encaminhamento da Política Municipal de Educação à Câmara Municipal.	
	Instalar a Câmara Setorial de Educação no Consórcio.	-	-
	Criar um posto de trabalho no Consórcio para a Secretaria Executiva da Câmara Setorial de Educação.	-	-
	Instalar o Observatório Regional da Educação do CODIVAR.	-	-
Infraestrutura	Disponibilizar espaço de apoio em sede própria ou edifício público para realização das atividades.	Disponibilizar, quando necessário, local para as oficinas, reuniões de trabalho ou seminários, em edifício público ou sala alugada.	
	Prover salas de aula com carteiras (ou mesas) móveis para seminários e palestras.		
	Prover equipamentos nas salas de aula.		
	-	Assegurar os traslados dos participantes e respectivos seguros.	
Atividades	Formar os grupos-classe.	Liberar os alunos para participação no programa e garantir sua frequência mínima em 70% das atividades para recebimento de certificado.	
	Organizar a convocatória dos participantes.		
	Indicar os locais adequados para as atividades.		
	Controlar as metas do programa.	-	Rever ou elaborar o PME. Rever ou elaborar o Sistema Municipal de Gestão da Educação.
Envolvimento	-	Colaborar para o bom andamento da parceria entre o CODIVAR e a OM.	
		Participar de esforços de reflexão conjunta no CODIVAR e no município sobre a gestão da educação.	
		Motivar as equipes do município a participarem de visitas mútuas aos municípios da região.	
	Buscar parceiros regionais para a continuidade do programa.	Participar do “Programa Melhoria da educação no município” no biênio 2013-2014 e dispor-se a contribuir para sua continuidade em desdobramentos futuros, com o apoio de parceiros regionais ou outras esferas de governo.	

Fonte: Elaborado pela autora com base em CODIVAR (2013a).

Conforme demonstra o Quadro 21, os compromissos assumidos pelos prefeitos abrangiam, além do envolvimento dos gestores, a disponibilidade de condições para a participação no programa: em termos logísticos, providenciar/ autorizar o deslocamento da equipe até o local das reuniões e, ainda, autorizar a liberação dos funcionários para a participação nas atividades. Nesse aspecto, os prefeitos, ainda que governantes de municípios com condições econômicas, estruturas de gestão e fatores geográficos que poderiam, eventualmente, dificultar o cumprimento desses objetivos, não manifestaram objeções a respeito.

6.1.4 Desdobramentos do Programa Melhoria da Educação

A implementação do PMEM na região do Vale do Ribeira envolveu a construção de instâncias de participação social; o desenvolvimento dos PME pelos municípios e a criação de sistemas de gestão da educação que considerassem as estruturas e os processos do órgão gestor (secretaria ou departamento de Educação) dos órgãos e entidades sociais implicados na educação, das escolas e da sala de aula, esta última, diretamente relacionada à metodologia de formação de gestores públicos da educação adotada pela FIS.

Com duração pré-determinada de dois anos, as ações do programa ocorreram ao longo de 2013 e 2014, período no qual o principal objeto de discussão e atuação esteve relacionado à elaboração dos PME, mesmo antes da obrigatoriedade de os municípios atenderem a essa exigência até julho de 2015, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em junho de 2014 (PORTAL BRASIL, 2015).

Em realidade, a elaboração dos PME no processo de formação dos gestores acabou ocupando a maior parcela da agenda de atividades do programa, em função da constatação, nos diálogos iniciais com os gestores de educação, de que “ninguém sabia como fazer”. Diante dessa realidade, Santos (2016) mencionou: “A gente trabalhou no sentido de procurar o que o município não tinha feito. A grande chance era, realmente, poder ajudá-los com conteúdos que eles poderiam utilizar”. De fato, o ex-presidente do CODIVAR afirmou que apenas tomou conhecimento da necessidade de elaboração do PME após a adesão à parceria, inclusive, da dificuldade do seu município (Jacupiranga) para elaborar o documento.

Para tanto, o estágio inicial, ativado em abril de 2013, envolveu um “[...] forte processo de sensibilização, no qual, os participantes envolvidos, principalmente os prefeitos, são despertados para a importância do trabalho regional, para a necessidade de formação dos gestores e para a inserção da educação como uma área estratégica” (CARNEIRO *apud* CRUZ,

2014, p. 185). Esse processo de sensibilização, principalmente dos prefeitos, segundo Cruz (2014), é justificado pelo fato de que o programa envolve uma agenda de ações vinculadas às áreas político-administrativa, institucional, programática, operacional, comunitária e pedagógica, sendo necessário, portanto, que o prefeito em exercício reconheça a importância do envolvimento e participação de diversos profissionais ligados a essas áreas em seu município.

Foi constituída uma equipe específica para participar das atividades, denominada Comitê Gestor, a partir de uma Portaria Municipal oficializando a liberação dos participantes. O programa, que prevê o envolvimento tanto dos gestores de educação, como dos prefeitos, atores escolares e sociedade civil, levou à formação de grupos de trabalho com ações e atribuições, o que, na visão de Santos (2016), facilitou o desenvolvimento das tarefas, na medida em que “especifica os tipos de atividades e grupos que envolviam cada público-alvo” (SANTOS, 2016).

Ao longo dos dois anos de vigência, uma série de encontros de formação, capacitação e diálogo foi promovida, atividades que, quando envolviam um volume extenso de participantes, eram realizadas em hotéis da região⁶⁶. O cronograma incluiu a realização de encontros mensais com carga horária distribuída, geralmente, em dois dias, com uma programação em torno de temas diversos, como “Pessoa e comunidade”, “Planejamento educacional participativo”, “Legislação geral da educação” e “Indicadores e análise dos dados do diagnóstico”, em atividades político-institucionais, de sensibilização e integração, de aplicação prática e de acompanhamento.

Também foram promovidos encontros de confraternização, um jantar de encerramento com entrega de certificados aos participantes, este último realizado de forma conjunta com representantes dos municípios do AMVAPA, oportunidade em que foram compartilhados testemunhos a respeito do processo de implementação do programa na região e seus resultados.

Inicialmente, o envolvimento dos gestores – incluindo prefeitos e gestores da educação – “encantou”, tendo em vista a rapidez com que o trabalho foi iniciado (MACEDO, 2017). Contudo, a participação dos prefeitos é vista muito mais como um “endosso” à iniciativa pelas questões de formalização e legalidade para a participação dos municípios, mas também pelo fato de que estes foram “convencidos” pelos gestores da educação a respeito da

⁶⁶ Em outubro de 2013, foi realizado um seminário que contou com a participação de cerca de 500 pessoas ligadas à educação da região, além de especialistas nas oficinas de capacitação.

importância do programa, os quais adquiriram um papel mais autônomo na condução das ações, justamente, pela proposta ter envolvido, primeiro, os técnicos, e depois, os prefeitos. Apesar disso, a participação dos gestores da educação e dos demais atores nas atividades e reuniões do programa envolveu algumas dificuldades relacionadas, sobretudo, a questões de locomoção e de limitação na capacidade administrativa que enfrentavam alguns municípios:

Os municípios do Alto Vale, Apiaí, Itaoca, Barra do Chapéu tinham dificuldades até de locomoção para chegar às reuniões. Acabava coincidindo desses municípios também apresentarem mais dificuldades, com equipes frágeis, em função do tamanho dos municípios e tamanho da rede. Tinham dificuldade de acompanhar. Tinha uma secretaria com uma pessoa, em Ribeira. Eles conseguiram ampliar a equipe da secretaria. Por outro lado, Itaoca apenas oferecia o ensino fundamental até o segundo ano. A gente via essa desigualdade (SANTOS, 2016).

Note-se que, em função, principalmente, da dificuldade logística, alguns municípios localizados no Alto Vale preferiram participar das atividades vinculadas ao PMEM que já estavam em andamento no AMVAPA, já que se trata de um consórcio que compreende municípios que estão mais próximos (MARIANO, 2017).

Para lidar com as dificuldades na participação, o CODIVAR, na condição de interlocutor entre a OM e os municípios, assumiu papel central no controle das atividades e mobilização dos participantes. Mais especificamente, em agosto de 2013, ou seja, no início do processo de implementação do programa, o CODIVAR passou por mudanças em seu quadro administrativo, quando Wilber Rossini, que ocupava o cargo de diretor jurídico de um dos municípios integrantes (Barra do Turvo) assumiu a secretaria executiva do consórcio. Nessa fase, Rossini foi convidado a ir à OM para conhecer a fundação, os objetivos do PMEM, o calendário de atividades e a divisão dos grupos. Até esse momento, Rossini somente havia se aproximado da iniciativa por intermédio da secretária de Educação do município de Barra do Turvo, que o acionou para uma interpretação jurídica a respeito da pertinência da concepção do PME, já que no momento da adesão dos municípios, ainda não havia sido decretada a obrigatoriedade de sua elaboração e aprovação por parte dos prefeitos. Quanto ao conhecimento prévio do gestor a respeito da atuação do CODIVAR, Rossini alegou que, embora não fosse natural do Vale do Ribeira, mas do ABC Paulista, conhecia o CODIVAR – e sua forte associação com a área da saúde – mesmo antes de mudar-se para a região, em virtude de sua experiência na área pública e formação em nível de pós-graduação em gestão pública, ainda que desconhecesse, até então, as mudanças institucionais que ampliaram o rol de ações do arranjo.

Nessa visita, os técnicos da OM pediram que o secretário executivo “avaliasse uma forma do programa ter penetração na região”, haja vista algumas dificuldades que a OM vinha enfrentando: resistência de alguns municípios em participar, assiduidade de alguns integrantes e identificação de lideranças da região. De acordo com Rossini, sua leitura, após estudar o funcionamento de outros consórcios, era de que faltava que os “participantes entendessem que eles estavam participando do programa pelo consórcio, e que aquele era um projeto regional”. Portanto, para o gestor, essas dificuldades não estavam relacionadas a questões políticas, tampouco financeiras, já que os custos relacionados à participação dos municípios foram integralmente subsidiados pela OM: local, alimentação, hospedagem (quando necessária) e material de apoio.

Dificuldades de âmbito financeiro se enquadravam nessa época mais à realidade do CODIVAR. Isso porque, se por um lado a adesão ao PMEM tinha envolvido o subsídio integral de todas as despesas dos participantes dos municípios, por outro lado, a implementação do programa demandou do consórcio – formado por uma equipe de apenas dois funcionários (ele próprio e a secretária) –, que era o responsável pela convocatória, mobilização e controle das metas, o expressivo aumento da carga de trabalho e elevação de despesas correntes, como o uso de telefone e o incremento de gastos com combustível. O custeio das despesas administrativas do CODIVAR dá-se por meio do rateio entre os municípios, sendo que o valor fixado para cada contribuição é de 01 (hum) salário mínimo. Segundo Rossini (2017), esse valor, não fosse a taxa de 60% de inadimplência constatada à época, cobriria todas as despesas. Diante disso e da constatação da conta zerada do consórcio, quando o presidente o assumiu naquele ano, houve um esforço do ex-presidente e do secretário executivo no sentido de cobrar os municípios devedores. A partir desse esforço institucional do CODIVAR e pessoal do ex-presidente, municípios que estavam inadimplentes por vários anos sanaram suas dívidas, permanecendo quatro municípios – Juititaba, São Lourenço, Ribeira e Barra do Chapéu – na condição de inadimplentes, embora seus gestores de educação tivessem participado de todo o programa⁶⁷.

A implementação do PMEM significou esforço adicional também para as equipes de gestão educacional dos municípios, tanto dos secretários e diretores como das

⁶⁷ Foi aprovada em 2015 a suspensão dos municípios de Juititaba e São Lourenço do CODIVAR, assim como foi discutida a suspensão de Ribeira e Barra do Chapéu. Há um entendimento de alguns prefeitos de que o fato dessas localidades se encontrarem nas extremidades do território que abrange o CODIVAR implica em pouca aderência dos prefeitos aos temas dos demais municípios. Contudo, dada a compreensão de que a identidade dessas cidades está ligada à bacia hidrográfica do Ribeira de Iguape, considera-se também a importância de que eles permaneçam para não enfraquecer o diálogo regional no Comitê de Bacias a respeito do planejamento ambiental do território (ROSSINI, 2017).

equipes técnicas. A participação nas atividades regionais e municipais e as “lições de casa” atribuídas demandaram maior empenho desses profissionais, bem como a orientação do trabalho nos departamentos/ secretarias:

Como a gente trabalha com recursos humanos escassos, a gente tinha que priorizar as situações e dividir as tarefas para não sobrecarregar ninguém. Não tinha como contratar uma pessoa para cuidar dessa parte, e isso também não é o ideal. Essa divisão foi boa porque todo mundo sabia o que estava acontecendo (MARIANO, 2017).

Quanto às dificuldades no envolvimento dos participantes do PMEM, estas se dissiparam nos meses seguintes, com exceção dos gestores do município de Peruíbe, que aderiram ao PMEM, mas deixaram de participar no segundo ano do programa. A esse respeito, o secretário observou que o grupo foi “ganhando estrutura e unidade” à medida que se promovia o encontro dos gestores e participantes. Apesar dessa percepção, o consórcio atuava de forma “perseverante e persistente” (MARIANO, 2017) para que os participantes estivessem presentes nos encontros de formação e diálogo, bem como os gestores da OM:

O CODIVAR foi bastante atuante nessa parte de ligar, cobrar e acompanhar o trabalho de cada departamento. E também no trabalho que ele fez com os prefeitos. Não tinha esse negócio do diretor dizer “esquecer” ou “não poder ir”. Eles acionavam o diretor e também avisavam os prefeitos. Os prefeitos cobravam dos seus departamentos para que todos participassem. Os prefeitos estavam conscientes dessa ação. Não deixou nenhum fio solto para ninguém escapar (MARIANO, 2017).

Era um compromisso. Nós éramos cobrados. O prefeito recebia um e-mail e vinha uma cobrança da Alícia e da Célia. Eles mandavam para um prefeito uma notificação de que as pessoas que eles indicaram não estavam participando do programa. Porque se eu deixasse de participar, todo mundo ia ser prejudicado (FORTES, 2017).

As atividades do programa apenas foram interrompidas entre os meses de julho e novembro de 2014, período que coincidiu com o recesso escolar e as eleições municipais. Tendo em vista os impedimentos legais para o uso de recursos públicos para transporte dos participantes e a candidatura de algumas gestoras de educação nas eleições municipais, essa interrupção evitou uma “exposição do consórcio nas disputas políticas dos municípios” (ROSSINI, 2017)⁶⁸.

A partir dessa evolução no envolvimento dos participantes do PMEM, o secretário executivo do CODIVAR, tomando como referência a existência de colegiados

⁶⁸ Nenhuma das gestoras que disputaram as eleições municipais foi eleita.

temáticos em outros consórcios, apresentou em novembro de 2013 uma proposta na Assembleia de Prefeitos para a criação de uma Câmara Técnica de Educação, a mesma que foi constituída em janeiro do ano seguinte e que, um ano depois, teve sua denominação alterada para “CODIVAR Educação” (ANEXO 03; ANEXO 04)), por iniciativa dos próprios gestores da área. A proposta de criação do colegiado também foi resultado da interpretação do secretário executivo de que seria necessário garantir legalidade à ausência dos gestores de educação dos municípios para uma atividade externa regional, evitando assim, implicações administrativas. Com base em uma Resolução normativa do consórcio (Resolução 010/ 2014), que dispõe sobre a criação, escopo e forma de atuação da Câmara Técnica de Educação, esse órgão orienta-se por um Regimento Interno, que regulamenta suas atividades e disciplina os procedimentos a serem observados para o seu exercício (ANEXO 02).

Nos termos do secretário executivo, a Câmara Técnica “pegou carona” nas ações relacionadas ao PMEM e, em decorrência de sua criação, os gestores de educação tornaram-se corresponsáveis pela organização dos encontros do programa e estímulo aos diálogos:

A força da Câmara Técnica veio das oportunidades das pessoas sentarem juntas como amigas, não como dirigentes da educação: dos jantares de assembleia, nas viagens que fizemos para Ilha Comprida, Apiaí, São Roque. Nesses momentos, o vínculo de amizade se estabeleceu, e nessa conexão, você fortalece a identidade delas com a Câmara Técnica. Institucionalizar é fácil, mas não adianta, se as pessoas não se relacionarem, não se respeitarem, não se admirarem (ROSSINI, 2017).

Além da construção de vínculos de amizade entre os gestores, aspectos como credibilidade e liderança apresentaram-se como qualidades que, atribuídas a alguns participantes, auxiliaram na consolidação do grupo:

A dona Reginalice era uma das mentoras do grupo e uma referência já antiga para mim, por ter sido dirigente regional de Ensino do estado. Ela foi a minha diretora. A Roberta e a Cláudia participavam também ativamente [...]. [...] elas, além da desenvoltura da fala e articulação dentro dos seus departamentos, [...] já tinham a experiência de gestão anterior e na área municipal, acabaram dando um suporte maior para nós (MARIANO, 2017).

O CODIVAR Educação permaneceu ativo após o encerramento do PMEM no final do ano de 2014, o que possibilitou a definição de uma agenda regional própria voltada à educação, desenvolvida a partir dos gestores desse campo. Apesar do término do PMEM, uma das consultoras da OM – Alicia Freijó – continuou acompanhando as atividades do CODIVAR Educação. Essa contribuição, na visão do secretário executivo, foi fundamental para a proposição das discussões e ideias, tendo em vista seu conhecimento técnico e da região, o que lhe permitiu oferecer aos gestores respostas mais ágeis em termos de dúvidas e questionamentos

que eram levantados nas reuniões. Em termos de atividades regionais, foi realizado o 1º Seminário de Merenda escolar do Vale do Ribeira, em agosto de 2015, assim como foi promovida, ainda, uma série de discussões que permitiu a reflexão coletiva dos gestores em torno de dois convênios firmados com o governo do estado de São Paulo para o fornecimento de merenda escolar e transporte para alunos da rede estadual. Com valores de repasse considerados insuficientes para a cobertura da totalidade das despesas aportadas pelo ente local para a oferta desses serviços, todos as gestoras, consensualmente, se posicionaram contra a renovação do convênio de transportes, bem como em relação ao convênio da merenda, assumindo a posição comum da não-renovação, caso a negociação junto ao governo do estado não ampliasse os valores de repasse. Esse processo envolveu o diálogo de cada gestor com os prefeitos para que estes apoiassem tal decisão frente à esperada pressão política do governo do estado para a renovação mediante as condições já estabelecidas –, processo que culminou no rompimento de todos os municípios com o convênio dos transportes: “Para nós, foi uma grande vitória, até me arrepia!” (FORTES, 2017).

Contudo, as negociações em torno do convênio da merenda – considerada como uma negociação de caráter político – repercutiram na dificuldade da totalidade dos prefeitos em levar até o final a posição dos dirigentes de educação de não assinar novo convênio com o governo do estado. Embora o valor de repasse para a oferta da merenda tivesse sido revisto, a renegociação, que ocorre que forma individualizada com os municípios, culminou na manifestação de interrupção do convênio em andamento por apenas um dos municípios⁶⁹.

Além disso, no ínterim das discussões dos prefeitos, debateu-se, também, a possibilidade de contratação consorciada de insumos escolares, com fins de otimizar o uso dos recursos da educação. Contudo, essa possibilidade não avançou em função da ausência de capacidade administrativa e financeira do consórcio e, ainda, da inexistência de consenso entre os prefeitos, impedindo o ganho de escala em uma possível contratação consorciada. Apesar disso, possibilidade similar viabilizou-se no âmbito da ação do CODIVAR Educação. Embora não nos moldes da legislação que regula o funcionamento dos consórcios públicos, os gestores negociaram coletivamente com uma empresa de consultoria o suporte para a elaboração do referencial curricular da educação infantil, o que permitiu a redução de, aproximadamente, 60%

⁶⁹ Um dos municípios não renovou o convênio de merenda com o governo do estado de São Paulo. Essa decisão, nos termos da secretária de Educação do município, tem implicado em desconforto para o prefeito municipal, mesmo sendo filiado ao mesmo partido do governador (PSDB). Segundo a gestora, a cada oportunidade de repasse de verbas aos municípios paulistas, o prefeito é “lembrado” de que não renovou o convênio.

do valor previsto para este serviço no caso de uma negociação individual⁷⁰, situação que pode ser compreendida pelo posicionamento do secretário executivo:

O que todo mundo espera da ação consorciada é que seja entregue um problema para outra pessoa jurídica resolver, e na ação consorciada não é só isso que se tem de alternativa. Se tivéssemos estrutura e escala, nós faríamos a licitação consorciada. Mas nessa ação consorciada, podem-se reunir várias pessoas para resolver o seu problema junto com outra pessoa. E foi essa proposta que nós implementamos por falta de recursos (ROSSINI, 2017).

Portanto, o impacto do CODIVAR (e do CODIVAR Educação) dá-se na gestão municipal, segundo o gestor, na medida em que o acordo “auxilia na melhora da gestão de cada município”. Além do aprendizado técnico promovido pelo programa, o potencial de aprimoramento da gestão da educação, que inicialmente apresentou-se pelo PMEM e, posteriormente, pela continuidade da Câmara Técnica, é reconhecida também pelos gestores de educação dos municípios em função de outros aspectos:

a) Compartilhamento de experiências na gestão:

Eu não conhecia o funcionamento a fundo [da gestão municipal], que é totalmente diferente do estado. Foi de suma importância esse contato com os outros municípios [...] e o círculo de amizade que se criou foi muito forte, então, isso dava liberdade da gente ir ao outro município conhecer, tirar dúvidas e compartilhar dificuldades. Para mim, isso foi muito importante (MARIANO, 2017).

b) Maior respeito dos prefeitos quanto a decisões de âmbito regional relacionadas à educação: A este respeito, a discussão regional a respeito dos convênios de transporte e merenda com o governo do estado ilustra essa condição dos dirigentes: “Nós temos hoje um poder de convencimento muito grande para a participação deles [dos prefeitos] na Câmara Técnica. Hoje, a gente senta à mesa para discutir” (FORTES, 2017). Apesar disso, Cunha (2017), no posto de secretária municipal, pondera sobre essa condição dos demais dirigentes, alegando que o fato da maioria dos municípios da região contarem ainda com departamentos de Educação – não secretarias – limita a autonomia dos colegas, tendo em vista que as decisões relacionadas à educação estão atreladas a outras pastas.

c) Comunicação regional dos gestores:

⁷⁰ Em setembro de 2016, atendendo à demanda de elaboração do referencial curricular da educação infantil, um diálogo no âmbito do CODIVAR Educação permitiu que os gestores que ainda não tivessem cumprido essa tarefa e que tivessem interesse em contratar uma empresa para auxiliar em sua execução, selecionassem de forma conjunta um único fornecedor. A negociação regional, que permitiu a redução do valor de contrato para cada município, envolveu a realização de reuniões preparatórias de forma conjunta.

A comunicação ficou bem mais simplificada. Nós temos um grupo de *WhatsApp*, e nós colocamos ali todas as dúvidas e sugestões, e todo mundo colabora. A gente tem o telefone particular deles, e isso facilitou bastante (MARIANO, 2017).

d) Diálogo dos gestores de educação com outros setores e com os prefeitos:

Eu vivenciei outras colegas que não conversavam com o prefeito. Eu não tinha esse problema, porque meu prefeito fazia reunião todo dia. Mas eu sei que tinha prefeito que não conhecia nem o IDEB do seu município. Eu percebi que isso [diálogos e dinâmicas em conjunto] ajudou muito as colegas, porque acabou criando uma liberdade para eles falarem com o prefeito sobre os assuntos da Educação (MARIANO, 2017).

Eu nunca tinha viajado com o prefeito. Até a primeira dama! Isso trouxe uma força positiva, porque a gente agora se sente mais segura nas nossas ações. E a gente também precisa ser valorizado. Ela [a primeira dama], agora, participa muito mais dos eventos da Educação, porque houve um envolvimento dela comigo (FORTES, 2017).

e) Articulação/ participação no estabelecimento de prioridades de gastos: conforme já mencionado, os municípios do CODIVAR são, majoritariamente, compostos por departamentos de Educação, o que significa que os gestores de educação não são ordenadores de despesas: esse papel é atribuição do diretor de Finanças. Nesse sentido, evidenciou-se que, por meio do trabalho em grupo, os gestores obtiveram respaldo necessário para que se posicionassem sobre o empenho do orçamento destinado à educação no município:

Quando a gente não tem informações, se a gente chega na contabilidade, o que eles falam é o que a gente vai acatar como verdade. Nós começamos a vivenciar a experiência dos outros, então, a gente começou a chegar para falar com eles [advogados e chefes do departamento de Finanças] com subsídio. Às vezes, até à frente deles, o que até ajudou (MARIANO, 2017).

Eu sabia o que eu podia gastar por uma planilha que eu recebia. Mas eu desconhecia os 25% da Educação, tomada de preços [...] agora, eu aprendi a ser gestora de financiamento de educação. Hoje eu tenho abertura para ir no departamento de Finanças (FORTES, 2017).

f) Acompanhamento das demandas educacionais e aprimoramento contínuo da gestão:

A gente precisava criar o currículo da Educação infantil. Foi feito todo um trabalho pelo CODIVAR Educação para unificar o currículo infantil. A Câmara Técnica, junto com o CODIVAR, acabou mantendo as reuniões mensais, quando são tratados os assuntos (MARIANO, 2017).

g) Identificação de oportunidades para a otimização do uso do orçamento municipal para a Educação: além da possibilidade de os municípios obterem melhores condições na contratação de serviços educacionais – por intermédio da negociação coletiva das

condições e valores de serviços –, o diálogo voltado para a discussão de potenciais fornecedores amplia as chances de uma contratação mais assertiva, tanto com a seleção de melhores fornecedores, como para a valorização de profissionais da região: “Agora, descobrimos que no nosso meio existe gente muito boa e que nós não buscávamos nos nossos municípios. É muito mais perto trazer alguém de Cajati do que trazer alguém de fora” (FORTES, 2017).

h) Visão regional e espírito cooperativo: a experiência das atividades descentralizadas do PMEM permitiu que os gestores, mesmo aqueles que eram da região do Vale do Ribeira, estivessem pela primeira vez em municípios do entorno. Isso provocou a ampliação do alcance da visão dos gestores, permitindo a estes a autoavaliação da gestão do seu município de origem e, também, uma mudança de compreensão da dimensão educacional, estimulando, inclusive, o espírito cooperativo necessário para ajudar os municípios que apresentam dificuldade: “ [...] não é mais meu aluno ou seu aluno. Este aluno é nosso” (MARIANO, 2017).

Já ocorreram situações que me fizeram pensar: - Puxa, eu estou reclamando: eu tenho muito mais que aquele município, e ele está fazendo melhor do que eu. Tem município que tem e não está fazendo muito bem, e município que, com pouco dinheiro, faz muito (MARIANO, 2017).

O reconhecimento desses resultados estimulou o próprio secretário executivo a articular a criação de outras instâncias colegiadas⁷¹ do consórcio. Quanto à educação, a interlocução entre a OM, o CODIVAR e a Câmara Técnica se manteve após o encerramento das atividades do PMEM, possibilitando compromissos externos e visitas de prefeitos do CODIVAR à OM para a identificação de caminhos para a continuidade da parceria entre as duas organizações⁷². Além disso, a existência de um cronograma mensal de reuniões do CODIVAR Educação possibilitou a continuidade das discussões e, a partir disso, o estabelecimento de consenso em torno de pautas específicas, o que pode ser ilustrado pela fala da diretora de Educação de Juquiá e coordenadora geral do CODIVAR Educação do biênio 2014-2015, Reginalice Nakao, durante a última reunião de 2015:

Conseguimos estabelecer as prioridades para 2016. A cada reunião que fazemos, avançamos um pouco, mesmo com dificuldades. Porque enfrentamos a adversidade, e as adversidades é que nos fazem crescer. A

⁷¹ Foram constituídas a Câmara Técnica de Turismo (jan/2014), a Câmara Técnica de Meio Ambiente e Agricultura (dez/2015) e a de Cultura (fev/2016), além do Colegiado de Procuradores (em fase de aprovação do Regimento Interno), assim como foi discutida a criação da Câmara Técnica de Assistência Social.

⁷² Em janeiro de 2015, prefeitos do CODIVAR visitaram a sede da OM para discutir a ampliação da parceria, e em abril de 2015, representantes do consórcio e da OM estiveram na Fundação Volkswagen para apresentar a experiência do CODIVAR e buscar parcerias (CODIVAR, 2017).

educação sai fortalecida dessa reunião. Acreditamos que a educação faz a diferença abrindo caminhos para as possibilidades na vida de cada cidadão (CODIVAR, 2015).

Essa continuidade tem demandado a contratação de um profissional específico que seria responsável pelo apoio técnico e suporte (comunicação, pautas, gestão da informação) à Câmara Técnica, além da condução das atividades ligadas ao Centro de Informações e Monitoramento Regional da Educação, proposta concebida pelo CODIVAR junto à OM, mas não concretizada em função da decisão de não ampliar o quadro de funcionários, tendo em vista a insuficiência de recursos para tal.

Com a interrupção da estrutura fornecida pelo PMEM para a realização dos encontros dos técnicos e a mudança de 80% do quadro de gestores responsáveis pela educação nos municípios – em função do início do mandato 2017-2020 –, o secretário executivo convocou uma reunião de planejamento com as cinco gestoras que permaneceram nos cargos para discutir a forma como o trabalho da Câmara Técnica seria continuado. Essa ampla mudança dos gestores responsáveis pela educação na região contrariou o compromisso assumido de alguns prefeitos, que, em decorrência do reconhecimento de que o PMEM e o CODIVAR Educação possibilitaram melhoras na educação de seus municípios, afirmaram, durante a campanha eleitoral, que “na educação não vamos mexer porque é uma equipe que está indo bem” (MARIANO, 2017).

Foi realizada uma reunião com os novos gestores de educação e com representantes da UNDIME, para apresentação da Câmara Técnica e o estabelecimento de um calendário de atividades, sendo que houve aceitabilidade da iniciativa por todos os novos gestores, embora, na visão de Cunha (2017), o trabalho tenha se “fragmentado, bem no momento em que o envolvimento estava consolidado”. Nesse aspecto, observou-se que entre os 23 gestores de educação que compõem o CODIVAR Educação, alguns apresentaram-se na posição de liderança, ou seja, gestores com capacidade de envolver, auxiliar e mobilizar o grupo, fosse pelo fato de serem reconhecidos como referência ou por serem dotados de habilidades que lhes garantiram maior capacidade de persuasão e comunicação. As líderes reconhecidas tanto por gestores como por prefeitos e secretários – Reginalice Nakao, Eunívia Mariano, Roberta Fortes e Cláudia Brondani – são todas pedagogas com atuação anterior na rede estadual de ensino e que já se conheciam, o que, na perspectiva de Cunha (2017), foi uma coincidência, embora reconheça que essa bagagem e envolvimento anterior tenham facilitado o desenvolvimento do grupo.

Quanto à disponibilidade de recursos financeiros para a realização das atividades e reuniões do CODIVAR Educação, alguns gestores têm tido dificuldade para participar de atividades externas que demandam o uso de veículo e motorista, transporte de longa distância ou hospedagem, como o Fórum da UNDIME, principalmente, em função da orientação financeira dos municípios para a redução de despesas.

Além disso, na segunda reunião ordinária do CODIVAR Educação, em março de 2016, foi aprovada a adesão do consórcio a um novo projeto com subsídio da FIS e cooperação técnica da Comunidade Educativa CEDAC, voltado para a capacitação dos profissionais de educação que atuam diretamente nas escolas (CODIVAR, 2016), e em 3 de março de 2017, foi renovado o Termo de Parceria com a OM e FIS para continuidade do PMEM nos municípios do Vale do Ribeira, durante a Assembleia de Prefeitos do CODIVAR (OFICINA MUNICIPAL, 2017).

Apesar dessa continuidade de ações, o secretário executivo do consórcio reconhece que, em um cenário de renovação total dos gestores de educação nos municípios, dos prefeitos e da equipe de gestão do consórcio, o CODIVAR Educação continuará existindo apenas no plano formal: “Se você muda totalmente as pessoas, acabou. Institucionalizar é a parte fácil. A parte difícil é construir o vínculo entre as pessoas” (ROSSINI, 2017).

6.2 Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da AMAVI

6.2.1 Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí

A Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI) é um caso ilustrativo da tradição associativista característica do estado de Santa Catarina⁷³, na medida em que, já na década de 60, por intermédio da comunidade regional, reconheceu no associativismo, por intermédio do somatório de vozes e forças, um caminho possível a ser percorrido no enfrentamento de questões de ordens estruturais, organizacionais, sociais, econômicas e administrativas, entre tantas outras (AMAVI, 2016). Tais questões permeavam, principalmente, o cotidiano dos prefeitos da região do Alto Vale do Itajaí, naquela época, formada por 20 municípios. Embora fossem preocupações inseridas, sobretudo, no contexto do setor público, foi no âmbito das atividades de uma organização internacional não governamental – *Junior Chamber International (JCI)*⁷⁴ – que surgiu a iniciativa de reunir os prefeitos das 20 cidades,

⁷³ Essa tradição associativista revela como instituição expoente a Federação Catarinense de Municípios. Sobre o tema, ver ABRUCIO; SANO, 2013 e ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013.

⁷⁴ A *Junior Chamber International (JCI)* é uma associação mundial de origem norte-americana, fundada em 1915 por Henry Giessenbier como *Young Men's Progressive Civic Association* – YMPCA (Associação Cívica de Jovens

com o objetivo de constituir uma entidade que superasse a falta de integração entre os pares⁷⁵, “priorizasse o atendimento de causas regionais” e, ainda, fizesse com que “os homens de mando sentissem a necessidade de um trabalho conjunto para a solução dos problemas gerais” (AMAVI, 2016). Desse modo, a associação, que completou 40 anos em 2004, permanece em funcionamento, abrangendo atualmente 28 municípios da mesma região. Tomando como referência essa trajetória, o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da AMAVI pode ser compreendido como um desdobramento institucional da Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí, já que esta, constituída na década de 60, em 1964, ampliou ao longo dos anos o seu escopo de atuação e os formatos organizacionais disponibilizados no âmbito dos setores público e privado, com a finalidade de cumprir os seus objetivos institucionais.

Os municípios que integram a AMAVI, com o apoio técnico e institucional da associação, constituíram dois consórcios públicos, no sentido de viabilizar a integração dos municípios da região por meio de programas e projetos comuns, constituindo-se, desse modo, como “braços mantidos pela associação” (SENEM, 2015). Inicialmente, constituiu-se em 2007 um consórcio de saúde firmado entre 22 municípios da região – CIS AMAVI –, que possibilitou o acesso a procedimentos de média e alta complexidade e aquisição de medicamentos a menor custo, consórcio este que, no final de 2008, promoveu a alteração de seu formato jurídico para associação pública intermunicipal, com personalidade de direito público, nos termos da lei 11.107/ 2005. Essa conversão foi justificada pelas barreiras que o CIS-AMAVI enfrentava em relação à captação de recursos junto à União, impedindo a ampliação de suas atividades e uma “realização mais eficaz de seus objetivos” (AMAVI, 2008).

O segundo acordo estudado refere-se ao Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos municípios da AMAVI, CIM-AMAVI (ANEXO 05), constituído em 2011, já com personalidade jurídica de direito público, no qual os 28 municípios da região participam, representando 290.548 habitantes e revelando os seguintes indicadores:

Progressistas), voltada para o fortalecimento de valores cívicos e o desenvolvimento das comunidades por meio da ação dos indivíduos. A JCI é constituída de capítulos que são as organizações locais membros. No Brasil, essas organizações estão presentes em cinco estados, concentradas, especialmente, na região Sul (JCI, 2017).

⁷⁵ A iniciativa da reunião foi de membros da JCI, e o local no qual os prefeitos se reuniram foi a Câmara Júnior – capítulo Rio do Sul –, sede da JCS nesse mesmo município (AMAVI, 2016).

Tabela 25 – Municípios do CIM-AMAVI por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais

Municípios	Demográficas		Econômicas			Socioeconômicas			Educacionais							
	População estimada 2016	Densidade demográfica	PIB <i>per capita</i> 2014	Investimento em educação por aluno do ensino fund. 2014	% receitas transferências FNDE/ receita total 2014	IDHM 2010	% domicílios com saneamento inadequado 2010	Incidência de pobreza	IDEB séries finais (2013)	Cumprimento da meta IDEB 2013	IDHM Educação 2010	Total de escolas públicas municipais (fundamental)	Matrícula no ensino fund. – escola pública	Alunos por escola	Docentes – escola pública municipal ens. fundamental	Alunos por docente
Agrolândia	10.427	44,92	26.999,59	7.329,33	2,57	0,725	1,3	24,22	5,00	Sim	0,633	03	532	177	22	24
Agronômica	5.371	37,57	28.085,96	7.616,33	3,62	0,741	21,4	12,2	-	-	0,595	03	332	111	20	17
Atalanta	3.268	35,03	28.085,96	11.733,19	1,61	0,733	11,4	19,67	-	-	0,668	02	140	70	11	13
Aurora	5.681	26,86	25.176,44	15.515,53	1,96	0,733	15,1	14,42	-	-	0,606	05	334	67	35	10
Braço do Trombudo	3.682	38,28	54.388,80	6.453,54	4,94	0,780	2,5	21,65	6,30	Sim	0,702	03	389	130	23	17
Chapadão do Lageado	2.933	22,14	24.200,01	6.181,52	1,69	0,704	30,9	16,38	5,30	Não	0,616	02	272	136	23	12
Dona Emma	4.039	20,54	23.714,92	12.951,66	1,49	0,742	13	17,97	-	-	0,622	01	54	54	06	09
Ibirama	18.567	70,06	21.067,80	5.895,56	2,39	0,737	0,9	23,77	6,10	Sim	0,63	06	1260	210	98	13
Imbuia	6.087	46,38	19.858,19	14.506,34	2,04	0,713	13,2	19,19	5,80	Sim	0,602	03	315	105	21	15
Ituporanga	24.343	66,04	31.844,38	8.735,90	1,90	0,748	10	20,75	6,70	Sim	0,638	06	908	151	75	12
José Boiteux	4.874	11,65	19.436,21	7.981,27	6,94	0,694	7,6	23,76	5,60	Não	0,578	03	464	155	29	16
Laurentino	6.694	75,44	32.123,43	8.059,28	2,25	0,749	3,6	16,48	6,60	Sim	0,662	01	301	301	16	19
Lontras	11.584	51,97	20.504,47	9.838,60	2,69	0,704	1,7	24,72	5,50	Sim	0,579	04	554	139	57	10
Mirim Doce	2.399	7,49	19.973,07	11.681,07	1,60	0,708	16,3	25,56	-	-	0,633	03	219	73	21	10
Petrolândia	6.051	20,04	25.456,03	6.599,28	2,47	0,716	11,9	18,36	5,60	Sim	0,618	02	412	206	22	19
Pouso Redondo	16.692	41,21	28.445,29	8.238,25	3,94	0,720	6,5	25,9	-	-	0,598	04	537	134	51	11

Presidente Getúlio	16.736	50,69	30.952,59	6.691,63	4,29	0,759	3,6	19,8	5,10	Sim	0,654	04	815	204	46	18
Presidente Nereu	2.306	10,12	23.540,61	8.788,92	1,42	0,737	10,2	17,23	-	-	0,609	03	159	53	11	14
Rio do Campo	6.078	12,23	25.553,29	12.393,70	1,53	0,729	6,3	21,68	-	-	0,65	03	143	48	13	11
Rio do Oeste	7.428	28,61	24.905,92	5.352,02	2,56	0,754	07	16,92	5,80	Sim	0,625	02	449	225	24	19
Rio do Sul	68.217	235,05	35.331,38	7.010,83	2,84	0,802	0,6	24,51	5,50	Sim	0,727	11	2590	235	154	17
Salete	7.614	41,09	22.932,37	4.313,43	2,39	0,744	11,7	26,32	6,50	Sim	0,695	02	452	226	30	15
Santa Terezinha	8.855	12,26	21.657,83	5.301,17	3,05	0,669	38,9	23,58	5,20	Sim	0,575	03	660	220	40	17
Taió	18.161	24,91	26.528,93	5.936,71	1,94	0,761	8,6	19,9	6,10	Sim	0,67	02	1145	573	56	20
Trombudo Central	7.135	60,33	41.702,71	7.237,65	2,61	0,775	3,3	22,99	6,20	Sim	0,696	04	557	139	28	20
Vidal Ramos	6.361	18,34	37.218,94	8.488,83	2,16	0,700	34,6	16,24	6,70	Sim	0,588	06	471	79	30	16
Vitor Meireles	5.089	14,05	19.403,92	8.949,10	2,24	0,673	11,1	20,01	6,30	Não	0,522	05	394	79	31	13
Witmarsum	3.876	23,69	27.610,87	9.066,84	1,62	0,710	5,3	16,74	6,20	Sim	0,557	02	148	74	12	12

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Elaboração própria.

Em se tratando de um consórcio multifinalitário, em seu Protocolo de Intenções, enumera extensa gama de possibilidades de objetivos passíveis de cumprimento por meio da entidade, entre eles, o assessoramento na execução e elaboração de planos, licitações compartilhadas, prestação de serviços públicos em regime de gestão associada, inspeção, contratação de equipes técnicas etc. (AMAVI, 2014).

É importante registrar que os documentos oficiais de constituição dos consórcios revelam que tanto o CIS-AMAVI como o CIM-AMAVI estabeleceram-se a partir de uma relação com a AMAVI

[...] em regime de cooperação, mediante convênio sem ônus para o Consórcio, com a estrutura administrativa da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí – AMAVI e respectivo corpo técnico, enquanto não dispuser das condições financeira, operacional e estrutural mínima para efetivação de seu funcionamento como forma de garantir a execução de seus objetivos (AMAVI, 2014).

Desse modo, os consórcios constituídos dispuseram de uma estrutura organizacional e funcional advinda da associação, composta por:

a) Recursos físicos: sede administrativa localizada no município de Rio do Sul, a mesma que conta com auditório, sala de reuniões e escritórios administrativos;

b) Recursos humanos: gestores e técnicos contratados diretamente pela AMAVI. No que se refere aos profissionais vinculados diretamente às secretarias Administrativa e Técnica, a AMAVI dispõe, atualmente, de 32 funcionários, distribuídos nas funções: auxiliar de informática, engenheiros, arquitetos e urbanistas, técnicos em sistema, assistente social, contadora, assessora de cultura e turismo, engenheiro sanitaria e ambiental, engenheiro civil, auxiliar administrativo, agente de serviços gerais, *web designer*, desenhista projetista, técnico em eletrotécnica, psicóloga, assessora de imprensa, desenhista, assessor educacional e assessor contábil;

c) Recursos financeiros: embora o patrimônio seja da Associação, aos consórcios é disponibilizado o usufruto dos resultados da liquidez financeira da entidade, dos contratos já firmados com fornecedores, profissionais contratados pela associação, entre outros;

d) Recursos intangíveis: Como recurso imaterial, a experiência e o conhecimento acumulado pelos profissionais, a cultura organizacional da entidade já estabelecida e a estabilidade institucional podem ser aspectos inseridos no conjunto de recursos disponíveis aos consórcios.

Essa diversidade de profissionais é responsável por um conjunto de setores com as quais a AMAVI lida, demandando atividades de cunho administrativo e operacional e, ainda, ações vinculadas a políticas públicas. Esses profissionais garantem o suporte ao funcionamento das áreas técnicas e de colegiados e conselhos gestores, espaços institucionais de diálogo e articulação de políticas que foram constituídos sob a estrutura da entidade, espaços estes que possibilitam a definição de uma agenda de ações da entidade, envolvendo, sobremaneira, demandas regionais (Figura 2):

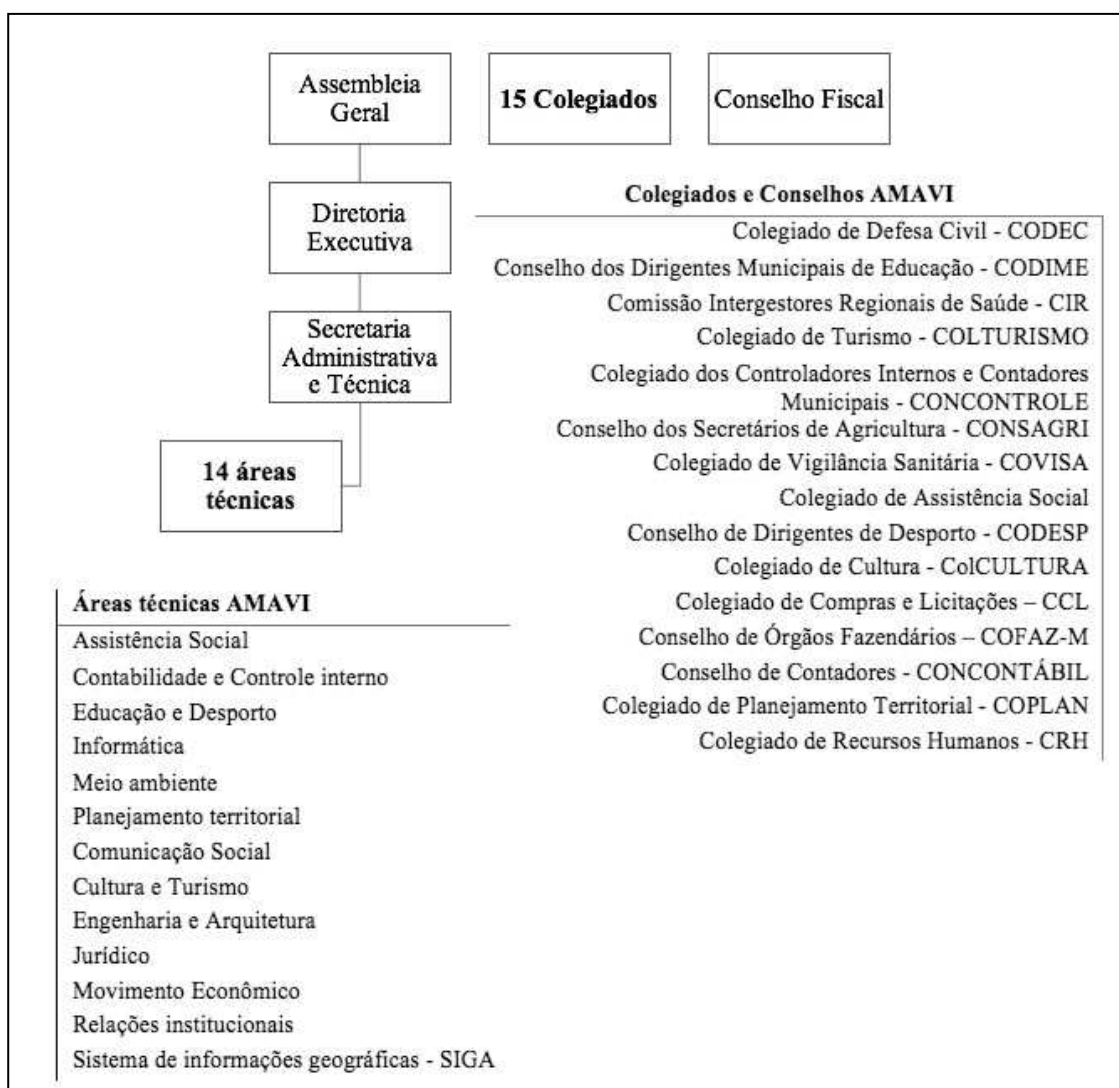


Figura 2 – Estrutura organizacional AMAVI

Fonte: Elaborado pela autora com base em AMAVI (2017).

No que se refere à estrutura administrativa da entidade especificamente voltada para a educação, a AMAVI conta com quatro assessores educacionais, vinculados à área temática “Educação e Desporto”. Esses funcionários, todos profissionais com experiência na área da educação – ou atuaram como gestores educacionais ou como professores da rede municipal ou

estadual –, assessoram os municípios nas “orientações técnico-pedagógicas e na sensibilização dos prefeitos e secretários de Educação para a importância do trabalho de capacitação dos profissionais das redes, assumindo ainda, recentemente, o papel de gerenciar um sistema de gestão educacional – EDUCA-CIM – implementado por intermédio do CIM-AMAVI no início de 2012, sistema que envolve o suporte, treinamento e geração de informações educacionais que subsidiam a tomada de decisão por parte dos municípios.

A Figura 2 permite observar que a AMAVI, por meio de sua estrutura, atua como instituição assessora na condução das atividades e reuniões de colegiados e conselhos compostos por profissionais e gestores de áreas e funções administrativas específicas dos 28 municípios. Esses colegiados, entre eles, o Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação (CODIME), um dos mais antigos, constituído em 1994, servem como um espaço de diálogo e articulação entre os profissionais a respeito de questões relevantes da área envolvida, como demandas federais, adaptações a normas e legislação, convergências de problemas, eventos comuns, reflexões sobre o setor, programas estaduais ou federais, entre outros assuntos (ANEXO 06).

6.2.2 Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação do Alto Vale do Itajaí

O Colegiado de Educação é um órgão consultivo vinculado à AMAVI, formado pelos 28 secretários de Educação dos municípios, que se reúnem⁷⁶ ordinariamente a cada dois meses – ou sempre que necessário – e que tem como objetivo orientar, promover e articular as ações de educação na região de abrangência da AMAVI, conforme discrimina o Regimento Interno do Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação – CODIME (AMAVI, 2008).

As reuniões dos secretários apresentam-se como uma oportunidade em que são discutidas demandas regionais relacionadas ao setor, conforme são apresentados os questionamentos e sugestões dos participantes e da própria AMAVI. Além de promover discussões, por intermédio do Grupo Gestor do CODIME, o colegiado apresenta-se como ponto de apoio para as ações desenvolvidas pela AMAVI na área da educação, por exemplo, a realização do Prêmio AMAVI de Educação⁷⁷ e a participação na composição do Fórum

⁷⁶ De acordo com o Regimento Interno do colegiado, as reuniões podem ser realizadas em qualquer município da região. Entretanto, pelo registro das atas acessadas, verificou-se que, com exceção das reuniões de 2014, em que ficou deliberada a descentralização dos encontros para os municípios, com objetivo de “socializar as boas práticas educacionais e visitas nas unidades escolares”, as reuniões normalmente ocorrem na sede da AMAVI (CODIME, 1998).

⁷⁷ O *Prêmio AMAVI de Educação: Qualidade em Gestão e Qualidade na Prática da Docência* é um projeto iniciado no ano de 2008, com periodicidade trienal, que tem como objetivo valorizar, na forma de prêmios, dirigentes municipais e professores da rede municipal da região que se “destaquem entre os que obtiveram

Regional de Educação Infantil (FREIAVI)⁷⁸, enquanto a AMAVI é o suporte administrativo para as ações promovidas pelo colegiado, o que pode ser ilustrado em sua página eletrônica, que disponibiliza um *link* de acesso a informações, documentos, atas, cursos, legislação, editais, fotos dos eventos, conferências, conteúdo de interesse dos secretários, estudos regionais, indicadores nacionais ou regionais etc. Ressalte-se, ainda, que todas as reuniões do CODIME são mediadas por um assessor educacional da AMAVI e contam com a presença dos demais assessores ou profissionais de outras áreas, quando o tema a ser tratado está relacionado a atividades que este exerce na entidade.

Diante dessa relação bilateral, as discussões e temas tratados pelo CODIME e pela AMAVI (via assessoria educacional, Diretoria Executiva ou Assembleia de Prefeitos) ocorrem de forma concomitante, haja vista a constante interação entre os atores que integram a estrutura administrativa da associação e o CODIME.

Aliás, o Colegiado de Educação é considerado pelos gestores da AMAVI como o mais assíduo em relação aos demais. Essa característica, segundo os assessores educacionais, é resultado do volume elevado de demandas que os secretários recebem do MEC e o FNDE, o que implica em uma alimentação constante de discussões e participação dos secretários nas reuniões, independentemente do tamanho e condição dos municípios.

O problema de Rio do Campo não é diferente do problema de Rio do Sul. Talvez numa dimensão menor, mas é o mesmo problema que ele tem com a merenda, contratação, pagamento do professor, atestado médico. Então, essa conversa entre eles acontece muito na nossa região (MORATELLI, 2015).

Por esse motivo é recorrente a articulação dos secretários para dar sequência a demandas do MEC, mesmo quando este define a implementação de programas por meio de um desenho que não seja regionalizado. Como exemplo, pode-se mencionar o processo

resultados significativos para a qualidade em gestão e qualidade na prática da docência a partir de experiências inovadoras implantadas em suas redes de ensino” (AMAVI, 2008). As experiências inscritas são divididas em duas categorias – dirigente ou coordenadores e professores – e, conforme as edições anteriores, foram classificadas como vencedoras as experiências que obtiveram as colocações do 1º ao 5º lugar (edição 2008) e do 1º ao 10º lugar (edições 2011 e 2013). Todos os participantes com trabalhos inscritos recebem certificados e troféus de participação, e aos vencedores, já foram entregues notebooks, computadores de uso pessoal, *pendrives*, câmeras digitais e *tablets* (AMAVI, 2008; AMAVI, 2011; AMAVI, 2013). A seleção final é antecedida por uma etapa de triagem municipal, na qual a seleção das melhores experiências de cada município é realizada por uma comissão.

⁷⁸ O Fórum Regional de Educação Infantil do Vale do Itajaí é uma entidade suprapartidária formada por organizações governamentais e não governamentais que atuam na educação infantil ou que estão envolvidas em ações e projetos voltados à garantia de direitos de crianças de 0 a 6 anos da região do Vale do Itajaí. Apesar de não possuir personalidade jurídica, a entidade dispõe de um Regimento interno desde setembro de 2001, ano de sua fundação. O objetivo do FREIAVI é acompanhar a implementação da legislação desse segmento da educação na região, por meio de estudos e debates a respeito dos programas federal, estadual e municipais e, ainda, tratar de temas pertinentes à faixa etária dos 0 aos 6 anos, no sentido de subsidiar a formação dos educadores da região. Para tanto, ao longo dos dez anos iniciais de sua constituição, foram organizados seminários, reuniões abertas e mesas-redondas, além de oficinas e cursos de formação (HOELLER, MORATELLI, WOLFF; 2011).

preparatório para a elaboração dos PME. Embora não seja uma forma operacional prevista no processo de construção dos Planos Municipais, os municípios da AMAVI receberam as orientações em colegiado, por intermédio de uma articuladora do MEC e com o apoio da UNDIME, para em seguida, cada município elaborar seu próprio documento, sendo que todos aprovaram os seus planos antes do prazo previsto. Foram promovidas reuniões pedagógicas preparatórias para os secretários de Educação, e a AMAVI atualizou as informações dos municípios para subsidiar o diagnóstico necessário à elaboração.

Segundo Moratelli (2015), “essa atuação regionalizada já é de praxe em relação à UNDIME, já que a AMAVI é considerada referência. Entretanto, para o governo federal é diferente”. Nesse aspecto, a assessora mencionou que o MEC propôs uma metodologia preparatória que implicou na divisão dos 28 municípios. Diante disso, foi solicitado ao ministério que o técnico designado a oferecer suporte nesse processo assumisse todos os municípios da região do Alto Vale do Itajaí.

O envolvimento da AMAVI junto aos municípios ocorreu de forma semelhante no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR): a AMAVI, por intermédio da assessoria educacional, verifica se os municípios estão acompanhando as metas estabelecidas. Segundo Moratelli (2015), embora o colegiado seja um órgão com poder consultivo, no qual são deliberadas questões educacionais após discussão da matéria para, em seguida, serem encaminhadas à Assembleia dos Prefeitos, os prefeitos podem ou não acatar as deliberações do colegiado. Entretanto, conforme argumentou a assessora, quando as matérias são discutidas em colegiado, com um propósito, dificilmente são rejeitadas pelos prefeitos, e nessas condições, o colegiado fica mais “forte”:

É comum os secretários dizerem: - Vamos tomar isso como posição do colegiado porque aí a gente sabe que todos vão conseguir fazer. A gente, inclusive, tem assumido essa postura de aprovar tudo em colegiado, para conseguir questões [em] que, individualmente, o secretário não conseguiria obter o apoio do prefeito (MORATELLI, 2015).

6.2.3 Sistema regional de informações educacionais: CIM-AMAVI

Tomando esse contexto como referência, é possível, de antemão, constatar que a educação não foi inserida no consórcio como área de atuação complementar, tampouco que a atuação regional dos municípios do Alto Vale no âmbito da educação seja recente. A particularidade da experiência da AMAVI está na criação de um consórcio público (CIM-AMAVI) para o desenvolvimento de ações e a implementação de políticas públicas regionais relacionadas a diversas áreas, entre elas, a educação.

Após a constituição do CIS-AMAVI, consórcio voltado especificamente para a área da saúde, observou-se que haviam sido atingidos bons resultados, e em dado momento, percebeu-se uma deficiência no desenvolvimento de ações conjuntas na área da educação, e que esta, aliada a outras deficiências regionais, como iluminação pública, defesa civil e meio ambiente, apontava um potencial caminho para a constituição de um novo consórcio, mais abrangente.

Paralelamente, em meados de 2011, em uma das reuniões do CODIME colocou-se em discussão o iminente encerramento do projeto SERIE, um sistema de gestão de informações da educação que o governo de Santa Catarina disponibilizava para seus municípios, mas decidiu substituir por outro que impediria a estes usar as funcionalidades de acesso.

Em 2006, ano em que o uso do sistema foi disponibilizado aos municípios, Ernani José Schneider, que era funcionário efetivo do estado de Santa Catarina e tinha experiência como administrador do sistema de gestão, iniciou suas atividades como assessor educacional na associação, em função da necessidade da AMAVI de um profissional dotado de expertise em sistemas educacionais, com a finalidade de oferecer o suporte aos municípios nas questões técnicas para o uso do sistema SERIE.

Segundo Schneider (2015), já na fase inicial do uso do sistema, havia o reconhecimento por parte da assessoria educacional e dos gestores de que esse instrumento não atendia às necessidades dos municípios e, portanto, sua contratação pela AMAVI permitiu o início de um processo de amadurecimento e transformação que viabilizasse o acesso pelos municípios a um sistema próprio. Nesse período, Schneider, em diálogo com Eládio Tambosi, secretário executivo da AMAVI, identificou como oportunidade desenvolver duas ações concomitantes: inicialmente, oferecer o suporte aos municípios, mas paralelamente, buscar um sistema abrangendo os 28 municípios, que fosse mais gerencial e não apenas um sistema de informação. Ou seja, esperava-se que aos municípios fosse disponibilizado um sistema no qual as informações fossem pontuais, do município para o município e, ainda, que possibilitasse a evolução da qualidade dos dados, permitindo a gestão pedagógica e não apenas o gerenciamento técnico, ressaltou Senem (2015).

Essa perspectiva ganhou fôlego em 2011, com a chegada de Augusto Senem como secretário executivo da AMAVI, momento em que, junto com Ernani Schneider, foi compreendido que a velocidade do acesso e uso da informação a partir de um sistema próprio seriam muito mais amplos, já que permitiria que todas as informações estivessem no mesmo lugar. O iminente encerramento do sistema do governo do estado implicou, portanto, na

exigência de resolução de mais uma questão por parte da AMAVI e dos municípios. Embora a ruptura tenha sido vista como uma dificuldade, entendia-se que o sistema era muito limitado, já que se tratava de um instrumento de informação que disponibilizava apenas a avaliação acadêmica dos alunos e, além disso, havia uma demanda reprimida por dados. “A cada nova solicitação dos secretários, tínhamos que ligar para a secretaria de estado, eles enviavam as informações e nós tínhamos que tabular tudo”, ressaltou a assessora (MORATELLI, 2015).

Em função da necessidade de enfrentar o encerramento do sistema SERIE, a intenção do corpo executivo da AMAVI era oferecer aos municípios um sistema próprio de gerenciamento das informações educacionais, o que demandou, segundo Schneider (2015), o “convencimento” das pessoas de que “sair do que a gente tinha para um novo momento iria permitir ganhos gerenciais, e isso não é fácil de mostrar às pessoas”. Apesar da necessidade de convencimento, não havia clareza por parte da assessoria educacional se o ideal era contratar profissionais para elaborar o sistema da AMAVI ou contratar uma empresa que fornecesse o sistema. A AMAVI dispunha de profissionais, mas seriam insuficientes para assumir a elaboração do sistema. Diante disso, definiu-se que não era momento de ampliar o quadro de funcionários temporários para esse fim, mas sim, alocar o sistema de uma empresa.

A partir disso, paralelamente, a associação conduzia junto aos municípios o processo de constituição de um novo consórcio, de caráter público e multifinalitário (CIM-AMAVI), de modo que fosse possível por meio desse, proceder, dentro dos parâmetros legais, a contratação regional dos serviços de uma empresa fornecedora do sistema de gestão. A intenção inicial era a contratação ou elaboração de um sistema no qual as informações servissem como ferramentas de gestão da educação. Conforme destacou Senem (2015):

Não queríamos usar as ferramentas apenas para fins de registro e inspeção. Mas discutir as variáveis internas e, depois, externas. E discutir isso de forma conjunta com relatórios e avaliações de todos os municípios. Porque eu analisar o meu dado pelo meu dado não me dá um parâmetro. Como temos o colegiado de Educação – que é formado pelos secretários de Educação – esses secretários fariam essa leitura dos relatórios junto aos demais, comparando, fazendo uma leitura mais macro dentro desse Fórum de Gestão. Ou seja, um sistema que fosse amplamente discutido, sendo esses resultados, para que se tornasse um processo de melhoria contínua (SENEM, 2015).

O processo de convencimento envolveu tanto os secretários de Educação como os prefeitos. Moratelli (2015), que participava das reuniões do CODIME, afirmou que começou a “vender” essa ideia aos secretários e que o colegiado, sem resistência, reconheceu que a proposta de um sistema de gestão próprio seria muito melhor do que o SERIE. Em seguida, a assessora esclareceu que “foram seguidos os encaminhamentos corretos: os secretários de

Educação conversaram com cada prefeito, e o secretário executivo da AMAVI conversou com os prefeitos”, no sentido de demonstrar a importância do projeto: “os prefeitos também precisavam ser convencidos, porque “prefeito é quem manda”. Têm prefeitos que nos ouvem e outros que gostam de ser ouvidos, além da questão financeira” (SHNEIDER, 2015).

Apesar do diálogo com os prefeitos ser compreendido por Schneider (2015) como tendo envolvido o convencimento, o secretário executivo relata esse momento com os prefeitos como um diálogo mais orientado:

Foi uma coisa meio imposta. Eu tive que reunir os prefeitos em separado para dizer aos prefeitos que não tínhamos um sistema de gestão. O prefeito dizia: - Vamos fazer assim [...], e eu contestava: - Não, prefeito. Não está bom. Tem que fazer (SENEM, 2015).

Para Schneider (2015), os municípios não haviam manifestado esse interesse até então, e os prefeitos imaginavam que isso implicaria em um volume alto de investimentos. Portanto, após o primeiro diálogo do secretário executivo com os prefeitos, o papel da assessoria foi demonstrar, com base em dados, que aquele não seria um problema para a implantação de um sistema diferenciado. Entretanto, já havia o sinal positivo da assessoria educacional da AMAVI e do secretário executivo, o que, na visão de Schneider (2015), facilitou a conversa com os prefeitos.

Em função da indisponibilidade de parâmetros para apresentar aos prefeitos nessa discussão inicial a possibilidade de ganho de escala na contratação de um *software* de gestão coletivo, e não individualmente por município, a postura da equipe gestora da AMAVI se deu no sentido de argumentar que a partir de consultas prévias, não havia sido identificado no mercado um sistema de gestão que fosse flexível e que possibilitasse que o município aprimorasse o sistema ao longo do tempo, mas sim, sistemas fechados, inviabilizando sua alimentação em situações particulares de cada rede.

Além disso, na visão dos gestores, outros aspectos foram importantes para a aprovação da proposta. Primeiro, foi necessário deixar explícito que os dados do sistema não seriam públicos, mas de uso interno exclusivo das secretarias e da assessoria da AMAVI e demonstrar que a possibilidade da AMAVI e dos municípios possuírem as informações educacionais permitiria a intervenção contínua na gestão das redes municipais. Segundo, foi importante fazer uso da relação de confiança cultivada entre a assessoria educacional e os prefeitos, no sentido de que eles tivessem clareza de que a contratação apenas seria realizada se os valores não fossem abusivos: “Eles confiam no que nós colocamos. Pode haver discussão política, mas eles sabem que podem confiar no que fazemos” (SENEM, 2015).

Foi realizado pela AMAVI o levantamento do que a alocação de um sistema de gestão demandaria, bem como os custos operacionais de sua elaboração, e segundo um dos assessores, “o valor foi surreal” (de forma positiva). Embora, inicialmente, as empresas consultadas não estivessem preparadas para fornecer um sistema que suportasse o tratamento de dados de vários municípios, elas se ajustaram à demanda proposta, e em poder dos orçamentos, a assessoria educacional da AMAVI apresentou aos prefeitos em uma reunião orçamentos de três empresas diferentes, com demonstrativos financeiros do desembolso para a implantação (Tabela 26).

Tabela 26 – Demonstrativo financeiro dos custos envolvidos na contratação do sistema de gestão educacional da empresa X

Forma de contratação		Serviço contratado	Valor da parcela	Total de municípios	Total de parcelas	Subtotal (em reais)
Investimento por município	Contrato individual	Implantação	R\$ 7.000,00,00	25	Única	175.000,00
		Manutenção	700,00	25	12	210.000,00
		Valor global				385.000,00
		Valor desembolsado por município				15.400,00
	Contrato consorciado	Implantação	R\$ 1.000,00	25	Única	25.000,00
		Manutenção	340,00	25	12	102.000
		Valor global				127.000,00
		Valor desembolsado por município				5.080,00
Economia na contratação consorciada nos anos subsequentes (manutenção)						108.000
Economia global						258.000
Economia por município no primeiro ano (implantação + manutenção anual)						10.320,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em apresentação/ proposta cedida pela entidade.

Nessa apresentação, foi possível demonstrar aos prefeitos não apenas as vantagens econômicas, mas também os ganhos operacionais no uso do novo sistema (personalização, ganhos em termos de acessibilidade, informações mais precisas dos alunos, das famílias, tomada de decisão mais ágil). Contudo, para Schneider, (2015) foi fundamental apresentar os dados envolvendo a questão financeira, principalmente a economia significativa de R\$ 10.320,00 no ano de implementação para cada município: “o convencimento público é muito mais fácil com a questão financeira do que com os resultados pedagógicos. [...] houve o argumento pedagógico – que para nós, era o grande objetivo –, mas o argumento financeiro foi o principal”.

Após esse diálogo, foram efetuados os trâmites legais para a realização de uma licitação consorciada envolvendo os 28 municípios. Inicialmente, os secretários e prefeitos assinaram uma espécie de termo de adesão, após o que, foi iniciado o processo de licitação. Apenas o município de Taió, que possuía um contrato já em andamento com uma empresa de gerenciamento de Curitiba, PR, não pode participar dos trâmites iniciais, e precisou aguardar o

término do contrato anterior para entrar no processo homologado pelo CIM-AMAVI. No âmbito do colegiado, não houve resistência em relação à coleta de assinatura dos termos de adesão. Contudo, alguns prefeitos apresentaram resistência em autorizar a licitação. A essa altura, o diálogo foi moderado pelo secretário executivo no sentido de oferecer a cada prefeitura a possibilidade de, em caso de desinteresse, não participar da licitação, estratégia relatada pelos gestores:

- Prefeito, assina aí. Autoriza a fazer a licitação. Você assina e, depois, você vê a vantagem. *Porque não pode ser radical* (SENEM, 2015).

Entendíamos que era mais fácil o município sair do que entrar, e como queríamos manter a questão regional, preferimos assumir essa postura (MORATELLI, 2015).

6.2.4 A contratação consorciada e o EDUCA-CIM

Implantada em 2012, a contratação da licença do uso de um *software* de gestão da informação para os municípios do Alto Vale do Itajaí⁷⁹ foi efetivada mediante uma licitação consorciada realizada pelo CIM-AMAVI de um contrato com duração de 48 meses, o mesmo que foi renovado no início de 2016.

Embora o valor estimado pelo serviço de manutenção para cada município antes do processo de pesquisa de mercado tenha sido R\$ 340,00, o valor final contratado foi inferior (R\$250,00), tendo em vista que o consórcio disponibilizou na sede um servidor para a instalação do sistema de web e técnicos para receberem e retransmitirem treinamento aos municípios, o que reduziu a infraestrutura e suporte que a empresa forneceria caso a contratação fosse realizada diretamente pelos 28 municípios. A decisão da assessoria educacional em centralizar o suporte técnico no CIM-AMAVI teve como objetivo reduzir o valor contratado, mas principalmente, viabilizar a gestão regional das informações educacionais.

A partir desse sistema de gestão – EDUCA-CIM –, são gerados relatórios acerca de diversas informações (desempenho dos alunos por ciclos do calendário escolar, frequência, absenteísmo/ afastamento dos docentes, total de matrículas, resultado final, aprovação/reprovação), e em poder dos relatórios, a assessoria educacional da AMAVI realiza uma leitura

⁷⁹ Em função do número de alunos significativamente mais elevado em relação aos demais, o único município da região do Alto Vale do Itajaí que possui um sistema próprio é Rio do Sul. Além disso, identificou-se que, embora migrar para o sistema da AMAVI representaria ganhos financeiros, também implicaria em dificuldades gerenciais, já que o município de Rio de Sul conta com um grupo de profissionais habilitados para realizar a gestão do seu próprio sistema.

prévia dos resultados, discute os dados com o secretário executivo da AMAVI e, a partir disso, é subsidiada a pauta de discussão das reuniões do CODIME.

Cada secretário, individualmente, pode acessar as informações do seu município livremente, assim como as informações que estão disponíveis na página da AMAVI, mas não é possível que os dados de outros municípios sejam acessados pelos demais. Nesse aspecto, normalmente, o secretário de Educação solicita a geração de relatórios ao seu *master*, que é o profissional treinado dos municípios para disponibilizar as informações. Inclusive, a AMAVI realiza o acompanhamento dos acessos, no sentido de verificar a frequência do uso pelos gestores da educação. Os relatórios discutidos pelo colegiado são encaminhados pelo secretário executivo aos prefeitos, com o objetivo de, segundo o gestor, cobrar resultados quando são identificadas fragilidades.

O EDUCA-SIM é um sistema de gestão *web*, que permite o acesso de qualquer lugar, a todos os atores da comunidade escolar: prefeito, secretário de Educação, escola, alunos e responsáveis e, ainda, os professores da rede, sendo que a atualização das informações é feita em tempo real. A contratação do sistema não implicou em aporte financeiro adicional além da manutenção da licença. O sistema é composto por uma interface que oferece o acesso a um conjunto de grupos de informações: gerencial, acadêmica, transporte, alimentação, biblioteca, Portal do aluno e Portal do professor, sendo que, a AMAVI, por meio dos profissionais contratados especificamente para a gestão do sistema, tem liberdade para desenvolver módulos adicionais complementares.

Para atender à necessidade dos municípios de fazer uso do seu próprio sistema, a AMAVI recomendou aos secretários de Educação que contratassem um profissional na figura de analista de informações educacionais, dotado de uma atribuição funcional, para que, mesmo com as mudanças de gestão, tivesse o seu trabalho continuado. Em relação a essa proposta, os secretários resistiram, em função da preocupação de destinarem um profissional da educação exclusivo às tarefas relacionadas à operação do sistema. A prática comum dos municípios é a delegação dessa tarefa a um profissional lotado em outra atividade, o que, em muitos casos, gera sobrecarga de trabalho com o acúmulo de responsabilidades. Diante dessa constatação, a associação tem conscientizado os municípios sobre a necessidade de tratar com atenção a seleção do *master*, oferecendo, para auxiliar nesse processo, a formação técnica do servidor designado.

Com três anos de uso do novo sistema, a primeira mensuração de resultados foi possível por intermédio de uma avaliação do quantitativo de alunos reprovados da região. No

ano de 2014 a AMAVI alertou os prefeitos de que, com base na terceira nota dos alunos do calendário anual, a região teria aproximadamente 1.000 reprovados. Feito esse alerta, ao final do ano, com a quarta nota e o exame final, foram reprovadas apenas 200 crianças. Ou seja, observou-se que a análise prévia dos resultados permitiu que os secretários fossem despertados a atuar preventivamente, já que, na percepção dos assessores educacionais da AMAVI, o município deixa de gastar em duplicidade com a formação desse aluno reprovado.

Ainda em termos de resultados com o uso de um sistema próprio, a assessoria da AMAVI identificou mudanças na gestão pedagógica. Um dos exemplos mencionados refere-se à análise feita em uma reunião do colegiado, na qual foi apresentado o número de alunos com desempenho abaixo de 7,0. Em seguida os secretários já acionaram os diretores das escolas para verificar os motivos que levaram os alunos a não entrar no processo de aprendizagem, mesmo com a recuperação paralela oferecida.

Informações similares acerca dos resultados intermediários dos alunos até a implantação do sistema SERIE não faziam parte do conhecimento dos prefeitos. Os relatórios, que até então ficavam restritos aos secretários, passaram a ser compartilhados com os prefeitos, no sentido de despertá-los, também, para a necessidade de intervenção no âmbito da educação. Esse diálogo com os prefeitos sobre as informações obtidas por meio do sistema levou a um envolvimento mais próximo acerca da educação: “Pela primeira vez, um prefeito me pediu um relatório”, afirmou Tânia Moratelli (2015).

A assessora afirmou que é comum os secretários de Educação argumentarem que algumas questões também deveriam ser compartilhadas com os prefeitos, para que determinadas ações pudessem ser mais facilmente adotadas nos municípios. Apesar disso, um dos assessores educacionais menciona que é comum que esse discurso seja utilizado em demasia para justificar um comportamento acomodado dos gestores, o que na visão deste, é evitado quando as situações são discutidas com clareza no colegiado e, ainda, compartilhadas com os prefeitos.

Entretanto, Senem (2015) alerta que não é incomum que os secretários não tenham acesso aos relatórios das receitas da educação, o que, na visão da AMAVI, não deve ocorrer, já que eles são os responsáveis legais pela pasta e devem saber quanto o município tem disponível, assim como o quanto foi gasto. Em função dessa constatação, encontra-se em vias de implantação a geração de relatórios financeiros da educação, para que sejam mensalmente encaminhados pelo EDUCA-CIM aos secretários. Ainda referente às medidas de aprimoramento do uso do sistema, objetiva-se que tudo o que for pertinente aos recursos

humanos da educação também fiquem disponíveis para os secretários via sistema: afastamentos, licença médica, gravidez, lactação. Para o secretário executivo, esse acompanhamento antecipará a adaptação do processo educacional do aluno, evitando o impacto negativo na aprendizagem.

Esse novo conjunto de informações envolverá novos processos licitatórios para a elaboração de módulos complementares, e ainda, uma nova etapa de convencimento dos prefeitos a respeito da adoção de novos indicadores no sistema de gestão.

O CIM-AMAVI, no que se refere a ações envolvendo a educação, além da contratação consorciada do sistema de gestão, elaborou em 2013 um edital padrão de processo seletivo para a contratação temporária de professores das redes municipais, com a aplicação de provas na mesma data em todos os municípios. Essa medida, proposta pelos secretários e aprovada pelos prefeitos, teve como objetivo evitar o que comumente é verificado durante a realização desses processos seletivos: os profissionais da educação prestam concursos em vários municípios e, convenientemente, migram para aqueles que oferecem melhores condições, geralmente, Rio de Sul, que é maior e remunera melhor, se comparado aos demais.

Em relação à possibilidade de serem realizadas contratações consorciadas de outros serviços e insumos para a educação pelo CIM-AMAVI, por exemplo, merenda e material escolar, uma discussão informal da secretaria executiva com os prefeitos revelou preocupação por parte destes últimos com um possível impacto negativo no comércio das localidades. Apesar disso, os municípios, por intermédio de um programa do governo federal que estimula a agricultura familiar, adquirem insumos da merenda via cooperativas. Assim, de uma forma ou outra, segundo o secretário executivo, acaba-se privilegiando a região.

6.3 UNDIME CONGUARÁS

6.3.1. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás (CONGUARÁS) trata-se de um acordo intermunicipal com personalidade jurídica de direito público, constituído no ano de 2015 pelos 19 municípios que integram a baixada ocidental e Floresta dos Guarás do litoral ocidental maranhense: Alcântara, Apicum Açu, Bacuri, Bacurituba, Bequimão, Cajapió, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Peri Mirim, Pinheiro, Porto Rico, Santa Helena, Serrano do Maranhão, Turiaçu,

Turilândia e Presidente Sarney. O UNDIME CONGUARÁS, por sua vez, é uma rede colaborativa constituída em 2014 pelos secretários de Educação de municípios da região da Floresta dos Guarás – Apicum Açú, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico e Serrano do Maranhão.

Portanto, o CONGUARÁS e o UNDIME CONGUARÁS são iniciativas recentemente estabelecidas e distintas, já que a primeira configura-se como um consórcio formalmente estabelecido entre os prefeitos da região, e a segunda, uma experiência informal de iniciativa de secretários de Educação de alguns municípios que integram o CONGUARÁS (com pretensão de formalizar-se), sendo que a constituição da primeira inspirou o estabelecimento da segunda, mediante o conhecimento de uma secretária da Educação da região da existência de uma entidade de âmbito regional no formato de consórcio público, servindo, aliás, como referência para a denominação da iniciativa dos secretários de Educação de UNDIME CONGUARÁS.

6.3.2. Caracterização da região de abrangência do UNDIME CONGUARÁS

O território de abrangência do Fórum dos Dirigentes Municipais de Educação da Microrregião do Litoral Norte da Baixada Ocidental Maranhense – UNDIME CONGUARÁS – apresenta algumas características que implicam em desafios aos cidadãos e gestores municipais dessa região no que se refere à oferta de políticas públicas, entre elas, as educacionais. Inicialmente, trata-se de uma região onde o mar – especificamente, a Baía de São Marcos – estabelece uma divisão entre o município de São Luís, capital do estado, e os municípios da região da Floresta dos Guarás. Embora o trajeto terrestre até essa região seja possível, quando o ponto de partida e chegada é a capital, o transporte se dá, exclusivamente, por meio de um *ferryboat*, que realiza a travessia da baía entre São Luís do Maranhão e Cujupe, primeiro município da floresta⁸⁰.

Além dessa limitação, que acarreta em relativo isolamento dos residentes da região quanto às oportunidades de trabalho, as características ambientais representam restrições à capacidade de geração de riqueza por meio de atividades industriais. Essa condição conduz a

⁸⁰ A colaboração da secretária municipal de Educação de Serrano do Maranhão foi fundamental para o cumprimento da agenda de pesquisa de campo, já que, além das dificuldades no acesso à região, as condições de instalação e transporte entre os municípios podem ser consideradas desfavoráveis, já que o deslocamento leva cerca de três horas, e o acesso rodoviário é precário mesmo em termos de disponibilidade de veículos, conforto e segurança no período noturno. Além disso, o acesso ao *ferryboat* por veículos – serviço ofertado por apenas uma empresa – requer uma espera de aproximadamente quatro horas em situações de impossibilidade de compra antecipada dos bilhetes.

região a um contexto de elevada dependência do poder público, sobretudo, o municipal, que se vê no papel de empregador e responsável pela oferta de serviços públicos essenciais, entre eles, a educação. O território de abrangência do UNDIME CONGUARÁS compreende, atualmente, nove municípios, totalizando 128.635 habitantes, localidades estas, que apresentam os seguintes indicadores:

Tabela 27 – Municípios do UNDIME CONGUARÁS por indicadores demográficos, econômicos, socioeconômicos e educacionais

Municípios	Demográficas		Econômicas			Socioeconômicas			Educacionais							
	População estimada 2016	Densidade demográfica	PIB per capita 2014	Investimento em educação por aluno do ensino fund. 2014	% receitas transferências FNDE/ receita total 2014	IDHM 2010	% domicílios com saneamento inadequado 2010	Incidência de pobreza	IDEB séries finais (2013)	Cumprimento da meta IDEB 2013	IDHM Educação 2010	Total de escolas públicas municipais (fundamental)	Matrícula no ensino fund. – escola pública	Alunos por escola	Docentes – escola pública municipal ens. fundamental	Alunos por docente
Apicum Açu	18.169	42,36	5.047,41	4.639,55	29,61	0,568	25,7	63,1	3,30	Não	0,483	21	3669	175	203	18
Bacuri	17.388	21,07	5.044,48	3.643,59	21,56	0,578	34	62,29	3,80	Não	0,484	24	3187	133	154	21
Cedral	10.473	36,36	5.233,01	3.521,37	16,14	0,605	10,6	51,86	4,00	Não	0,57	15	1790	119	105	17
Central do Maranhão	8.534	24,7	4.342,79	4.143,92	24,47	0,585	32	60,13	3,60	Não	0,557	19	1731	91	118	15
Cururupu	30.805	26,69	5.730,68	3.416,72	22,02	0,612	34	62,91	4,60	Sim	0,525	41	5499	134	272	20
Guimarães	11.776	20,29	5.240,38	3.421,30	21,44	0,625	21	61,21	-	-	0,592	13	1975	152	119	17
Mirinzal	14.690	20,67	4.500,76	3.816,98	21,87	0,622	24,3	58,74	-	-	0,582	24	2636	110	193	14
Porto Rico do Maranhão	5.847	27,56	5.343,42	3.972,17	18,09	0,615	6,7	57,05	3,60	Não	0,561	10	1114	111	91	12
Serrano do Maranhão	10.953	9,06	4.871,15	3.575,60	23,01	0,519	41,4	56,06	3,90	Sim	0,433	32	2201	69	137	16

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Elaboração própria.

6.3.3. Processo de articulação dos secretários de Educação

Em função de sua nomeação para a condução da secretaria municipal de Educação do município de Serrano de Maranhão em 2013, ao final do primeiro ano de mandato da prefeita Maria Donária Moura Rodrigues (PP) –, ou seja, após quase um ano de gestão –, a secretária Maria Gorethi dos Santos Camelo estabeleceu um diálogo com Jorge Aidson, conhecido como “Santos”, secretário de Educação do município de Porto Rico.

Esse contato derivou de relações já travadas no período em que Camelo esteve na condição de dirigente regional de Ensino do estado do Maranhão e responsável pelo contato direto com as unidades escolares do estado, das quais, uma era dirigida por Santos. Nessa oportunidade, Santos manifestou o seu interesse e percepção positiva sobre a possibilidade de os municípios da região atuarem juntos, em um trabalho mais interativo dos gestores para se fortalecerem e se apoiarem com as experiências uns dos outros. A maioria dos secretários municipais de Educação da região da Floresta dos Guarás assumiu a pasta no primeiro ano do mandato 2012-2016, mas ainda não havia se apresentado nenhuma oportunidade de diálogo a respeito da realidade educacional de seus municípios, tampouco para que se conhecessem.

Naquele momento, Camelo percebeu que seria uma iniciativa bastante assertiva, até por considerar que sua experiência como técnica da unidade regional de educação lhe permitiria um desempenho capaz de influenciar no crescimento dos demais secretários. Além disso, poderia ser o ensejo de se aproximar da realidade dos municípios vizinhos, pois, embora no passado já tivesse tido a oportunidade de conhecer a região dos Guarás na condição de diretora regional de Educação Especial no governo do estado, conhecia apenas dois secretários municipais em exercício: Isaías dos Santos, do município de Mirinzal e o próprio Santos – Jorge Aidson Rabelo dos Santos –, secretário de Educação de Porto Rico do Maranhão.

Segundo Camelo (2015), Santos, na condição de secretário mais antigo se comparado aos demais, contatou de forma paralela os secretários dos outros municípios da região com o objetivo de cultivar a ideia de um trabalho em conjunto. Essa possibilidade fortaleceu-se em um encontro promovido pelo Ministério da Educação para o anúncio da chegada do Instituto Federal de Educação ao município de Mirinzal, quando Santos e Isaías, secretário de Educação de Mirinzal, delinearam possíveis ações a serem realizadas em conjunto. Após esse encontro, segundo Camelo (2016), os secretários animaram-se com a proposta de trabalhar em equipe. Inicialmente, pensando que “as pessoas se fortalecem, umas com as experiências das outras, no sentido de crescer, a partir da troca, mas em um sentido mais

pedagógico”, entendimento corroborado pelo secretário de Mirinzal, Isaías Ribeiro, que sublinhou:

Nas chamadas iniciais de gestão, nós fomos participar de vários encontros lá fora. Nós nos encontrávamos nos encontros da FNDE de apresentações gerais dos programas e orientações iniciais de gestão, encontros em Brasília, na secretaria de Educação. A gente se encontrava, e as conversas sempre eram no sentido de que diante das dificuldades de cumprir as metas, nós tínhamos as mesmas dificuldades – contratar técnicos, elaborar planos –, mas que também tínhamos feito algumas ações que poderiam ajudar os demais (RIBEIRO, 2016).

Em 2014, a UNDIME realizou diversas atividades no estado envolvendo os municípios da região dos Guarás. Em um desses encontros, no início daquele ano, promoveu-se um Fórum Estadual sobre alguns programas do governo federal na área da educação, no qual vários secretários da região estiveram presentes. Ao final do evento, os secretários combinaram de almoçar juntos. Nesse almoço, foi discutida a proposta de marcar um dia específico para que pudessem “pensar o trabalho em conjunto” (CAMELO, 2016).

Diante disso, a primeira reunião do grupo ocorreu no município de Apicum-Açu em abril de 2014. Para a mobilização dos secretários, foi constituído um grupo no *WhatsApp* para a comunicação e convocação para a primeira reunião e para todo o período posterior. Dos dez municípios mobilizados, Bequimão e Guimarães não estiveram representados pelos seus secretários: o primeiro, porque “o secretário não quis participar do movimento da educação”. O segundo, integrou-se ao grupo de *WhatsApp*, trocava e-mails, “mas demorou muito para começar a participar das reuniões”. Nessa reunião, definiu-se: a) que os secretários trabalhariam em conjunto; b) que seriam realizadas reuniões mensais; c) que seria formado um grupo de secretários que representaria a região litoral ocidental norte maranhense. Apesar da ausência de dois municípios, o primeiro encontro serviu como uma oportunidade de integração e reconhecimento entre os pares:

Nesse dia, foi um encontro muito para nos conhecermos. Na época, eu não conhecia bem o secretário de Apicum Açu, só por nome, mas não tinha nenhum tipo de relação com ele, e os secretários não se conheciam bem. Nesse dia, na verdade, foi o dia de interação. O dia em que nos conhecemos (CAMELO, 2016).

A segunda reunião, em função da demanda comum dos municípios em relação ao prazo para elaboração e submissão dos Planos Municipais de Educação, envolveu a discussão conjunta a esse respeito. As duas reuniões posteriores foram realizadas, assim como as primeiras, seguindo um rodízio, no qual, cada secretário se encarregava de possibilitar um espaço e as condições para o encontro em seu município. Na quarta reunião realizada pelo

grupo, em Serrano do Maranhão, os secretários decidiram que o grupo adotasse o nome de UNDIME CONGUARÁS, e para tanto, usaram como referência o estatuto da UNDIME para elaborar o estatuto do próprio grupo (ANEXO 07). A escolha do nome do grupo fazendo referência à UNDIME foi justificada da seguinte forma:

Eu penso que estávamos em crise de identidade. Nós não conhecíamos o trabalho do consórcio. Nós sabíamos que ele existia, mas que era um consórcio de prefeitos e não de municípios. Nós não sabíamos quais eram as áreas de atuação. Eu, pelo menos, achei que eles tivessem se consorciado para o aterro sanitário e para a área de infraestrutura. Como não tinha nada voltado para a educação, então, nós criamos a nossa própria união. Tudo o que nós conhecíamos era a UNDIME. Era a UNDIME que nos chamava para os fóruns, para as reuniões, para as informações, e tudo o que a gente recebia era da UNDIME. No entanto, precisávamos de um nome, e como éramos da região Floresta dos Guarás e como já existia o consórcio dos municípios, então, pensamos: vamos ser o CON [pausa] GUARÁS. Fazer parte do consórcio que já tem, só que nós vamos ser UNDIME. Não sabíamos exatamente o que a gente era. O que sabíamos é que éramos um grupo de secretários que se organizava (CAMELO, 2016).

Além desse aspecto, considerou-se a necessidade de destacar geograficamente o grupo perante a própria UNDIME/MA, o que levou, na visão de Cuba (2016), à conquista da representatividade da região na composição da direção da entidade estadual, após o processo eleitoral de 2014. O conhecimento do grupo a respeito de um consórcio público em funcionamento na região foi possível mediante um contato informal, em julho de 2014, com Ronald Damasceno, que havia recentemente constituído a Federação Maranhense dos Consórcios Intermunicipais (FEMACI) e assumido a direção da entidade. Durante o lançamento da pedra fundamental do Instituto Federal de Educação em Mirinzal, um dos participantes do evento fez a apresentação dos secretários de Educação presentes – membros do UNDIME CONGUARÁS – e de Ronald Damasceno, e o resultado desse contato gerou resistência entre as duas partes:

Ele veio nos dizer que era para trabalharmos junto com os secretários em forma de consórcio. Ele veio querer nos ensinar a fazer algo que nós já fazíamos. Nós dissemos a eles que nós já fazíamos aquilo e que eles tinham que conhecer o que nós já estávamos fazendo (CAMELO, 2015).

Por parte dos secretários, de acordo com Camelo (2016), houve um sentimento de que a orientação de Damasceno foi muito vertical, sem, contudo, estar informado a respeito do trabalho que vinha sendo realizado, ao passo que, por parte de Damasceno (2015), foi demonstrada preocupação em relação à resistência dos secretários.

No decorrer desse estágio inicial da formação do grupo, os secretários da região do Guarás passaram a participar das atividades e fóruns estaduais da UNDIME em grupo,

inclusive, vestindo uma camiseta personalizada com o logotipo do UNDIME CONGUARÁS (que a secretária chamou de farda), e em uma das reuniões, o presidente da entidade foi informado pelo próprio grupo de que os secretários já se reuniam com frequência para tratar de assuntos coletivos. Esse período coincidiu com quatro meses do mandato de Geraldo Castro como presidente da UNDIME Maranhão, que como vice-presidente, assumiu a direção em virtude do afastamento de Elaine Araújo Gheysens do município no qual era secretária municipal de Educação⁸¹.

Além do nome e da identidade visual do grupo, passou a ser frequente a comunicação entre os secretários por meio do grupo de *WhatsApp*, no sentido de compartilhar o que estava acontecendo nos municípios, ainda sem a realização de ações em conjunto. Exemplificando, surgiram diálogos como “– Quando vocês vão começar as aulas? – Vocês vão fazer jornada?”. A partir desses questionamentos, os secretários se manifestavam e justificavam suas decisões. E em meio a uma comunicação frequente, alguns municípios eram menos presentes, enquanto outros se manifestavam mais, bem como provocavam mais discussões: “o secretário de Cururupu era o menos participativo. Além de faltar muito nas reuniões, ele era mais de ouvir. A gente adicionava ele no *WhatsApp*, e ele saía. Com ele, envolveu um trabalho de muita conquista e com paciência”.

Após a reunião na qual foi definido o nome do grupo, estabeleceu-se um acordo entre os secretários de que, além de reuniões coletivas, o grupo deveria realizar ações em conjunto. Diante disso, um dos secretários questionou os demais a respeito do financiamento das eventuais ações do grupo, o que conduziu ao entendimento de que seria necessária a constituição de uma personalidade jurídica da UNDIME CONGUARÁS, a fim de garantir as condições para a viabilidade financeira da futura organização. Para tanto, foi elaborado um estatuto social da UNDIME CONGUARÁS, já que pretendia-se registrar oficialmente a constituição de uma associação sem fins lucrativos como via de obter recursos e financiar algumas atividades em conjunto.

Contudo, no decorrer das discussões, um dos secretários questionou os demais a respeito da pertinência do registro da UNDIME CONGUARÁS, haja vista o fato de já existir um consórcio na região. O entendimento na época foi de que a UNDIME CONGUARÁS poderia fazer uso do CNPJ do consórcio para viabilizar os recursos para o financiamento das

⁸¹ Município de Axixá (MA).

atividades. Esse arranjo, de certa forma sem clareza – conforme ressaltou Camelo (2016) –, interrompeu o avanço do UNDIME CONGUARÁS no que se refere ao registro da entidade.

Diante disso, os secretários decidiram identificar possibilidades de realizarem ações conjuntas que não demandassem o dispêndio de recursos financeiros. Em função da proximidade do vencimento do prazo para a submissão dos Planos Municipais de Educação e da constatação de que alguns municípios apresentavam dificuldades para elaborar os seus planos, idealizou-se a realização de uma oficina conjunta de formação dos gestores dos municípios com técnicos da secretaria estadual de Educação. Nesse ponto, Camelo (2016), que já havia viabilizado uma agenda com um técnico da secretaria estadual de Educação do estado do Maranhão (SEDUC/MA) para orientar os profissionais do “seu” município, Serrano do Maranhão, propôs aos demais membros do grupo e à SEDUC/MA que fossem à região realizar uma oficina conjunta aos municípios de Floresta dos Guarás. A formação viabilizou-se, e a secretária de Educação de Serrano do Maranhão relatou que “não foi necessário sair dinheiro dos cofres públicos”, tendo em vista que:

As duas técnicas vieram custeadas pela secretaria estadual de Educação, e nós só viabilizamos as passagens. Só que essas passagens saíram do nosso bolso porque elas vieram de São Luís no carro de Eliedene e, na volta, comigo no meu carro, ficaram hospedadas na casa de Eliedene (CAMELO, 2016).

Esse encontro, que inicialmente seria realizado em Serrano do Maranhão, foi transferido para o município de Cedral, que sediaria a próxima reunião, conforme o cronograma do grupo. Cada município teve a oportunidade de levar dois técnicos da secretaria municipal para participar da oficina, e as técnicas da SEDUC/MA utilizaram o Plano de Ensino de Cedral como referência para a realização dos trabalhos, já que, comparado aos demais, estava mais adiantado. Como resultado da oficina, na reunião seguinte, os secretários acordaram um prazo comum para que todos os municípios estivessem com suas leis de sanção dos seus PME já aprovadas e definiram uma estratégia de alinhamento dos planos. À época, os municípios de Cedral e Mirinzal dispunham de um consultor educacional contratado – Alberto Louzeiro – para temas diversos. Diante disso, os dois municípios liberaram esse consultor para que fosse a todos os municípios do UNDIME CONGUARÁS conversar com a equipe pedagógica das secretarias para analisar os planos individualmente e verificar como poderiam estar alinhados regionalmente: primeiro, em relação às orientações dos técnicos da SEDUC/MA, e, segundo, ao que os demais municípios definiam como estratégias e ações para os próximos dez anos:

Cedral fez o seu PME, mas não criou estratégias para o ensino médio, já que não é de competência do município. Quando o técnico foi a Serrano ele viu que o PME do município havia criado estratégia para o ensino médio, já que seguiu as orientações dos técnicos do SEDUC/MA, que considera que,

embora não seja de competência municipal, as escolas estaduais estão no município. Aí, o consultor propôs essa mudança no plano de Cedral (CAMELO, 2015).

No que se refere ao processo de elaboração dos PME, foram definidas outras ações:

- a) Participação de todos os secretários de Educação do seguinte fórum da UNDIME, que se realizaria na Bahia, vestindo camisetas com o texto “UNDIME CONGUARÁS/ PME: PLANO APROVADO, LEI SANCIONADA”;
- b) Presença do presidente do UNDIME CONGUARÁS nas conferências municipais;
- c) Definição de um cronograma para a realização das conferências municipais nas cidades que permitissem a seus secretários participar das conferências dos demais municípios, bem como às técnicas da SEDUC/MA, que manifestaram interesse em acompanhar esses encontros.

Segundo Camelo (2016), o processo de mobilização dos secretários em relação à elaboração do PME representou uma experiência muito enriquecedora, que envolveu, inclusive, o engajamento de secretários que se ajudavam:

Bacuri estava com dificuldade, e nós fizemos uma força tarefa para ajudá-lo. O técnico foi ao município ajudar e nosso presidente também foi sentar com a equipe e até ajudar a organizar a conferência. Era um acordo nosso esse apoio. Apesar de Santos ter uma ligação forte com Bacuri – ele era professor da rede de lá, a esposa dele é de lá, a família dele é de lá, ele tem casa lá –, mas se fosse outro município, eu acho que ele iria de qualquer jeito (CAMELO, 2015).

Segundo os secretários, o resultado desse trabalho “injetou ânimo” no grupo. Aliás, o cumprimento da meta de participarem do fórum da UNDIME nacional com os planos aprovados chamou a atenção de diversos participantes. Segundo Camelo (2015), “tinha gente que queria até tirar foto com a gente”, e “secretários de outros municípios do Maranhão vieram falar com a gente para dizer que tínhamos que ir até lá para dizer aos secretários da região deles a nossa experiência, para que eles trabalhassem dessa forma, também”. Nesse fórum, alguns profissionais do Instituto Natura (IN) estavam presentes, e o UNDIME CONGUARÁS estabeleceu contato com eles, com o objetivo de propor uma parceria para que fossem oferecidos suporte e formação dos técnicos dos municípios para o uso da plataforma “Conviva”⁸², além de conhecer outras oportunidades de trabalharem juntos.

⁸² Ferramenta de gestão interativa desenvolvida pelo Instituto Natura.

A evidência da atuação do grupo UNDIME CONGUARÁS no fórum, embora tenha despertado a atenção dos secretários de outros municípios do estado, que aprovaram a iniciativa e demonstraram “admiração” pela união do grupo, provocou também preocupação por parte da direção nacional da entidade, o que levou ao questionamento sobre “o que exatamente era o UNDIME CONGUARÁS”: “Eles nos perguntaram: *O que é o CONGUARÁS dentro da UNDIME? É uma facção, uma divisão?*”. Essa preocupação foi alimentada também pelo fato do grupo de secretários ter buscado, coletivamente, a aproximação com o IN. O instituto, que já vinha desenvolvendo no país uma parceria com a UNDIME nacional para a divulgação e o apoio ao trabalho realizado, consultou a entidade sobre os motivos do grupo contatar o IN diretamente, sem passar pela interlocução da UNDIME. Apesar disso, esclarecidos a condição do grupo e os objetivos do trabalho que vinha sendo desenvolvido pelos secretários, a UNDIME reconheceu a iniciativa como importante e não criou empecilhos para a aproximação do Instituto Natura com os municípios da região.

Essa aproximação com o IN avançou, e foram estabelecidos dois momentos de contato entre os municípios e os técnicos da entidade na região da Floresta dos Guarás: um momento em que seria realizada uma reunião de apresentação dos projetos desenvolvidos pelo IN aos prefeitos e secretários de Educação, assim como a discussão da possibilidade de adesão dos municípios a esses projetos, e um segundo encontro, em que seria realizada a formação dos profissionais da educação dos municípios para fazerem uso da plataforma “Conviva”.

O primeiro momento, voltado para a formação dos técnicos das secretarias, converteu-se na realização do I Fórum de Educação da UNDIME CONGUARÁS Maranhão, que teve como tema central “Conviva/PME: Fortalecendo a Educação Pública Municipal”. Nesse fórum, realizado em setembro de 2015 no município de Pinheiros, os secretários de Educação puderam levar representantes de seus dez municípios, responsáveis por áreas específicas: alimentação escolar, transporte escolar, gestão escolar, gestão de recursos humanos, PME, os secretários adjuntos de cada secretaria e o prefeito municipal. Além disso, o fórum seria uma oportunidade para diversos atores e instituições vinculados à educação no estado conhecerem as ações desenvolvidas pelo Instituto Natura.

Foi realizada ampla divulgação do fórum, e para o custeio do evento, foi realizado o rateio das despesas relacionadas a alimentação e logística entre os municípios e um conjunto de parcerias, entre elas, com editoras, para o fornecimento de pastas e impressão de material de apoio (crachás de identificação), fornecedores de insumos escolares para a doação de camisetas e, ainda, o apoio da UNDIME, da SEDUC/MA e da diretoria regional de Ensino para a divulgação do

evento. Os secretários encaminharam um ofício aos prefeitos com a planilha orçamentária e uma solicitação para que custeassem a despesa correspondente a R\$ 1.300,00 para cada município.

Embora nenhum dos prefeitos tenha apresentado objeção em relação à colaboração financeira, houve dificuldades quanto à fundamentação legal do empenho dos recursos, já que não existe uma rubrica específica para essa finalidade, tampouco se tratava de uma realização apenas do município, mas de um conjunto dos municípios. Assim, foi relatada a necessidade de um trabalho direto de sensibilização dos prefeitos acerca da importância da participação no evento, já que seria a possibilidade do estabelecimento de uma parceria com o apoio do IN.

O fórum contou com a participação dos prefeitos, secretários e técnicos dos dez municípios, representantes da Secretaria do Estado de Educação do Maranhão e vereadores da região. O evento repercutiu em todo o estado, fortalecendo a conformação do grupo, viabilizando a tramitação da parceria junto ao Instituto Natura para a implementação da Plataforma “Conviva” nos municípios e, ainda, o acesso dos integrantes do grupo a informações a respeito das possibilidades do UNDIME CONGUARÁS se estabelecer de forma adjacente ao consórcio público já constituído na região dos Guarás. Essa aproximação ocorreu de duas formas: por meio da participação da secretária municipal de Serrano do Maranhão e secretária de Comunicação e Articulação do UNDIME CONGUARÁS em um evento do Instituto Natura, oferecido aos dirigentes da UNDIME dos estados, como também, por intermédio da aproximação com o presidente da FEMACI.

Cerca de dois meses após a realização do fórum, uma coincidência possibilitou um segundo encontro entre a secretária de Educação do município de Serrano do Maranhão e o presidente da FEMACI na sede da UNDIME/MA. Ronald Damasceno buscava um diálogo com o presidente da UNDIME acerca de oportunidades de aproximar a área da educação à realidade dos consórcios, por intermédio da FEMACI. Nessa ocasião, em uma conversa informal, a secretária manifestou o interesse em dialogar com Damasceno sobre o consórcio público existente, no sentido de esclarecer aos membros do UNDIME CONGUARÁS como ele interpretava o trabalho que vinha sendo realizado pelos secretários, e se a forma organizacional ideal para o grupo seria, de fato, um consórcio público. Antes desse encontro, um evento promovido pelo Instituto Natura em setembro de 2015 no Rio de Janeiro ofereceu a representantes da UNDIME estaduais palestras e oficinas que tratavam do tema regime de colaboração. No evento, uma das palestras versou a respeito do funcionamento dos consórcios públicos no Brasil e das possibilidades de serem realizadas ações educacionais por meio de consórcios. Esse esclarecimento, segundo Camelo (2016), foi fundamental para que se

reconhecesse a importância do diálogo com Damasceno, já que, em sua percepção, o consórcio poderia potencializar as ações já tomadas pelo grupo.

6.3.4. Fortalecimento político e administrativo dos secretários de educação e seus desafios

Embora o UNDIME CONGUARÁS seja uma iniciativa despersonalizada juridicamente, a integração entre os secretários na forma de um grupo/ rede ao longo dos dois anos *subsequentes* à sua formação, estabeleceu-se um conjunto de iniciativas que consolidaram o “consórcio” e o *comprometimento* dos secretários municipais de Educação da região da Floresta dos Guarás. Além disso, o grupo redigiu um estatuto social, no qual estabeleceu o caráter suprapartidário e a natureza de caráter privado da entidade a ser constituída, bem como a sua composição, que, segundo o referido estatuto, se dá por dirigentes municipais de educação, técnicos municipais, coordenadores pedagógicos e assessores das referidas secretarias de dez municípios – sendo nove, os municípios anteriormente mencionados, e mais o município de Bequimão, o mesmo que, segundo relatou Camelo (2016), não participava das iniciativas, mas foi inserido na composição– caracterizando-o, dessa forma, como um “espaço permanente de discussão da educação regional” (FÓRUM DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE DA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE – UNDIME CONGUARÁS, 2014).

Ainda conforme o estatuto, estabeleceram-se as bases da organização executiva do UNDIME CONGUARÁS e as competências, finalidades e a sistemática de funcionamento das plenárias do fórum. Apesar de sem validade legal, o UNDIME CONGUARÁS deliberou sobre a composição de uma equipe gestora, compreendendo a existência de uma diretoria executiva. Desse modo, a diretoria executiva dos dois primeiros anos de formação foi composta por José Aidson Santos (secretário de Educação de Porto Rico), como presidente, Isaías Mendes Ribeiro (Mirinzal), Eliedene Cuba (Cedral), como Secretária Executiva, e Maria Gorethi Camelo (Serrano do Maranhão), como Secretária de Comunicação e Articulação. Essa composição se estabeleceu a partir do envolvimento natural dos membros: “[...] eu que sou a articuladora do nosso grupo desde que ele foi fundado, só que antes eu era sem saber que era. Aí, depois que nós sentamos e fomos criar a diretoria e definir os papéis, como eu já fazia isso, eu acabei ficando (CAMELO, 2015).

Por meio dessa equipe e da integração dos demais secretários, o UNDIME CONGUARÁS viabilizou a realização de um conjunto de atividades envolvendo os nove municípios:

- a) Realização de reuniões periódicas para planejamento e monitoramento dos programas federais e estaduais de educação;
- b) Assessoria técnica nas conferências municipais para a implantação dos planos municipais de educação;
- c) Participação nos eventos nacionais e estaduais do FNDE, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação e a UNDIME Maranhão;
- d) Planejamento e realização das Jornadas Pedagógicas e formação continuada dos profissionais da educação;
- e) Capacitação e implementação da lei 10.639/03, que inclui no currículo oficial das redes de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”⁸³;
- f) Realização, em setembro de 2015, do I Fórum de Educação da região dos Guarás para a implementação da plataforma “Conviva”, com o apoio do IN;
- g) Parceria com o Instituto Natura para a implementação de três programas;
- h) Realização de estudo coletivo para a reformulação dos planos de cargos, carreira e remuneração dos profissionais de educação dos municípios – e não apenas dos professores – e análise e reformulação regional, mediante uso da plataforma mantida pelo MEC, por intermédio de um consultor/ apoiador da região na condição de formador do ministério da Educação;
- i) Definição de pauta regional de discussão de adequação e reajuste ao Piso Nacional, após a publicação da Portaria Ministerial com os percentuais de reajuste aprovados;
- j) Atendimento à demanda do Ministério Público para identificação de servidores com carga horária excessiva, tendo em vista estarem matriculados em duas ou mais redes de ensino.

No âmbito das condições institucionais do UNDIME CONGUARÁS, foi firmada uma parceria com Alberto Louzeiro, líder comunitário, educacional e também uma “espécie” de colunista social da região que, paralelamente, exerce suas atividades profissionais como consultor liberal para assuntos ligados à educação na região – especificamente, nos municípios de Mirinzal e Cedral – e no estado do Maranhão. Por meio dessa parceria, o UNDIME CONGUARÁS viabilizou uma sede social, localizada no distrito de Rabeca, no município de Porto Rico do Maranhão, em um imóvel adjacente à residência particular do consultor, espaço

⁸³ A lei 10.639/03 altera a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" e dá outras providências (BRASIL, 2003).

este que funciona como escola de capacitação de informática à comunidade. A disponibilidade do local garantiu ao grupo mobiliário e infraestrutura adequada para a realização das reuniões dos secretários, que ocorrem com regularidade mensal. A cessão do local, que não gera nenhum tipo de ônus para os secretários na qualidade de pessoas físicas (nem para as secretarias municipais) é compreendida, na visão de Camelo (2015), como “[...] uma espécie de parceria. Como ele é contratado pelos municípios, é uma forma de ajudar e retribuir”. Além do imóvel, o material de apoio também foi doado para o UNDIME CONGUARÁS. Conforme relatou a secretária de Serrano do Maranhão, “cada secretaria ajuda como pode: os cadernos foram de Mirinzal, e a lousa, de Porto Rico” (CAMELO, 2015).

As reuniões, que comumente se alternam entre os municípios, são realizadas aos finais de semana, o que tem concedido aos secretários maior tempo para participar. Isso porque esses encontros, normalmente são acompanhados de intervalos de descontração, com almoço, *coffe break* e momentos de diálogo livre: “Essas reuniões são uma forma de espairer, relaxar, fugir da rotina. Então, a gente adora e até se diverte” (CAMELO, 2016). Apesar disso, nem todos os secretários participam com a mesma frequência, embora, na visão de Ribeiro (2016), o *WhatsApp* tem permitido que o contato seja direto, mesmo entre os que não participam das reuniões. Aos secretários é sempre facultado levarem membros da equipe da secretaria. Apesar disso, não são todos que participam das reuniões com suas equipes, situação compartilhada por dois técnicos da secretaria do município de Serrano do Maranhão, que mencionaram que o fato de terem tomado parte nas discussões a respeito da formação do “consórcio” desde o início fortaleceu sua capacidade como “ativos em relação ao que está acontecendo nos municípios” (COORDENADOR 1, 2016) e, ainda, a “formação continuada dos técnicos” (COORDENADOR 2, 2016):

A partir do momento que a gente começou a participar das reuniões, a gente percebeu o desalinhamento das políticas, principalmente, no período da construção dos Planos Municipais, e a troca de informações ajudou muito. A gente também via de perto a preocupação dos secretários em resolver os problemas do município [elaboração dos planos de cargos e salários] sem colocar os outros municípios em uma situação desfavorável (COORDENADOR 1, 2016).

Aliás, a percepção dos técnicos é de que esse é um “processo novo”, e considerando as dificuldades de uma região que é muito “sofredora” e distante geograficamente da capital, esse é o melhor caminho:

Tinha município que a gente conhecia só por nome. A gente sempre fica preocupado por estarmos atrasados, mas quando a gente descobre outros municípios que estão na mesma situação ou talvez pior, a gente fica feliz, não

pela situação negativa, mas por ver que eles enfrentam os mesmos problemas (COORDENADOR 2, 2016).

Já foi um bom começo. Mas tem coisas que são de curto e outras, de longo prazo. O que eu sei é que muita coisa já melhorou na qualidade da educação aqui em Serrano, mas dependeu muito da questão da gestão da secretária, e a prefeita apoiou a secretária a participar do CONGUARÁS (COORDENADOR 1, 2016).

No dia 16 de janeiro de 2016 foi realizada em Porto Rico, na sede do UNDIME CONGUARÁS, a primeira reunião do ano, que teve como pauta a discussão do calendário escolar de 2016 e das Jornadas Pedagógicas. Nessa reunião, estiveram presentes os secretários de cinco dos nove municípios: Cedral, Porto Rico do Maranhão, Serrano, Guimarães e Mirinzal, que permaneceram ao longo da manhã e tarde, assim como o prefeito de Cedral, Fernando Gabriel Amorim Cuba (PMDB) e Ronald Damasceno, presidente da FEMACI, que participaram da reunião do período da manhã⁸⁴. Nessa ocasião, apesar da inexistência de consenso dos secretários a respeito, por exemplo, do calendário das redes, tendo em vista questões particulares dos municípios, como a necessidade de realização de processo seletivo de professores e, portanto, início das aulas apenas após a contratação dos novos docentes, o clima de discussão e a forma de tratamento foram bastante cordiais. É preciso mencionar que o diálogo, aqui, se dá de maneira informal, o que permite que os secretários se manifestem de forma livre sobre a realidade de suas esferas, mesmo que essas manifestações envolvam assuntos fora da pauta do dia. Isso ficou evidente, também, na discussão sobre as Jornadas Pedagógicas, oferecidas à rede escolar ao longo do ano, e na intervenção da secretária de Guimarães, que, tendo sido recém nomeada ao cargo, em determinado momento, aproveitou as discussões para sanar dúvidas sobre a preparação dos municípios de Serrano do Maranhão e Mirinzal para atender à legislação sobre educação inclusiva, gesto que provocou os demais secretários a se manifestarem.

Nessa ocasião, a secretária de Serrano apresentou um projeto de formação a ser oferecido em alguns municípios, de cujo desenho participou, já que a temática voltava-se à educação inclusiva, área de sua especialização. O secretário de Mirinzal questionou se o fato

⁸⁴ Em função da visita desta pesquisadora à região, os secretários aproveitaram a reunião para discutir questões relacionadas à legislação atinente aos consórcios públicos e as possibilidades de sua atuação em políticas públicas educacionais. Solicitaram, assim, uma explanação a respeito do tema, bem como a participação desta pesquisadora em um diálogo entre os secretários, o presidente da FEMACI e os prefeitos. Em função dessa agenda, a reunião, que normalmente envolve apenas os secretários, ampliou-se a outros participantes, e pelo fato de ser realizada na sede, envolveu o apoio de Alberto Louzeiro e de um auxiliar no oferecimento de um *coffee break* servido aos participantes no período da manhã (frutas, pães, café, suco e bolo servidos em utensílios de vidro), bem como sobremesa e café ao longo do dia.

de haver apenas cinco alunos com deficiência na rede representaria uma necessidade de oferecer essa formação para toda a rede. A esse questionamento, as secretárias de Serrano e Mirinzal defenderam que sim, e que “desde o porteiro e merendeira devem saber pelo menos dizer um oi para esses alunos”. A secretária de Cururupu disse, ainda, que se a secretaria não está preparada, “a criança com deficiência não vai evoluir, tendo em vista que, muitas vezes, o professor não detém conhecimento para aplicar instrumentos de avaliação coerentes com a realidade do aluno”. A secretária de Mirinzal explicou o fato de ter quase 100 alunos com deficiência e que o município foi parar na promotoria porque a escola que atendia a esses alunos tinha uma professora que reprovou todos eles. Houve discordância em relação à necessidade da existência ou não de uma coordenadoria específica para a educação inclusiva, uma vez que para alguns secretários, isso dependeria do tamanho da rede. A secretária de Serrano retomou a discussão justificando que o público-alvo da formação deveria ser toda a rede, com a comunidade escolar na sequência.

Quanto à comunicação institucional do UNDIME CONGUARÁS, o grupo ainda não estabeleceu uma forma de garantir a visibilidade contínua das ações realizadas, com exceção da divulgação verbal pelos próprios secretários. O grupo não dispõe de ferramenta de divulgação das reuniões, pautas e atas, assim como não mantém seu registro, apenas anotações avulsas em um caderno conservado sob a guarda da secretária.

As pautas temáticas de discussão e atividades realizadas pelo grupo são definidas via *WhatsApp*, canal no qual, os secretários, sempre que têm dúvidas a respeito de aspectos que repercutem na gestão pedagógica ou administrativa da secretaria municipal, consultam os colegas e propõem que o tema seja discutido coletivamente.

Essa orientação mais horizontal das pautas das reuniões e das atividades pode ser ilustrada pela iniciativa dos municípios integrantes do UNDIME CONGUARÁS se organizarem para alinhar os temas das palestras e cursos oferecidos aos servidores da educação nas Jornadas Pedagógicas e formação continuada. Alguns municípios vizinhos entre si – Porto Rico e Cedral – definiram, à época, que a Jornada Pedagógica do início do ano letivo de 2016 seria realizada de forma conjunta, integrando os servidores dos dois municípios em termos de data, local e temática. Nesse caso, os municípios estabeleceram a temática de forma consensual e negociaram junto aos palestrantes um serviço único, cujo custeio seria dividido. Embora apenas esses dois municípios tenham estabelecido essa conduta, umas das propostas aprovadas pelo UNDIME CONGUARÁS para aplicação futura foi a definição de uma temática comum a ser desenvolvida nesses momentos de formação e a concretização de uma agenda de formação

estruturada a partir de blocos de municípios vizinhos, preservando, dessa forma, a garantia de mobilidade e acesso aos cursos aos servidores da educação.

Além dessa definição horizontal das pautas, a atuação da UNDIME/MA e as demandas de instituições externas também orientaram o trabalho do grupo. No caso da UNDIME/MA, o tema foi o encontro de formação realizado pelos secretários de Educação para receberem as orientações sobre o uso da plataforma de planejamento do plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais de educação nos municípios. A entidade indicou, não apenas para a região da Floresta dos Guarás, mas a todos os municípios do estado, um técnico formado pelo MEC no uso da plataforma e responsável por oferecer o suporte aos secretários. Foi essa formação, oferecida pela UNIDME/MA, que possibilitou que os secretários recebessem as orientações em um momento coletivo, e não de forma individualizada.

Registre-se que a atuação do grupo do UNDIME CONGUARÁS e sua visibilidade nas reuniões promovidas pela UNDIME/MA contribuíram com o fortalecimento das relações institucionais dos municípios junto à entidade. Combinada à sua experiência prévia como dirigente estadual de educação, a atuação da secretária de Serrano do Maranhão junto ao UNDIME CONGUARÁS culminou em um convite para compor, na condição de 1ª vice-presidente, a chapa que disputaria as eleições 2014 para a direção da UNDIME/MA do biênio 2015-2017. Esse processo eleitoral é relatado pelos secretários do UNDIME CONGUARÁS como uma fase em que “o apoio do CONGUARÁS foi disputado a tapa” e também um momento em que as relações entre os secretários se fortaleceu. As articulações prévias a esse processo eleitoral propiciaram a discussão entre os secretários do UNDIME a respeito de qual candidato à presidência eles apoiariam, com um intenso assédio dos candidatos buscando apoio em bloco do UNDIME CONGUARÁS. Para tanto, dois membros foram convidados a compor a chapa dos candidatos concorrentes na condição de 1º vice-presidente. Embora o objetivo do grupo fosse o consenso em torno de um nome, vínculos prévios, inclinações políticas e a desconfiança a respeito do cumprimento das promessas de representatividade do grupo levaram a uma divisão: de um lado, apenas a secretária de Serrano do Maranhão apoiando Geraldo Castro Sobrinho, e de outro, os demais secretários apoiando outro candidato. Como resultado, foi eleito para a presidência da entidade, por 31 votos a 14, o secretário municipal de Educação de São Luís, MA, Geraldo Castro Sobrinho, e em consequência disso, a secretária de Serrano do Maranhão como 1ª vice-presidente⁸⁵. Apesar dessa divisão, logo após a contagem dos votos, os secretários foram juntos almoçar e

⁸⁵ O secretário de educação de São Luís ocupava o cargo de vice-presidente da seccional maranhense até novembro de 2014, quando assumiu a presidência em substituição à secretária de Educação do município de Axixá, Elaine Araújo. Após alguns meses no cargo, disputou as eleições da entidade.

fizeram um balanço a respeito do pleito: “Foi uma situação muito curiosa. Mesmo depois da nossa divisão, saímos todos juntos e as pessoas também se surpreenderam. Devem até ter pensado que foi uma estratégia nossa. Mas hoje, as pessoas têm uma referência da região dentro da UNDIME (CUBA, 2016)”. A representatividade política da região da Floresta dos Guarás foi ainda mais fortalecida pelo afastamento do presidente eleito da UNDIME/MA da Secretaria Municipal de Educação de São Luís, conduzindo a Secretária de Serrano do Maranhão à Presidência⁸⁶⁸⁷.

Quanto a instituições externas, os secretários de alguns municípios da região foram notificados pelo Ministério Público a respeito da constatação de servidores com carga horária que ultrapassava 40 horas semanais – com matrícula em redes de ensino superior a duas redes de ensino –, sendo enviada aos secretários uma lista nominal dos funcionários que se enquadravam nessa condição. Essa demanda de correção das irregularidades serviu de alerta aos secretários, que trabalharam em conjunto para identificar outros casos paralelos. Para tanto, foram tomados como referência os percentuais de absenteísmo dos servidores, confrontando-se as informações sobre aqueles que mais faltavam para verificar se também estavam contratados em outras redes. Esse trabalho conjunto viabilizou o afastamento de outros servidores com situação irregular, e que nessas condições, implicavam em prejuízo financeiro aos municípios e descumprimento legal perante a legislação.

Embora tenham sido constatados esses avanços, o grupo reconhece alguns desafios e limites a que se submete o UNDIME CONGUARÁS. O primeiro, e considerado o que mais traz dificuldades, refere-se à “crise de identidade” do UNDIME CONGUARÁS quanto à sua forma organizacional e jurídica:

Nosso movimento começou, mas não sabíamos se éramos UNDIME ou se éramos consórcio. Com isso, ficamos sem uma orientação e não criamos junto aos nossos municípios uma rubrica que nos oferecesse condições de ter como custear financeiramente nossas despesas. Com isso, temos uma dificuldade tamanha, porque política não se faz só com boa vontade. Se faz com recursos. Se faz com financiamento, e tudo o que nós fazemos, nossas reuniões, sai do nosso bolso. Apenas no Fórum nós pedimos ajuda para os prefeitos. A secretaria não tem uma verba para essa finalidade, então é do nosso recurso, enquanto servidores, que nós tiramos (CAMELO, 2015).

Relacionado ao primeiro desafio, o grupo considera que há um desconhecimento por parte dos prefeitos a respeito do próprio papel no consórcio CONGUARÁS. Esse

⁸⁶ Em janeiro de 2017, Maria Gorethi dos Santos Camelo, em virtude da não reeleição da prefeita do município de Serrano do Maranhão em 2016, foi convidada a assumir a pasta da Educação do município de Apicum-Açu, também da região da Floresta dos Guarás, o que viabilizou sua permanência na presidência da UNDIME/MA e sua disputa à eleição da entidade.

⁸⁷ Em março de 2017, Maria Gorethi dos Santos Camelo venceu as eleições para a presidência da UNDIME/MA do biênio 2017-2018.

desconhecimento, na visão de Camelo (2016), inviabiliza o incentivo e motivação aos secretários:

Precisou vir um pesquisador de fora do estado para os prefeitos conhecerem o trabalho que fazemos. Se eles conhecessem o alcance do trabalho dos consórcios, haveria uma rubrica do consórcio para nos ajudar. Era para estarmos captando recursos do governo federal, fazendo parcerias, desenvolvendo ações. Mas acredito que tudo isso é aprendizado, e agora, com a aproximação com a Federação dos Consórcios, acredito que vai melhorar, porque teremos uma clareza maior do nosso papel (CAMELO, 2016).

O terceiro desafio refere-se aos limites que a condição de cargo de confiança dos secretários de Educação representa à continuidade da iniciativa idealizada. Apesar dessa limitação, também se reconhece que a atuação junto ao grupo é “um trabalho não do secretário, mas da Educação com os municípios”. Para lidar com essa eventual rotatividade, que já ocorreu, os integrantes que permanecem como dirigentes assumem a tarefa de integrar o secretário recém nomeado. Contudo, Ribeiro (2016) ressalva que essa continuidade dependerá da “iniciativa de quem estiver à frente das secretarias e que se mantenha nos cargos”, e que ele próprio, se eventualmente permanecer no município, irá contribuir para a continuidade do grupo.

Tendo em vista o reconhecimento do grupo quanto aos limites que a informalidade do UNDIME CONGUARÁS impõe à sua atuação, o objetivo dos secretários é “deixar de trabalhar de forma intuitiva” para “trabalhar na forma da lei”, a partir do estudo específico sobre consórcio, para ver como ativar os programas dentro da identidade do consórcio e fazer uma rubrica financeira para o custeio das atividades do grupo: “Se o estatuto do consórcio nos orientar de que deve ser feito dessa forma, nós o faremos” (CAMELO, 2016).

6.3.5. A busca pela sintonia institucional com o UNDIME CONGUARÁS

Embora a constituição do consórcio público CONGUARÁS não tenha envolvido a participação dos profissionais da educação dos 19 municípios que o integram, o estatuto da entidade, que se caracteriza como um consórcio do tipo *multifinalitário*, estabeleceu finalidades em diversas áreas de políticas públicas, entre elas, a educação. Nesse aspecto, o pacto firmado entre os prefeitos, no que se refere especificamente à educação, estabeleceu como finalidades específicas:

- a) Fortalecer a qualidade do ensino infantil nos principais aspectos, dentre outros: regulamentação, atendimento à demanda, gestão educacional, melhoria dos equipamentos públicos, gestão financeira, manutenção da rede física, informatização, educação inclusiva, participação da família, qualificação dos profissionais;

- b) Desenvolver atividades de articulação regional visando fortalecer a qualidade do ensino fundamental, ensino médio regular e profissionalizante de escolas públicas;
- c) Fortalecer ações de alfabetização de jovens e adultos;
- d) Promover a elevação da escolaridade e qualificação profissional;
- e) Promover a implantação de Universidades regionais e municipais;
- f) Desenvolver ações em prol do acesso e melhoria da qualidade do ensino superior em universidades públicas;
- g) Promover a ampliação e implantação de polos de Educação a Distância;
- h) Desenvolver ações de capacitação e qualificação dos gestores públicos e profissionais da educação;
- i) Fortalecer os sistemas, políticas e instrumentos municipais de gestão e controle social (CONGUARÁS, 2017).

Além disso, os gestores estabeleceram a constituição de Câmaras Temáticas na estrutura executiva do consórcio, as mesmas que, segundo o estatuto social da entidade, quando constituídas, são subordinadas à Assembleia Geral, assumindo, portanto, caráter consultivo no desenvolvimento de políticas públicas específicas de interesse comum aos entes consorciados. A composição das Câmaras Temáticas inclui dois gestores municipais que exercem atividades diretamente relacionadas à política pública envolvida, indicados pelo prefeito municipal, sendo um titular e um suplente; dois vereadores de cada Câmara Municipal, com paridade de representação de governo e oposição, e dois representantes da sociedade civil organizada com mandato em conselho municipal ou instância similar (CONGUARÁS, 2017).

Apesar da previsibilidade do desenvolvimento de ações relacionadas à educação por meio do CONGUARÁS – de caráter político ou por intermédio da execução de serviços públicos –, bem como a possibilidade de constituição de uma Câmara Técnica de Educação, na qualidade de espaço de discussão e interlocução intermunicipal envolvendo gestores municipais, representantes da sociedade civil e representantes dos legislativos, nenhuma das possibilidades aqui descritas se concretizou. Ademais, em entrevista realizada com Amaury Almeida (PMDB), prefeito de Mirinzal e presidente do consórcio em exercício no período compreendido entre setembro de 2015 e dezembro de 2016⁸⁸, observou-se um desconhecimento acerca desse horizonte de atuação do CONGUARÁS em relação à política educacional dos municípios, assim como da possibilidade do CONGUARÁS constituir Câmaras Técnicas em

⁸⁸ Embora o estatuto social da entidade mencione a duração de dois anos para o mandato do presidente do consórcio, sendo permitida a reeleição por uma única vez para o mandato subsequente, o prefeito do município de Mirinzal, Amaury Almeida (PMDB-PDT), não foi reeleito para o mandato 2017-2020. Desse modo, o CONGUARÁS realizou nova assembleia para eleição do presidente, vice-presidente e conselho fiscal, assim como para definição da diretoria executiva para o biênio 2017-2019, na qual foi eleito para a presidência Cláudio Costa (PV), prefeito eleito para o mandato 2017-2020 no município de Apicum Açu.

áreas relacionadas aos projetos em fase de elaboração e discussão no período de gestão de Almeida.

É importante registrar que, embora a documentação estatutária faça referência ao ano de 2015 como sendo o de constituição da entidade, o consórcio foi formado em 2007, mas permaneceu apenas no papel até 2013, quando foi iniciado um trabalho de aproximação junto aos prefeitos do estado do Maranhão a partir da criação da FEMACI. Nesse ano, foi eleito para a diretoria executiva o prefeito de Cururupu, José Carlos de Almeida (PMDB), que exerceu o cargo de presidente no biênio 2013-2014. Nesse período, embora a Assembleia de Prefeitos ocorresse com regularidade, o CONGUARÁS não avançava, o que, segundo Almeida (2015), era resultado de um problema já constatado pela gestão anterior, relacionado à ausência de documentação do consórcio, o que implicava em um “desconhecimento total” a respeito da atuação da entidade. Além disso, constatou-se que o quantitativo de municípios participantes do consórcio informado pelo ex-presidente divergia do número mencionado pelo estatuto da entidade. Para o prefeito, na primeira gestão do CONGUARÁS, apenas seis municípios haviam obtido aprovação das Câmaras Municipais, e sob sua gestão, o número de municípios com aprovação do Protocolo de Intenções nas Câmaras Municipais ampliou-se para dez, enquanto o estatuto faz menção à participação de 19 municípios. Ou seja, a abrangência do CONGUARÁS estabelecida no estatuto não se concretizou.

A esse respeito, essa é uma condição particular do processo de constituição dos consórcios públicos nos termos da lei 11.107/2005: é comum que a elaboração dos Protocolos de Intenções mencione a participação de um conjunto de municípios, mas que em função da necessária aprovação dos respectivos legislativos, são passíveis de integrar as atividades da entidade apenas os municípios que obtiveram a ratificação de sua participação por meio das Câmaras Municipais.

Convém mencionar que Almeida (2016) alegou que a gestão anterior firmou um convênio com o Ministério da Cultura sem, contudo, o consórcio desempenhar a contrapartida do objeto desse convênio que justificasse a disponibilidade de R\$ 200.000,00 na conta corrente da entidade, o que implicou no impedimento de cumprir com as suas possibilidades. Essa condição era desconhecida por ele quando assumiu a presidência, o que o levou a identificar nos cartórios de registro da região a documentação do consórcio, estabelecendo, para tanto, contato com Ronald Damasceno, cuja experiência como secretário executivo do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional dos Lagos Maranhenses (CONLAGOS), o levou a ser convidado a auxiliar a gestão de Almeida na regularização da entidade e, ainda, identificar oportunidades de captação de recursos junto ao governo federal e estadual.

O consórcio sempre faz esse rodízio. Quem tem disposição coloca o seu nome. E eu coloquei o meu, justamente para ver as possibilidades. Nós chegamos a ter um escritório na minha gestão para que se conseguisse administrar. E quem entende mais de consórcio aqui no Maranhão é ele [Ronald Damasceno], e nós começamos a fazer algumas investidas junto a alguns ministérios e governo do estado. Mas quando muda a gestão, tudo vai para a sarjeta (ALMEIDA, 2016).

Embora ainda em fase de regularização do registro do consórcio, foram realizadas viagens a Brasília e estabelecida uma agenda voltada ao diálogo com o governo do estado e governo federal, no sentido de apoiar os consórcios e o CONGUARÁS, em específico, em quatro projetos. O primeiro, envolvendo a transformação do município de Cururupu em polo regional, com o consórcio no papel de gestor do convênio, e o segundo, um projeto desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal voltado para a gestão regional dos resíduos sólidos, no qual os municípios estabeleceriam um contrato de rateio para a execução dos serviços, incluindo a contratação da empresa responsável pela execução técnica do aterro regional. Para o chefe do poder executivo e presidente do CONGUARÁS, embora o valor a ser partilhado por cada município tenha sido inferior ao financiamento individual do referido serviço, nenhum dos dez municípios apresentou disposição política e capacidade orçamentária para integrar a iniciativa. O terceiro envolvia obras de esgotamento sanitário nos municípios, e o quarto previa a adequação e redução das áreas municipais em que atualmente funcionam matadouros em condição irregular junto ao Ministério da Agricultura. Segundo o presidente, embora todos os projetos tenham envolvido agendas com secretários de estado, técnicos dos ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Agricultura, nenhum dos projetos obteve prosseguimento para execução.

Essa condição de instabilidade, ausência de efetividade e de reciprocidade em relação ao consórcio é motivo de insatisfação do prefeito:

Prefeito, para se reunir, já é uma dificuldade. Nós conseguimos fazer várias reuniões, mas quando partimos pra cima, não conseguimos avançar. Conseguimos marcar reuniões importantíssimas com gente até do Ministério do Planejamento com a ajuda do escritório, mas eles desacreditam no consórcio: funciona na Bahia, no ABC Paulista, em Goiás, mas aqui, não (ALMEIDA, 2016).

Não houve nenhuma ação específica de iniciativa do consórcio envolvendo políticas educacionais, fato este que surpreendeu o ex-presidente, quando soube em meados de janeiro de 2015, por intermédio da professora Gorethi Camelo, da existência da articulação dos secretários de Educação da região, quando esta o procurou no sentido de compartilhar o interesse dos secretários em “alçar voo” na educação por intermédio do consórcio, ou seja,

conseguindo ativar o consórcio para buscar recursos através de projetos. Essa iniciativa, segundo o gestor, foi uma grande novidade, o que motivou a disponibilizar o escritório da sede do consórcio para viabilizar as reuniões e, ainda, financiar a locomoção dos secretários para a participação das reuniões:

A vontade dela, para mim, foi uma surpresa. A gente pensava buscar outros projetos, a parte física, de infraestrutura, e ela está buscando pela inteligência. Por exemplo, essa parte de capacitação, que é importantíssima, custa R\$ 30.000,00 e hoje o que está se comentando é que se pode fazer por R\$ 8.000,00. Eu acho que consórcio é isso. É diminuir [o gasto de] recursos e facilitar para todos os municípios (ALMEIDA, 2016).

Cabe registrar que essa possibilidade de redução de custos para a contratação de cursos de capacitação refere-se ao entendimento de que é possível melhorar a condição de negociação coletiva com empresas de formação de professores, com a contratação individual por município. Para Almeida (2016), embora essa possibilidade não levasse à execução de recursos por intermédio do CONGUARÁS, foi a partir do consórcio que essa possibilidade foi considerada.

Na mesma linha, o conhecimento da existência de um “consórcio dos secretários” foi “de repente”, no entendimento da prefeita de Serrano do Maranhão e vice-presidente do CONGUARÁS, Maria Donária Rodrigues (PDT-PP). Contudo, na visão de Rodrigues (2016), o apoio dos prefeitos tem se dado no sentido financeiro, por meio de diárias e o incentivo para que o trabalho continue, em função da percepção prévia de que “[...] a gente precisa trabalhar em parceria. A gente ainda não viu um resultado, por isso continua incentivando. Na minha visão, essa soma só tende a ajudar os municípios, apesar de ainda precisar dessa conscientização por parte dos prefeitos”.

Contudo, apesar dessa percepção positiva a respeito da iniciativa dos secretários de Educação, o CONGUARÁS ainda não havia realizado, até o início de janeiro de 2016, qualquer reunião para discutir uma agenda regional voltada à educação, salvo o fórum promovido pelos secretários, que contou com a participação do Instituto Natura. Esse diálogo, na visão de Rodrigues (2016), poderia ter sido estimulado pela FEMACI, que desde a nova diretoria, assumiu a gestão administrativa do consórcio. Contudo, assim como na esfera regional não foi criado esse espaço de diálogo, no âmbito local também não se constatou que em todos os municípios os secretários de Educação compartilharam com os prefeitos as realizações e discussões promovidas pelo grupo, a exemplo do município de Mirinzal, onde o presidente do CONGUARÁS exercia o mandato de chefe do poder executivo.

6.4 Arranjos de desenvolvimento da educação – ADE

Conforme destacado no capítulo 4, a inserção dos ADE no âmbito das políticas educacionais foi resultado de um contexto de interlocução entre gestores do MEC e representantes do TPE e de entidades a este vinculadas, no qual estabeleceu-se um conjunto de situações envolvendo a introdução de novos mecanismos institucionais de planejamento educacional no âmbito federal – Programa de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) –, assim como, paralelamente, a formulação de propostas de aprimoramento das estratégias de adoção desses mecanismos nos municípios.

Nos termos da resolução nº1, do CNE/CEB, de 23 de janeiro de 2012, os ADE se caracterizam como:

[...] 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, aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Genericamente, Ramos (2012) assinala os objetivos da constituição de ADE:

Os ADE pretendem nortear uma forma de cooperação horizontal [...] que vise assegurar o direito às duas primeiras etapas da Educação Básica de qualidade, e a desenvolvê-la no espaço geográfico comum a eles, mas de forma articulada com os Estados e a União [...] incluindo ou não a participação de instituições privadas (RAMOS, 2012, p. 71).

Os ADE, desde a sua concepção, responderam ao interesse do MEC em “pensar em uma forma de trabalhar com os municípios de forma articulada” para evitar a sobreposição ou desperdício de recursos destinados a suplantar os problemas observados no PAR. A partir disso, o objetivo das entidades envolvidas no processo de formação de ADE tem sido pavimentar espaços de interlocução entre os gestores e atores educacionais que permitam o planejamento articulado das políticas municipais de educação – e como consequência – a definição de um mapa estratégico e a elaboração de um plano regional de educação construído coletivamente.

Portanto, os ADE consistem em ACED constituídos, especificamente, para lidar com questões relacionadas à educação, nos quais os atores participantes de cada acordo – não se restringindo a representantes governamentais, já que o envolvimento é aberto a instituições privadas e não governamentais – moldam a dinâmica de composição e desenvolvimento dessa forma de cooperação. Esses acordos não necessariamente envolvem a formalização de um documento de adesão ou a institucionalização de um organismo regional com personalidade jurídica, e por esse motivo, conforme será possível observar nas próximas seções deste capítulo,

essa forma de cooperação também pode ser compreendida como uma ferramenta – ou metodologia – de articulação e integração das redes e sistemas de ensino, por intermédio dos gestores públicos, profissionais da educação e comunidade escolar, a depender do formato que o ADE irá assumir em cada território.

Para tanto, as experiências de ADE têm sido desenvolvidas a partir do diagnóstico local dos municípios, no qual o Plano de Ações Articuladas (PAR) é adotado como indicador de avaliação do contexto educacional local e regional, e de forma similar aos consórcios intermunicipais, cada ADE apresenta variações em sua dinâmica de formação inicial e funcionamento. Apesar dessa variação, com base em informações a respeito das 13 experiências identificadas, é possível mencionar que esses acordos apresentam características comuns, sendo elas:

- a) O desenvolvimento das atividades no âmbito dos ADE tem uma abordagem territorial, mas as ações resultantes são realizadas em nível municipal;
- b) Os esforços são direcionados para a formação de redes entre municípios limítrofes, pertencentes à mesma região;
- c) Não envolvem a formalização de uma entidade com personalidade jurídica, mas podem servir de estímulo para a criação de uma organização que atenda às necessidades identificadas durante o seu funcionamento;
- d) Os atores envolvidos são, principalmente, aqueles diretamente vinculados à educação (gestores das secretarias, professores e gestores das escolas), mas as discussões e momentos de articulação envolvem representantes de outras organizações, das secretarias estaduais e profissionais do MEC;
- e) A ferramenta norteadora das ações dos ADE é o PAR, o que permite a elaboração de um diagnóstico inicial e a definição de metas com base em suas quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos;
- f) As atividades desenvolvidas não demandam a atuação direta dos prefeitos municipais para a tomada de decisões e destinação de recursos financeiros, embora sejam considerados como atores relevantes para o apoio à participação dos profissionais que participam dos ADE.

A partir das características apresentadas, quatro questões essenciais são evidenciadas em relação aos ACED na forma de ADE: a) o caráter intermunicipal dessa

modalidade de acordo, no qual o município se constitui como locus de observação e intervenção, embora o trabalho em conjunto produza resultados coletivos; b) a flexibilidade do modelo em termos organizacionais, na medida em que o estabelecimento de um acordo envolvendo atores governamentais não pressupõe a constituição de uma nova figura jurídica, embora seja possível a adoção de instrumentos que impliquem em relações mais duradouras e de compromisso entre os participantes da iniciativa (e que pode, ainda, havendo o amadurecimento do acordo e vontade expressa dos atores, levar à constituição de um consórcio público para a execução de uma política pública educacional ou outra forma associativa); c) a relevância da proximidade geográfica para sua constituição; d) a expressão de um caráter plural, já que pressupõe o envolvimento de atores governamentais, não governamentais e sociedade civil.

6.4.1 Gênese da formação dos ADE

Os anos de 2009 a 2012 revelaram-se como o período de experimentação, aprendizado e disseminação por parte das organizações e lideranças parceiras do TPE em relação ao processo de implementação de ADE, especificamente, quanto aos resultados possíveis e os limites do trabalho desenvolvido nos territórios por intermédio dessa forma de atuação. Para tanto, foi realizado nesse interim um conjunto diverso de palestras, oficinas, reuniões técnicas e diálogos com lideranças, nos quais representantes do TPE, MEC, gestores do CEDAC e Instituto Votorantim compartilharam com atores locais e regionais a experiência acumulada no âmbito das experiências nas quais estiveram envolvidos, principalmente, representantes do movimento Todos pela Educação, na figura de Mozart Neves Ramos (ITAPONES, 2011).

Nesse período, esse modelo de ação teve como primeira experiência o ADE do Recôncavo Baiano, iniciativa patrocinada pelo Instituto Votorantim, a partir de agosto de 2009, em 12 municípios localizados nas proximidades de empreendimentos do Grupo Votorantim no estado da Bahia. De forma específica em relação a esse ADE, os municípios eram pertencentes a um território adjacente à Usina Hidrelétrica Pedra do Cavalo, a mesma que em 2009 era operada pelo Grupo Votorantim.

Em setembro do mesmo ano, no Maranhão, formou-se o ADE Carajás, iniciativa patrocinada pela Fundação Vale para ações de formação de gestores da educação (secretários, técnicos e diretores) de 16 municípios situados em um território cortado pela estrada de ferro Carajás, empreendimento operado pela Vale do Rio Doce.

A exemplo do ADE Recôncavo Baiano e ADE Carajás, a expressiva maioria das iniciativas de ADE abrangem territórios nos quais conglomerados de empresas do Grupo Votorantim, Vale do Rio Doce e Grupo Positivo operam projetos ou são detentoras de licenças para operar empreendimentos de grande porte, conforme demonstra o Quadro 22:

Quadro 22 – Entidades financiadoras e apoiadores para a formação inicial dos ADE

ADE	Estado	Entidade financiadora ou apoiadores	Vínculo precedente do apoiador no território
ADE Carajás (estrada de ferro)	MA	Mineradora Vale/ Fundação Vale	Hidrelétrica de Estreito e estrada de ferro Carajás
ADE Pará Sudeste	PA	Mineradora Vale/ Fundação Vale	Complexo de Carajás, com a instalação de uma nova mina e usina na Serra Sul de Carajás, em Canaã dos Carajás
ADE Pará Nordeste		Mineradora Vale/ Fundação Vale	Complexo de Carajás, com a instalação de uma nova mina e usina na Serra Sul de Carajás, em Canaã dos Carajás
ADE Rio Tocantins	TO e MA	Mineradora Vale/ Fundação Vale (Consórcio de Estreito Energia – CESTE)	Hidrelétrica de Estreito e estrada de ferro Carajás
ADE norte do Paraná	PR	Associação dos municípios do Norte do Paraná (AMUNOP) e liderança política de um deputado federal do estado	Articulação regional dos municípios e interlocução política com o contexto dos ADE no âmbito do legislativo federal
ADE Sergipe	SE	Mineradora Vale/ Fundação Vale	Vale Fertilizantes, subsidiária integral da Vale, que opera a única mina de potássio em atividade no Brasil; e Ferrovia Centro Atlântica, administrada por uma subsidiária da Vale
ADE Rio Doce	MG/ ES	Mineradora Vale/ Fundação Vale	Estrada de ferro Vitória Minas, Hidrelétrica de Aimorés e diversos negócios relacionados à mineração do Quadrilátero Ferrífero do estado
ADE Vale do Jequitinhonha		Mineradora Vale/ Fundação Vale	Estrada de ferro Vitória Minas, Hidrelétrica de Aimorés e diversos negócios relacionados à mineração do Quadrilátero Ferrífero do estado
ADE Recôncavo Baiano	BA	Grupo Votorantim/ Instituto Votorantim	Usina Hidrelétrica Pedra do Cavalo e sede empresarial do grupo em municípios próximos
ADE Chapada Diamantina		Natura/ Instituto Natura Liderança local	Projeto Crer para Ver (1997)
ADE Agreste Meridional de Pernambuco	PE	Serviço Social da Indústria, TPE e MEC	Território da Cidadania (governo federal)
ADE Noroeste de São Paulo	SP	TPE e liderança do governo municipal de Votuporanga	-
ADE leste de Santa Catarina	SC	Grupo Positivo/ Instituto Positivo	Empreendimentos privados do Grupo Positivo (setor gráfico, educacional, tecnologia e informática concentrados na região Sul, principalmente, Curitiba e articulação prévia dos atores educacionais na região)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Vale (2017); Abrucio e Ramos (2012); Instituto Natura (2017) e Instituto Positivo (2017).

Como foi possível observar, sete ADE financiados em parceria com a Companhia Vale envolveram territórios abrangendo municípios que sediam empreendimentos da mineradora, principalmente, em territórios considerados estratégicos para a empresa em função das condições de logística e do potencial para a extração de minério. Na mesma direção, os ADE do Recôncavo Baiano e o ADE do leste de Santa Catarina contaram com o apoio financeiro de instituições do setor privado com investimentos ou negócios nas proximidades do estado ou na região onde se localizam as experiências, sendo elas, o Grupo Votorantim e o Grupo Positivo. Nesses casos, as empresas, por meio de seus institutos ou fundações, patrocinaram ações voltadas ao apoio à formação de ADE no bojo do portfólio de investimentos sociais que compõe as ações e projetos de responsabilidade social empresarial.

Também com o apoio financeiro oriundo da iniciativa privada, mas com dinâmica distinta, o ADE da Chapada Diamantina não contou com o apoio institucional e financeiro do IN em função da existência de negócios vinculados à cadeia produtiva da Natura na região. O apoio da Natura à experiência é preexistente ao contexto envolvendo a formação de ADE no território: o apoio ocorreu ainda em 1997, no âmbito do projeto “Crer para Ver”, vinculado à área da educação da entidade, apoio este, que fortaleceu o estreitamento das relações de atores educacionais na região, culminando na criação do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), entidade que serviu de veículo para a mobilização dos atores em torno da criação do ADE entre os municípios do território da Chapada Diamantina. Em realidade, a trajetória do ADE da Chapada está bastante vinculada à liderança de Cybele Amado, diretora executiva e presidente do ICEP. Em 1997, Cybele Amado, então professora de um colégio estadual de um distrito da região, elaborou um programa local de desenvolvimento e auxílio ao professor para combate ao persistente cenário de analfabetismo que presenciava na escola em que atuava. Por sua iniciativa, o programa, enviado a diversas organizações para captação de financiamento, acabou obtendo apoio de um conjunto de organizações, configurando uma “parceria mista” (CRUZ, 2014, p.86): atores do setor público (prefeitura municipal), associações locais (Associação de pais, educadores e agricultores) e organizações não governamentais (Natura e Fundação Abrinq) (CRUZ, 2014).⁸⁹

Na mesma linha, o ADE leste de Santa Catarina, experiência de ADE mais recentemente constituída (2015), embora tenha sido incorporada como um projeto alvo das ações de investimento social previstas do Grupo Positivo, passou em sua formação por um

⁸⁹ Cruz (2014) descreve com detalhamento a experiência do Território Colaborativo Chapada, o que inclui o processo de formação do ADE.

processo mais amplo quanto ao espectro de instituições envolvidas, haja vista contar, desde a concepção do projeto, com a participação da Associação de Municípios da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS) como parceira. Esse envolvimento deve-se, principalmente, ao fato de que já estava em funcionamento na associação de municípios um colegiado formado pelos 22 secretários de Educação dos municípios integrantes, o que possibilitou o diálogo com os atores educacionais do território de forma mais assertiva. Em relação a esse ADE, é importante registrar que o apoio do Instituto Positivo, na forma de um projeto denominado “Fortalecimento da Cultura de Cooperação Intermunicipal em Benefício da Educação”, coincide com o ingresso na coordenação do instituto de uma profissional que atuava nos anos anteriores (até 2015) no Instituto Votorantim, inclusive, em projetos voltados ao desenvolvimento de ações educacionais com abordagem territorial.

De modo distinto, a formação dos ADE noroeste de São Paulo, Agreste Meridional de Pernambuco e norte do Paraná seguiram lógicas diferentes quanto à participação de entidades do setor privado e não governamental para o incentivo inicial à formação da iniciativa: embora tenham sido influenciados por agentes externos – organizações regionais ou pelo próprio TPE, impulsionador desse modelo de cooperação junto ao MEC – se constituíram a partir da mobilização regional, sem contudo, a centralidade de um agente financiador externo assumindo o papel de estimular os atores do território a dialogarem a respeito da formação do ADE no contexto de implementação de um projeto institucional vinculado às ações de responsabilidade empresarial dessas companhias.

A formação do primeiro deles – ADE noroeste de São Paulo – foi incentivada por Mozart Neves Ramos, então presidente do TPE, a partir de uma aproximação com o prefeito municipal de Votuporanga, Nasser Marão Filho (PSDB), eleito para o seu primeiro mandato no município, e lideranças educacionais do município, principalmente, a secretária da Educação, Cultura e Turismo, Eliane Godoi, que “gostaram” da proposta de ADE e a apresentaram para os prefeitos da região (CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA, 2017; CRUZ, 2014).

O segundo ACED na forma de ADE, ADE Agreste Meridional de Pernambuco, foi incentivado pelo Serviço Social da Indústria de Pernambuco com o apoio da Confederação Nacional da Indústria, contudo, sua formação envolveu um processo amplo de diálogo entre agentes locais, representantes das secretarias de Educação dos municípios do território, do MEC, da secretaria de Educação de Pernambuco, UNDIME de Pernambuco, Associação dos Municípios de Pernambuco (AMUPE), Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional de Pernambuco (CODEAM), representantes do projeto Nossa Escola e da Federação das

Indústrias de Pernambuco (FIEP) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009). Esse processo mais amplo, embora tenha envolvido entidades especificamente ligadas à educação, indica ter sido resultado de um contexto prévio compreendendo a vinculação de 20 municípios da região ao programa Territórios da Cidadania, implementado pelo governo federal. Em outras palavras, a existência de um esforço institucional do poder público e de entidades não governamentais para o desenvolvimento dos municípios desse território previamente ao processo de formação do ADE pode ter contribuído com o estabelecimento de um ambiente mais favorável ao diálogo entre o governo federal, estadual, municípios, iniciativa privada e não governamental, haja vista, desde o lançamento do programa, em 2008, já ocorrer a constituição de um conjunto de investimentos de natureza financeira e operacional no agreste meridional de Pernambuco, assim como em outros territórios nas mesmas condições.

Quanto ao ADE norte do Paraná, o ponto de partida das discussões envolvendo a formação de um acordo entre os municípios foi o engajamento do deputado federal Alex Canziani (PTB-PR), presidente da Frente Parlamentar da Educação e autor de um projeto de lei que dispõe sobre os ADE no país⁹⁰. O deputado, dotado de particular interesse na constituição do primeiro ADE do estado do Paraná, buscou replicar as experiências em funcionamento em outros estados e estabeleceu diálogo junto à Associação dos Municípios do Norte do Paraná (AMUNOP) para a consecução de seu objetivo. Canziani, tendo conhecimento do trabalho já realizado pela Comunidade Educativa CEDAC no apoio à formação de ADE, articulou uma parceria tripartite entre AMUNOP, Comunidade Internacional de Cooperação na Educação (Instituto *Mind Group*) e o CEDAC para a implantação do ADE da AMUNOP.

6.4.2 O papel da gestão e mobilização na formação e funcionamento dos ADE

Embora a constituição de ADE não envolva, obrigatoriamente, a instauração de uma organização com personalidade jurídica ou uma ferramenta que a institucionalize, Ramos (2012) menciona que o funcionamento de um arranjo demanda um aparato organizacional e de gestão para sua operacionalização. Ademais, o autor relativiza o potencial do trabalho em rede, ao argumentar que o funcionamento da rede dependerá da forma como será gerenciada: se o gestor domina os desafios de sua administração e conta com o comprometimento da equipe gestora, que tem o papel de alinhar metas, supervisionar, coordenar parceiros, estabelecer a comunicação, gerenciar a tensão entre competição e colaboração e ainda superar a falta de dados e habilidades.

⁹⁰ Projeto de lei 2.417/2011.

Como já mencionado, em função das particularidades de cada território, do perfil dos líderes locais ou regionais, da viabilidade de recursos, do contexto educacional, das condições geográficas e, ainda, do número de participantes inicialmente envolvidos, os procedimentos para a implementação do trabalho em rede no formato de ADE não são padronizados. Entretanto, embora esse entendimento também seja corroborado por Almeida e Meirelles (2012), que destacaram que cada realidade demanda um esforço diferente dos atores em relação às suas necessidades, a partir da experiência compartilhada por gestores dos institutos e organizações parceiras e atores participantes (RAMOS, 2012), foi possível identificar um núcleo comum de ações que possibilitaram a formação e operacionalização dos ADE (especificamente, aqueles estabelecidos até o ano de 2012).

Conforme elenca o Quadro 23, essas ações envolveram processos de mobilização social, planejamento, formação continuada, organização e controle curricular, avaliação e monitoramento:

Quadro 23 - Ações comuns para a formação e operacionalização dos ADE

Diagnóstico	Mobilização	Planejamento	Organização, gestão e avaliação		
Delimitação do território, análise do Plano de Ações Articuladas dos municípios ou de indicadores especificamente ligados a uma agenda previamente estabelecida	Apresentação da proposta do ADE para os atores locais com a participação de representantes dos níveis estadual e federal da área educacional	Definição de uma equipe para liderar o processo de implantação, ou grupos de trabalho, responsáveis pela gestão (repartição de tarefas, calendário, captação de recursos, organização das reuniões, comunicação)	Levantamento dos indicadores educacionais para os municípios (adotando o PAR como instrumento de avaliação e definição de matrizes)	Preparação de reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do ADE, considerando, nesse caso, a necessidade de mediar as demandas que os municípios venham apresentar no seu diagnóstico	Organização de ações para gerenciamento do ADE (seminários, oficinas pedagógicas, reuniões temáticas, dinâmicas de trabalho, fóruns) e definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação de resultados

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ramos (2012).

Nesse sentido, embora as atividades desenvolvidas no âmbito dos ADE sejam organizadas de forma horizontal, reconhece-se que seja necessário, em certa medida, algum grau de hierarquia na condução dessas ações, além de uma estrutura operacional para sua constituição e funcionamento. Desse modo, a instauração dos ADE, além de resultante de fatores como investimentos sociais dispendidos pelos grupos empresariais, mobilização regional de atores locais e regionais, liderança política de atores educacionais locais e regionais e a interlocução de representantes do TPE junto aos representantes governamentais nos municípios, envolveu, também, o estabelecimento de parcerias com entidades não

governamentais e do setor privado para a articulação, mobilização e gestão das atividades *in lócus* durante o processo de constituição e funcionamento dos ADE, conforme apresenta o Quadro 24:

Quadro 24 - Entidades responsáveis pela formação e desenvolvimento dos ADE e período de execução das atividades

ADE	Entidade apoiadora/ mobilizadora	Período de funcionamento ⁹¹
ADE Carajás (Estrada de ferro)	CE CEDAC	Início: setembro/ 2009 Término: dezembro/ 2012
ADE Pará Sudeste	CE CEDAC	Início: 2010 Término: 2012
ADE Pará Nordeste	CE CEDAC	Início: 2010 Término: 2012
ADE Rio Tocantins	CE CEDAC/ Grupo de Aplicação Interdisciplinar à Aprendizagem (GAIA)	Início: 2010 Término: 2012
ADE norte do Paraná	CE CEDAC/ Instituto <i>Mind Group</i>	Início: setembro/ 2010 Término: março/ 2012
ADE Sergipe	CE CEDAC	Início: junho/ 2010 (em funcionamento)
ADE Rio Doce	CE DEDAC	Início: 2011 Término: 2012
ADE Vale do Jequitinhonha	CE CEDAC/ Instituto Esporte & Educação	Início: 2010 Término: 2012
ADE Recôncavo Baiano	CE CEDAC	Início: 2009 Término: 2010
ADE Chapada Diamantina	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP)	Início: 1997 a 2012 ⁹² (em funcionamento)
ADE Agreste Meridional de Pernambuco	Serviço Social da Indústria (SESI/ PE) e Consultoria <i>Symnetics</i>	Início: 2012 Término: sem informação
ADE Noroeste de São Paulo	Centro de Liderança Paulista (CLP), Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de São Paulo (Campus Votuporanga); Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV); SENAC Votuporanga e diretoria de Ensino do município de Votuporanga	Início: 2009 (Em funcionamento)
ADE leste de Santa Catarina	Instituto Positivo/ Associação dos municípios da grande Florianópolis (GRANFPOLIS)	Início: setembro/ 2015 Término: dezembro /2017 (previsão)

Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse aspecto, em 2012, durante o período de acompanhamento dos resultados das primeiras experiências de ADE, Mozart Neves, ainda à frente da diretoria do TPE, reconheceu o benefício de parcerias – principalmente, com a iniciativa privada –, para que os acordos se estabelecessem e funcionassem:

⁹¹ Dados atualizados em abril de 2017.

⁹² Oliveira e Meirelles (2012) publicaram um registro histórico da experiência da mobilização social em torno da educação no território da Chapada Diamantina. Para tanto, as gestoras destacaram alguns marcos históricos que revelam uma trajetória mais processual de formação da rede de colaboração, o que conduz à interpretação de que não houve uma data específica que ilustre a formação do ADE, mas um processo de desenvolvimento da cultura colaborativa, institucionalização e expansão das ações de articulação dos atores no território.

Entidades privadas com atuação forte na região podem ser importantes parceiros, tanto por meio do financiamento de ações quanto pela organização e mobilização do arranjo. É importante que os parceiros envolvidos estejam realmente motivados para colaborar, evitando mudanças de estratégias no meio do processo (RAMOS, 2010).

De fato, além do apoio institucional e de investimento social dispensado por empresas privadas para o financiamento de projetos alinhados à formação de ADE – com exceção dos grupos Positivo e Votorantim –, as entidades empresariais lançaram mão da contratação de entidades de natureza não governamental com expertise na área da educação, sobretudo, em atividades ligadas à formação de professores, para que assumissem a coordenação executiva da constituição dos ADE, o que envolveu ações ligadas à articulação, organização das atividades, atividades de formação e diálogo, mobilização dos atores nos territórios e acompanhamento dos resultados.

É o caso do Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (CEDAC), conhecido como Comunidade Educativa CEDAC. Constituído como organização da sociedade civil de interesse público, o CEDAC acumulou, ao longo de sua trajetória – iniciada em 1997, com o desenvolvimento de ações voltadas à formação de professores do ensino fundamental –, um conjunto de experiências de formação que culminaram na percepção por parte de seu grupo de profissionais de que, para que os alunos aprendam, era insuficiente atuar apenas na formação dos professores: “[...] é preciso o engajamento de todos os atores das diferentes instâncias administrativas e pedagógicas que intervêm nos processos que resultam nas práticas de ensino em sala de aula” (CEDAC, 2017). Sob essa perspectiva, a entidade executou projetos de formação de profissionais da educação e de mobilização social no formato de ADE, por meio de uma parceria com a Fundação Vale, em seis estados brasileiros.

Embora a relação do CEDAC com o trabalho voltado à formação de ADE tenha se viabilizado por intermédio do desenvolvimento de projetos em parceria com a Fundação Vale, o primeiro contato com a metodologia ADE ocorreu por intermédio de um diálogo entre Tereza Perez, diretora executiva do CEDAC, e Tatiana Motta, executiva do Instituto Votorantim. Conforme relatado por Cruz (2014), a executiva do Instituto Votorantim apresentou os ADE a Tereza Perez como uma proposta de trabalho conjunto com os municípios que havia recebido das mãos de Mozart Neves Ramos, do TPE. De acordo com Perez (*apud* CRUZ, 2007, p. 164) “[...] quando vi o que a Tati me mostrou, pensei que ia dar certo, porque já tínhamos experiência em trabalhar com a comunidade de diretores”. Nessa época, o CEDAC já havia constatado que a atuação da entidade no nível municipal implicava em descontinuidade do trabalho realizado

quando os projetos – e os recursos neles envolvidos – eram encerrados, e que havia um potencial no trabalho conjunto dos municípios, haja vista uma demanda pontual de uma secretaria municipal de Educação com a qual o CEDAC já havia atuado, que propôs ao CEDAC que se juntassem diretores de diferentes municípios em uma mesma jornada de formação para diminuir os custos, e nesse caso, o CEDAC assumiria os custos de uma única empreitada para o referido grupo de diretores (CRUZ, 2014).

Essa primeira experiência – a qual o CEDAC reconheceu como “Comunidade de Gestores” – serviu de base para o atendimento de uma demanda da Fundação Vale de investimento social no território abrangendo a estrada de ferro Carajás como forma de compensar a comunidade pelos impactos causados pela extração de minério e construção e funcionamento da estrada de ferro. A atuação do CEDAC, com a formação do primeiro ADE sob sua coordenação, foi positivamente reconhecida pela Fundação Vale, o que serviu de estímulo para que replicasse o modelo em outros territórios onde possui atividades. Aliás, a adoção dessa metodologia pela Vale encontrou respaldo em três resultados: aprofundamento da cooperação com a gestão pública em educação no plano regional, otimização do investimento social e, ainda, a possibilidade de incorporação de especialistas voluntários – empregados e terceirizados da companhia – para atuação junto às secretarias de Educação (PEREZ, 2010).

O trabalho desenvolvido pelo CEDAC se estruturou em duas frentes: a primeira, com representantes das equipes das secretarias municipais de Educação; e a segunda, com representantes de gestores escolares. Os grupos se reuniam periodicamente, tomando como base de trabalho o PAR, seguindo um roteiro de ações, conforme apresenta a Figura 3:

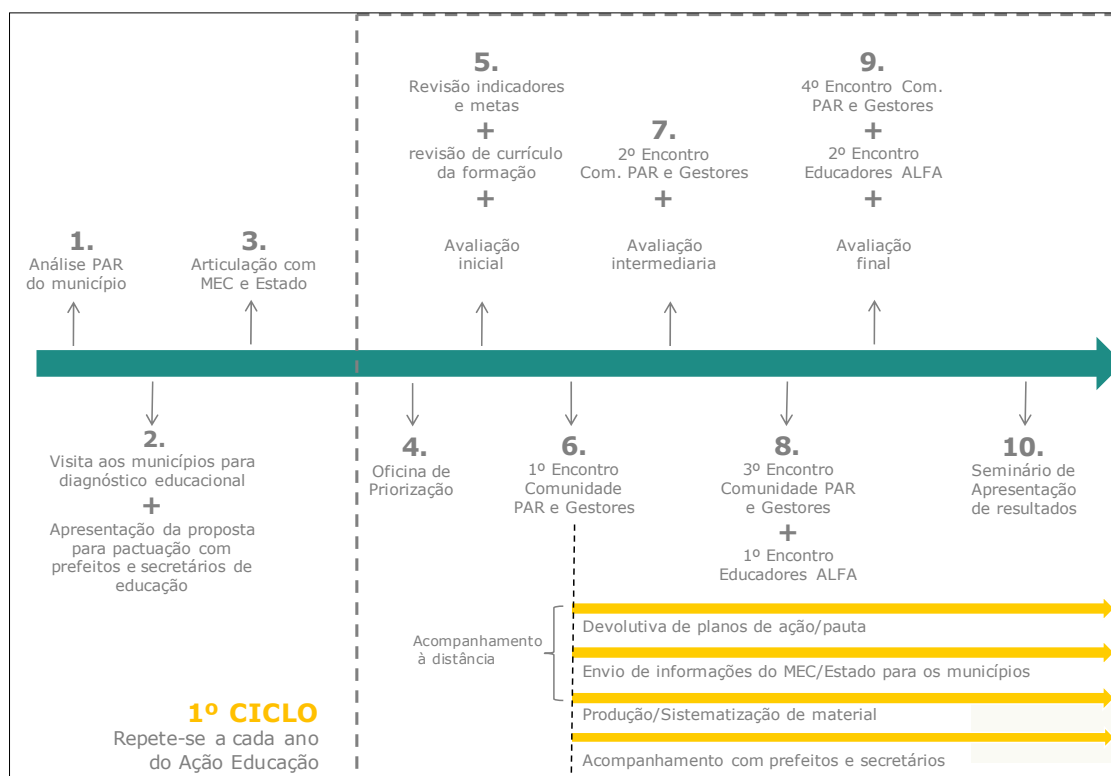


Figura 3 – Exemplo de processo de formação dos ADE Fundação Vale/ CEDAC

Fonte: PEREZ (2010).

Esse roteiro foi executado no decorrer de aproximadamente dois anos, período que corresponde à duração da parceria entre o CEDAC e a Fundação Vale para o desenvolvimento das atividades de formação do ADE Pará Sudeste – denominado Ação Educação –, mas que ilustra a sequência lógica que também norteou a formação dos ADE nos demais territórios em que o CEDAC atuou, não apenas com a Fundação Vale, mas com a AMUNOP no ADE norte do Paraná. Especificamente, em relação ao período de estabelecimento inicial dos ADE pelo CEDAC, que corresponde às etapas 1, 2 e 3 da Figura 3, registra-se que o fato dos territórios nos quais o trabalho foi apoiado pela Fundação Vale já estarem desenvolvendo programas por ela subsidiados (ou já terem desenvolvido) facilitou a aproximação entre os gestores e atores governamentais (prefeitos e secretários) dos municípios. No caso do ADE norte do Paraná, a primeira aproximação também foi facilitada pela AMUNOP, na qual já funcionava um colegiado formado pelos secretários municipais de Educação. Independentemente dessa condição mais favorável, o processo de formação de todos os ADE liderados pelo CEDAC envolveu encontros coletivos com prefeitos e secretários municipais convidados para apresentação do trabalho em ADE e da proposta de funcionamento do arranjo.

Esses encontros foram precedidos por um cronograma de reuniões preparatórias: tanto os encontros com os secretários de Educação dos estados como aqueles com os secretários

de Educação dos municípios buscaram aproximar a entidade dos atores educacionais, mas também, obter informações a respeito do contexto educacional do território, levantar e analisar a situação do PAR nos municípios, informações estas, que subsidiaram a proposta de trabalho junto aos municípios na reunião coletiva (FUNDAÇÃO VALE, 2010).

A formação dos ADE conduzidos pelo CEDAC envolveu a formalização de dois documentos: Termo de Cooperação e Ato Constitutivo do ADE (ANEXO 08, como referência), no qual assinavam os prefeitos dos municípios constituintes, dois intervenientes (secretário municipal e secretário estadual), nove membros do Conselho Gestor do ADE⁹³ e duas testemunhas. Não foram obtidas evidências do momento exato em que foram assinados os atos constitutivos dos ADE apoiados pela Fundação Vale: tomando como referência o documento firmado no âmbito do ADE Rio Tocantins, a formalização ocorreu ao final do período de intervenção do CEDAC e GAIA, enquanto no ADE norte do Paraná, a assinatura ocorreu no primeiro encontro coletivo realizado com os prefeitos, secretários, representantes governamentais do estado e das instituições parceiras, para, em seguida, serem promovidos quatro encontros bimestrais de articulação territorial ao longo de um ano, em que se debruçaram sobre desafios e metas de universalização, alfabetização e aprendizagem escolar para nortear a elaboração de um mapa estratégico do ADE (COMUNIDADE EDUCATIVA, 2012).

O Termo de Compromisso estabelece a vigência com prazo indeterminado, mas expressa a possibilidade de rescisão por qualquer dos municípios, bem como a incorporação de novos participantes, desde que pertencentes à mesma abrangência territorial e sociopolítica. Aos signatários do termo, são definidas obrigações:

I. Identificar as instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum; II. Levantar informações e indicadores educacionais; III. Motivar para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando sobreposições de esforços; IV. Identificar os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da educação com foco em universalização de acesso, alfabetização na idade certa e aprendizagem escolar; V. Elaborar mapa estratégico do ADE, articulado com o Plano Nacional de Educação (PNE) e respectivos Planos municipais de educação, na perspectiva da construção de um Sistema Nacional de Educação; VI. Constituir Grupo Gestor, com representantes dos municípios constituintes, que deverá, por sua vez, definir regras gerais de funcionamento do ADE; VII. Designar, em comum acordo, um gestor local que coordene o conjunto do ADE e suas ações (TERMO DE COOPERAÇÃO E ATO CONSTITUTIVO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO RIO TOCANTINS, Cláusula Quarta, 2015).

⁹³ De acordo com o inciso VI da cláusula quarta – obrigações gerais – do Termo de Cooperação e Ato Constitutivo do ADE, cabe aos municípios [...] constituir grupo gestor, com representantes dos municípios constituintes, que deverá, por sua vez, definir regras gerais de funcionamento do ADE (2012).

Atrelado a esse conjunto de obrigações, o documento não estabelece sanções ou impeditivos para a participação dos municípios em casos de descumprimento, e ainda, não determina os instrumentos jurídicos a serem adotados para a designação dos gestores locais pelos municípios. Contudo, deixa explícito que para cada ação ou conjunto de ações que forem determinadas pelo ADE, poderão ser firmados convênios específicos, e para tanto, menciona a possibilidade de participação de instituições privadas e não governamentais para o estabelecimento de convênios e termos de cooperação, - desde que sem transferência de recursos públicos para estas - e consórcios públicos intermunicipais.

O processo de formação dos ADE apoiados pela Fundação Vale contemplou a realização de encontros bimestrais realizados de forma rotativa nos municípios, além de uma oficina de priorização de indicadores do PAR, sendo que todo o trabalho foi conduzido a partir da separação dos participantes em dois grupos: o primeiro, denominado Comunidade Educativa PAR – formado pelos secretários municipais, um representante municipal do comitê PAR e um representante da equipe técnica municipal –; e o segundo, Comunidade Gestores – formado por um representante da equipe técnica de cada secretaria e dois diretores municipais que assumiram a posição de formadores, ou dito de outra forma, “multiplicadores”.

De maneira semelhante, a implementação do ADE leste de Santa Catarina, ainda em curso, apoiada diretamente pelo Instituto Positivo, mas sem a contratação de entidades intermediárias, envolve as mesmas etapas adotadas pelo CEDAC, com o diferencial de que o formato proposto pelo Instituto Positivo compreende a composição de um conselho consultivo, espaço aberto de debate entre os parceiros do programa, com o objetivo de apresentar e discutir os resultados obtidos, buscar soluções para desafios relacionados ao alcance das metas e debater ideias e rumos para a continuidade da iniciativa. O diferencial do conselho está em sua composição: são convidados a fazer parte dele os representantes de movimentos da sociedade civil, UNDIME, Conselhos Estaduais, Federação das Indústrias, representantes do setor acadêmico e empresários locais (INSTITUTO POSITIVO, 2015). Além desse diferencial, os municípios integrantes, com o apoio do instituto, aplicaram em suas escolas públicas um instrumento de investigação desenvolvido para compreensão das causas (pedagógicas ou sociais) da distorção série x idade identificada na região, sendo que com os resultados, será construído um plano de ação voltado à prevenção das causas identificadas (INSTITUTO POSITIVO, 2016).

Quanto ao ADE Noroeste de SP, que de forma singular, se comparado aos demais ADE, não se estabeleceu a partir do envolvimento ou patrocínio de uma entidade vinculada ao

setor privado – mas pelo envolvimento direto dos municípios da região de Votuporanga –, teve sua formação em fluxo contínuo, sem prejuízo para as atividades em função das mudanças provocadas por processos eleitorais ou interrupção de parcerias. Aliás, com a mudança de gestão municipal, o ADE realizou no primeiro mês de mandato dos prefeitos eleitos para a gestão 2013-2016 uma reunião de “realinhamento com os novos prefeitos e novos secretários eleitos para garantir a continuidade dos trabalhos do ADE”, com apresentação das diretrizes de atuação 2013-2016 definidas e publicadas ainda na gestão anterior, bem como do cronograma de reuniões ao longo do ano de 2013, sendo uma delas, especificamente, direcionada para a eleição de uma nova equipe de coordenação.

Essa continuidade possibilitou o ingresso de novos integrantes: sua formação inicial, que agrupava 36 municípios, integrou mais dez, sendo que, em função da quantidade elevada de participantes, as reuniões e atividades se estruturam com base na divisão dos municípios em polos, agrupados de acordo com a localização geográfica. A participação dos municípios no ADE Votuporanga, de acordo com a *Carta de Princípios de Atuação e Responsabilização do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo*, está condicionada ao município pertencer à região do noroeste do referido estado, ter aderido ao PAR e assinado o Termo de Compromisso (ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ADE NOROESTE PAULISTA, 2012).

Ainda de acordo com a *Carta de Princípios*, observa-se que o ADE do noroeste de Votuporanga estabeleceu uma estrutura de organização das atividades à semelhança de entidades com perfil associativo, segundo a qual, seus membros, que têm direito a voto, deliberam a respeito de matérias relacionadas às políticas educacionais do território. Para tanto, um conjunto de regras orienta o funcionamento das três instâncias do ADE: Plenária, Coordenação e Comissões de Trabalho. As plenárias, que são a instância máxima de decisão, reúnem-se quatro vezes ao ano, na forma de fóruns “Educação para Todos”, reuniões que são registradas em relatórios para acompanhamento da presença dos membros e das deliberações. A Coordenação constitui-se de quatro membros efetivos eleitos pela Plenária para o período de quatro anos: coordenador geral, coordenador adjunto, secretário geral e secretário adjunto, que respondem e representam oficialmente o ADE, monitoram as atividades, articulam apoios, estabelecem parcerias e são responsáveis pela gestão das atividades (agendamento das reuniões, elaboração de relatórios, comunicação com os membros, acompanhamento dos cronogramas de ações e, ainda, embora com pouca frequência, a administração das páginas no *Facebook* e do blog de divulgação do ADE nos períodos de atividades que demandam a submissão de

convites para o público em geral, como é o caso do Seminário Internacional de Educação, evento anual que já está em sua terceira edição.

As comissões de trabalho, por sua vez, são integradas por “quantos membros forem necessários para dinamizar os trabalhos do ADE Noroeste Paulista”, com o objetivo de articular a rede de municípios, estimular a cooperação entre eles para o aperfeiçoamento das ações do ADE, fortalecer sua capacidade de atuação no desenvolvimento dos projetos e ações e estabelecer planos e cronogramas de trabalho, sendo que esse modelo autogestionado viabilizou significativo conjunto de atividades, entre plenárias, encontros com especialistas, visitas técnicas, oficinas de apoio técnico para a elaboração do PAR, além de discussões sobre temas, como sistema de avaliação do rendimento escolar municipal, contraturno escolar e educação de tempo integral, planejamento estratégico, FUNDEB, ensino de nove anos, plano de carreira e remuneração do magistério, o ensino de música e consórcios públicos como forma de implementar políticas de educação.

6.4.3 Objetivos, potencialidades e dificuldades no processo de implementação de ADE

Com base na experiência do CEDAC durante os processos de formação de ADE, Perez (2010) destacou que, de maneira global, essa formatação de trabalho em rede possibilitou resultados no âmbito da atuação dos profissionais da rede escolar, resultados estes, que elencados no Quadro 25, se relacionam a mudanças no campo das habilidades e competências dos atores envolvidos:

Quadro 25 - Resultados em relação à atuação dos educadores locais dos ADE CEDAC

Habilidades/ competências	Educadores locais
Comunicação	Transição de uma visão fragmentada por escola para visão de rede de ensino; Adoção da comunicação e articulação como ferramentas de trabalho
Gestão escolar	Maior ênfase à gestão escolar
Planejamento	Ampliação do repertório de análise e soluções de problemas; Incorporação de práticas de planejamento, acompanhamento e ajuste; Maior responsabilização do poder público com indicadores
Comportamental	Mudança para uma atitude proativa e solidária; Isolamento das questões partidárias; Menor influência de interesses pessoais
Comunidade escolar	Intensificação da relação escola-família.
Aprendizagem	Aprendizagem dos alunos como fonte de sentido das ações.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Perez (2010, p. 5-8).

Essas mudanças, aplicadas ao contexto das políticas educacionais, levou à interpretação de Perez (2010) de que o trabalho em formato de ADE apresenta como principais potencialidades:

- a) Intensificação do regime de colaboração entre união, estado e municípios;
- b) Favorecimento do debate e busca de soluções conjuntas em função da atuação por região;
- c) Maior responsabilização dos municípios em função da participação optativa do trabalho conjunto;
- d) Clareza de foco, na medida em que define um plano de atuação conjunto – sem se debruçar em 80 indicadores de uma só vez – e atinge resultados.

De fato, a formação dos ADE, que esteve alinhada à perspectiva de que poderiam se constituir como um instrumento norteador para o MEC acerca da distribuição dos recursos, implicou em diagnósticos e resultados específicos a cada município/ território, que por sua vez, estiveram embasados no alinhamento de soluções entre os gestores e técnicos das secretarias:

- a) Finalização do levantamento da situação escolar (LSE) (ADE Estrada de Ferro Carajás);
- b) Parceria ou contratação de profissionais de educação física para ministrar aulas nas escolas de municípios que incluíram atividade permanente de esporte educacional na rede (ADE Vale do Jequitinhonha);
- c) Desenvolvimento, por municípios, de projetos de incentivo à leitura nas escolas (ADE Rio Tocantins);
- d) Implantação de grupos de apoio aos alunos com dificuldade de aprendizagem por 54% dos municípios participantes (ADE Rio Doce);
- e) Estabelecimento de parceria consolidada com representantes da equipe técnica da secretaria estadual de Educação (ADE Sergipe);
- f) Maior articulação entre a coordenação dos segmentos atendidos na rede (educação infantil, ensino fundamental 1 e 2 e EJA) (ADE Pará Sudeste);
- g) Reorganização do quadro de professores e revisão dos planos de carreira (ADE Pará Nordeste);
- h) Elaboração de um plano estratégico do ADE e de projeções para acompanhamento e alcance de metas estabelecidas até 2020 (ADE norte do Paraná).

Apesar dos resultados, foram relatadas dificuldades no decorrer do processo de constituição dos ADE e condução das formações e atividades, que, em linhas gerais, estiveram relacionadas ao início dos trabalhos coincidirem com períodos pós-eleições e de transição política, distanciamento entre a equipe estadual e a equipe dos municípios, mudanças de gestão nas entidades parceiras dos territórios, dificuldades de contato com municípios que não participavam das atividades e de retomada dos trabalhos no âmbito dos ADE após o processo eleitoral (COMUNIDADE EDUCATIVA, 2012) e, ainda, dificuldades em relação à metodologia de condução das atividades, em função do reconhecimento de ainda haver limites para o estímulo a ações que resultem em produtos coletivos (PEREZ, 2010). Além disso, questões relacionadas a dificuldades de locomoção dos participantes advindos de municípios menores também foram mencionadas.

ANÁLISE DOS ACED À LUZ DO QUADRO DE AÇÃO COLETIVA INSTITUCIONAL

7.1 Natureza dos acordos de colaboração no âmbito da educação

Os mecanismos de colaboração envolvidos com a política educacional discutidos nesta tese são resultantes de acordos de cooperação ratificados em uma arena política composta, principalmente, por prefeitos, secretários municipais de Educação, gestores e técnicos de entidades de cunho regional e, ainda, por organizações não governamentais, acordos estes, que culminam em iniciativas na forma de consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação, assim como iniciativas complementares decorrentes.

Os CONED referem-se a um mecanismo de tipo contratual, na medida em que, sob a forma de consórcios públicos intermunicipais, compreendem um documento formal firmado entre os prefeitos (Protocolo de Intenções), que expressa os objetivos, responsabilidades dos prefeitos/ municípios, penalidades e as condições gerais de funcionamento do acordo. Contudo, os CONED analisados não foram constituídos em função de arranjos firmados no âmbito da educação, ou seja, os acordos envolvendo a educação foram estabelecidos de forma incremental no decorrer do funcionamento de consórcios já existentes, com exceção do UNDIME CONGUARÁS, que embora tenha se instaurado à margem de um consórcio preexistente, sem qualquer associação formal entre eles, teve sua origem em discussões gestadas a partir do diálogo entre os secretários de Educação dos municípios da região onde se insere.

Além disso, as iniciativas resultantes dos acordos sob a forma de CONED foram incorporadas aos consórcios sem, contudo, o estabelecimento de contratos de gestão, contratos de programa ou algum tipo específico de contrato adicional voltado para regular e garantir estabilidade gerencial aos consórcios em função da penetração de iniciativas educacionais no íterim de suas atividades. A educação foi inserida na rotina dos consórcios (CODIVAR e AMAVI) como “braços institucionais” via formação de Câmaras Técnicas, grupos de trabalho e colegiados, estratégia, diga-se, replicada a outros setores de políticas públicas, como meio ambiente e turismo, o que requereu formalidade por parte dos consórcios estabelecidos. Isso porque, sendo os prefeitos, os mandatários da responsabilidade e autonomia das decisões desses acordos, a criação de novas estruturas pressupôs o reconhecimento, legitimidade e formalização de novos espaços de integração, negociação e deliberação, no qual os gestores de educação dos municípios passaram a assumir o papel de liderança compartilhada com a autoridade municipal, isto é, os prefeitos, na condução de discussões a respeito de políticas em educação. Essa

formalização de acordos e de estruturas de diálogo no bojo das ações de consórcios em funcionamento, embora não obrigatória, mas prevista no estatuto de consórcios, como ilustrou a experiência do CONGUARÁS, implicou em compromisso por parte dos gestores educacionais em participar das reuniões, contribuir com as discussões e colaborar com os demais gestores, já que, na condição de interlocutores dos municípios (e dos prefeitos), buscavam preservar sua reputação perante os governantes e os gestores dos demais municípios.

Sobre o segundo mecanismo resultante de acordos de cooperação no âmbito da educação, o ADE, embora a maioria dos casos evidencie seu alinhamento mais a uma estrutura temporária, assemelhando-se a projetos de curta e média duração, também pode ser compreendido na forma de acordo contratual, tendo em vista a assinatura de termos de adesão e cooperação entre entidades financiadoras e apoiadoras e os governantes dos municípios, especificamente, para o desenvolvimento de ações de formação dos profissionais de educação dos municípios e ações de planejamento. Foram ações como essas que culminaram no estabelecimento dos ADE, que por sua vez, também foram formalizados por intermédio de um termo de adesão firmado entre os prefeitos municipais e os secretários de Educação dos respectivos municípios. Entretanto, os atores envolvidos nos ADE não possuem nenhum vínculo que estabeleça a sua participação compulsória e, sobretudo, sua permanência nos acordos: os arranjos entre os atores dos governos locais, sociedade civil e organizações locais e regionais baseiam-se na construção de uma rede de articulação lastreada em compromissos, na qual inexistente a obrigatoriedade ou sanções para os envolvidos, e portanto, baseia-se no interesse dos atores participantes em honrar os compromissos assumidos de forma conjunta. Além disso, a participação dos secretários municipais de Educação esteve diretamente vinculada à sua permanência no cargo de confiança atribuído na formação da equipe de governo dos municípios.

A diferença entre os dois mecanismos reside, portanto, no grau de formalidade e natureza jurídica pela qual se estabelecem, aspectos que influenciam no potencial de comprometimento dos governos locais, na continuidade dos acordos e na amplitude da arena política, ressaltando que, embora os consórcios sejam instrumentos legais constituídos exclusivamente por entes governamentais, identifica-se, a partir da experiência dos CONED, uma relação de proximidade com entidades não governamentais para o estabelecimento de parcerias (UNDIME CONGUARÁS), enquanto os ADE são, originalmente, acordos que envolvem atores de espaços institucionais diversos, inclusive, governos.

7.2 Custos de transação

Do ponto de vista institucional, os dois modelos podem ser considerados de reduzido custo de transação, já que em ambos coexiste a condição de que o esforço para os atores ingressarem ou abandonarem o acordo é baixo: não há sanções ou penalidades previstas para a deserção/ desistência dos participantes. Além disso, ambas as modalidades se revelaram flexíveis, quando observadas as condições nas quais se estabeleceram: mesmo no caso dos CONED, em que a articulação é mais formalizada – inclusive, com rotinas organizacionais –, as autonomias dos gestores educacionais e prefeitos são preservadas e os procedimentos para a tomada de decisões são flexíveis, de modo que as demandas por mudanças emergem mais das interações sociais que os secretários estabelecem entre si do que de uma autoridade formal capaz de impor restrições e limites para as decisões futuras. Portanto, trata-se de mecanismos que, com algum grau de formalização – mas não delegação ou autoridade central –, têm a capacidade de preservar a autonomia dos participantes, mas também de garantir, dentro dos termos acordados, o cumprimento dos atores em relação à iniciativa.

Além disso, os ACED analisados também apresentam custos de transação reduzidos no que se refere à complexidade do seu escopo de atuação, já que, com exceção da AMAVI, que estabeleceu sob sua coordenação um sistema de gestão das informações educacionais de forma integrada, os objetivos da colaboração nos demais acordos estiveram mais circunscritos ao desenvolvimento de ações de planejamento, articulação regional e diálogo para o aprendizado a respeito da gestão da educação municipal. Decorre disso que os custos de transação, estando relacionados à eficácia para resolver problemas de dilemas de ação coletiva institucional (FEIOCK, 2007), em se tratando de acordos com custos de transação reduzidos, considera-se também, que os ACED possuem menor capacidade de resolver os desafios enfrentados. Nesse ponto, ressalte-se, é possível mencionar que os problemas de ação coletiva presentes em todos os ACED analisados se referem a condições horizontais, contudo, não são decorrentes de externalidades negativas, mas sim da impossibilidade da maioria dos municípios integrantes dos acordos produzirem, por conta própria e de forma eficiente, os serviços educacionais. Essa observação baseia-se nos argumentos que justificaram o interesse dos atores em firmar os acordos e nas motivações das organizações do terceiro setor em apoiar os municípios nessa iniciativa: deficiências na gestão, inexperiência dos gestores, necessidade de aprimoramento da gestão nos municípios menores, de capacitação dos profissionais de educação e de ferramentas de planejamento foram aspectos listados pelos gestores ao fazerem referência aos contextos nos quais os acordos se estabeleceram.

Apesar disso, com exceção da AMAVI, na qual um contexto de iminente ruptura do fornecimento do sistema de informação estadual contribuiu com o reconhecimento da necessidade de acordo dos municípios a respeito de um sistema regional próprio de gestão, nos demais casos e inclusive quanto aos ADE, não foram especificados problemas de ordem pontual ou constatações relacionadas a indicadores educacionais. Ou seja, embora houvesse o reconhecimento generalizado de que os problemas comuns dos municípios em relação à educação giravam em torno de fragilidades na gestão/ gestores, da percepção de dificuldades na oferta dos serviços educacionais e dos efeitos negativos que a inexperiência em gestão, as fragilidades na formação dos gestores educacionais dos municípios e a insuficiência orçamentária afetavam a qualidade da educação ofertada, não foram apresentados argumentos mais contundentes a respeito da existência de problemas comuns nos municípios relacionados à educação: em nenhum dos casos foram expostos argumentos referindo-se à constatação de que indicadores como IDHM Educação, IDEB, questões orçamentárias, perfil de formação dos docentes ou condições dos edifícios escolares revelaram que os municípios assentavam-se sob condições semelhantes. Essa percepção ganhou espaço somente após o estabelecimento dos acordos, como resultado das oportunidades de diálogo e compartilhamento de experiências entre os envolvidos. Aliás, apenas no caso do CONGUARÁS foram os próprios secretários de Educação a decidirem organizar-se coletivamente, muito embora, a percepção inicial dos gestores era de que “eles precisavam conversar”. Essa questão, embora não esteja no escopo da tese, pode sugerir que o desenho propugnado para as políticas educacionais no país tem implicado em uma leitura fragmentada por parte dos gestores a respeito dos resultados educacionais dos territórios, dificultando, dessa forma, a observação de similaridades, problemas comuns e potenciais oportunidades advindas de acordos de cooperação no âmbito da educação.

De igual maneira, não houve, por parte dos atores dos ACED, observações relacionadas à existência de externalidades negativas, e a razão para tal é, grosso modo, o fato de que o baixo desempenho de um município, por exemplo, nos instrumentos de avaliação em larga escala, não é percebido como responsável por implicações negativas para o desempenho dos municípios vizinhos – nem no curto, nem no longo prazo –, condição bastante diversa de contextos envolvendo políticas ambientais e de saúde, que implicam em contaminação, poluição, impacto na qualidade do ar, excesso de atendimento em hospitais da rede pública em municípios com melhor infraestrutura, para não mencionar outras. Essa é uma constatação, registre-se, que torna ainda mais conveniente não atribuir aos acordos de cooperação

constituídos no âmbito da educação os mesmos fatores explicativos aplicados a acordos praticados nas políticas públicas voltadas aos demais setores.

7.3 Riscos de colaboração

Feiock (2013) argumenta que a preferência dos atores locais por mecanismos específicos para atenuar dilemas de ação coletiva institucional depende do risco de colaboração que reflete a natureza do problema, das preferências e dos alinhamentos dos atores e da existência de instituições que influenciam nos custos de transação envolvidos nas soluções propostas. E tomando como referência a natureza dos problemas de ação coletiva abrangidos pelos ACED aqui discutidos, verifica-se que o processo inicial de sua celebração não dependeu do alinhamento das preferências dos atores em torno do tipo e formato de mecanismo que melhor atenderia à natureza dos problemas relacionados à educação em seus municípios, por duas razões. Primeiro, porque, com exceção do CONGUARÁS e AMAVI, os agentes locais (prefeitos, lideranças e secretários de Educação) atuantes no CODIVAR e nos ADE foram provocados a aderir a um tipo de mecanismo específico, em outras palavras, a proposta de adesão aos programas subsidiados e apoiados por organizações externas previu a constituição de um modelo específico de mecanismo. No caso do CODIVAR, a Fundação Itaú Social, junto à Oficina Municipal, já vinha desenvolvendo uma metodologia de atuação específica para implementação do Programa Melhoria por intermédio de consórcios e, portanto, a preferência dos atores, nesse caso, manifestou-se não para o estabelecimento do acordo, mas no desdobramento das ações de formação, quando os gestores do consórcio identificaram como oportunidade a instauração da Câmara Técnica de Educação como forma de enraizar o trabalho desenvolvido de articulação junto aos municípios do Vale do Ribeira, embora a OM já tivesse acompanhado a criação de uma Câmara Técnica em um consórcio que, anteriormente, havia sido alvo de sua intervenção. Nesse ponto, o uso do termo “preferência” se aplica no contexto do CODIVAR, se observado que, nesse caso, não partiu dos gestores educacionais, mas sim, das organizações apoiadoras. Por esse motivo, aliás, o processo de adesão dos prefeitos e secretários ao Programa Melhoria demandou a realização de encontros de sensibilização. Contudo, a criação da Câmara Técnica no contexto do CODIVAR ilustra a manifestação da vontade dos gestores locais: sua criação atendeu à necessidade constatada pelo gestor do consórcio de um instrumento que garantisse legalidade à ausência dos gestores de educação dos municípios para uma atividade externa regional, evitando assim, implicações administrativas e, além disso, de um organismo que consolidasse o envolvimento do grupo e os vínculos de

amizade construídos no decorrer das atividades desenvolvidas pela FIS e OM junto ao CODIVAR.

De igual maneira, os ADE configuraram-se como um tipo específico de acordo desenhado, previamente, pelas organizações não governamentais, e corroborado por entidades de relevância nacional e organizações governamentais de âmbito federal. Nesse contexto, com exceção do ADE Chapada Diamantina, as organizações privadas, por intermédio de fundações e entidades do terceiro setor contratadas, após a delimitação dos territórios nos quais seriam operacionalizados os ADE, se encarregavam de apresentar a proposta de formação de um arranjo aos atores locais, momento que contava com a participação de representantes dos níveis estadual e federal da área educacional. Portanto, o formato dos ACED não resulta da manifestação das preferências locais, mas de atores representantes de entidades não governamentais e fundacionais, e essa condição explica o processo de mobilização e sensibilização requerido na implementação dos acordos, seja por intermédio de CONSED ou ADE, estágio inicial em que os dirigentes municipais de educação ou os prefeitos eram despertados sobre as potencialidades do trabalho conjunto para a formação dos gestores de seus municípios, bem como convencidos a respeito da garantia de operacionalização, financiamento e idoneidade por parte das entidades apoiadoras.

Quanto aos ACED UNDIME CONGUARÁS e CIM-AMAVI, ambos representaram as preferências dos atores locais em função das demandas ora identificadas pelos gestores: no primeiro, secretários de Educação e no segundo, gestores e técnicos educacionais da AMAVI. No UNDIME CONGUARÁS tratava-se de uma iniciativa inédita estabelecida em um contexto no qual os atores locais desconheciam as possibilidades legais e institucionais de cooperação que pudessem atender às expectativas dos secretários de Educação inicialmente engajados, quais sejam, promover o diálogo entre si e uma aproximação regional da realidade dos municípios. Por esse motivo, justifica-se a “crise de identidade” relatada pela gestora: em busca de um formato mais institucionalizado, os membros fizeram uso de instrumentos contratuais estatutários para consolidar a iniciativa e dividir responsabilidades entre o grupo sem, contudo, concretizar juridicamente a organização. A AMAVI, de forma análoga ao UNDIME CONGUARÁS, apresenta uma trajetória consolidada de suporte e apoio aos municípios, fazendo uso da cooperação por intermédio de consórcios e colegiados para o alcance dos objetivos da entidade desde sua constituição. Portanto, o CIM-AMAVI, embora não exclusivamente constituído para lidar com iniciativas educacionais de âmbito regional, foi o formato que, de acordo com os gestores, viabilizaria o atendimento à legislação federal e,

ainda, a realização dos objetivos da entidade por meio do acesso a recursos e segurança jurídica para os acordos de cooperação que viessem a se estabelecer. Portanto, o consórcio público foi o mecanismo no qual a AMAVI se apoiou para a implementação do EDUCA-CIM, iniciativa voltada, especificamente, à educação e que, haja vista a necessidade de aporte de recursos para viabilizar a operacionalização do sistema de gestão integrado das informações educacionais, demandaria um mecanismo formal, suportado pela legislação, que garantisse a permanência dos membros e a sustentabilidade financeira dos municípios participantes.

Portanto, apenas no caso da AMAVI os riscos de colaboração apresentaram-se mais elevados, tendo em vista que em função da natureza do problema envolver a necessidade comum dos municípios de gerenciar as informações educacionais de forma qualificada, demandou o aporte de recursos por parte dos municípios para a negociação conjunta sobre a contratação de uma empresa fornecedora do sistema de gestão, bem como a contratação de funcionários pela associação. Isso significou, de acordo com o relatado, o esforço da entidade em sensibilizar os gestores da entidade, secretários de Educação e, principalmente, os prefeitos, sobre os custos da contratação e dinâmica de adoção do novo sistema. Nesse caso, os riscos de coordenação, no caso da AMAVI, os quais, a despeito da percepção dos ganhos operacionais e pedagógicos com o uso do novo sistema, poderiam ter se colocado como uma barreira à iniciativa e, inclusive, envolveram ameaças de divisão e deserção, já que os valores aportados pelos municípios para o custeio do novo sistema seriam menores se a contratação ocorresse mediante uma negociação coletiva, embora não houvesse o risco da existência de um *free-rider*, haja vista a efetiva contratação ser conduzida separadamente por cada município. Por esse motivo, o uso de um Termo de adesão dos prefeitos autorizando a realização de uma licitação consorciada foi o mecanismo garantidor de seu compromisso e, portanto, da manutenção dos ganhos financeiros associados à negociação coletiva. Inclusive, a menção que os técnicos e gestores da AMAVI fazem em relação à condução da negociação da licitação consorciada revela os riscos de divisão associados à cooperação nessa experiência: os gestores adotaram a postura de convencer os prefeitos a assinarem os Termos de adesão, mediante o argumento de que poderiam sair se desistissem, embora tenham reconhecido que essa foi uma postura heterodoxa e estratégica, na qual a aposta era demonstrar aos prefeitos os ganhos e garantir a negociação regional, embora o risco da desistência pudesse comprometer a iniciativa.

A questão financeira, portanto, aparece no centro dos riscos de colaboração envolvendo a negociação no CIM-AMAVI, enquanto que nos demais ACED os riscos de colaboração, significativamente menores, estiveram associados à desistência dos membros em

participarem das reuniões e dedicarem-se às atividades de formação, e para tanto, instrumentos contratuais como Termos de adesão e Termos de cooperação foram adotados para amenizar tais ameaças, embora a desistência não implicasse em prejuízos aos demais participantes, salvo na condição da maioria desistir, o que inviabilizaria o trabalho conduzido pelas organizações não governamentais ou fundacionais ou, ainda, a continuidade da iniciativa, no caso do UNDIME CONGUARÁS.

7.4 Fatores exógenos

Essas considerações iniciais revelam que os ACED analisados apresentaram, do ponto de vista institucional, custos de transação e riscos de colaboração reduzidos, quando analisadas a complexidade dos acordos e o esforço para os atores neles ingressarem ou abandonarem, aspectos que, segundo o argumento de Feiock (2013), poderiam tornar os acordos de cooperação inviáveis ou dificultados, ainda que os agentes estivessem motivados a cooperar.

Contudo, os custos de transação, para além desses aspectos mais gerais, relacionados ao objeto do acordo de cooperação e os mecanismos de cooperação adotados para resolver os dilemas de ação coletiva, são entendidos por Feiock (2013) como passíveis de percepção por parte dos indivíduos, sendo essa percepção influenciada por fatores contextuais que determinam o grau de motivação dos membros do grupo a respeito da decisão de participarem. Desse modo, a motivação, condição considerada pelo autor como necessária para o estabelecimento dos acordos – mas não exclusiva –, quando associada a custos de transação reduzidos, facilitaria os acordos.

Diante disso, no que se refere às características dos serviços objeto da cooperação, o primeiro conjunto de fatores contextuais que, para Feiock (2013), afeta a resposta dos atores à resolução dos problemas a serem enfrentados, revela-se nos casos estudados de duas formas. A primeira diz respeito ao envolvimento de ativos nos acordos de cooperação, considerando o contexto de discussão do CIS-AMAVI sobre a contratação de um sistema de gestão da informação regional, o que demandou, por parte dos técnicos e gestores da AMAVI, maior esforço para convencer os prefeitos sobre os ganhos em termos qualitativos com a contratação de um sistema regional e os ganhos de escala no nível financeiro com a negociação conjunta e licitação consorciada dos sistemas de gestão da informação dos municípios. Apesar desse esforço, o fato do ativo não ser de uso compartilhado (no caso, o sistema de gestão) – cada município contratou o seu sistema, e a interligação das informações é realizada pela AMAVI –

pode ser visto como um atenuante dessa dificuldade, já que não foi cogitada, durante as discussões, insegurança por parte dos atores, principalmente dos prefeitos, sobre possíveis dificuldades no uso compartilhado. Nas demais experiências, inclusive ADE, os acordos não envolveram o investimento de ativos financeiros por parte dos municípios no estágio de discussão sobre o estabelecimento dos acordos, mas sim, investimentos relacionados à cessão de pessoal, comprometimento no desenvolvimento e assiduidade nas atividades, além da publicação de portarias para a constituição de equipe de trabalho. Essas ações, embora não tenham implicado negativamente para o estabelecimento dos acordos – fazendo parte, ressalte-se, dos termos de compromisso firmados pelos prefeitos junto às entidades apoiadoras, no caso do CODIVAR e ADE – no decorrer das ações, foram identificadas adversidades relacionadas à assiduidade de alguns gestores de educação nas reuniões, bem como dificuldades de deslocamento em função da indisponibilidade de veículos, motorista ou recursos financeiros para abastecimento, embora essas questões tenham tido reduzido impacto para as iniciativas.

Ainda em relação às características dos serviços objeto da cooperação, quanto maior a capacidade de mensuração dos serviços envolvidos nos acordos, menores seriam as dificuldades para a coordenação, monitoramento, fiscalização e divisão dos resultados (FEIOCK, 2007), e a esse respeito, apenas o acordo do CIM-AMAVI envolveu serviços nos quais a mensuração dos resultados seria mais facilitada, já que a proposição de um sistema de gestão de informações próprio por um valor de negociação coletiva inferior à individual colocou-se como argumento principal de convencimento dos gestores sobre os potenciais ganhos, embora estivessem em primeiro plano, segundo os gestores da AMAVI, a perspectiva de que o acordo resultaria no aprimoramento das informações educacionais para uso pedagógico e melhoria da educação. Quanto aos demais acordos, tendo em vista que os serviços envolvidos estavam relacionados à formação dos gestores, atividades de planejamento, construção do diálogo regional, entre outros aspectos, os resultados esperados pelos gestores no momento da concepção da proposta de acordo – de dimensão longitudinal e qualitativa – podem ser interpretados como de difícil mensuração em termos de impacto, já que a educação, conforme argumentou um dos entrevistados “é processual”. Assim mesmo, se os serviços de ordem formativa e articulação regional revelam-se de difícil mensuração em termos de resultados no momento de negociação entre os atores, no decorrer das atividades, houve a percepção dos resultados positivos do acordo, como aprendizado coletivo, compartilhamento de soluções, troca de experiências, conhecimentos específicos em temas relacionados à gestão administrativa, financeira e jurídica. Esses ganhos, ressalte-se, foram percebidos como

propulsores de aperfeiçoamento da qualidade da gestão da educação, observados a partir da melhoria nas condições dos prédios escolares, alinhamento do calendário escolar, redução da corrida dos professores por melhor remuneração em outras cidades, redução de alunos com resultado insatisfatório e, ainda, ganhos de autonomia dos secretários para o exercício das funções. Ou seja, embora no estágio inicial do estabelecimento dos acordos a dificuldade de mensuração dos serviços envolvidos não tenha se revelado proeminente para motivar ou desmotivar a participação, essa dificuldade de mensuração, em função da intangibilidade dos serviços envolvidos, foi percebida pelos integrantes, motivando-os pela continuidade dos acordos, embora essa continuidade só tenha sido possível identificar no caso dos CONED, e no caso dos ADE, nas experiências do ADE Chapada Diamantina e do ADE Votuporanga, embora com menor detalhamento.

Quando observado o papel das instituições políticas no estabelecimento dos ACED, convém destacar que a existência de um arcabouço legal voltado para a constituição de consórcios revela-se como fator secundário, enquanto que no caso da formação dos ADE, a existência de uma resolução normativa reconhecendo-os como instrumento com potencial para efetivar o regime de colaboração forneceu o combustível necessário para que as entidades vinculadas ao Todos pela Educação direcionassem esforços para a constituição dos arranjos: considerando que esses acordos foram estimulados, financiados e articulados com o apoio dessas entidades, todo o conhecimento dos atores locais a respeito da forma de atuação por meio de ADE também foi, por elas, assegurado. No caso dos CONED, obviamente a existência de uma legislação que trata especificamente dos consórcios públicos representa a garantia aos municípios do exercício de sua autonomia para estabelecer acordos regionais. Contudo, os acordos de cooperação no âmbito da educação, tendo sido estabelecidos de forma concomitante às ações de consórcios já existentes, não podem ser vistos como um desdobramento de uma legislação aplicável a essas iniciativas, até porque em termos de consorciamento para políticas educacionais, embora a lei 11.107/2005 seja abrangente e contemple iniciativas nesse setor, inexitem normas, programas ou políticas voltadas, especificamente, ao estabelecimento de consórcios no âmbito da educação. Todavia, em um hipotético cenário no qual não houvesse uma legislação que permitisse a criação de consórcios públicos, iniciativas nos moldes dos CONED seriam possíveis, desde que o objeto dos acordos não envolvesse a gestão de recursos públicos, situação que pode ser ilustrada pelo Colegiado de Educação em funcionamento na AMAVI desde a década de 90. Contudo, no caso do CODIVAR, o fato de funcionar sob a forma

de consórcio foi um aspecto favorável para o estabelecimento não do acordo em si, mas para a sua seleção, tendo em vista o foco de atuação da FIS junto à OM direcionado a consórcios.

Convém destacar que o caso da AMAVI ilustra duas situações. A primeira refere-se à existência de uma maneira de articulação no âmbito da educação na forma de um colegiado que, atrelado às atividades de uma associação municipalista, consolidou-se como um espaço de interlocução entre os secretários de Educação da região do Alto Vale do Itajaí, que dispensou, ao longo de sua composição, a constituição de uma figura jurídica adicional para suas atividades. A segunda situação refere-se à importância da constituição do consórcio público multifinalitário pelos municípios, na medida em que, sob o contexto de necessária resolução de problemas relacionados ao fornecimento de serviços educacionais, a existência de uma figura jurídica autorizada a conduzir processos licitatórios compartilhados foi crucial para o estabelecimento do acordo em torno da criação do EDUCA-CIM.

O único CONED no qual a existência da legislação de consórcios não exerceu influência sobre o estabelecimento do acordo foi o UNDIME CONGUARÁS: a iniciativa, aliás, foi concebida de forma anômala, fazendo uso de mecanismos estatutários advindos do associativismo civil em função do desconhecimento dos seus idealizadores a respeito dos mecanismos de cooperação possíveis no âmbito da gestão pública. A esse respeito, registra-se o desconhecimento dos gestores de educação, nos estágios iniciais de discussão dos acordos envolvendo CONED, a respeito de mecanismos de cooperação intergovernamental para o desenvolvimento de ações na educação, condição ainda mais evidente quanto à existência de uma legislação autorizativa para iniciativas dessa magnitude.

Apesar desse desconhecimento, a existência de uma equipe de gestão dos consórcios e das entidades apoiadoras dos ADE facilitou a interlocução com os secretários de Educação e prefeitos – no caso do CODIVAR, CIM-AMAVI e ADE – e permitiu o aprofundamento a respeito das oportunidades dos acordos, o que, de certa forma, suplantou essa deficiência. Contudo, de modo complementar ao preconizado por Feiock (2013), que argumenta que a existência de papéis institucionais reduziria o comportamento oportunista dos participantes nos acordos, com maior separação entre política e gestão, a existência de mecanismos de gestão no interior dos acordos, e não fora destes, de fato influenciou positivamente a qualidade do comportamento dos indivíduos quanto a possíveis interesses políticos individuais em detrimento de interesses coletivos, conforme destacou Mariano (2017): “As questões políticas não foram nem levantadas e nunca colocadas como um ponto a ser

observado. Isso, no CODIVAR, era tratado de uma maneira tão natural, e nunca foi cogitado evidenciar o trabalho do prefeito, mas a qualidade da educação”.

Além desse ganho, em duas experiências – CODIVAR e CIM-AMAVI – a existência de um organismo regional com legitimidade para discutir questões relacionadas à educação demonstrou ser de relevância para que o exercício da competência técnica dos gestores educacionais, empregada de forma conjunta, se colocasse como um capital para a gestão da educação nos municípios, na medida em que as decisões dos secretários de Educação passaram a ser mais respeitadas pela administração pública municipal e os prefeitos, com destaque ao argumento de Moratelli (2015):

É comum os secretários dizerem: - Vamos tomar isso como posição do colegiado porque aí, a gente sabe que todos vão conseguir fazer. A gente, inclusive, tem assumido essa postura de aprovar tudo em colegiado, para conseguir [apoio] em questões que, individualmente, o secretário não conseguiria obter o apoio do prefeito (MORATELLI, 2015).

A importância da criação das equipes de trabalho (UNDIME CONGUARÁS), dos grupos gestores e Câmara Técnica (CODIVAR EDUCAÇÃO), da existência de uma assessoria técnica educacional (AMAVI) e do aparato organizacional e de gestão do qual as entidades apoiadoras dos ADE lançaram mão para a operacionalização dos acordos deve-se ao fato de que esses espaços institucionais trataram de estimular o comprometimento dos atores em torno dos objetivos estabelecidos, por meio da comunicação, mobilização, planejamento de atividades, definição de pautas e ritos de funcionamento, implicando, dessa forma, no cumprimento dos objetivos essenciais do acordo, bem como na continuidade das atividades e reuniões. Portanto, a existência de estruturas de gestão auxiliam no estágio de estabelecimento dos acordos, na compreensão do problema, das oportunidades, na coordenação dos interesses e na comunicação com os atores, enquanto que, para o desenvolvimento dos atores, as equipes de gestão contribuem com o estímulo e mobilização das ações e atividades desenvolvidas, evitando a dispersão e o desengajamento do grupo, principalmente, quando se trata de acordos que não tenham como objeto de cooperação a prestação de serviços. No caso da AMAVI, por exemplo, a equipe técnica educacional concentra-se mais na gestão operacional do sistema regional de informações em prol das informações obtidas, na mobilização de pautas e ações de resolução. Quanto à mobilização dos secretários, embora seja uma tarefa de responsabilidade dessa equipe, a existência de um regimento e cronograma anual das reuniões do colegiado auxiliam no comprometimento e planejamento dos membros.

Cabe ressaltar que o comprometimento dos atores envolvidos nos acordos incentivados e apoiados pelos institutos e organizações não governamentais – incluindo os técnicos das secretarias, mas, principalmente, os secretários de Educação – diferencia-se em função dos ritos organizacionais adjacentes às duas modalidades de acordos de cooperação. Isso porque, de modo distinto dos consórcios, o instrumento formal de constituição dos ADE, tomando como referência aqueles utilizados pelo CEDAC, reflete um acordo celebrado entre os gestores municipais, no qual as responsabilidades e compromissos são autogestionados pelos pares e mediados/ organizados pela entidade apoiadora, enquanto que nos termos de cooperação envolvendo o consórcio CODIVAR junto à FIS e à OM, os municípios e consórcios assumem compromissos com as instituições financiadoras.

Independentemente do tipo de acordo ou da forma pela qual os compromissos são acordados entre os agentes, é importante destacar que o desconhecimento por parte dos secretários de Educação no estágio inicial do estabelecimento dos acordos foi evidente no que se refere às oportunidades advindas para a oferta e desenvolvimento de serviços educacionais por meio de acordos de cooperação, bem como quanto à possibilidade de constituição de consórcios ou de organismos de articulação regional para lidar com a realidade educacional dos municípios. Contudo, se esse desconhecimento foi marcante no estágio inicial, o que demandou de alguns atores a sensibilização, orientação e o esclarecimento, o conhecimento dos secretários de Educação apresentou-se como um elemento importante para que os acordos de cooperação assumissem um caráter mais técnico.

Essa condição, conforme mencionado, implicou na redução do domínio das questões políticas sobre a agenda dos acordos a ponto de provocar a desistência ou abandono por parte dos integrantes em função dos vínculos partidários ou alinhamento político. Entretanto, os ciclos eleitorais e as trocas de governos revelaram-se, de diferentes maneiras, como fatores de influência no contexto dos acordos. Na maioria dos casos estudados, os ciclos eleitorais, principalmente o período antecedente ou posterior às eleições, levou à alteração na dinâmica das atividades nas iniciativas, salvo no CIM-AMAVI, no qual não houve interrupção das atividades e, tampouco, desistência da contratação do sistema de gestão por motivos de priorização de outras agendas eleitas ou em função de mudanças na equipe: todo o processo se desenrolou ao longo de uma única gestão e sua implantação ocorreu durante o último ano de mandato do presidente em exercício, evitando assim, interrupção do processo.

Além disso, também justificam a ausência dessa influência o fato do sistema de informação ter sido objeto de licitação e contratação para um período de quatro anos, no qual

os municípios firmaram um termo de adesão e passaram a adotar rotinas organizacionais para a gestão do sistema: embora tivessem a liberdade de não dar prosseguimento ao resultado da licitação, assim como não dar continuidade ao contrato, que foi renovado em 2016, o reconhecimento da viabilidade da iniciativa por parte dos envolvidos e o suporte administrativo e técnico dos profissionais da AMAVI ofereceram a garantia da continuidade das ações.

Nos demais casos, haja vista se tratarem de acordos voltados para a articulação e atividades que demandam apenas a integração dos profissionais, as trocas de governo afetam, principalmente, o envolvimento dos secretários de Educação nas atividades, por conta das alterações relativas ao pessoal de gestão nos municípios. Em função dessa influência, as equipes constituídas no interior das iniciativas têm lançado mão de promover encontros de integração com os novos secretários para instruí-los a respeito do funcionamento da iniciativa, exigindo nesse contexto, esforço pessoal por parte dos secretários de Educação que permanecem em suas posições institucionais, bem como capacidade de comunicação dos representantes das entidades apoiadoras de ADE e das equipes dos consórcios para estabelecer o contato, seja na condição de integrantes (no caso do CODIVAR EDUCAÇÃO ou UNDIME CONGUARÁS), seja de participante, como ocorreu no contexto dos ADE. Contudo, apesar desses esforços, coexiste a interpretação do iminente risco das mudanças de governo para as ações em desenvolvimento, conforme revelou o gestor do CODIVAR: “Se você muda totalmente as pessoas, acabou. Institucionalizar é a parte fácil. A parte difícil é construir o vínculo entre as pessoas” (ROSSINI, 2017). Esse contexto pode ser ilustrado pela situação atual do UNDIME CONGUARÁS. Em contato posterior com Camelo (2017), a gestora salientou que 70% dos secretários que participaram da constituição do acordo não permaneceram, colocando-se esse fator como uma dificuldade, já que, depois do grupo coeso, “[...] é preciso fazer todo o trabalho novamente com os recém-chegados”.

As trocas de governo por sua vez, além de influenciarem negativamente na rotina das reuniões, tendo em vista as alterações no corpo de funcionários que compõem as equipes de gestão dos governos municipais, principalmente, os secretários de Educação, influenciaram também positivamente, abrindo janelas de oportunidade para que as propostas de estabelecimento dos acordos ganhassem ressonância por parte dos novos governantes (CODIVAR), de secretários de Educação que assumiram a liderança inicial do processo de estabelecimento dos acordos (UNDIME CONGUARÁS) e das iniciativas (CIM-AMAVI), bem como, para que entidades apoiadoras na formação de ADE iniciassem o diálogo com os novos governos (OM).

Embora a troca de governo seja mais evidente, trocas nas equipes de gestão administrativa das organizações regionais também se revelaram potencialmente capazes de influenciar no estabelecimento dos acordos. Tomando como referência o contexto da AMAVI, observou-se que a proposta da implantação de um sistema de gestão de informações educacionais regional ganhou fôlego com a assumpção do novo secretário executivo da entidade, o mesmo que, com experiência docente em sua carreira profissional, deu continuidade à proposta iniciada pelo antecessor e, ainda, impulsionou esforços para o convencimento dos prefeitos a respeito dos ganhos com o novo sistema.

Do mesmo modo, no caso do CODIVAR, a submissão da proposta da Oficina Municipal para que o consórcio aderisse à parceria coincidiu com o início do mandato do novo presidente da entidade. Esse momento de submissão foi planejado pela OM por compreender que, sendo de dois anos a previsão de duração do PMEM na época, propor um acordo regional no início da gestão do consórcio seria necessário para a estabilidade das equipes e para a continuidade de sua participação nas atividades previstas no cronograma. Quanto à criação do CODIVAR EDUCAÇÃO, as informações obtidas indicam que a mudança no secretariado executivo do consórcio foi crucial para a elaboração da proposta de criação da Câmara Técnica, em função do conhecimento prévio do corpo gestor a respeito de outras iniciativas e, ainda, de seu engajamento no projeto desenvolvido pela OM. Contudo, no caso do CODIVAR EDUCAÇÃO, o pleito eleitoral de 2014 levou à decisão de interromper as reuniões, em função da participação de alguns secretários nas eleições. Apesar disso, a retomada dos trabalhos ocorreu normalmente, e segundo relatou o secretário executivo, a candidatura de alguns membros e a disputa eleitoral não influenciaram as discussões relacionadas ao CODIVAR EDUCAÇÃO, embora ele também tenha reconhecido que a interrupção das reuniões no período eleitoral tenha contribuído com esse cenário mais harmônico.

Contudo, esse último aspecto pode ser explicado também pelo perfil dos gestores de educação no comando das secretarias municipais. Sendo o grupo, integralmente constituído por profissionais da educação com experiência na rede estadual e municipal de ensino, os papéis que desempenham – mesmo quando concorreram à eleição – evidenciam suas competências enquanto educadores e profissionais dotados da habilidade primeira de melhorar as condições educacionais em seus municípios. Inclusive, essa condição alinha-se ao fator homogeneidade institucional mencionado por Feiock (2013), no qual o autor reconhece que a existência de líderes locais – incluindo funcionários públicos – com características comuns, como formação,

experiência e orientação política, tende a levar a valores comuns voltados à eficiência e administração.

As experiências revelaram que, em todos os contextos, os secretários de Educação são massivamente profissionais com formação na área da educação com passagem pelas redes de ensino, embora com trajetórias diferentes, como experiência no setor privado, carreira política, dirigentes regionais de Ensino, membros de organizações do setor (UNDIME), professores da rede municipal e estadual etc. Essa condição, além de facilitar, como pressupôs o autor, o compartilhamento de visões a respeito da realidade educacional de seus municípios e o aprendizado mútuo, também permitiu que as discussões promovidas no contexto das iniciativas alcançassem o nível técnico e, mesmo quando estas implicavam em salientar situações políticas peculiares dos municípios, a construção de um núcleo de profissionais da educação com perspectivas a respeito da educação semelhantes, possibilitou, em alguns acordos, a busca de saídas políticas e administrativas comuns para a resolução de problemas que envolvem, muitas vezes, aspectos políticos, conforme ilustram as agendas do CODIVAR EDUCAÇÃO a respeito dos convênios de merenda e transporte escolar, bem como do esforço conjunto de sensibilização dos prefeitos para apoio na realização do Fórum de Educação e ajustes nos planos de cargos e salários dos municípios realizado pelo UNDIME CONGUARÁS

Apesar disso, se esse perfil de “educador” dos secretários pode ser identificado como um fator de influência positivo para os acordos, também observou-se que, em algumas situações, a ausência de força política os colocam em posição desfavorável quanto ao acesso às informações contábeis e orçamentárias da pasta educacional (CIM-AMAVI e CODIVAR EDUCAÇÃO), questão, inclusive, tratada no âmbito das iniciativas promovidas nos acordos como forma de dotar esses profissionais de melhor conhecimento e autonomia para a gestão.

Quanto aos fatores relacionados à estrutura das relações políticas existentes no contexto de formação dos ACED, que para Feiock (2007) contribuem, quando existentes, com o aumento de informação disponível aos agentes sobre a conduta dos demais e, por conseguinte, com a criação de novos acordos e interações repetidas, os ACED analisados revelaram contextos bastante particulares.

Destaca-se o fato de que a análise do contexto no qual os ACED se estabeleceram não permitiu evidenciar influência – positiva ou negativa – que tenha sido resultante do comportamento dos governos locais em relação à criação de novas conexões ou ligações governamentais, a partir de oportunidades em relação a ações educacionais (redes *weak tie*), mesmo quando se trata de contatar outros governos sobre possibilidades de estabelecimento de

convênios subsidiados por organizações não governamentais, no caso do CODIVAR e dos ADE. O contexto de estabelecimento da maioria dos ACED revela que foram resultantes de estímulos externos, pela iniciativa das organizações regionais já existentes no território e, em apenas um dos CONED, pela iniciativa de funcionários de um governo local em busca de aproximação com funcionários na mesma posição dos governos vizinhos.

Apesar disso, observou-se que em decorrência da implementação do PMEM no CODIVAR e da criação do CODIVAR EDUCAÇÃO, os gestores do consórcio passaram a estabelecer relações de comunicação com outros gestores de consórcios com experiência no desenvolvimento de atividades também subsidiadas pela OM e FIS para a educação, bem como com trajetória semelhante na criação de Câmaras Técnicas, graças à participação em seminários, visitas técnicas ou reuniões conjuntas. O estabelecimento dessa relação, não entre governos, mas entre entidades regionais, permitiu o compartilhamento de informações e, ainda, a discussão a respeito de municípios localizados na fronteira entre os dois territórios, que, com maior proximidade com o território pertencente à AMVAPA, cogitou-se ser mais conveniente que esses municípios participassem das atividades desenvolvidas na área da educação desse consórcio, e não do CODIVAR.

De forma similar, não foi possível constatar que o estabelecimento dos ACED foi acompanhado da existência de governos com forte densidade de redes *strong tie*, com exceção do CIM-AMAVI, que constituiu-se sob um contexto no qual uma duradoura trajetória da associação e uma estrutura consolidada de funcionamento da equipe de gestão da entidade – inclusive, no setor da educação – sedimentaram as bases para a constituição dos consórcios CIS-AMAVI e CIM-AMAVI, bem como das iniciativas decorrentes da criação deste último, diga-se, o EDUCA-CIM.

Contudo, se a existência de densidade nas relações entre os governos não foi uma característica evidenciada no estágio de estabelecimento da maioria dos acordos, as relações interinstitucionais foram fortalecidas no contexto do CIM-AMAVI e do CODIVAR EDUCAÇÃO em função das próprias iniciativas desenvolvidas no interior desses consórcios, o que contribuiu, usando os termos de Feiock (2007), com o aumento do capital social, facilitando a reciprocidade, confiança e conformidade com as regras do jogo, principalmente, entre os agentes governamentais participantes das iniciativas. Por sua vez, no contexto dos ADE – que foram constituídos sob um tempo limite de duração definido pelas entidades apoiadoras –, assim como no contexto do UNDIME CONGUARÁS, não foram constatadas mudanças

significativas no comportamento dos governos quanto ao estreitamento das relações de vizinhança.

Aliás, a densidade das relações entre os governos por meio dos secretários de Educação é potencializada quando os agentes participantes fazem uso de ferramentas de comunicação como *WhatsApp*. Esse aplicativo, utilizado pelos gestores do UNDIME CONGUARÁS, CODIVAR e CIM-AMAVI, permite que, por meio de um grupo privado, articulem decisões, compartilhem dúvidas e definam ações e agendas sem, contudo, o estabelecimento de uma agenda formal ou um espaço institucional para essa comunicação. Essa densidade das relações por meio da flexibilidade, que se dá, sobremaneira, no âmbito das relações interpessoais, pode ser ilustrada pela dinâmica das reuniões dos gestores de educação dos municípios pertencentes ao UNDIME CONGUARÁS: embora os encontros fossem uma oportunidade de trabalho coletivo, também podem ser interpretados como eventos de integração, que ao se estenderem ao longo de um final de semana, no qual os secretários organizavam cafés, almoços e situações de confraternização, permitia-se o estabelecimento de vínculos que ultrapassavam a atuação dos papéis institucionais dos gestores. De maneira similar, as atividades previstas pela OM para o desenvolvimento do PMEM no CODIVAR envolveram o deslocamento e hospedagem dos gestores (incluindo prefeitos, secretários e primeiras damas) em hotéis da região, oportunidade em que dinâmicas de grupo eram realizadas e, além disso, diálogos e vínculos interpessoais eram construídos. Nesse aspecto, destaque-se, o secretário executivo reforçou a importância desses vínculos para a criação da Câmara Técnica: “[...] a força da Câmara Técnica veio das oportunidades de as pessoas sentarem juntas como amigas, não como dirigentes da educação [...]. O vínculo de amizade se estabeleceu, e nessa conexão, você fortalece a identidade delas com a Câmara Técnica” (ROSSINI, 2017).

Entretanto, se no contexto de formação dos ADE e do CODIVAR EDUCAÇÃO a inexistência de relações mais densas não implicou em menor probabilidade para o estabelecimento desses acordos em função da existência de investimentos externos por parte de organizações apoiadoras, no contexto de formação do UNDIME CONGUARÁS, sua instituição partindo do zero teve implicações negativas. A esse respeito, recupera-se a constatação de que o contato entre os secretários demandou o esforço por parte dos “secretários-empresendedores” para justificar a importância do estreitamento das relações entre os governos, já que estas inexistiam – ainda que, posteriormente, tenham identificado a existência de um consórcio na região, embora inativo. Ou seja, no caso do UNDIME CONGUARÁS não apenas não foi constatada densidade nas relações, como verificou-se que essas relações inexistiam,

tanto que, com exceção de dois secretários, os demais não se conheciam e, ainda, desconheciam os municípios vizinhos, embora os secretários de Educação da região participassem das reuniões da UNDIME do estado, mas de forma individualizada, não como grupo.

Finalmente, como último fator destacado por Feiock (2007) em relação ao contexto das relações institucionais entre os governos, a existência de histórico de relações recíprocas no âmbito da educação acompanhou o estabelecimento do CIM-AMAVI, bem como algumas iniciativas de ADE, especificamente, o ADE Chapada Diamantina e ADE Leste de Santa Catarina. No contexto desses acordos já existiam estruturas regionais de articulação dos gestores de educação que, mediadas por associações de cunho municipalista – Associação de Municípios da Grande Florianópolis e Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí –, bem como organizações do terceiro setor – Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP) –, já dispunham de um espaço de interlocução favorável ao estabelecimento de acordos de cooperação na educação, destacando-se, inclusive, o potencial dos colegiados de Educação em funcionamento nas associações mencionadas para a construção de consensos e agendas comuns em temas relacionados à educação, sem, contudo, a formalização de acordos na configuração de consórcios ou ADE, observação corroborada por um dos assessores educacionais da AMAVI:

A educação na AMAVI sempre foi consorciada, apesar de não ter o consórcio. O CODIME [Colegiado] foi criado pensando nesse convívio coletivo, nas decisões coletivas, nas contratações coletivas. Quando eu cheguei na AMAVI, eu já ouvi que o colegiado era uma congregação de secretários que tomavam decisões regionais. Isso impulsionava a integração das prefeituras em um único sistema. Foi uma evolução natural (SCHNEIDER, 2015).

No contexto do CODIVAR EDUCAÇÃO, o histórico de relações institucionais entre os governos vincula-se a organismos regionais em outros setores, além da existência precedente do consórcio desde a década de 80. Nesse aspecto, a participação dos municípios no Comitê de Bacias Hidrográficas representativo das bacias pertencentes àquele território teve implicações no estabelecimento do diálogo entre o presidente recém-eleito do consórcio e os prefeitos da região, na medida em que, dada sua condição de engenheiro da SABESP para assuntos da região do Vale do Ribeira, já havia estabelecido diálogo e aproximação com os prefeitos da região, e além disso, conforme o próprio ressaltou, conhecia a dinâmica regional, seus impasses e potencialidades. Interpreta-se, contudo, que a existência de histórico de relações institucionais entre os governos, embora possa contribuir com uma percepção mais clara dos agentes a respeito do comportamento dos demais, inclusive, a respeito da possibilidade de descumprimento ou desistência do acordo, a existência de relações voltadas à

educação revelou-se mais fortemente capaz de converter-se em acordos de cooperação mais formalizados. Apesar disso, as relações institucionais, permeadas por relações interpessoais, se desenvolvem à medida que os vínculos entre os agentes governamentais se firmam. Nessa perspectiva, as relações interpessoais preexistentes entre os secretários de Educação da região do Alto Vale do Ribeira – em função da atuação dos gestores como professores da rede municipal ou estadual em anos e até décadas anteriores – revelou-se como aspecto também favorável ao diálogo entre estes e, como desdobramento disso, ao estabelecimento do acordo de cooperação.

7.5 Cenários favoráveis ao estabelecimento de ACED: síntese dos resultados

Como forma de sintetizar a análise ora apresentada, a seguir, o Quadro 26 esclarece a influência de cada um dos fatores endógenos no processo de estabelecimento dos acordos de cooperação analisados – quando identificados –, bem como a influência desses fatores para a manutenção dos acordos. Essa distinção foi imprescindível, haja vista a constatação de fatores que, de maneira particular, influenciaram positivamente o funcionamento dos ACED e, ainda, contribuíram com o estabelecimento de acordos adicionais. Complementarmente, o Quadro 26 vem também especificar como esses fatores apresentaram-se no contexto de cada ACED.

Como será possível observar, o único fator contextual que influenciou positivamente o estabelecimento de todos os ACED – consórcios e ADE – está relacionado à homogeneidade institucional, aspecto este que, aplicado ao contexto dos acordos, revelou-se no perfil dos secretários de Educação envolvidos nas iniciativas. Além disso, com exceção do UNDIME CONGUARÁS, os demais ACED também foram influenciados positivamente pela existência de um histórico de relações institucionais recíprocas, fator este, que para Feiock (2007), permite a configuração de um contexto favorável ao capital social e a um maior conhecimento dos agentes governamentais em relação ao comportamento um do outro, facilitando até mesmo a inclusão de novas atividades. De fato, essa influência positiva para a manutenção dos acordos se aplicou à totalidade dos ACED, incluindo o UNDIME CONGUARÁS, assim como a existência de mecanismos de gestão, e embora não tenha interferido de forma positiva no estabelecimento de todos os ACED, contribuiu positivamente com a manutenção de todas as iniciativas – ainda que esse fator tenha sido considerado indiferente no contexto do UNDIME CONGUARÁS –.

Por sua vez, coincide com a perspectiva de Feiock (2007) a constatação de que a dinâmica dos ciclos eleitorais e as trocas de governo afetaram negativamente a manutenção de

todos os ACED. Ressalta-se ainda, que os efeitos negativos das mudanças do contexto governamental não estiveram relacionados - em nenhum dos casos analisados - a divergências de ordem político-partidária - mas à descontinuidade da participação dos atores envolvidos nas iniciativas. Entretanto, estes mesmos fatores não influenciaram negativamente o processo de estabelecimento dos acordos. O que se pode constatar com base nas transições no governo (e nas equipes de gestão) - com exceção dos ADE - é que as alterações na composição dos governos significaram oportunidades de mudança para os agentes que assumiram a condução das secretarias e dos consórcios.

Como última observação, registra-se que a existência de redes *weak tie* não foi identificada no contexto inicial de estabelecimento dos ACED. A esse respeito, se por um lado não se observaram efeitos negativos na formação dos acordos, por outro, considerando a influência positiva da densidade das relações interpessoais para o estabelecimento e manutenção dos ACED, é provável que a existência das redes também afetaria positivamente o contexto de formação e manutenção dos ACED, mas, principalmente, o estabelecimento, tendo em vista o seu papel na construção de novas conexões e oportunidades para a solução de problemas coletivos.

Quadro 26 – Fatores exógenos de influência identificados nos ACED analisados, com base no quadro ICA de Feiock (2007)

Pressuposto teórico			CONSED												ADE			
			CODIVAR				UNDIME CONGUARÁS				CIM-AMAVI							
Fator contextual			Estabelecimento		Continuidade		Estabelecimento		Continuidade		Estabelecimento		Continuidade		Estabelecimento		Continuidade	
			Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R	Contexto	R
Característica do serviço ou objeto	Ativo/ Uso compartilhado	- /+	Não Ativo	+	Ativo	-	Não ativo	+	Ativo	-	Ativo não compartilhado	-/+	Ativo não compartilhado	+/-	Não Ativo	+	Ativo	-
	Dificuldade de mensuração dos resultados	-	Mensuração qualitativa	I	Mensuração qualitativa	+	Mensuração qualitativa	I	Mensuração qualitativa	+	Mensuração quantitativa e qualitativa	+/-	Mensuração quantitativa e qualitativa	-/+	Mensuração qualitativa	I	Mensuração qualitativa	+
Instituições políticas	Legislação aplicável ao estabelecimento dos acordos	+	Lei 11.107/2005	I	Lei 11.107/2005	I	Lei 11.107/2005	I	Lei 11.107/2005	I	Lei 11.107/2005	-	Lei 11.107/2005	+	Resolução MEC 2012	+	Resolução MEC 2012	I
	Mecanismos governamentais de gestão	+	Equipe do consórcio e equipe OM	+	Equipe gestora do consórcio, PMEM e Câmara Técnica	+	Inexistência de equipe ou entidade apoiadora	I	Equipe de gestão do acordo	+	Equipe técnica AMAVI e Colegiado de Educação	+	Colegiado de secretários e equipe técnica da AMAVI	+	Equipes das organizações apoiadores	+	Aparato organizacional e de gestão das entidades apoiadoras	+
	Ciclos eleitorais e trocas de governo	+	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+	-	+	I	+	-
	Homogeneidade institucional	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+	Perfil dos secretários de Educação	+
Estrutura das relações políticas	Redes <i>weak tie</i>	+	Não identificada	I	AMVAPA	+	Não identificada	I	Não identificada	I	Não identificada	I	Não identificada	I	Não identificada	I	Não identificada	I
	Forte densidade de redes <i>strong tie</i> entre os governos	+	Não identificada	I	Câmara Técnica	+	Não identificada	-	Não identificada	+	Trajetória AMAVI e iniciativas educacionais	+	Trajetória AMAVI e iniciativas educacionais	+	Não identificada	I	Não identificada	I
	Histórico de relações institucionais recíprocas	+	Comitês de Bacias Hidrográficas	+	Câmara Técnica	+	Não identificada	-	UNDIME e CONGUARÁS	+	AMAVI, CIS-AMAVI e Colegiado	+	AMAVI, CIS-AMAVI e EDUCA-CIM	+	ICEP	+	Trajetória ICEP e trajetória ADE Votuporanga	+

Fonte: Elaborado pela autora.

Legenda: (R) relação de influência (+) influência positiva, (-) influência negativa, (I) indiferente

No que diz respeito às informações apresentadas no Quadro 26, é importante destacar que embora tenha sido possível identificar aspectos convergentes quanto aos fatores contextuais que influenciaram positiva ou negativamente o estabelecimento e manutenção dos ACED, a instauração dos acordos pressupõe dinâmicas locais singulares, o que implica na impossibilidade de atribuir uma relação de causa e efeito aplicável a qualquer contexto que envolva situações semelhantes em dado conjunto de municípios.

Além disso, conforme exposto ao longo deste capítulo, os acordos analisados revelaram que o processo de estabelecimento e a manutenção dos acordos revelam dinâmicas distintas. Desse modo, com base no Quadro 26, o Quadro 27 sintetiza e especifica os fatores contextuais que, nos termos de Feiock (2007), foram capazes de influenciar positivamente a percepção dos agentes a respeito dos custos e benefícios de participar ou se manter nos acordos, aplicando-os, especificamente, ao contexto no qual agentes e governos buscaram estabelecer acordos voltados para a educação, oferecendo dessa maneira um panorama dos cenários favoráveis ao estabelecimento de ACED, bem como à sua continuidade.

Quadro 27– Fatores contextuais de influência e cenários favoráveis ao estabelecimento e continuidade de acordos de cooperação no âmbito da educação, com base no quadro ICA Framework.

Fatores contextuais exógenos		Cenário favorável	
		Estabelecimento	
Características das comunidades	Heterogeneidade entre os governos locais	Homogeneidade quanto aos indicadores socioeconômicos e educacionais dos municípios	
	Distância geográfica entre os governos locais	Unidades de governo (municípios) vizinhos com ou sem a existência de municípios-polo ou centrais	
Fatores contextuais endógenos		Estabelecimento	Continuidade
Características dos serviços objeto da cooperação	Tipo de serviço ou objeto da cooperação	Objeto da cooperação não envolver ativos, e no caso de envolver, que o uso não seja compartilhado	
	Mensuração dos resultados	Mensuração quantitativa dos serviços e atividades desenvolvidos	Mensuração qualitativa dos serviços e atividades desenvolvidos (percepção dos ganhos por parte dos gestores)
Instituições políticas	Legislação aplicável ao estabelecimento de acordos	Existência de norma regulamentadora, no caso de forma de cooperação não prevista na legislação, como se aplica aos ADE	Existência de legislação, nos casos em que o acordo previr a contratação de serviços ou empresas por meio de consórcios
	Mecanismos governamentais de gestão	Mecanismos de gestão: equipes de gestão e colegiados de educação no interior das organizações regionais e equipes técnicas responsáveis, quando envolver entidades apoiadoras/ financiadoras	Mecanismos de gestão: equipes de gestão constituídas para a organização e gerenciamento das ações a serem desenvolvidas pelos acordos de cooperação, equipes de gestão e colegiados de educação no interior das organizações regionais e equipes técnicas responsáveis, quando envolver entidades apoiadoras/ financiadoras

	Ciclos eleitorais e trocas de governo	Formação e constituição dos acordos no decorrer de um mesmo governo ou combinação de inserção de proposta de um acordo concomitante à mudança de governo ou equipe de gestão do consórcio com inclinação a desenvolver acordos de cooperação	Não haver mudanças na equipe de gestão dos acordos e equipes de governo (secretários de Educação); em caso de mudanças, o perfil dos novos integrantes deverá estar alinhado ao desenvolvimento de ações na forma de acordos de cooperação
	Homogeneidade institucional	Secretários de Educação com perfis semelhantes; ainda que sem experiência como gestores, que tenham uma trajetória de dedicação a atividades educacionais nas redes de ensino, em entidades associativas ou empresas do terceiro setor	
Estrutura das relações políticas	Redes <i>weak tie</i>	-	Estabelecer relações dialógicas com outras organizações resultantes de acordos de cooperação no âmbito da educação
	Forte densidade de redes <i>strong tie</i> entre os governos	Existência de associações municipalistas que ofereçam suporte aos municípios no estabelecimento de acordos regionais e existência de iniciativas educacionais regionais	Formalização e institucionalização de um espaço de articulação entre os secretários de Educação, como Câmaras Técnicas.
	Histórico de relações recíprocas	Funcionamento de organismos regionais de articulação na forma de Comitês de Bacias Hidrográficas, associações de municípios, consórcios públicos, colegiados setoriais e entidades não governamentais com atuação regional na educação	Formalização e institucionalização de um espaço de articulação entre os secretários de Educação, como Câmaras Técnicas, estreitamento das relações institucionais regionalizadas com UNDIME, existência de associações municipalistas que ofereçam suporte na dinâmica dos acordos de cooperação, estabilidade contratual dos acordos quando envolvendo prestação de serviços de forma consorciada e existência de institutos com atuação regional na área da educação, forte identidade regional ou iniciativas regionais na área da educação com reconhecimento público

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Feiock (2007).

De forma complementar, a detida análise dos ACED implicou na constatação de um conjunto de fatores endógenos não contemplados pelo quadro analítico proposto por Feiock (2007), portanto, específicos a contextos envolvendo acordos de cooperação no âmbito da educação, conforme apresenta o Quadro 28, a seguir:

Quadro 28 – Fatores contextuais e cenários favoráveis específicos ao estabelecimento e continuidade de acordos de cooperação no âmbito da educação.

Fatores contextuais endógenos	Cenário Favorável	
	Estabelecimento	Continuidade
Incentivos financeiros ou operacionais	Estímulo à formação do acordo, por meio do apoio técnico e investimento do setor privado, organizações não governamentais e associações regionais.	Apoio técnico e operacional do setor privado, organizações não governamentais e associações regionais para o

		desenvolvimento de projetos e fortalecimento do acordo.
Facilitadores de comunicação	Existência de agentes e, preferencialmente, equipes de gestão preexistentes responsáveis pela sensibilização dos agentes	Existência de meio comunicação mais ágil e menos formalizado, como grupo privado no <i>WhatsApp</i> .
Histórico e densidade das relações interpessoais	Participação de agentes de governo com algum grau de interação no passado, especialmente, a partir de experiências comuns no âmbito profissional (atividade desempenhada ou espaços de trabalho)	Realização de eventos e atividades que propiciem o estreitamento das relações entre os agentes, incluindo momentos informais de diálogo e interação fora do ambiente governamental (confraternizações, seminários e viagens)

Fonte: Elaborado pela autora.

A respeito do Quadro 28, que destaca como fatores endógenos a existência de incentivos financeiros e operacionais; de instrumentos de gestão e comunicação que facilitaram a interlocução entre os atores; e de histórico prévio de relações interpessoais entre os gestores e governantes ou relações interpessoais estreitas, ressalta-se que, embora o quadro ICA não atribua ordem de importância aos fatores contextuais, reconhece-se que os fatores complementares identificados revelaram-se indispensáveis para a formação e funcionamento dos ACED, compondo dessa forma uma *tríade de fatores críticos para o estabelecimento e continuidade dos acordos de cooperação no âmbito da educação*, representada pela Figura 4:



Figura 4: Tríade de fatores críticos dos acordos de cooperação no âmbito da educação

Fonte: Elaborado pela autora.

Essa *tríade de fatores críticos* para a cooperação intergovernamental no âmbito da educação representa a atuação de instituições do setor privado, organizações não governamentais, associações regionais e atores governamentais (funcionários dos governos e governantes), que em diferentes estágios do processo de estabelecimento e continuidade dos ACED (estímulo inicial, sensibilização e desenvolvimento), contribuíram não apenas com a

percepção dos atores a respeito dos benefícios de participarem dos acordos, mas com o engajamento destes nas iniciativas, e por este motivo, são reconhecidos neste estudo como indispensáveis para a formação e continuidade dos acordos.

Fatores críticos	Intensidade		
	Forte	Forte	Média
Incentivos financeiros e operacionais		Forte	Forte
Facilitadores de comunicação		Forte	Forte
Histórico e densidade das relações interpessoais		Fraca	Forte
Estímulo inicial			Sensibilização
Estabelecimento			Desenvolvimento
Estágio dos acordos de cooperação no âmbito da educação			Funcionamento e continuidade

Figura 5: Intensidade dos fatores críticos nos estágios de constituição dos ACED.

Fonte: Elaborado pela autora.

Esclarecendo a Figura 5, o estabelecimento dos ACED - especificamente no estágio inicial – esteve diretamente relacionado à existência de incentivos à cooperação, os mesmos que contribuíram com o rompimento da dinâmica cotidiana de isolamento dos governos e gestores educacionais no que se refere à gestão da educação nos municípios. Os incentivos vieram sob a forma de forte apoio empreendido por organizações externas, as mesmas que mantiveram essa mesma intensidade no esforço de sensibilização dos atores governamentais a respeito da importância e benefícios da cooperação, inclusive, como revelou algumas experiências, desenvolvendo estratégias de comunicação junto aos agentes envolvidos no processo de estabelecimento dos acordos. Mesmo nas experiências que fugiram à esta regra (UNDIME CONGUARÁS e ADE Chapada), organizações externas contribuíram com o fortalecimento dos acordos a pedido das lideranças destes ACED, tendo em vista o reconhecimento destes no potencial e experiência das entidades do terceiro setor, fundacionais ou associativas para o desenvolvimento de ações direcionadas à educação, inclusive por meio de estratégias de trabalho em rede.

Quanto ao estágio de desenvolvimento dos acordos, que envolve seu funcionamento e continuidade, a influência desses incentivos, embora presente, foi amenizada em razão da

própria dinâmica dos acordos. O forte aparato institucional inicial das organizações externas e de equipes de gestão assumindo o papel de facilitadores de comunicação no estágio de sensibilização contribuiu com a consolidação de um ambiente marcado pelo compromisso mútuo entre os atores envolvidos, no qual, os acordos, reconhecidos como benéficos, passaram a ser fortalecidos pelos próprios gestores educacionais.

Nessa ótica, os facilitadores de comunicação revelaram-se como fatores fundamentais tanto para o estabelecimento dos acordos como para sua continuidade, na medida em que influenciaram fortemente a criação de um ambiente de compromisso com a iniciativa entre os participantes, o direcionamento das atividades e responsabilidades, a percepção dos atores a respeito dos objetivos dos acordos e principalmente o estreitamento das relações interpessoais, sobremaneira dos gestores de educação. Por esse motivo, justifica-se o reconhecimento da baixa intensidade da influência do histórico e densidade das relações interpessoais no estágio de sensibilização dos acordos, e forte intensidade desse mesmo fator crítico no estágio de desenvolvimento dos acordos. A existência de relações preexistentes entre atores governamentais responsáveis pela decisão de participarem ou integrarem os acordos, embora tenha facilitado o processo de sensibilização, as relações interpessoais influenciaram mais fortemente o desenvolvimento e a continuidade dos acordos, na medida em que, a partir dos espaços de interlocução (encontros, seminários e atividades coletivas) e dos facilitadores de comunicação, foram estabelecidas novas conexões, amizades, relações de confiança e reconhecimento do potencial do apoio mútuo para a atuação destes na gestão municipal.

Contudo, não se trata da definição de uma relação determinística entre esses cenários e a constituição e manutenção dos acordos, na medida em que, outros cenários, não identificados a partir das experiências analisadas, podem também ser favoráveis, por exemplo, eventuais mecanismos legais e programas governamentais de indução.

Ademais, conforme destacado, o ponto de partida para o estabelecimento desses acordos envolveu a manifestação do interesse por parte de instituições não governamentais, associações de municípios e agentes de governo em iniciar a interlocução junto aos agentes dos municípios (secretários e prefeitos), e portanto, outras fontes de estímulo à cooperação na educação que venham acompanhadas de elementos como suporte técnico, operacional, sensibilização aos problemas que perpassam a educação nos municípios e aos benefícios oriundos da cooperação para a capacidade de gestão e interlocução entre os gestores, poderão, à semelhança dos acordos aqui estudados, repercutir em novos acordos.

CONCLUSÃO

Nesta tese busquei compreender o cenário no qual são estabelecidos acordos de cooperação intergovernamental no âmbito da educação e, especificamente, identificar os cenários favoráveis para o estabelecimento desses acordos no país. Para tanto, este estudo recorreu, inicialmente, a fontes primárias e secundárias para identificar as principais modalidades de acordos cooperativos vinculados à política educacional existentes no Brasil, o que permitiu a constatação de 13 consórcios públicos com ações vinculadas à educação (CONED) e 12 arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) em funcionamento, os mesmos que envolvem 423 municípios e estão geograficamente distribuídos em quatro regiões brasileiras, concentrados, especialmente, em estados do Sudeste, Norte e Nordeste.

A partir desse conjunto de ACED identificados, foram analisados três CONSED e os ADE em conjunto, tomando como referência analítica o quadro de Ação Coletiva Institucional (ICA) proposto por Feiock (2013), que sugere que uma combinação de fatores exógenos e endógenos influencia a percepção dos agentes públicos em relação aos benefícios e custos de transação associados à decisão de cooperar, sendo os *fatores exógenos* as condições das comunidades em termos econômicos, sociais, demográficos e geográficos, e os *fatores endógenos*, as características das instituições políticas locais, dos serviços públicos e a dinâmica da rede de relações entre os agentes públicos. A esse arcabouço teórico, combinou-se uma discussão que teve como objetivo compreender o contexto federativo brasileiro e as condições institucionais nas quais o desenho da política educacional brasileira se assentou e estabeleceu o modelo no qual os entes federativos assumem competências no âmbito dessa política pública, especialmente, os municípios.

Diante disso, nas experiências de CONED e ADE, observei um conjunto de fatores exógenos e endógenos aplicáveis ao contexto das experiências de cooperação identificadas e verificou se os fatores defendidos pelo autor respondem ou não ao objeto analisado. Quanto aos fatores exógenos, o pressuposto teórico sugere que a existência de homogeneidade entre as localidades envolvidas nos acordos de cooperação e uma localização geográfica favorável seriam indicadores que aumentariam a probabilidade dos acordos se estabelecerem e se manterem em funcionamento. Guardadas as singularidades de cada um dos acordos, embora tenha sido constatado que os municípios pertencentes aos ACED se revelam mais homogêneos quanto a variáveis socioeconômicas e educacionais e que todos os acordos se estabelecem em um contexto de vizinhança – mas não sempre de proximidade geográfica –, não é possível afirmar que a formação dos acordos está intrinsecamente relacionada aos fatores exógenos, haja

vista a constatação, predominantemente, de heterogeneidade entre os municípios que participam dos acordos. Quanto aos fatores endógenos, a análise de um conjunto de proposições do quadro ICA revelou que o contexto no qual se estabelecem os ACED obedece a uma dinâmica local particular, mas que os acordos analisados compartilham contextos comuns no que se refere: 1) às características dos serviços desenvolvidos e que orientaram a constituição e desenvolvimento dos arranjos; 2) ao papel exercido pelas instituições políticas envolvidas; 3) à estrutura das relações políticas; 4) aos efeitos dos ciclos eleitorais e das eventuais trocas de governo; e 5) ao perfil das instituições envolvidas nos acordos.

Contudo, em contraposição ao arcabouço do quadro ICA, constatou-se que o contexto no qual os acordos se estabelecem diferencia-se à medida que as atividades se desenvolvem, e portanto, defende-se que os fatores endógenos que, segundo Feiock (2007) influenciam o estabelecimento dos acordos, respondem parcialmente quando observadas as condições nas quais os arranjos se mantêm, haja vista a instauração de um novo cenário no âmbito dos acordos no decorrer do desenvolvimento das ações, influenciando, dessa forma, a percepção dos agentes sobre os ganhos em permanecer no acordo e manter o seu funcionamento.

Além disso, o estudo realizado permitiu constatar um conjunto de fatores endógenos complementares aos defendidos por Feiock (2007), os mesmos que, inter-relacionados, revelam-se indispensáveis para a formação e funcionamento dos acordos, na medida em que influenciam positivamente não apenas na percepção dos atores a respeito dos benefícios de participarem dos acordos, mas no engajamento destes nas iniciativas. Esse conjunto de fatores, denominado como *tríade de fatores críticos para o estabelecimento e continuidade dos acordos de cooperação no âmbito da educação*, representa um conjunto de elementos que influenciaram positivamente – com intensidade distinta – os três estágios de formação dos ACED (estímulo inicial, sensibilização e desenvolvimento), sendo eles:

1. *Incentivos financeiros e operacionais* de organizações externas, na forma de apoio institucional, financeiro e operacional, principalmente no estágio inicial de formação dos acordos e nos processos de sensibilização;
2. *Facilitadores de comunicação*, na forma de equipes de gestão atuando em prol da sensibilização dos atores a respeito dos benefícios da cooperação, bem como na forma de canais de comunicação flexíveis entre os gestores de educação, os mesmos que influenciaram fortemente a criação de um ambiente de compromisso dos participantes com a iniciativa, o direcionamento das

atividades e responsabilidades, o desenvolvimento da percepção nos atores a respeito dos objetivos dos acordos, e principalmente o estreitamento das relações interpessoais dos atores envolvidos nos acordos, sobremaneira dos gestores de educação, e;

3. *Histórico prévio de relações interpessoais entre os gestores e governantes, e densidade nas relações interpessoais*, que permitiram que os atores, por meio das novas conexões, amizades e relações de confiança estabelecidas, reconhecessem o potencial do apoio mútuo para sua própria atuação na gestão municipal, bem como para o aprendizado coletivo, influenciando mais fortemente o desenvolvimento e a continuidade dos acordos.

Importante destacar que, à medida que os acordos se desenvolvem, fatores resultantes da característica do serviço público ou do objeto de cooperação desenvolvido, mecanismos de gestão e organização das atividades, densidade das relações interpessoais e interinstitucionais e o grau de confiabilidade entre os participantes são reforçados, e esses fatores, especificamente, revelaram-se como fundamentais para o aumento das chances de os acordos permanecerem ativos, bem como de arranjos complementares serem viabilizados. De fato, em concordância com Feiock (2007), quanto mais densas são as relações institucionais ou os mecanismos de gestão, maiores são as chances de manutenção dos acordos, bem como de surgimento de novos arranjos: uma vez estabelecidos, os acordos não voltam ao zero.

Entretanto, combinando-se ao reforço desses fatores, a introdução de canais de comunicação que facilitam o diálogo entre os participantes – principalmente, os secretários de Educação –, assim como a percepção dos ganhos obtidos com os acordos, são fatores que contribuem com a manutenção dos acordos, estes últimos, ainda inexistentes no estágio inicial de estabelecimento dos arranjos. Neste ponto, é importante registrar o papel secundário das UNDIME estaduais para o fortalecimento dos acordos de cooperação no âmbito da educação. Independentemente do fato gerador ou da natureza da entidade responsável pelo estímulo inicial à articulação dos municípios no formato de ADE, em todos os territórios, o processo inicial de formação desses arranjos demandou o estabelecimento de momentos de conscientização e sensibilização dos atores a respeito das potencialidades do trabalho articulado dos municípios no âmbito da educação, e mediante essa constatação, reconhece-se que as UNDIME, na condição de entidades representativas mais próximas dos gestores de educação nos municípios, poderiam incorporar ações direcionadas ao fim de construir pactos e acordos de cooperação em regiões nas quais fossem diagnosticadas fragilidades.

No contexto educacional, são diversos os problemas que se alinham aos pressupostos do quadro de ação coletiva institucional. O primeiro deles refere-se ao tamanho dos municípios. No Brasil, 70% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes, e isso significa dizer que, em muitos casos (para não dizer a maioria), os municípios comumente não alcançam escala suficiente para a contratação de determinados serviços ou aquisição de insumos. Embora o recurso repassado para o financiamento da educação acompanhe a matrícula, há diferenças no que se refere ao comprometimento desse valor, por exemplo, com a folha de pagamento e capacidade de investimentos, que pode variar conforme a arrecadação do município. Ou seja, mesmo que o aluno, oriundo de qualquer município, receba, em termos de recursos do FUNDEB, o mesmo valor – salvo aqueles que não atingiram o valor mínimo nacional e por esse motivo receberam complementação da União –, há um conjunto de situações que marcam a desigualdade entre os entes municipais e sua capacidade, diga-se, de contratar investimentos. Quanto às externalidades, negativas ou positivas, manifestam-se no âmbito da competência estadual, tendo em vista que é o ente que dá continuidade ao processo educacional iniciado no município, processo marcado pela passagem do aluno do ensino fundamental (competência municipal) para o ensino médio (competência estadual). Nesse sentido, o dilema de ação coletiva posto demandaria, nessa lógica, instrumentos de cooperação entre municípios e estados.

Aliado a esse contexto, não se constata no âmbito das políticas educacionais uma condição de compartilhamento de recursos ou dilemas de ação coletiva oriundos do uso compartilhado dos recursos educacionais, ainda que orçamentários, infraestrutura ou recursos humanos. Além disso, os indicadores, quando restritos à avaliação da realidade municipal, não são capazes de estimular a construção de problemas intermunicipais coletivos na prática.

Apesar desses limites, as entrevistas realizadas permitiram identificar um conjunto extenso de resultados positivos oriundos da formação desses acordos: aprendizado coletivo, aumento ou desenvolvimento da capacidade técnica dos gestores no que se refere à legislação, instrumentos contábeis e orçamentários, aumento do grau de autonomia dos gestores de educação perante os prefeitos, relações mais democráticas entre gestores e prefeitos, aumento da interação entre gestores municipais da área da educação, assim como de outras, convergência de objetivos nos planos municipais de educação, melhora dos resultados de aprendizagem dos alunos da região, qualificação das informações educacionais, leitura e interpretação regional dos indicadores municipais de educação, alinhamento regional do calendário escolar, redução de custos de contratação com o uso da licitação compartilhada, desenvolvimento da visão

regional dos gestores da educação, relações mais empáticas entre os secretários e enfrentamento do *turn-over* de profissionais da educação em função de processos seletivos em cadeia na região. Portanto, os acordos de cooperação no âmbito da educação, à semelhança dos acordos em outras áreas, também apresentam o potencial de conduzir a ganhos coletivos, embora, de modo distinto dos acordos envolvidos com políticas marcadas pelo uso comum de recursos, como é o caso de acordos nos setores de meio ambiente, saúde e recursos hídricos.

Nesse ponto, com base na exaustiva análise realizada, foi possível confirmar, ainda que parcialmente, a hipótese de pesquisa inicialmente formulada. De fato, os acordos de cooperação no âmbito da educação dependem de um cenário composto por aspectos macroinstitucionais que estruturam a ação dos indivíduos no contexto governamental. A arquitetura federativa brasileira, aliada ao modelo educacional em curso no país, implica em disfunções e anomalias – principalmente, nos municípios – oriundas da fragmentação e desarticulação dos entes federativos no exercício das competências em educação. Contudo, embora seja possível afirmar que as dificuldades resultantes do modelo de repartição de competências educacionais (operacionais, administrativas e orçamentárias) pressionam, em boa medida, os governantes dos municípios e seus gestores a identificarem soluções alternativas para o enfrentamento de inúmeros problemas, em se tratando do estabelecimento dos acordos de cooperação no âmbito da educação, os fatores macroinstitucionais (instrumentos de avaliação em larga escala, programas federais ou estaduais e legislação educacional), de modo contrário ao defendido na hipótese, não têm sido capazes de induzir ou favorecer a criação desses acordos com vistas à elevação no desempenho educacional nos municípios.

Contudo, reconhece-se também que o contexto de discussões acerca dos ADE no âmbito federal que marca o período que compreende os anos de 2009 a 2012 sugere a conformação de uma comunidade epistêmica em torno do estabelecimento de mecanismos de cooperação territorial para lidar com ações vinculadas à educação – movimento Todos pela educação, diretores executivos de organizações não governamentais vinculadas à educação, debates no meio acadêmico e interlocução com agentes governamentais para o estabelecimento de iniciativas inaugurais –, o que, ressalvado o limite desta observação, contribuiu favoravelmente com o estabelecimento desses acordos, principalmente, os ADE. Nessa ótica, aliás, de forma distinta em relação a acordos de cooperação nos setores de meio ambiente e saúde, que são incentivados por meio de legislação do setor (Sistema Único de Saúde e Política Nacional de Resíduos Sólidos) e mecanismos indutores via linhas de financiamento específicas, no caso da educação, o papel assumido pelo governo federal foi o de estimular/ induzir a

introdução de novos jogadores no contexto da cooperação intergovernamental, os mesmos que assumiram a tarefa de disseminar informações e viabilizar investimentos na forma de financiamento privado.

Certamente, a inclusão desses novos jogadores na esfera da cooperação intergovernamental, usando a expressão de Radin (2010), ilustra bem a dinâmica das relações intergovernamentais desse contexto. O estado, incapaz de responder sozinho ao desempenho necessário no fornecimento de serviços públicos, reconhece atores não governamentais (com agendas próprias e interesses embutidos) como potenciais parceiros para promover a cooperação entre os entes municipais, enquanto o governo federal, por sua vez, assume o papel de organizador das políticas públicas, no qual a coordenação intergovernamental representa o seu esforço em controlar o desempenho dos entes subnacionais.

Ocorre que, se o governo federal tem atuado como protagonista na consolidação de uma agenda nacional de educação combinada ao fortalecimento de relações mais cooperativas – ainda que de maneira tangenciada pelo setor privado e não governamental –, os estados mantêm-se isolados, e no caso da educação, esse isolamento (ou desarticulação) se revela – guardadas as suas peculiaridades – ao longo de toda a trajetória da educação brasileira. Enquanto isso, programas e mecanismos de colaboração horizontal e vertical são implementados, não raro via colaboração direta com municípios e escolas. Sem a participação dos estados, porém, a viabilização do regime de colaboração não se concretiza. A esse respeito, ainda, o caso da Câmara Técnica do CODIVAR Educação, durante as discussões sobre os convênios de transporte e merenda, ilustra não apenas a ausência do governo estadual em uma agenda voltada ao estímulo à formação de acordos de cooperação no âmbito da educação, mas também evidencia a preferência dos agentes representantes do governo paulista por formas de negociação individual e política em detrimento de agendas construídas de modo regional e articulado entre secretários e prefeitos, ou seja, neutralizando a ação coletiva e mantendo a negociação individual com os prefeitos.

Quanto aos mecanismos de coordenação no âmbito da educação, podem ser uma ferramenta de fortalecimento das relações intergovernamentais, podendo também, como bem ressalta Radin (2010), gerar paralisia e resultados de denominador comum mais baixos, pela feição de centralização que a coordenação pode assumir. Quanto aos acordos de cooperação – tanto os consórcios como os ADE –, estes surgem de uma agenda subnacional, na qual a cooperação é, em larga medida, resultado da construção de canais de solidariedade e concertação de interesses, sendo reinventados e incorporados a demandas do governo federal,

estadual e em matérias vinculadas às competências municipais. Nesse sentido, foi possível confirmar a hipótese complementar deste estudo: a efetiva constituição e, principalmente, a continuidade das iniciativas dependem de fatores microinstitucionais que se revelam no nível subnacional a partir de agentes locais: profissionais da educação, instituições não governamentais e do mercado, além de líderes governamentais que assumem o papel de articuladores de interesses, organizadores de agenda e auxiliares no funcionamento dos acordos, estimulando os demais agentes a cooperarem.

Apesar dessa capacidade dos agentes locais, ainda é reduzido o conhecimento dos gestores educacionais a respeito das possibilidades e potenciais oportunidades da cooperação com outros governos para o desenvolvimento de iniciativas educacionais nos municípios. Adiciona-se a esta constatação o fato de que, quando se trata de acordos de cooperação como os consórcios públicos – que envolvem critérios técnicos –, o ínfimo conhecimento dos governantes e principalmente dos gestores educacionais a respeito do seu funcionamento, reduz a participação desses acordos no leque de possibilidades consideradas para solucionar problemas ou lidar com os serviços que poderiam ser prestados de maneira coletiva, a despeito inclusive, da flexibilidade da nova geração de consórcios públicos, que assentados sob um formato multifinalitário, apresenta a oportunidade contínua de incorporação de quantos setores ou iniciativas sejam de interesse dos governos locais e estaduais.

Contudo, a ausência de constatação de divergências partidárias no contexto de formação e continuidade dos acordos de cooperação vinculados à educação revela-se como um avanço no que se refere à superação de barreiras em prol da construção de espaços de diálogo mais duradouros e cooperativos. Além disso, a constatação de que os acordos envolvendo a área da educação têm mobilizado a participação mais direta dos funcionários de governo – especificamente, gestores responsáveis pelas secretarias de Educação – os torna potencialmente mais capazes de assumir uma feição mais técnica, o que sugere que trata-se de um modelo favorável à construção de relações intergovernamentais mais eficazes no desenvolvimento de políticas públicas educacionais articuladas ao território e, ainda, protegidas das interferências políticas – ainda que com os limites dos ciclos eleitorais e trocas de governo.

Nesse sentido, o papel de esclarecimento e sensibilização desempenhado pelas entidades não governamentais apresenta-se como um ponto de partida fundamental para o estabelecimento dos acordos. Além do importante papel desempenhado por essas entidades, destaca-se o ambiente favorável à cooperação e articulação que as associações de municípios, por meio dos colegiados setoriais, podem ser capazes de consolidar. A criação desses espaços

de interlocução, conforme demonstrou esta tese, é um terreno fértil para o estabelecimento de iniciativas de cooperação intergovernamental no âmbito da educação por intermédio de consórcios públicos, arranjos de desenvolvimento da educação e outros que poderão surgir no futuro.

Portanto, e finalmente, a tese defendida aqui é a de que **os acordos de cooperação no âmbito da educação são mais facilmente constituídos e mantidos ao longo do tempo, se o contexto no qual os municípios estão inseridos reflete os cenários resultantes dos fatores contextuais discriminados no modelo ICA Framework, mas, principalmente, se houver o estímulo inicial de organizações externas aos governos municipais, as mesmas que, capazes de promover o diálogo inicial e a sensibilização dos atores governamentais (prefeitos e secretários) sobre as deficiências e potenciais ganhos da cooperação por meio dos acordos, estimulam também a consolidação de um ambiente favorável à proximidade e integração dos atores e instituições envolvidos com a educação nos municípios em torno de objetivos coletivos. Por sua vez, os incentivos direcionados à formação e organização dos acordos deve vir acompanhado de estímulos capazes de promover um ambiente voltado para a aprendizagem, integração e auto-gestão dos acordos pelos próprios atores que integram as iniciativas, na medida em que, é com base nesse ambiente que os ACED tendem a se desenvolver e se manterem mais facilmente.**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o Fundo Público na educação básica. *Educação e Sociedade* Campinas, v.34, nº 124, p. 803-828, jul. - set., 2013.

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: DE OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

_____. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental in ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 7-30.

ABRUCIO, L.F; COSTA, V.M.F. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Pesquisas, nº 12. Fundação Konrad Adenauer, 1998. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/ReformadoEstadoeocontextofederativobrasileiro.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ABRUCIO, L.F; FILIPPIM, E.S; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, vol. 47, nº 6, 2013, p. 1543-1568.

ABRUCIO, F.L; SANO, H. O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. In: ABRUCIO, F.L; SANO, H. (autores). GARCIA, L. de O.; OLIVEIRA, N. P.; ANTERO, de O. e S.A. (Orgs.). *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Editora IABS. Brasília, DF, 2013, p. 91-135. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. J. (Org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Anna Blume, 2011.

ABRUCIO, L.F; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: GADOTTI, C. da C.; BORDIGNON; G.; NOGUEIRA, F. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/ SASE, 2014, p. 44-61.

ABRUCIO, F.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

AGUIAR, Marcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, nº 112, p. 707-727, jul. - set., 2010.

ALMEIDA, A. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. São Luís do Maranhão, 14 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

ANDERSON, G. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009.

ANDREW, S. A. *Institutional Ties, Interlocal Contractual Arrangements and the Dynamic of Metropolitan Governance*. 2006. Tese (Doutorado em Política) – Florida State University, 2006. Disponível em: <http://fsu.digital.flvc.org/islandora/object/fsu%3A168329> Acesso em: 10 de ago. 2015.

_____. Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements: An Overview and Assessment. In: *State and Local Government Review*. Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia: vol. 41, nº 2, 2009, p. 133–142.

ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. Versão adaptada do cap. 9 da tese de doutorado *Reificação e Legitimidade: Habermas como Metateoria das Policy Sciences* (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2003. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ARAÚJO, G. C. *Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil*. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e administração da educação. Associação Nacional de Política e Administração da Educação*. Recife: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, v.28, n.2, mai. - ago. 2012, p. 515-534.

ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ADE NOROESTE PAULISTA. *Blog*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://arranjoeducacionalpaulista.blogspot.com.br/2013/05/site-do-2-congresso-internacional-de.html>>. Acesso em: 15 de abr. 2017.

ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO NOROESTE DO ESTADO DE SÃO PAULO – ADE NOROESTE PAULISTA. Carta de Princípios de Atuação e Responsabilização do Arranjo de desenvolvimento da Educação do Noroeste do estado de São Paulo. *Blog*. Sítio eletrônico. 16 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://arranjoeducacionalpaulista.blogspot.com.br/2012/08/carta-de-principios-de-atuacao-e.html>>. Acesso em: 15 de abr. 2017.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 91-110.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, p. 587-620.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ACRE – AMAC. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.amac-acre.com.br/site/?p=8690>>. Acesso em: 12 de jan. 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ. *Contrato de consórcio público. Alteração do contrato de consórcio público firmado entre os municípios da AMAVI*. Rio do Sul. 2008. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/cisamavi/arquivos/Contrato_Conсорcio_Pu_blico_CISAMAVI_14_09_2008.pdf>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

_____. *Estatuto*. Rio do Sul. 2014. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/cimamavi/arquivos/Estatuto_CIM-AMAVI.pdf>. Acesso em: 01 de abr. 2017.

_____. *Editais nº 03, de 25 de julho de 2008, que trata do Concurso: Prêmio AMAVI de Educação 2011 – Qualidade em gestão na prática da docência. Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí*. Rio do Sul. 2008. <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/educacao/arquivos/Editais-Regulamento_Premio_AMAVI_Educacao-2008.doc>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

_____. *Editais nº 001, de 01 de julho de 2011, que trata do Concurso: Prêmio AMAVI de Educação 2011 – Qualidade em gestão na prática da docência. Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí*. Rio do Sul. 2011. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/educacao/arquivos/2011/Editais-Regulamento_Premio_AMAVI_Educacao-2011.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

_____. *Editais nº 001, de 11 de julho de 2013, que trata do Concurso: Prêmio AMAVI de Educação 2013 - Qualidade em Gestão e Qualidade na Prática da Docência 2013. Associação dos municípios do Alto Vale do Itajaí*. Rio do Sul. 2013. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/educacao/arquivos/2013/Editais_Regulamento_Premio_AMAVI_Educacao_2013.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

_____. *Histórico*. Disponível em < <http://www.amavi.org.br/noticia&id=446> >. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. *Regimento Interno do Colegiado do Conselho de Dirigentes Municipais de Educação da AMAVI, aprovado em 04 de setembro de 1998*. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/legislacao/codime/arquivos/Regimento_Interno.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS EM SAÚDE DO PARANÁ - ACISPAR. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://acispar.com.br/>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MATO GROSSO DO SUL – ASSOMASUL. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.assomasul.org.br/?pag=noticias&id=11633>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS – AGCONP. *Sítio eletrônico*. Disponível em: <<http://www.agconp.org.br/>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS – AMM. *Sítio eletrônico*. Disponível em: <<http://portalamm.org.br/amm-fomenta-criacao-de-consorcios-publicos-multifinalitario-pelo-estado/>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004. p. 97-110.

BEL, G.; WARNER, M.E. Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: a Meta-Regression Analysis. In: Document de Treball do *Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015/21, p.1-43. Disponível em: <http://www.ub.edu/irea/working_papers/2015/201521.pdf>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEST, N. J. *Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de mestrado defendida em fevereiro de 2011 na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

BOLLEYER, N. Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond. Comparative politics. New York: Oxford University Press, 2009.

BONAVIDES, P. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. *Altera a Lei nº 9.394, de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 27 de jan. 2017.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação.* Ministério da Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.* Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Esta%C3%A7%C3%A3o1/Downloads/rceb001_12.pdf>. Acesso em: 30 já. 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.* Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 02 de fev. 2015.

_____. Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República. Portal Federativo. Consórcios Públicos. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/LinksDeConsortorios/ANEXO-II_Rel_Cons-BRASIL.pdf>. Brasília, DF. Acesso em: 12 de jun. 2014.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* São Paulo: Editora FGV, 1998.

BRONDANI, C. *Entrevista concedida à Thamara Strelec.* Cajati, 08 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei complementar nº 413/2014, que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.* Comissão de Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420057&filena me=Parecer-CE-01-12-2015>. Acesso em: 16 de set. 2016.

_____. Comissão debaterá regulamentação do Sistema Nacional de Educação. *Câmara Notícias.* Brasília, DF, 14 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/510375-COMISSAO-DEBATERA-REGULAMENTACAO-DO-SISTEMA-NACIONAL-DE-EDUCACAO.html>>. Acesso em: 01 de fev. 2017.

CAMELO, M. G. dos S. *Informação verbal*. Encontro da Rede de Apoio à Educação do Instituto Natura. Set. 2015. Rio de Janeiro.

_____. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Serrano do Maranhão, 15 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

CARNEIRO, J. M. B. *Informação verbal*. Oficina Municipal. São Paulo, 02 de jun. 2014.

CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. Autonomia municipal e o papel dos consórcios no Brasil: o exemplo de um programa regional de formação de gestores da educação. *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo, Uruguay, 29 out. – 1 de nov. 2013, p. 2-19. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/bgeneral/php/inicio.php>>. Acesso em: 20 de fev. 2017.

CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 57-76.

CARR, J.B.; FEIOCK, R.C. *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape Hardcover*, 2006, United States, 315 p.

CARVALHO, D. *Informação verbal obtida por contato telefônico*. 16 set. 2016.

CASSINI, S. A. *Federação e Educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração*. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Vitória. Vitória, 2011.

CASSINI, S. A. Regime de colaboração, associativismo e a nova configuração administrativa do estado. 2015. *Anais da 37ª Reunião Científica da ANPED. Florianópolis, outubro de 2015*. ISSN: 2447-2808. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Pôster-GT05-4448.pdf>>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Levantamento dos consórcios públicos do estado de São Paulo*. São Paulo, 2011.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. Arranjo de desenvolvimento da educação do noroeste paulista. Página eletrônica. Disponível em: <<http://www.clp.org.br/Show/Arranjo-de-Desenvolvimento-da-Educacao-do-Noroeste-Paulista?SKv80WRsi7JhofCW9zUO6Q==>>. Acesso em: 12 de abr. 2017.

CHEN, Y.; THURMAIER, K. Interlocal agreements as collaboration: an empirical investigation of impetuses, norms, and success. In: *American Review of Public Administration*, vol. 39, edição 5, pp. 536 – 552. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074008324566>>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. *Definição*. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/>>. Acesso em: 10 de jan. 2015.

COMPLETA, E.R. La articulación intermunicipal en Argentina: origen, balance y recomendaciones. In: *Istituzioni Del Federalismo*. Saggi E Articoli, vol. 2, 2015, p. 357-380. Disponível em: <http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2015/Completa.pdf>. Acesso em: 10 de fev. 2016.

COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, 1985.

CONAE 2014. *Conferência Nacional de Educação: documento referência* (elaborado pelo Fórum Nacional de Educação). Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC. *Arranjo de desenvolvimento da educação norte do Paraná. Relatório 1º Trimestre*. 2012. Arquivo eletrônico.

COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC. *Sobre nós: trajetória*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.comunidadeeducativa.org.br/sobre-nos/trajetoria/>>. Acesso em: 15 de abr. 2017.

CONSELHO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA AMAVI. *Regimento Interno aprovado na Assembleia da AMAVI*. Rio do Sul. 04 de set. 1998. <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/colegiados/codime/arquivos/Regimento_Interno.pdf>. Acesso em: 15 de fev. 2017.

CONSÓRCIO CENTRO SUL. *Quem somos*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.consorciocentrosul.com/>>. Acesso em: 30 de jan. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *O consórcio*. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/fale-conosco>>. Acesso em: 12 de jan. 2016.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA. *Termo de adesão ao Programa Melhoria da Educação no município a se realizar no CODIVAR*. Peruíbe, 22 de mar. 2013a.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA - CODIVAR. *Termo de cooperação técnica*. Peruíbe, 22 de mar. 2013b.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA - CODIVAR. *Municípios discutem diretrizes curriculares para educação*. Notícias. Sítio eletrônico. 15 de dez. 2015. <<http://www.codivar.org.br/23-municipios-do-vale-do-ribeira-discutem-diretrizes-curriculares-para-educacao/>>. Acesso em: 02 de jan. 2017.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO ECONÔMICO INTERMUNICIPAL - CODESEI. *Quem somos*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.codesei.com.br/codesei/>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DA MATA NORTE E AGRESTE SETENTRIONAL DE PERNAMBUCO - COMANAS. *ESAP – Ensino Técnico*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.comanas.pe.gov.br/index.php/esap/esap-ensino-tecnico>>. Acesso em: 05 de out. 2016.

CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DA MATA NORTE E AGRESTE SETENTRIONAL DE PERNAMBUCO - COMANAS. *Planejamento estratégico*. Sítio eletrônico. Disponível em: <http://www.comanas.pe.gov.br/images/pdf/Plano_Estrategio_Tatico_e_Operacional_2010_2016.pdf>. Acesso em: 05 de out. 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA BAIXADA OCIDENTAL E FLORESTA DOS GUARÁS – CONGUARÁS. *Estatuto Social*. Cópia do Registro civil de pessoa jurídica. Guimarães. 2017.

CONSÓRCIO INTEGRADO DE MUNICÍPIOS PARAENSES – COIMP. *Sítio eletrônico*. Disponível em: <<http://coimp.org.br/>>. Acesso em: 04 de fev. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA - CIF. *Eixos de desenvolvimento*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/projetos-e-obras/educacao/>>. Acesso em: 30 de jan. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA REGIÃO SUDOESTE DA GRANDE SÃO PAULO - CONISUD. *Estatuto*. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://conisud.sp.gov.br/index.php/leis/170-ata-da-assembleia-geral-ordinaria-do-consorcio-intermunicipal-daregiao-sudoeste-da-grande-sao-paulo-conisud>>. Acesso em: 30 de jan. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE APOIO À CIÊNCIA, À TECNOLOGIA E AO ENSINO SUPERIOR DO VALE DO PIQUIRI. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.fadct.org.br/noticia.php?idNoticia=44>>. Acesso em: 04 de fev. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO PARANAPANEMA - CISMENPAR. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.cismenpar.org.br/noticias/index/id/141>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ALTO VALE DO PARANAPANEMA - AMVAPA. Sítio eletrônico. Disponível em: <http://www.amvapa.com.br/index.php>> Acesso em: 10 de abr. 2017.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA – CIVAP. *Sítio eletrônico*. Disponível em: <<http://www.civap.com.br/>> Acesso em: 05 de mai. 2016.

CONSÓRCIO PORTAL DO SERTÃO COM AÇÕES PARA A EDUCAÇÃO INCLUSIVA JUNTO À SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Notícias*. Sítio eletrônico. Disponível em: <http://portaldosertao.ba.gov.br/noticias.php?_pagi_pg=2>. Acesso em: 12 de nov. 2015.

CONSÓRCIO PÚBLICO DA MATA SUL DE PERNAMBUCO – AMUPE. *Sítio eletrônico*. Disponível em: <<http://www.amupe.org/comsul-cons-publico-dos-municipios-da-mata-sul-pernambucano/>>. Acesso em: 12 de jan. 2016.

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO AGRESTE PERNAMBUCANO E FRONTEIRAS – CONIAPE. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://consorcioconiape.pe.gov.br/>>. Acesso em: 12 de jan. 2016.

COORDENADOR 1. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Serrano do Maranhão, 15 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

COORDENADOR 2. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Serrano do Maranhão, 15 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, A. B. M. dos S.; SANTOS JUNIOR, R.B; MIYAMOTO, S. (Orgs.). *Estado, Desenvolvimento e Políticas públicas*. Ijuí: Ed. Ijuí. Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008, p. 185-221.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.31, p. 729 - 748, jul. - set. 2010.

CUNHA, M.C.; COSTA, J. M. A; ARAÚJO, R.B.M. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. *Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*. Série Estudos. Campo Grande, n.34, p. 93-110, jul.-dez. 2012.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação interfederativa. *Revista do Setor Público*, Brasília, DF, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul.-set. 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>. Acesso em: 30 nov. 2013.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 19, nº 105, set-dez 2008.

_____. Do sistema de colaboração recíproca in ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 31-44.

CRUZ, L.G de B. *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira*. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

CRUZ, M. do C. T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Em SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

_____. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 18-21 out. 2005, Santiago do Chile. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/cruztole.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2011. p. 1-11.

CRUZ, M. do C. T.; ARAÚJO, F.F de A.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr.2012, p. 111-124.

CUBA, E. *Reunião do UNDIME CONGUARÁS*. Porto Rico do Maranhão, 16 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

CUNHA, S. P. C. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Registro, 07 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

DAMASCENO, R. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. São Luís do Maranhão, 13 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

DE MELLO, L.; LAGO-PENAS, S. *Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia*. Working Paper. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University: 2012, p. 12-18. Disponível em: <<http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1067&context=icepp>>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, *que institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação*. Ministério da Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2017.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Portaria nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016, *que altera a portaria MEC nº 619, de 24 de junho de 2015*. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/12/2016&jornal=1&pagina=642&totalArquivos=800>>. Acesso em: 15 de mar. 2017.

DIAS, S. G. *Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DJRJRJAN, T. B. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. São Paulo, 16 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

DOCUMENTO QUE REGULARIZA CONSÓRCIO PARA BRASIL CENTRAL É ASSINADO NO TO. *G1 Tocantins Portal de Notícia*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2015/09/documento-que-regulariza-consorcio-para-brasil-central-e-assinado-no.html>>. Acesso em: 12 de mar. 2016.

FEIOCK, R. C. Regionalism and Institutional Collective In: FEIOCK, C. R. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, 2004, Georgetown University Press, p. 02-19. Disponível em: <<http://press.georgetown.edu/book/georgetown/metropolitan-governance#toc>>. Acesso em: 12 de ago. 2015.

_____. Rational choice and regional governance. In: *Journal of Urban Affairs*, volume 29, nº 1, 2007, p. 47–63.

_____. The Institutional Collective Action Framework. In: *The Policy Studies Journal*. Oxford, vol. 41, nº 3, 2013, p. 397- 425.

FEIOCK, R.C.; CARR, J.B. Incentives, Entrepreneurs and boundary change: a collective action framework. In: *Urban Affairs Review*, vol. 36, nº 3, jan. 2001, pp. 382-405.

FEIOCK, R. C.; TAO, J.; JOHNSON, L. Institutional Collective Action: Social Capital and the Formation of Regional Partnerships. In: FEIOCK, C. R. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, 2004, Georgetown University Press, p. 202-218. Disponível em: <<http://press.georgetown.edu/book/georgetown/metropolitan-governance#toc>>. Acesso em: 12 de ago. 2015.

FÜGLISTER, K. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. In: *European Journal of Political Research*, Oxford: 51: 316–349, 2012.

FORTES, R. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Juquiá, 6 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

FÓRUM DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE DA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE – UNDIME CONGUARÁS. *Estatuto (redação provisória)*. Pinheiros. 2014.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FUNDAÇÃO VALE. *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: Apoio à Gestão Pública*. Apresentação em *Power Point* do programa Ação Educação. Outubro de 2010. Arquivo digital.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Sistema de Informações sobre orçamentos públicos em educação. *Relatório de Indicadores*. Acesso em: 15 de abr. 2017.

PORTAL BRASIL. *Prazo para instituir metas dos planos de educação termina em junho*. Notícias. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/04/pne-prazo-para-instituir-metas-termina-em-junho>>. Acesso em: 02 de abr. 2015.

GANZELI, P.; DE OLIVEIRA, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/02.pdf> Acesso em: 10 de fev. 2014.

GARRIDO, N.. Inter-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government. In: HULST, R.; MONTFORT André Van (Eds.). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Springer: Netherlands, 2007, p. 169-192.

GAZZOLA, A.C. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Brasília, 16 de mar. de 2017. Arquivo sonoro digital.

GENERALITAT DA CATALUNHA. *Lei 22/1998, de 30 de dezembro, que aprova a Carta Municipal de Barcelona*.

GANZELI, P. O Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, A.M.; CALDERON, A.I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. G. (orgs.) *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas, SP, Autores Associados, 2013, p. 45-64.

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais. In: *Revista Planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, n. 39, p. 155-185, jul. /dez. 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/318/278> 2012>. Acesso em: 01 jan. 2015.

GOVERNO DE MATO GROSSO. Notícias. *Secretários de Educação do Brasil Central se reúnem em Cuiabá*. 18 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/-/3921954-secretarios-de-educacao-do-brasil-central-se-reunem-em-cuiaba>>. Acesso em 03 de out. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. *Página oficial dos consórcios do estado da Bahia*. Secretaria de planejamento. Disponível em: <<http://www.consorciospublicos.ba.gov.br/>>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

HOELLER, A. de O.; MORATELLI, T. M. R.; WOLFF, C.T. (Org.). *História e Memória do Freiavi: Fórum Regional de Educação Infantil*. Blumenau: Nova Letra, 2011, 202 p.

HULST; R.; VAN MONTFORT A. (Eds). *Comparative Analysis and Conclusion*. In: HULST; R.; VAN MONTFORT A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Vrije Universit Amsterdam. Springer: Netherlands: 2007, p. 211- 238.

INSTITUTO CHAPADA. *Notícias*. Icep e parceiros realizam encontro para criação de consórcio intermunicipal: Território Chapada. Bahia, 07 de jun. 2013. Disponível em: <<http://www.institutochapada.org.br/icep-e-parceiros-realizam-encontro-para-criacao-de-consorcio-intermunicipal-territorio-chapada/print>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

INSTITUTO POSITIVO. *Arranjos de Desenvolvimento da Educação - Um compromisso com a educação pública de qualidade*. Sítio eletrônico. 23 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://instituto.positivo.com.br/pt/noticia/85-arranjos-de-desenvolvimento-da-educacao-um-compromisso-com-a-educacao-publica-de-qualidade>>. Acesso em: 15 abr. 2017

INSTITUTO POSITIVO. *Programa ADE tem instrumento de investigação aplicado em escolas*. Sítio eletrônico. 16 de maio de 2016. Disponível em: <<http://instituto.positivo.com.br/pt/noticia/103-programa-ade-tem-instrumento-de-investigacao-aplicado-em-escolas>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

ITAPONEWS. Itapeva realiza palestra sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. *Página eletrônica de notícias*. 29 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.itaponews.com.br/itapeva-realiza-palestra-sobre-os-arranjos-de-desenvolvimento-da-educacao/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

JCI BRASIL. História. Página eletrônica da *Junior Chamber International*. Disponível em: <<http://www.jci.org.br/conheca-a-jci/historia>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo: v. 2, n. 22, p. 415-433, 2009.

_____. Escalas, territórios e o espaço metropolitano na Europa. O caso de Madri. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 77-90.

_____. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. (ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010, pp. 99-122.

LEROUX, K; CARR, J.B. Explaining local government cooperation on public works: evidence from Michigan. In: *Public Works Management & Policy*, Volume 12, edição 1, 2007, p.344-358. Association with the American Society for Public Administration, Section on Transportation Policy and Administration. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1087724X07302586>>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

MACEDO, J. C. *Entrevista concedida   Thamara Strelec*. São Paulo, 02 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

MARIANO, E. *Entrevista concedida   Thamara Strelec*. Juquiá, 6 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

MATIAS, A. União que faz a diferença. *Isto é dinheiro*. Versão online. 23 de setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.istoedinheiro.com.br/blogs-e-colunas/post/20150923/uniao-que-faz-diferenca/7463> >. Acesso em: 28 out. 2015.

MELLO, D. L. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: vol. 31, ano 6, nov/dez/ 1997, p. 55-66.

MELLO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MENICUCCI, T. M. G. *Público e privado na assistência   saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Quem é quem*. Sítio eletrônico. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/quem-e-quem> >. Acesso em: 16 de set. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Termo de referência para contratação de pessoa física n  09/2013*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Sítio eletrônico. Brasília, DF. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14305-tor-edital09-2013&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 16 de set. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Agenda de Desenvolvimento Territorial: ADT do Consórcio Intermunicipal do Tapajós*. Brasília, DF, nov. 2014. Disponível em:

<<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/673/Agenda%20ADT%20Tapajos%20última%20versão.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 de out. 2016.

MORATELLI, T. M. R. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Rio do Sul, 14 dez. 2016. Arquivo sonoro digital.

MORDUCHOWIEZ, A.; ARANGO, A. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: DE OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Orgs.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p.109-147.

NICOLETI, J. E. *Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara. Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014, 132 p.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. *Consórcios Públicos. Banco de dados*. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>>. Acesso em: 10 de mai. 2014.

OFICINA MUNICIPAL. *Divulgação institucional*. Facebook. 31 de março de 2017. Disponível em: <https://www.facebook.com/oficinamunicipal/?hc_ref=PAGES_TIMELINE&fref=nf>. Acesso em: 01 de abr. 2017.

OFICINA MUNICIPAL. *Seminário Anual de Atividades*. 2015. São Paulo.

O ESTADO DE SÃO PAULO. MEC extingue secretaria e fará cortes. *Estadão Educação*. 01 de dez. 2015. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-extingue-secretaria-e-fara-cortes,10000003457>>. Acesso em: 15 de set. 2016.

OLIVEIRA, C.A.; MEIRELLES, C. Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina. In: RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 45-66.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações Intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n125/02.pdf>>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: EDUSP, 1999.

ORTOLAN, M. *Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PEREZ, T. *Programa Ação Educação: Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. Comunidade Educativa CEDAC. Apresentação em *Power Point*. Novembro de 2010. Arquivo digital.

PERON, M.; BATISTA, S. A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da educação. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 45-66.

PINTO, J. M. de R. Federalismo e o financiamento da educação básica. In: MARTINS, A.M.; CALDERON, A.I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. G. (Orgs.) *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas, SP, Autores Associados, 2013, p. 25-44.

POST, S. *Metropolitan Area Governance and Institutional Collective*. In: In: FEIOCK, C. R. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, 2004, Georgetown University Press, p. 89-124. Disponível em: <<http://press.georgetown.edu/book/georgetown/metropolitan-governance#toc>>. Acesso em: 12 de ago. 2015.

RADIN, B. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org). *Administração pública*. São Paulo: Editora Unesp, 2010, p. 619-636.

RAKAR, I.; TIKAR, B.; KLUN, M. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nº 45, 2015, p. 185-200. Disponível em: <<http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

RAMOS, D. T. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, M. N. Arranjos de desenvolvimento da educação. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M. R. *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 67-84.

RAMOS, M.N. *5º Fórum Internacional de Educação: Região Metropolitana de Campinas*. Universidade Estadual de Campinas. 02 e 03 de set. 2010. Disponível em: <http://www.ibsa.org.br/programacao_forum/Mesa6MozartNeves.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2017.

REIS, R. C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

RIBEIRO, I. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Mirinzal, 15 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

ROCHA, C. A. V.; FARIA, C. A. P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2010. p. 101-119.

RODRIGUES, M. D. M. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Serrano do Maranhão, 15 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

ROSSINI, W. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Juquiá, 6 mar. 2017. Arquivo sonoro digital.

RUSSEFF, I.; SALLES, F. C. O Consórcio Intermunicipal do Leste Paulista. In: 24º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 07-11 out. 2001, Caxambu. Anais... Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2001. Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/T0591317915289.doc>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

SANTOS, G. A. *Contato telefônico*. 12 nov. 2016.

SANTOS, J. A. M. R. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Porto Rico do Maranhão, 16 jan. 2016. Arquivo sonoro digital.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. Documento. *Revista Brasileira de Educação*, vol.15, nº 44, mai-ago. 2010, p. 380-110.

SENUM, A. *Entrevista concedida à Thamara Strelec*. Rio do Sul, 14 dez. 2016. Arquivo sonoro digital.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.

_____. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo: v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. *Dados*, vol. 42, nº 2, 1999, p. 197-252.

STRELEC, T. C. *Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.

STRELEC, T. C. A Lei de Consórcios Públicos como Instrumento de Cooperação federativa no âmbito da Educação. In: *VI Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de*

Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 16-18 nov. 2014, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014.

STRELEC, T. C. Relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro: trajetória, tendências e desafios. In: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 11, jun./2016a, pp. 24-33.

STRELEC, T.C. *Cooperação intergovernamental para a prestação de serviços educacionais: um estudo do Consórcio de Educação de Barcelona*. Relatório científico submetido à Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo, como requisito para a concessão de bolsa estágio de pesquisa no exterior – BEPE. *São Paulo, ago. de 2016b*.

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

STRELEC, T. C.; FONSECA, F. Alcances e limites da Lei de Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr.2012, p. 125-140.

SYDOW, C. T. *Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas*. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2012.

TAVARES, A. F.; FEIOCK, R.C. Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action. *Paper prepared for presentation at the annual meetings of the International Political Science Association*. Montreal, Canada, jul/ 2014, p. 19–24. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_33051.pdf>. Acesso em: 12 de ago. 2015.

TERMO DE COOPERAÇÃO E ATO CONSTITUTIVO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO RIO TOCANTINS. São Paulo. 06 de janeiro de 2015. *Arquivo eletrônico disponibilizado pela Comunidade Educativa CEDAC*.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Prefeitos unidos pela Educação. Página eletrônica. 11 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/267/prefeitos-unidos-pela-educacao/>>. Acesso em: 12 de mar. 2017.

TORIBIO, J.M.F. Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza. In: TORIBIO, J.M.F. (coord.). *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, 2013, pgs. 13-30.

UNIÃO DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA. *Sítio eletrônico*. Consórcios municipais. Disponível em: <<http://www.upb.org.br>>. Acesso em: 15 de set. 2016.

VALE, H.F. do. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº8. Brasília: mai. – ago. de 2012, pp. 265-302.

VIEIRA, S.L; VIDAL, E.M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação e Sociedade*, vol. 34, nº 125, out.- dez. Campinas: 013, p.1075-1093.

WILSON, R.; GAMKHAR, S. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012, p. 31-56.

WRIGHT, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura económica. Mexico, 1997.

ANEXOS

ANEXO 01 - Balanço preliminar dos consórcios intermunicipais/ públicos com ações vinculadas a políticas públicas educacionais

Consórcio	UF	Finalidade	Total de municípios	Municípios	Breve descrição da experiência
Consórcio Intermunicipal da Promoção Social	SP	Ensino Profissionalizante	02	Avaí e Bauru	Embora a entidade se denomine “consórcio”, trata-se de uma associação civil sem fins lucrativos que não conta com a participação de ente público no seu estatuto social. Em sua fundação (1930), atendia a crianças e adolescentes de outros municípios, mas atualmente, o atendimento é restrito a Bauru.
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR)	SP	Desenvolvimento socioeconômico/ Multifinalitário	25	Apiaí, Barra do Turvo, Barra do Chapéu, Cananeia, Cajati, Eldorado, Ilha Comprida, Itariri, Iguape, Itapirapuã Paulista, Itaoca, Iporanga, Jacupiranga, Juquiá, Juititaba, Miracatu, Pariqueira-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras, São Lourenço da Serra, Tapiraí, Itanhaém.	Constituído em 1989, o consórcio aderiu ao “Programa Melhoria da Educação no município” por meio de convênio com a Oficina Municipal e Fundação Itaú Social, com o objetivo de capacitar, ao longo dos anos de 2013 e 2014, os gestores municipais de educação para a elaboração do Plano Municipal de Educação de cada município. O consórcio instalou uma Câmara Técnica de Educação, e no âmbito de suas atividades, no primeiro semestre de 2015, os dirigentes se reuniram para analisar os principais gargalos em relação ao transporte escolar. Em seguida se reuniram com a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo e juntos, encontraram formas de potencializar estratégias e recursos na região, superando principalmente as dificuldades das escolas rurais (MATIAS, 2015).
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP)	SP	Desenvolvimento	17	Angatuba, Avaré, Barão de Antonina, Coronel Macedo, Fartura, Iaras, Itaberá, Itaí, Itaporanga, Manduri, Paranapanema, Piraju, Riversul, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba, Tejuapá.	Fundado em 1999 e convertido em consórcio público de direito público em 2010, o consórcio aderiu ao “Programa Melhoria da Educação no município”, por meio de um convênio com a Oficina Municipal e a Fundação Itaú Social com o objetivo de capacitar, ao longo dos anos de 2015-2016 os gestores municipais de educação para a elaboração do Plano Municipal de Educação de cada município e para a revisão ou implementação de um sistema de gestão da educação.
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD)	SP	Desenvolvimento	08	Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juititaba, São Lourenço da Serra, Vargem Grande Paulista, Cotia, Taboão da Serra	Constituído em 2008, possui uma Câmara Técnica de educação, e em 2013/ 2014 desenvolveu algumas ações em função de um planejamento estratégico elaborado em conjunto pelos municípios integrantes, voltado à gestão, infraestrutura, cultura, esporte e recursos financeiros (CONISUD, 2015).
Consórcio Intermunicipal	SP	Desenvolvimento	07	Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da	Possui em sua estrutura eixos de atuação, entre eles o “Educação, Cultura e esportes”, que se organiza a partir de grupos de

Grande ABC (CIGABC)		socioeconômico		Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul	trabalho. O grupo de trabalho “Educação” foi criado em março de 1998. Na trajetória da instituição nessa área, diversos programas e projetos foram realizados desde 1997, por exemplo, o Programa Regional de Alfabetização de Jovens e Adultos (<i>Mova ABC</i>), que terminou em 2003 (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL..., 2016).
Consórcio Portal do Sertão	BA	Multifinalitário	14	Água Fria, Anguera, Amélia Rodrigues, Antônio Cardoso, Coração de Maria, Conceição do Jacuípe, Conceição da Feira, Santa Bárbara, Santo Estevão, Santanópolis, Ipirá, Ipecaetá, Teodoro Sampaio e Tanquinho.	Foi identificada agenda específica na área da educação, referente a uma parceria entre o consórcio e a ONG Mãos que Sonham com o objetivo de criar um centro de formação bilíngue para o fortalecimento da educação inclusiva no território, especificamente aos alunos com deficiência auditiva. Entretanto, a entidade afirmou que a iniciativa não foi implementada (CONSÓRCIO PORTAL..., 2015).
Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental do Pratigi	BA	Desenvolvimento	05	Ibirapitanga, Pirai do Norte, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna	O Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi foi constituído em 2008 entre municípios que estão inseridos na área de proteção ambiental APA do Pratigi. Inicialmente constituído com foco rodoviário, em função de uma “estrada parque” que circunda os municípios, mais tarde converteu-se em um consórcio de desenvolvimento integrado, com diferentes eixos de atuação, entre eles, a educação. Entre as ações destaca-se o Projeto Pratigi pela Educação, que tem como objetivo apoiar a construção da formação continuada das equipes técnicas das secretarias, coordenadores pedagógicos, diretores e professores, fortalecendo a rede educacional de cada município consorciado, fomentando o fortalecimento das políticas públicas educacionais e das comunidades do entorno, por uma rede colaborativa em prol da qualidade da educação. Entretanto, em contato telefônico com a chefia de gabinete do município de Ituberá, o consórcio não chegou a implementar essas ações e que o mesmo está em processo de dissolução.
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina –Território Colaborativo pela Educação	BA	Educação	24	Abaíra Andaraí, Barra da Estiva, Ibitiara, Iramaia, Itaetê, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Novo Horizonte, Palmeiras, Rio de Contas Seabra, Souto Soares,	Da união entre o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP) e a União dos Municípios da Chapada Diamantina (UMCD), está em curso a constituição do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina: Território Colaborativo pela Educação. Embora não esteja legalmente constituído, encontra-se em fase de assinatura do Termo de intenções e adesão, definição da Agenda Protocolar do arranjo e Convocação de

				Tapiramutá, Utinga, Wagner, Boninal, Bonito, Ibicoara, Cascavel Capão da Volta, Iraquara e Jussiape, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção e Piatã.	Assembleia Oficial de Constituição. Trata-se de um desdobramento das ações centradas como arranjo de desenvolvimento da educação (ADE).
Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentorial de Pernambuco (COMANAS)	PE	Multifinalitário	25	Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém, Vicência, Casinhas, Feira Nova, Limoeiro, Machados, Passira, Salgadinho, Vertente do Lério.	Constituído em 2007, apresenta um conjunto de iniciativas em diversas áreas, como a definição de planejamento estratégico e plano de metas. Uma das metas (1.6) propõe desenvolver até 30/10/2011 um conjunto de ações direcionadas para o desenvolvimento educacional e profissional – implementação do PASE (Programa Alfabetizar para o Sucesso Escolar, implementação do Projeto <i>Educitar</i> , firmar uma Rede de Investidores Sociais, formação de associações/cooperativas. No site da entidade constam 02 (duas) escolas (Escola Pinto Ferreira de Administração Pública e Escola Técnica Pinto Ferreira), ambas com proposição de ações amplas, incluindo a oferta de educação fundamental (CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS, 2016).
Agência Intermunicipal de Consórcios da Região da Baixada Ocidental Maranhense, ou Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional da Baixada Ocidental e Floresta dos Guarás (CONGUARÁS) e UNDIME CONGUARÁS	MA	Desenvolvimento	09	Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico, Serrano do Maranhão	Trata-se de um consórcio em funcionamento no âmbito formal, mas em fase de estagnação. Entretanto, constitui-se, à margem de sua estrutura formal uma rede formada pelos Secretários de Educação de alguns municípios da região, que se auto intitularam <i>UNDIME CONGUARÁS</i> (CAMELO, 2015).

Consórcio Intermunicipal Centro Sul	RS	Multifinalitário	14	Amaral Ferrador, Arambaré, Barra do Ribeiro, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, Guafba, Mariana Pimentel, Sentinela do Sul, Sertão, Santana, Tapes.	Embora estabeleça como objetivos em seu estatuto social “[...] ordenar a utilização dos recursos disponíveis e reforçar o papel do município na elaboração e gestão das políticas públicas de cultura e turismo, educação, desenvolvimento econômico, infraestrutura, meio ambiente e saúde [...]” (CONSÓRCIO CENTRO SUL, 2015), não foi identificada ação concreta relacionada à educação.
Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal (CODESEI)	PA	Desenvolvimento	09	Abaetetuba, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Macajuba, Moju, Oeiras do Pará.	Constituído em 2001, o consórcio se estruturou como uma empresa de consultoria e assessoria dos municípios para articular as ações dos governos federal e estadual e acompanhar os investimentos e programas da região. Na educação, que aparece como eixo de atuação, lida como representante em fóruns, assessoria técnica aos gestores educacionais, acompanhamento de programas como transporte escolar e EJA, bem como acompanhamento das ações em torno da educação especial (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO..., 2015).
Consórcio Integrado de Municípios Paraenses (COIMP)	PA	Desenvolvimento	32	Ananindeua, Augusto Correa, Bonito, Bragança, Bujaru, Capanema, Colares, Concordia do Pará, Curuçá, Garrafão do Norte, Igarapé-Açu, Inhangapí, Jacareacanga, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Moju, Muaná, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Primavera, Quatipuru, Santa Luzia do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, Terra Alta, Tracuateua, Vigia, Viseu.	A educação está inserida na estrutura do consórcio a partir de uma assessoria técnica, responsável pelo cadastramento e monitoramento dos principais programas e sistemas (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC); Sistema Nacional de Prestação de contas (SigPc); Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Plano de Ações Articuladas (PAR) (COIMP, 2015). Foi realizado encontro entre assessores e secretários de educação das associações e municípios integrantes do COIMP e UNDIME, para discutir ações para o ano de 2015.

Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (CIM-AMAVI)	SC	Multifinalitário	28	Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles, Witmarsum.	Constituído em 1964, o consórcio é uma associação de municípios, que reafirmou essa personalidade em 2012 (após a Lei de Consórcios), mas os municípios também constituíram um consórcio de saúde, que conforme informações obtidas, é gerenciado pela associação. São 14 (quatorze) áreas temáticas, entre elas, “Educação e Desporto”, que contam com 04 (quatro) assessores educacionais que assessoram os municípios nas “orientações técnico-pedagógicas e na sensibilização dos prefeitos e secretários de educação para a importância do trabalho de capacitação. Disponibiliza informações educacionais, tendo em vista a possibilidade de utilização dos dados para construir um referencial de qualidade na educação”. Organizam o Prêmio AMAVI de Educação e gerenciam um sistema de gestão educacional (AMAVI, 2015).
Consórcio Intermunicipal Piquiriguaçu	PR	Multifinalitário	05	Guaraniçu, Campo Bonito, Ibema, Diamante do Sul, Catanduvas.	Não foi identificada ação ou iniciativa vinculada à educação, exceto de infraestrutura (patrulhas agrícolas).
Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)	PR / SC	Desenvolvimento	03 brasileiros e 01 argentino	Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen/ Missiones Argentina.	Trata-se de um consórcio envolvendo uma localidade da província de Missiones (Argentina), constituído em 2009 para lidar com as questões relacionadas ao desenvolvimento da região fronteira. Possui eixos de desenvolvimento, entre eles educação. Desenvolveram algumas ações (articulação da implantação de universidade federal, escola bilíngue, implantação do Programa Mais Educação e formação de professores) (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA, 2015).
Consórcio Intermunicipal de Apoio à Ciência, à Tecnologia e ao Ensino superior do Vale do Piquiri	PR	Ciência, tecnologia e ensino privado	S.I.	Mariluz, Moreira Sales e outros.	Com personalidade jurídica ativa desde 1991, o consórcio se estabeleceu com o objetivo de promover o desenvolvimento científico e tecnológico do Vale do Piquiri, via Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Vale do Piquiri. Entretanto, não foi possível localizar qualquer ação, apenas uma notícia que relata a reunião em que o Prefeito de Mariluz/ PR, Paulo Alves, discute, junto ao Presidente da Fundação, a intenção de reativar as atividades do consórcio (CONSÓRCIO ..., 2015).

Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Paraíba (COGIVA)	PB	Desenvolvimento	17	Caldas Brandão, Cruz do Espírito Santo, Gurinhém, Ingá, Itabaiana, Itatuba, Juarez Távora, Juripiranga, Mari, Natuba, Pilar, Riachão de Bacamarte, Riachão do Poço, Salgado de São Félix, São Miguel de Taipú, Sapé e Sobrado.	Em dezembro de 2015, em contato com a entidade, foi informado que o mesmo estava em fase de inatividade. Entretanto, no primeiro semestre de 2016 o consórcio se envolveu no âmbito da educação a partir de um Termo de adesão com a Oficina Municipal para a criação uma Câmara Técnica de Educação.
Consórcio Tapajós	PA	Sem informação	06	Jacareacanga, Itaituba, Trairão, Rurópolis, Aveiro e Novo Progresso.	Constituído em 2013 com o objetivo de preparar os municípios para receber a construção do Complexo Hidrelétrico do Tapajós e promover o desenvolvimento socioeconômico regional integrado. O consórcio é mencionado como uma experiência de cooperação intergovernamental por Cassini (2015). Contudo o consórcio foi objeto de intervenção do governo federal em 2004, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a implementação de iniciativas de construção de Planos Plurianuais territoriais (PPA) e das Agendas de Desenvolvimento Territoriais (ADT), com o objetivo de construir com o apoio técnico do governo federal, uma plataforma de diálogo permanente entre as esferas de governo a partir de um diagnóstico regional. O diagnóstico e ações previstas no relatório mencionam um conjunto de prioridades regionais que seriam executadas não via consórcio, mas diretamente pelos municípios a partir de convênios (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014). Quanto a iniciativas de cooperação para a educação desenvolvida pelo consórcio, não se constatou.
Consórcio dos municípios da estrada de ferro dos Carajás no Maranhão (COMEFEC)	MA	Desenvolvimento	22	Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bacabeira, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Itinga do Maranhão, Miranda do Norte, Monção, Pindaré-Mirim, Santa Inês, Santa Rita, São Francisco do	Formalmente constituído em 2003, o consórcio tem como meta principal elevar o IDH dos municípios que integram a construção da estrada de ferro dos Carajás. Tem atuado como articulador e mediador de ações em infraestrutura e saúde, e na educação atuou, segundo o diretor executivo, em ações financiadas pela Fundação Vale para a reforma e ampliação de escolas e capacitação de professores. Também executou projetos voltados para o combate ao uso de drogas aos alunos e violência sexual nas comunidades quilombolas (CARVALHO, 2016).

				Brejão, São Pedro da Água Branca, Tufilândia, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim. São Luís (ainda em fase de integração).	
Consórcio de Desenvolvimento Brasil Central	TO/MT / MS /R /O/ GO /DF	Logística, infraestrutura, educação, industrial e outros	Entre estados.	Todos os municípios integrantes dos estados.	Constituído em 2005, aprovou, em agosto de 2016 uma parceria com a Fundação Itaú Social para a melhoria do Ensino Fundamental (GOVERNO DE MATO GROSSO, 2016; DOCUMENTO QUE REGULARIZA..., 2016).

Quadro 29 - Balanço preliminar dos consórcios intermunicipais/ públicos com ações vinculadas a políticas públicas educacionais

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO 02 – Cronograma de atividades e entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa de campo

Data	Caso/experiência	Localidade	Atividade
14/12/15	Associação dos municípios do Vale do Itajaí/ Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da AMAVI (CIM-AMAVI)	Rio do Sul/ SC	Visita à sede da AMAVI e CIM-AMAVI.
			Entrevista com Tânia Moratelli, assessora educacional e coordenadora da equipe educacional da entidade.
			Entrevista com Ernani José Schneider, assessor educacional da AMAVI.
			Entrevista com Sr. Sidnei Oliveira Nunes, assessor educacional e responsável pela gestão das informações submetidas pelas secretarias de educação.
			Entrevista com Agostinho Senen, secretário executivo da AMAVI
			Entrevista com Jariel Floriano, técnico em sistema e responsável pela gestão da informação submetida pelas secretarias de educação.
			Entrevista com Kleide Fiamontini, assessora jurídica.
15/12/15			Coleta de documentos como publicações e Atas de reuniões
16/12/15	Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF	Dionísio Cerqueira/SC, Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR	Visita à sede do consórcio.
			Entrevista com Prof. Valdenir Iotti, Diretor Adjunto do Instituto Federal do Paraná, localizado em Barracão.
			Entrevista com Lucy Sivistri, coordenadora da Secretaria de Educação do município de Barracão. Auxiliou no processo do projeto JEEP (Jovem Empreendedor Primeiros Passos do SEBRAE).
			Entrevista com Altair Cardoso Rittes, Prefeito de Dionísio Cerqueira /SC e Secretário do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.
17/12/15			Entrevista com Marco Aurélio Zandoná, Prefeito de Barracão/PR e Presidente do CIF.
			Entrevista com Prof. Mauro Prado, Diretor da Escola de Educação Básica Dr. Theodureto Carlos de Faria Souto – Escola piloto do Projeto Bilíngue.
			Entrevista com Clauderi Farias, Secretário de Educação do município de Bom Jesus do Sul
			Entrevista com Prof. ^a Mônica Raquel Francin, professora da rede estadual da Argentina, moradora da <i>municipalidad</i> de Bernardo de Irigoyen/ Paraguai,
06/01/15	Comunidade Educativa CEDAC	São Paulo/SP	Visita à sede da instituição e entrevista com Roberta Panico, responsável pela implementação dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) junto ao Instituto Votorantim.
13/01/15	Agência Intermunicipal de Consórcios da Região do litoral Ocidental Maranhense/ Consórcio da Floresta dos Guarás -	São Luís/MA	Visita à Federação Maranhense de Consórcios Intermunicipais/ Sede CONGUARÁS e Entrevista com Ronald Damasceno, secretário geral da entidade.
			Visita ao jornal do estado para entrevista.
			Vista à rádio comunitária para entrevista.

14/01/15	CONGUARÁS/ UNDIME CONGUARÁS	Mirinzal/MA	Entrevista com Amaury Almeida, prefeito do município de Mirinzal e Presidente do CONGUARÁS.
15/01/15		Serrano do Maranhão/MA	Acompanhamento de reunião entre profissionais da educação na Câmara Municipal.
			Entrevista com Maria Donária Moura Rodrigues, Prefeita de Serrano do Maranhão e Vice-Presidente do CONGUARÁS.
			Entrevista com Professora Remédios, servidora municipal da educação do município de Serrano do Maranhão.
			Entrevista com Prof. Paulo, Presidente do Conselho Municipal de Educação de Serrano e servidor da Secretaria de educação do município.
		Mirinzal/MA	Entrevista com Isaias Ribeiro (Secretário de Educação de Mirinzal e Vice-Presidente do Consórcio de Educação).
			Entrevista com Maria Gorethi dos Santos Camelo, Secretária de educação do município de Serrano do Maranhão.
16/01/15		Povoado de Rabeca em Porto Rico do Maranhão/MA	Acompanhamento de reunião dos Secretários de Educação dos municípios e participação do almoço de confraternização.
			Aplicação de questionário aos Secretários municipais presentes.
			Entrevista com José Aidson Mendes Rabelo (Santos), Secretário de Educação de Porto Rico e Vice-Prefeito de Porto Rico.
02/03/17	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira/CODIVAR	São Paulo/SP, na SABESP (Secretaria de Abastecimento do estado de São Paulo)	Entrevista com José Cândido Macedo, ex-prefeito do município de Jacupiranga/SP e ex-Presidente do CODIVAR no biênio 2012/2013. Atualmente, exerce suas atividades profissionais como engenheiro da SABESP.
06/03/17		Juquiá/SP	Visita à sede do CODIVAR para coleta de documentos.
			Entrevista com superintendente do CODIVAR, Sr. Wilber Rossini.
			Entrevista com Eunívia Mariano, diretora do departamento de educação do município de Jacupiranga nos anos de 2012/2013.
06/03/17		Registro/SP	Entrevista com Roberta Fortes, secretária de educação do município de Ilha Comprida nos anos de 2012/2013.
07/03/17		Registro/SP	Entrevista com Simone Patrícia C. Cunha, atual secretária de educação do município de Registro e secretária municipal na gestão anterior (2013 - 2016).
07/03/17		Registro/SP	Entrevista com Cinira Alves da Silva, coordenadora técnica pedagógica do município de Registro e coordenadora na gestão anterior (2013-2016).
08/03/17	Cajati/SP	Entrevista com Cláudia Brondani, diretora do departamento de educação do município de Cajati e diretora na gestão anterior (2012-2016).	

16/03/17	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC)	Sede do Ministério da Educação Brasília/DF	Entrevista com Regina Assis, secretária geral da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino/SASE MEC e coleta de documentos convenientes ao objeto da tese, vinculados à cooperação intergovernamental, como relatórios e projetos em andamento.
			Entrevista com Wania Clemente de Castro, Diretora de Cooperação e Planos de Educação e Xanda de Biase Miranda, Coordenadora da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação.
			Entrevista com Xanda de Biase Miranda, Coordenadora da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação.
			Entrevista com Adriane Cipriani Gazzola, diretora de articulação com os Sistemas de Ensino.
17/03/17	Fundação Itaú Social	São Paulo/SP	Entrevista com Tatiana Bello Djrdjrjan, gerente de projetos.

Quadro 30 - Cronograma de atividades e entrevistas da pesquisa de campo

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO 03 – Regimento Interno da Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira –CODIVAR EDUCAÇÃO



REGIMENTO INTERNO CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO

Regulamenta as atividades e disciplina os procedimentos a serem observados para o pleno exercício das atribuições da Câmara Técnica da Educação, regulamentando a Resolução de Nº 01 de 19 de novembro de 2013.

PREÂMBULO

Em observância às finalidades da Câmara Técnica da Educação, denominada CODIVAR EDUCAÇÃO os membros aprovaram em reunião o regimento interno que segue:

CAPÍTULO I – DA DEFINIÇÃO, FINALIDADE, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DA CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO

Art. 1º. A Câmara Técnica da Educação é órgão técnico vinculado ao CODIVAR, têm como objetivo estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos para decisão do Conselho de Prefeitos, é de caráter propositivo e consultivo, constituída por representantes das Secretarias de Educação.

§ 1º. A Câmara Técnica da Educação será coordenada por um(a) Secretário(a) de Educação nominalmente indicada por Prefeito(a) de município consorciado ao CODIVAR, sendo eleito pelos membros da Câmara Técnica conforme previsto na Resolução nº 01.

§ 2º. Cada membro da Câmara Técnica não poderá ser substituído por representante sendo intransferível a nomeação.

§ 3º. Comissão de ética a ser eleita para cada mandato do coordenador geral decidirá casos não previstos neste regimento, o qual veda o uso e participação da Câmara Técnica para promoção pessoal, política e proveito pessoal de cada membro.

Art. 2º. A Câmara Técnica da Educação terá como finalidade:

I – propor políticas educacionais e responder as consultas elaboradas pelo conselho de Prefeitos;

II – contribuir para a integração na área de Educação;

III – contribuir para a institucionalização de mecanismos para a adequada integração das ações de educação dos municípios consorciados;

IV – Encaminhar demandas coletivas ao Governo Estadual e Federal;

Art. 3º. Compete à Câmara Técnica da Educação:

Avenida Mohamed de Saide Hedjaze, 144, Bairro Floresta, Juquiá, SP., CEP:11800-00, TEL/FAX:(13)3844-1183



- I – elaborar o seu regimento interno;
- II – reunir-se em local e hora pré-determinados com objetivo de discutir e deliberar acerca das ações integradas referentes à Educação.
- III – definir as ações específicas a serem realizadas com vistas à consecução dos objetivos e das finalidades da Câmara, dispostas neste regimento;
- IV – criar grupos de trabalho internos, quando necessário, visando distribuir as tarefas deliberadas em reunião;
- V – manter o Conselho de Prefeitos informado a respeito do cumprimento das ações da Câmara Técnica mediante envio de relatórios e presença nas Assembléias Ordinárias para apresentação de relatório de atividades;
- VI – convidar, sempre que necessário, pessoas que possam contribuir para a discussão das questões a serem tratadas pela Câmara.

CAPÍTULO II – DA ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO

Art. 4º. São atribuições do coordenador geral da Câmara Técnica da Educação

- I – organizar as reuniões e outros eventos da Câmara;
- II – convocar os membros da Câmara, segundo as previsões deste Regimento;
- III – elaborar a pauta e a ata das reuniões;
- IV – elaborar e definir, em conjunto com os membros, o calendário de reuniões da Câmara;
- V – apresentar as diferentes propostas levadas à Câmara;
- VI – coordenar os trabalhos nas sessões da Câmara;
- VII – indicar um substituto quando dos seus impedimentos;
- VIII – comunicar a ausência injustificada de membro da Câmara, por duas reuniões consecutivas, ao Secretário respectivo; e
- IX – deliberar sobre casos omissos, observados os limites dispostos neste regimento e na legislação.

Art. 5º São atribuições dos membros representantes da Câmara Técnica da Educação:

- I – participar das reuniões;

Avenida Mohamed de Saide Hedjaze, 144, Bairro Floresta, Juquiá, SP., CEP:11800-00, TEL/FAX:(13)3844-1183



II – contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos da Câmara;

III – manter sua Secretaria informada a respeito do andamento dos trabalhos da Câmara;

IV – responder as informações solicitadas pelo coordenador de polo, coordenador geral e/ou superintendente do CODIVAR.

CAPÍTULO III – DO FUNCIONAMENTO DA CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO

Art. 6º As reuniões da Câmara Técnica da Educação observarão as seguintes normas:

I – frequência mínima de uma reunião trimestral, podendo ser considerado reunião geral, ou reunião de polo;

II – quorum de 50% mais um;

III – convocação com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas com comunicação da pauta;

IV – frequência mínima da reunião de coordenadores de uma reunião mensal

Art. 7º A aprovação de propostas e seus encaminhamentos, dentro da Câmara, devem contar com a concordância da maioria dos seus membros presentes.

Art. 8º Devem constar obrigatoriamente nas atas de reuniões:

I – dia, hora e local da reunião;

II – referência aos membros presentes no momento da abertura dos trabalhos;

III – referência à aprovação da Ata da reunião anterior;

IV – exposição da pauta proposta para a reunião;

V – exposição dos temas discutidos, dos encaminhamentos e das propostas formuladas na reunião; e

VI – a assinatura dos membros da Câmara presentes.

CAPÍTULO IV DO SUPERINTENDENTE

Art. 9º. Compete ao Superintendente do CODIVAR:

Avenida Mohamed de Saide Hedjaze, 144, Bairro Floresta, Juquiá, SP., CEP:11800-00, TEL/FAX:(13)3844-1183



I - receber a documentação dirigida à Câmara Técnica, distribuindo-a e controlando sua tramitação;

II - assegurar o apoio logístico necessário ao pleno funcionamento da Câmara Técnica;

III - encaminhar aos respectivos destinatários, os expedientes e documentos enviados pelo Coordenador Geral da Câmara Técnica;

IV – manter a guarda e gestão dos arquivos, registros e documentos de interesse da Câmara Técnica.

V - estabelecer, em conjunto com o Coordenador Geral da Câmara Técnica, o calendário das reuniões ordinárias, bem como a pauta de todas as reuniões;

VI – encaminhar aos membros da Câmara Técnica a convocação e respectiva pauta das reuniões;

VII – decidir em conjunto com o Coordenador Geral da Câmara Técnica a participação de convidados para as reuniões;

VIII – encaminhar à Câmara Técnica as demandas estabelecidas pelo Conselho de Prefeitos ou Presidência para a realização de estudos, registrando e acompanhando a sua tramitação.

CAPÍTULO V DOS COORDENADORES

Art. 10 Compete ao Coordenador Geral da Câmara Técnica:

I – em conjunto do presidente ou do superintendente, ou sob sua autorização abrir, encerrar e coordenar as reuniões da Câmara, observadas as disposições deste Regimento;

II – solicitar e conceder vistas dos assuntos constantes da pauta;

III – assinar as súmulas das reuniões e o encaminhamento dos expedientes e pareceres;

IV – designar relator para expedientes e processos;

V – autorizar a manifestação de convidado a respeito de determinado assunto;

VI – convocar, de comum acordo com o Superintendente, reunião extraordinária;

V – delimitar ação da Câmara Técnica da Educação.

Parágrafo Único. Não estando presente, o Coordenador será substituído pelo Superintendente ou coordenador de Polo.

Avenida Mohamed de Saide Hedjaze, 144, Bairro Floresta, Juquiá, SP., CEP:11800-00, TEL/FAX:(13)3844-11834



CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA

CAPÍTULO VI DOS MEMBROS INTEGRANTES DA CÂMARA E GRUPOS DE TRABALHO

Art. 11 Compete aos membros da Câmara Técnica da Educação:

- I – participar das reuniões e deliberar sobre os assuntos tratados;
- II – propor e requerer esclarecimentos que lhes forem úteis à melhor apreciação das matérias tratadas;
- III – eleger, o Coordenador Geral e Coordenadores de polo e Coordenadores adjuntos de polo, dentre os membros da Câmara;
- IV – compor Grupos de Trabalhos técnicos da Câmara que serão denominados de (GT), ou grupo de trabalho de ações inter-câmaras (GTI);
- V – relatar processos e elaborar pareceres ou nota Técnica, quando designado por qualquer Coordenador;
- VI – propor ações à Câmara Técnica da Educação, mediante ofício dirigido ao Presidente do CODIVAR,
- V – solicitar vistas aos expedientes e processos constantes da pauta.

CAPÍTULO VII DA ORDEM DOS TRABALHOS, DAS VOTAÇÕES E CONCLUSÕES

Art. 12. A ordem dos trabalhos nas reuniões da Câmara Técnica será:

- I – abertura da reunião;
- II - leitura e aprovação da ata da reunião anterior;
- III – apreciação dos assuntos constantes da pauta e sua distribuição para relatoria;
- IV - apresentação, discussão e conclusão de pareceres de processos, expedientes constantes da pauta e demais assuntos descritos em pauta.

Art. 13. As conclusões dos estudos técnicos, e das ações da Câmara Técnica serão tomadas pela votação de seus membros, e enviadas ao Conselho de prefeitos mediante ofício dirigido ao presidente do CODIVAR.

Art. 14. O voto vencido será consignado na ata e o membro da Câmara Técnica que o tiver proferido poderá justificá-lo resumidamente para tomada à termo, ou juntar,



antes da aprovação da ata da respectiva reunião, as suas razões, passando a fazer parte dela como se transcritas estivessem, mesmo estando em documento anexo.

CAPITULO VIII COMISSÃO DE ETICA E AFASTAMENTO DOS MEMBROS

Art. 15. Os membros da Câmara Técnica que utilizarem de sua condição de membro com má fé ou para fins diversos dos previstos nas normas que regem o assunto, observados a ampla defesa e o contraditório, terão a perda de seu mandato, sem prejuízo de outras penalidades previstas na forma da lei.

Art. 16. Deverá ser observado pelo membro da Câmara Técnica da Educação a sua desincompatibilização, prevista em Lei Eleitoral, na hipótese de concorrer a cargo eletivo.

Art. 17. Os serviços prestados à Câmara Técnica serão considerados, para todos os efeitos, como de interesse público e relevante valor social.

Art. 18. As despesas dos membros participantes da Câmara Técnica serão suportadas pelos órgãos, entidades ou instituições a que representam.

Art. 19. Este regimento entra em vigor a partir da data de sua aprovação pela Câmara Técnica da Educação denominada CODIVAR EDUCAÇÃO.

Registro, 02 de Junho de 2014.

Wilber Rossini
Superintendente CODIVAR

Reginalice Nakao Ferreira Silva
Secretária Municipal Educação de Juquiá

João Silva da Cunha
Supervisor de Educação de Juquiá

Heloína Martins Chaves
Supervisora de Educação de Apiaí

Vânia Meire Valentim Lima

Avenida Mohamed de Saide Hedjaze, 144, Bairro Floresta, Juquiá, SP., CEP:11800-00, TEL/FAX:(13)3844-11836



CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO
INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA

Secretária de Educação de Barra do Chapéu

Romualdo José de Carvalho
Diretor de Educação de Cananéia

Onésia Mancio
Diretora de Educação de Iguape

Edivalda Ursulino da Silva
Secretária de Educação de Iporanga

Roberta França Fortes
Secretária de Educação de Ilha Comprida

Eliana Helena Ebina Bereta de Assunção
Secretária Municipal de Educação de Itapirapuã Paulista

Regina Tamashiro
Supervisora de Ensino de Pedro de Toledo

Ana Carvalho de Oliveira Martins
Secretária Municipal de Educação de Ribeira

Edna Érico Tanaka Kabata
Secretária Municipal de Educação de Sete Barras

ANEXO 04 – Resolução nº 10/2014, que dispõe sobre a criação da Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira –CODIVAR EDUCAÇÃO



RESOLUÇÃO Nº 010/2014.

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA CÂMARA TÉCNICA DA
EDUCAÇÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO
INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA - **CODIVAR**

O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DO VALE DO RIBEIRA, doravante denominado **CODIVAR**, por meio de sua Assembléia Geral,

RESOLVE:

Art.1º - Fica criada a CÂMARA SETORIAL PERMANENTE DE EDUCAÇÃO do CODIVAR cuja designação própria é CODIVAR EDUCAÇÃO.

Art. 2º - O CODIVAR EDUCAÇÃO poderá ser composto por:

I – Secretário de Educação, ou cargo equivalente, de cada Município consorciado;

II – servidor efetivo, detentor da estabilidade, sendo integrante do quadro da educação.

§1º - Os membros do CODIVAR EDUCAÇÃO mencionados no inciso II do *caput* serão indicados pelo Prefeito Municipal, 2 indicações por município, mediante ofício do CODIVAR solicitando a indicação, para composição da Câmara Setorial pelo período de dois anos, coincidente com o primeiro ou o segundo biênio de mandato do chefe do Poder Executivo.

a) Na hipótese de o chefe do poder executivo municipal não indicar membros para composição da Câmara Setorial, nenhum representante daquele município poderá concorrer à eleições, mas poderá participar de todos os trabalhos.



b) Excepcionalmente o mandato dos membros indicados em 2013 terão início em 01 de dezembro de 2013 e findar-se-ão em 31 de dezembro de 2016.

§2º - O membro do CODIVAR EDUCAÇÃO mencionado no §1º não poderá ser substituído pelo Prefeito, sendo reconduzido por dois anos em igual período, uma única vez, na hipótese de, AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE MEMBRO após solicitação de indicação de nome para composição da Câmara, quando não houve alteração da pessoa ocupante do cargo de chefe do poder executivo municipal.

a) Admite-se somente a substituição do membro do CODIVAR EDUCAÇÃO nas hipóteses de cessação da função pública que originou a indicação.

Art. 3º - O Coordenador e o Vice Coordenador da CODIVAR EDUCAÇÃO serão escolhidos pela própria Câmara Setorial para mandato de dois anos podendo ser reconduzido por mais 2 anos e não serão remunerados pelo CODIVAR, sendo que os custos decorrentes das viagens dos membros para realização de reuniões e todos os trabalhos ficarão a cargo de cada município.

§1º - O Coordenador será eleito com o Vice Coordenador que forma a sua chapa.

§2º - O Coordenador para ser eleito necessitará do voto da maioria dos membros presentes à reunião da CODIVAR, mesmo sendo necessário a realização de segundo turno de votação, com os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

§3º - A eleição far-se-á mediante voto secreto.

§4º - O Estatuto e Protocolo de Intenções do CODIVAR, bem como o Regimento Interno da CODIVAR EDUCAÇÃO disporão sobre outros aspectos da eleição do



Coordenador e do Vice Coordenador, municípios que compõe os três pólos que serão divididos os municípios, bem como sobre suas atribuições.

Art.4º - O CODIVAR EDUCAÇÃO terá por atribuições:

- I – Discutir ações de melhoria na educação dos municípios consorciados.
- II – Fundamentar as decisões a nível regional das ações adotadas pelo grupo.
- III – Elaborar o seu regimento interno.
- IV – Propor programas e ações do CODIVAR, desde que fundamentadas e com a respectiva indicação da origem dos recursos e eventual impacto financeiro.
- V – encaminhar ofícios em conjunto do Presidente do CODIVAR e do Superintendente do CODIVAR.

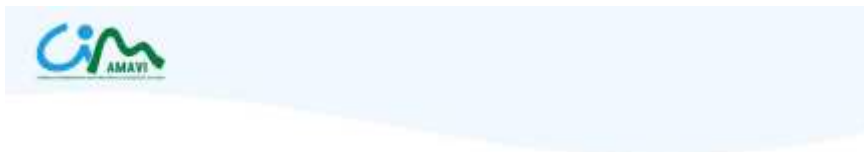
Art.5º - Esta Resolução entra em vigor após 5 dias da data de sua aprovação em Assembléia Geral.

Juquiá, 27 de Janeiro de 2014.

JOSE CANDIDO MACEDO FILHO
PRESIDENTE CODIVAR

WILBER ROSSINI
SUPERINTENDENTE

ANEXO 05 – Estatuto Social do Consórcio Intermunicipal dos Municípios da AMAVI – CIM- AMAVI



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA AMAVI - CIM-AMAVI

ESTATUTO

Os Municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da Amavi - CIM-AMAVI, reunidos em Assembleia Geral, formalizam o presente Estatuto para a consecução dos objetivos delineados no Contrato de Consórcio Público, com observância da Lei 11.107/2005 e legislação pertinente.

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

CAPÍTULO I

DO CONSORCIAMENTO

CLÁUSULA PRIMEIRA – São subscritores do Protocolo de Intenções os Municípios de AGROLÂNDIA, AGRONÔMICA, ATALANTA, AURORA, BRAÇO DO TROMBUDO, CHAPADÃO DO LAGEADO, DONA EMMA, IBIRAMA, IMBUÍ, ITUPORANGA, JOSÉ BOITEUX, LAURENTINO, LONTRAS, MIRIM DOCE, PETROLÂNDIA, POUSO REDONDO, PRESIDENTE GETÚLIO, PRESIDENTE NEREU, RIO DO CAMPO, RIO DO OESTE, RIO DO SUL, SALETE, SANTA TEREZINHA, TAIÓ, TROMBUDO CENTRAL, VIDAL RAMOS, VITOR MEIRELES e WITMARSUM.

CAPÍTULO II

DA RATIFICAÇÃO

CLÁUSULA SEGUNDA - Somente será considerado consorciado o Município subscritor do Protocolo de Intenções que o ratificar por meio de lei.

§ 1º O Município que integrar o CIM-AMAVI providenciará a inclusão de dotação orçamentária para destinação de recursos financeiros e a celebração do Contrato de Rateio e Contrato de Programa, conforme for o caso.

§ 2º Será automaticamente admitido no CIM-AMAVI o Município que efetuar a ratificação em até 2 (dois) anos contados a partir da subscrição do Protocolo de Intenções.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos dependerá de homologação da Assembleia Geral.

§ 4º Na hipótese da lei de ratificação prever reservas para afastar ou condicionar a vigência de cláusulas, parágrafos, incisos ou alíneas do Protocolo de Intenções, o consorciamento do Município dependerá de que as reservas sejam aceitas pela Assembleia Geral.

§ 5º O ente da Federação não designado na Cláusula Primeira somente poderá integrar o CIM-AMAVI mediante alteração do Contrato de Consórcio Público, aprovada pela Assembleia Geral do Consórcio e ratificada, mediante lei, pelo ente ingressante e por todos os Municípios já consorciados.

TÍTULO II

DA CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO, CONSTITUIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

CLÁUSULA TERCEIRA - O consórcio público denomina-se CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA AMAVI - CIM-AMAVI, constituído sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interferederativa.

Parágrafo único. Aprovadas e em vigência as leis ratificadoras reportadas pela Cláusula Segunda, o Consórcio adquire personalidade jurídica conforme previsão do Protocolo de Intenções convertido em Contrato de Consórcio Público, Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e seu Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

CAPÍTULO II

DA SEDE, DURAÇÃO E ÁREA DE ATUAÇÃO

CLÁUSULA QUARTA - O CIM-AMAVI tem sede na Rua XV de Novembro, nº 737, Bairro Laranjeiras, no edifício sede da ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ - AMAVI, na cidade de Rio do Sul, Estado de Santa Catarina, que poderá ser alterada por decisão devidamente fundamentada da Assembleia Geral.

§ 1º O CIM-AMAVI vigorará por prazo indeterminado.

§ 2º A área de atuação do CIM-AMAVI será formada pelo território dos municípios consorciados, constituindo-se numa unidade territorial sem limites intermunicipais para as finalidades a que se propõe.

CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS

CLÁUSULA QUINTA - São objetivos do CIM-AMAVI:

I - proporcionar assessoramento na elaboração e execução de planos, programas e projetos relacionados com os setores administrativos, sociais, institucionais e de infraestrutura, notadamente: seleção e gestão de pessoal, educação, esportes, cultura, saúde, trabalho e ação social, habitação, saneamento básico, agricultura, meio ambiente, indústria, comércio, turismo, abastecimento, transporte, comunicação e segurança;

II - realizar licitação compartilhada cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos Municípios consorciados;

III - realizar ações compartilhadas ou cooperadas de defesa civil seja de capacitação de técnicos, elaboração de planos de ação de prevenção e ou de resposta a desastres;



IV - realizar ações compartilhadas de exploração de minerais para fins de execução e recuperação de obras e serviços públicos;

V - elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública;

VI - execução de ações de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, atendidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

VII - proporcionar infraestrutura e desenvolvimento da região, buscando a realização de serviços regionalizados nas mais diversas áreas de atuação;

VIII - auxiliar e orientar na formação de cursos e treinamentos aos servidores municipais;

IX - realizar ações compartilhadas que visem garantir assistência à saúde dos servidores públicos dos entes consorciados;

X - integração em níveis executivos das diversas ações relacionadas com o meio ambiente e desenvolvimento de ações conjuntas de vigilância sanitária, epidemiológica e infraestrutura;

XI - promoção de estudos, projetos e serviços técnicos de engenharia, arquitetura, topografia e correlatos;

XII - o planejamento, a fiscalização e, nos termos de contrato de programa, a prestação de serviços de saneamento básico;

XIII - promover e executar ações e desenvolver mecanismos de coleta, transporte, gestão, tratamento, reciclagem, compostagem, seleção e disposição final de resíduos sólidos;

XIV - promoção de estudos e serviços de assessoria administrativa, jurídica e contábil;

XV - aquisição e administração de bens e serviços para compartilhamento;

XVI - criar mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação de serviços prestados pelos entes consorciados ou pelo Consórcio à população;

XVII - desenvolver ações e serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS;

XVIII - proporcionar definição de políticas regionalizadas de incentivos fiscais;

XIX - gestão associada de serviços públicos;

XX - prestação de serviços públicos em regime de gestão associada;

XXI - gerenciar, planejar, regular, fiscalizar e executar serviços de transporte escolar e coletivo, de construção, conservação e manutenção de vias públicas municipais e de obras públicas;

XXII - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, execução de obras, realização de concurso público, e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

XXIII - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

XXIV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

XXV - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

XXVI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

XXVII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

XXVIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

XXIX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

XXX - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XXXI - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XXXII - o exercício de competências pertencentes aos Municípios consorciados, nos termos de autorização ou delegação.

XXXIII - assegurar e prestar os serviços de inspeção e fiscalização sanitária animal e vegetal de acordo com os princípios e definições da sanidade agropecuária, nos municípios consorciados, dentro dos padrões e normas técnicas do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – Suasa, em conformidade com a Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, Lei nº 9.712, de 20 de novembro de 1998, Decreto Federal nº 5.741, de 30 de março de 2006 e outras normas e regulamentos que venham a ser expedidos pelas instâncias Central e Superior, Intermediárias e Locais, com vista a regulamentar a sanidade agropecuária, incluindo o controle de atividades de saúde, sanidade, inspeção e fiscalização, educação, vigilância de animais e vegetais, insumos e produtos de origem animal e vegetal, e também:

a) articular e estimular ações nos municípios consorciados a fim de viabilizar programas de segurança alimentar e de desenvolvimento local, envolvendo arranjos sócio-econômicos socialmente justos, econômica e ecologicamente sustentáveis e estruturando cadeias produtivas em processos associativos ou cooperativos e solidários;

b) constituir ou contratar equipes de assistência técnica, responsáveis por Programas de Apoio e Desenvolvimento da Agroindústria, integrando as iniciativas em Rede de maneira a construir conjuntamente estratégias de viabilização dos empreendimentos com ações de capacitação, assistência técnica, análise econômica e gestão das agroindústrias, assessoria na elaboração de perfis agroindustriais e



implantação/adequação de agroindústrias familiares frente à legislação sanitária, ambiental, fiscal, previdenciária e tributária, projetos de custeio e investimento e relação com mercado consumidor;

c) planejar e gerir atividades destinadas a instituir e ampliar as ações de segurança alimentar e nutricional e de promoção do desenvolvimento local dos municípios consorciados;

d) gerenciar os recursos técnicos e financeiros conforme pactuados em contrato de rateio, quando da elaboração de projetos e convênios com as Secretarias de Estado, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário e outros que firmarem parceria com o Consórcio;

e) integrar os Serviços de Inspeção dos Municípios entre si e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, visando garantir a sanidade agropecuária, desde o local da produção primária até a colocação do produto final no mercado, assegurando um sistema eficiente e eficaz;

f) gerenciar os recursos técnicos e financeiros conforme pactuados em contrato de rateio, prestando serviço de acordo com os parâmetros aceitos pela Secretaria de Estado da Agricultura e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA princípios, diretrizes e normas que regulam o Suasa;

g) criar instrumento de vigilância e defesa sanitária animal e vegetal, com a respectiva inspeção e classificação de produtos destas origens, bem como de seus subprodutos e resíduos de valor econômico, mantendo controle, avaliação e acompanhamento dos serviços prestados às empresas cadastradas e aos municípios consorciados;

h) fiscalizar os insumos e os serviços usados nas atividades agropecuárias;

i) realizar estudos sobre as condições sanitárias, animal e vegetal, da região, oferecendo alternativas de ações que melhorem tais condições;

j) adequar o controle oficial em toda a cadeia produtiva animal e vegetal;

k) incentivar e apoiar a estruturação dos serviços de sanidade animal e vegetal nos municípios consorciados, objetivando a uniformidade de atendimento de inspeção e de auxílio à diagnóstico para a correta aplicação das normas do Suasa;

l) constituir conjuntamente os requisitos para obtenção da equivalência dos Serviços de Inspeção dos Municípios para adesão aos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários (IN 19/2006), quais sejam: i) infraestrutura administrativa; ii) inocuidade dos produtos; iii) qualidade dos produtos;

iv) prevenção e combate à fraude econômica; e v) controle ambiental;

m) prestar assessoria e treinamento aos técnicos dos municípios consorciados, na implantação de programas e medidas destinadas à inspeção e controles oficiais do Suasa;

n) orientar e assessorar os produtores rurais, industriais e fornecedores de insumos, distribuidores, cooperativas e associações, industriais e agroindustriais, atacadistas e varejistas e quaisquer outros responsáveis ao longo da cadeia de produção para garantir a sanidade e a qualidade dos produtos de origem animal e vegetal, e a dos insumos agropecuários, bem como prestar serviços de assistência técnica e extensão rural;

o) viabilizar a existência de infraestrutura de serviços de inspeção de produtos de origem animal e vegetal na área territorial do consórcio;

p) implantar, contratar ou conveniar serviços de laboratório;

q) constituir ou contratar equipes para:

i) inspeção de produtos de origem animal e vegetal habilitados a emitir a certificação sanitária de origem, fitossanitária de origem, de identidade e de qualidade e outros procedimentos em acordo com a legislação pertinente, aos estabelecimentos assistidos pelo consórcio;

ii) inspeção e fiscalização ambiental, mediante assinatura de convênios com os órgãos ambientais municipais, estaduais e federais, para atuarem na emissão de controle e licenciamento ambiental local;

Parágrafo único. Os Municípios poderão se consorciar em relação a todas as finalidades objeto da instituição do Consórcio ou apenas em relação à parcela destas.

Parágrafo único. Os Municípios poderão se consorciar em relação a todas as finalidades objeto da instituição do Consórcio ou apenas em relação à parcela destas.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

CLÁUSULA SEXTA - Para o desenvolvimento de seus objetivos, o CIM-AMAVI poderá valer-se dos seguintes instrumentos:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo, inclusive com municípios que não tenham sido subscritores do Protocolo de Intenções;

II - promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;

III - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação nos casos em que a legislação permitir e respeitando este protocolo;

IV - estabelecer contrato de programa, termos de parceria e contratos de gestão para a prestação dos serviços públicos;

V - contratar operação de crédito observados os limites e condições estabelecidas na legislação pertinente.

§ 1º O CIM-AMAVI poderá emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele



administrado ou, mediante autorização específica, pelo ente consorciado.

§ 2º O CIM-AMAVI poderá outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista nos termos do Contrato de Consórcio Público, observada a legislação de normas gerais em vigor.

CAPÍTULO V DOS DIREITOS DOS ENTES CONSORCIADOS

CLÁUSULA SÉTIMA - Constituem direitos dos consorciados:

- I - participar ativamente das sessões da Assembleia Geral e discutir os assuntos submetidos à apreciação dos consorciados, através de proposições, debates e deliberações através do voto, desde que adimplente com suas obrigações operacionais e financeiras;
- II - exigir dos demais consorciados e do próprio CIM-AMAVI o pleno cumprimento das regras estipuladas no Contrato de Consórcio, Contratos de Programa, Contratos de Rateio e neste instrumento, desde que adimplente com suas obrigações operacionais e financeiras;
- III - operar compensação de pagamentos de vencimentos a servidor cedido ao CIM-AMAVI, quando for o caso, com as obrigações previstas no Contrato de Rateio;
- IV - votar e ser votado para os cargos da Presidência, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal;
- V - propor medidas que visem atender aos objetivos e interesses dos Municípios e ao aprimoramento do CIM-AMAVI.

CAPÍTULO VI DOS DEVERES DOS ENTES CONSORCIADOS

CLÁUSULA OITAVA - Constituem deveres dos entes consorciados:

- I - cumprir e fazer cumprir o Contrato de Consórcio, em especial, quanto ao pagamento das contribuições previstas no Contrato de Rateio;
- II - acatar as determinações da Assembleia Geral, cumprindo com as deliberações e obrigações para com o CIM-AMAVI, em especial ao que determina o Contrato de Programa e o Contrato de Rateio;
- III - cooperar para o desenvolvimento das atividades do CIM-AMAVI, bem como contribuir com a ordem e a harmonia entre os consorciados e colaboradores;
- IV - participar ativamente das reuniões e Assembleias Gerais do CIM-AMAVI, através de proposições, debates e deliberações através do voto, sempre que convocados;
- V - cumprir com suas obrigações operacionais e financeiras assumidas com o CIM-AMAVI, sob pena de suspensão e posterior exclusão na forma do Contrato de Consórcio;
- VI - ceder, se necessário, servidores para o CIM-AMAVI na forma do Contrato de Consórcio;
- VII - incluir, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do CIM-AMAVI, devam ser assumidas por meio de Contrato de Rateio e Contrato de Programa, conforme for o caso;
- VIII - compartilhar recursos e pessoal para a execução de serviços, programas, projetos, atividades e ações no âmbito do CIM-AMAVI, nos termos de Contrato de Programa.

TÍTULO III – DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA NONA - Para o cumprimento de seus objetivos, o CIM-AMAVI contará com a seguinte estrutura organizacional:

- I - Nível de Direção Superior:
 - a) Assembleia Geral;
 - b) Presidência;
 - c) Conselho de Administração;
 - d) Conselho Fiscal.
- II - Nível de Gerência e Assessoramento:
 - a) Diretoria Executiva;
 - b) Câmaras Temáticas;
- III - Nível de Execução Programática:
 - a) Departamentos Setoriais

CAPÍTULO II - DA ASSEMBLEIA GERAL

CLÁUSULA DÉCIMA - A Assembleia Geral é a instância deliberativa máxima do CIM-AMAVI, sendo constituída, exclusivamente, pelos Chefes dos Poderes Executivos dos entes consorciados, sendo que os respectivos suplentes serão, obrigatoriamente, seus substitutos legais, nos termos das respectivas Leis Orgânicas.

§ 1º Os vice-prefeitos poderão participar de todas as reuniões da Assembleia Geral como ouvintes.

§ 2º Ninguém poderá representar dois entes consorciados na mesma Assembleia Geral.

§ 3º Cada ente consorciado possuirá direito a um voto nas deliberações da Assembleia Geral, votando os suplentes apenas na ausência ou impedimento do respectivo titular.

I - o voto será público e nominal, admitindo-se o voto secreto nos casos de julgamento em que se suscite a aplicação de penalidades a ente consorciado e na aprovação de moção de censura;

II - o Presidente do Consórcio, salvo nas eleições, destituições e nas decisões que exijam *quorum* qualificado,



votará apenas para desempatar, não tendo direito a voto nas deliberações referentes à prestação de contas e outros atos de sua responsabilidade.

§ 4º A Assembleia Geral reunir-se-á, ordinariamente, três vezes por ano, para examinar e deliberar sobre matérias de sua competência e, extraordinariamente, quando convocada, sempre que possível coincidindo com as Assembleias da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI, na forma do Contrato de Consórcio Público e deste instrumento.

§ 5º As Assembleias serão convocadas por e-mail.

§ 6º Compete à Assembleia Geral:

I - eleger e destituir o Presidente, o Vice-Presidente, os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal;

II - aprovar o estatuto do Consórcio e suas alterações;

III - deliberar sobre a suspensão e exclusão de ente consorciado;

IV - deliberar sobre o ingresso no Consórcio de ente federativo que não tenha sido subscritor inicial do Protocolo de Intenções;

V - homologar o ingresso no Consórcio de ente federativo que tenha ratificado o Protocolo de Intenções após 2 (dois) anos de sua subscrição;

VI - aprovar:

a) Plano Plurianual de Investimentos, até o final da segunda quinzena de julho do exercício em que se iniciar o mandato dos representantes legais dos entes consorciados;

b) Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte, até o final da segunda quinzena de setembro do exercício em curso;

c) Orçamento Anual do exercício seguinte, até o final da segunda quinzena de outubro do exercício em curso, bem como respectivos créditos adicionais, inclusive previsão de aportes a serem cobertos por recursos advindos de Contrato de Rateio;

d) a fixação do valor e a forma de rateio entre os entes das despesas para o exercício seguinte, tomando por base a referida peça orçamentária, bem como a revisão e o reajuste de valores devidos ao Consórcio pelos consorciados;

e) a realização de operações de crédito, de conformidade com os limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal;

f) a fixação, a revisão e o reajuste de tarifas e outros preços públicos;

g) a aquisição, exceto de material de expediente, alienação e oneração de bens do Consórcio ou daqueles que, nos termos de Contrato de Programa, tenham-lhe sido outorgados os direitos de exploração;

h) as contas referentes ao exercício anterior até a segunda quinzena de março do exercício subsequente.

VII - deliberar sobre mudança de sede;

VIII - deliberar sobre a extinção do CIM-AMAVI;

IX - deliberar sobre as decisões do Conselho Fiscal;

X - deliberar sobre a necessidade de contratação e ampliação do quadro de pessoal, e preenchimento das vagas existentes;

XI - nomear e exonerar os membros da Diretoria Executiva;

XII - aprovar o Plano de Carreira dos funcionários do Consórcio;

XIII - aprovar planos e regulamentos dos serviços públicos;

XIV - apreciar e sugerir medidas sobre:

a) a melhoria dos serviços prestados pelo Consórcio;

b) o aperfeiçoamento das relações do Consórcio com órgãos públicos, entidades e empresas privadas.

XV - deliberar, em caráter excepcional, sobre as matérias relevantes ou urgentes que lhe sejam declinadas pelo Conselho de Administração;

XVI - aprovar cessão de servidores e empregados públicos por ente federativo consorciado ou conveniado ao Consórcio;

XVII - deliberar e dispor em última instância sobre os casos omissos tidos por relevantes.

§ 7º As competências arroladas nesta cláusula não prejudicam outras reconhecidas neste instrumento.

§ 8º A Assembleia Geral extraordinária será presidida e convocada pelo Presidente do CIM-AMAVI ou seu substituto legal, através de comunicação inequívoca que garanta a ciência de todos os seus membros quanto ao dia, hora, local e pauta do dia, respeitado o prazo mínimo de 04 (quatro) dias úteis entre a convocação e a data da reunião.

§ 9º A Assembleia Geral extraordinária também poderá ser convocada por um quinto de seus membros, quando o Presidente do CIM-AMAVI ou seu substituto legal não atender no prazo de 10 (dez) dias a pedido fundamentado de ente consorciado para convocação extraordinária.

§ 10. A Assembleia Geral instalar-se-á em primeira convocação com a presença de 2/3 (dois terços) dos membros do CIM-AMAVI em dia com suas obrigações operacionais e financeiras e em segunda e última convocação, 30 (trinta) minutos após a primeira convocação, com a presença de qualquer número de consorciados adimplentes, deliberando por maioria simples de votos, ressalvadas as matérias que exigirem maioria qualificada ou absoluta nos termos deste instrumento e de disposições deste instrumento.



§ 11. O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos na última Assembleia ordinária do ano em curso, podendo ser apresentadas candidaturas nos primeiros trinta minutos. Somente será aceita a candidatura de Chefe de Poder Executivo de ente consorciado adimplente com suas obrigações operacionais e financeiras;

I - o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos mediante voto público e nominal ou por aclamação, para mandato de um ano, com início no primeiro dia útil do exercício financeiro subsequente, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, mediante reeleição;

II - será considerado eleito o candidato que obtiver ao menos 2/3 (dois terços) dos votos, não podendo ocorrer à eleição sem a presença de pelo menos 2/3 (dois terços) dos consorciados;

III - caso nenhum dos candidatos tenha alcançado 2/3 (dois terços) dos votos, realizar-se-á, após quinze minutos de intervalo, segundo turno de eleição, sendo considerado eleito o candidato que obtiver metade mais um dos votos, excetuados os votos brancos;

IV - não obtido o número de votos mínimo mesmo em segundo turno, será convocada nova Assembleia Geral, a se realizar em até 30 (trinta) dias, caso necessário prorrogando-se *pro tempore* o mandato do Presidente e do Vice-Presidente em exercício.

§ 12. O mandato do Presidente e/ou do Vice-Presidente cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente consorciado que representa na Assembleia Geral.

§ 13. Em Assembleia Geral especificamente convocada, poderá ser destituído o Presidente do Consórcio, bastando ser apresentada moção de censura com apoio de pelo menos 2/3 (dois terços) dos Consorciados:

I - apresentada moção de censura, as discussões serão interrompidas e será ela imediatamente apreciada, sobrestando-se os demais itens da pauta;

II - a votação da moção de censura será efetuada após facultada a palavra, por quinze minutos, ao seu primeiro subscritor e, caso presente, ao Presidente que se pretenda destituir. Admitir-se-á o voto secreto somente se a Assembleia Geral, por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta, assim decidir, caso contrário a votação será pública e nominal.

III - será considerada aprovada a moção de censura se obter voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros em Assembleia Geral, em dia com suas obrigações operacionais e financeiras, presente a maioria absoluta dos entes consorciados;

IV - caso aprovada a moção de censura em desfavor do Presidente do Consórcio, ele estará automaticamente destituído, procedendo-se, na mesma Assembleia, à eleição do Presidente para completar o período remanescente de mandato;

V - na hipótese de não se viabilizar a eleição de novo Presidente, o Vice-Presidente assumirá esta função até a próxima Assembleia Geral, a se realizar em até 30 (trinta) dias;

VI - rejeitada moção de censura, nenhuma outra poderá ser apreciada na mesma Assembleia e nos 60 (sessenta) dias seguintes, em relação ao mesmo fato.

§ 14. Os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal serão escolhidos dentre os Chefes dos Poderes Executivos dos entes consorciados.

§ 15. Na última Assembleia Geral ordinária do ano em curso, reunir-se-ão os entes consorciados para eleição dos Conselhos de Administração e Fiscal, não podendo ocorrer à eleição sem a presença de pelo menos 2/3 (dois terços) dos consorciados;

I - nos primeiros trinta minutos de reunião serão apresentadas as indicações dos três membros que integrarão os respectivos Conselhos;

II - a eleição realizar-se-á mediante voto público e nominal ou por aclamação, sendo que cada ente consorciado somente poderá votar em um candidato;

III - consideram-se eleitos para cada Conselho os três candidatos com maior número de votos. Em caso de empate, será considerado eleito o candidato de maior idade;

§ 16. Os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal serão eleitos para mandato de um ano, com início no primeiro dia útil do exercício financeiro subsequente, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, mediante reeleição.

§ 17. Os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal somente poderão ser afastados de seus cargos mediante moção de censura apresentada com apoio de pelo menos 2/3 (dois terços) dos Consorciados, aprovada por 2/3 (dois terços) de votos da Assembleia Geral, exigida a presença de 3/5 (três quintos) de entes consorciados, observado, no que couber, o disposto neste instrumento quanto à moção de censura em face do Presidente.

§ 18. A perda do mandato eletivo é causa de extinção automática da condição de membro da Assembleia Geral, quando houver substituição automática por quem lhe suceder no mandato do ente consorciado.

§ 19. Para as deliberações constantes dos incisos III, IV, VI, VII, VIII, XI do § 6º desta Cláusula, é necessário o voto da maioria de 2/3 (dois terços) dos membros do CIM-AMAVI, em dia com suas obrigações operacionais e financeiras, em Assembleia Geral extraordinária convocada especificamente para tais fins.

§ 20. O presente estatuto só será alterado mediante deliberação da maioria absoluta dos membros consorciados e publicação na imprensa oficial, na forma legal.

§ 21. A Assembleia Geral ordinária quadrimestral será presidida e convocada pelo Presidente do CIM-AMAVI ou seu substituto legal através de comunicação que garanta a ciência de todos os seus membros quanto ao dia,



hora, local e pauta do dia, respeitado o prazo mínimo de 07 (sete) dias entre a convocação e a data da reunião.

§ 22. O ente consorciado que não estiver em dia com suas obrigações operacionais e financeiras não poderá votar e nem ser votado.

§ 23. Nas atas da Assembleia Geral serão registradas:

- I - por meio de lista de presença, todos os entes federativos representados na Assembleia Geral;
- II - de forma resumida, quando possível, todas as intervenções orais e, como anexo, todos os documentos que tenham sido entregues ou apresentados na reunião da Assembleia Geral;
- III - a íntegra de cada uma das propostas votadas na Assembleia Geral e a indicação expressa e nominal de como cada representante nela votou, bem como a proclamação de resultados;
- IV - no caso de votação secreta, a expressa motivação do segredo e o resultado final da votação.

§ 24. Somente se reconhecerá sigilo de documentos e declarações efetuadas na Assembleia Geral mediante decisão na qual se indiquem expressamente os motivos do sigilo, cuja decisão será tomada por 2/3 (dois terços) dos votos dos presentes.

§ 25. A ata será rubricada em todas as suas folhas, inclusive de anexos, por aquele que a lavrou e por quem presidiu o término dos trabalhos da Assembleia Geral.

§ 26. Sob pena de ineficácia das decisões nela tomadas, a íntegra da ata da Assembleia Geral será, em até 10 (dez) dias após a aprovação, publicada no sítio que o Consórcio manter na rede mundial de computadores – internet.

§ 27. Mediante o pagamento das despesas de reprodução, cópia autenticada da ata e demais documentos, salvo os considerados de caráter sigiloso, serão fornecidos para qualquer do povo.

CAPÍTULO III - DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – A Presidência do CIM-AMAVI é composta pelos cargos de Presidente e Vice-Presidente eleitos dentre os Chefes do Poder Executivo pela Assembleia Geral.

§ 1º Compete ao Presidente do CIM-AMAVI, sem prejuízo de outras atribuições previstas neste instrumento:

I - promover todos os atos administrativos e operacionais necessários para o desenvolvimento das atividades do Consórcio;

II - autorizar o Consórcio a ingressar em juízo;

III - convocar e presidir as reuniões da Assembleia Geral e do Conselho de Administração;

IV - representar judicial e extrajudicialmente o CIM-AMAVI, cabendo ao Vice-Presidente, substituí-lo em seus impedimentos;

V - movimentar em conjunto com o Diretor Executivo as contas bancárias e recursos do CIM-AMAVI;

VI - dar posse aos membros do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva;

VII - ordenar as despesas do Consórcio e responsabilizar-se pela sua prestação de contas;

VIII - convocar reuniões com a Diretoria Executiva;

IX - homologar e adjudicar as licitações realizadas pelo Consórcio;

X - expedir resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Administração para dar força normativa às decisões estabelecidas nesses colegiados;

XI - expedir portarias para dar força normativa às decisões monocráticas de competência do Presidente do CIM-AMAVI;

XII - delegar atribuições e designar tarefas para os órgãos de gerência e de execução;

XIII - julgar, em primeira instância, recursos relativos à:

a) homologação de inscrição e de resultados de concursos públicos;

b) impugnação de edital de licitação, bem como os relativos à inabilitação, desclassificação e homologação e adjudicação de seu objeto;

c) aplicação de penalidades a funcionários do Consórcio.

XIV - zelar pelos interesses do Consórcio, exercendo todas as competências que não tenham sido outorgadas pelo Contrato de Consórcio Público ou por este instrumento a outro órgão do Consórcio.

§ 2º Em assuntos de interesse comum ou de maior repercussão para as atividades do Consórcio Público, o Presidente poderá representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo, inclusive com o objetivo de celebrar convênios com entidades governamentais ou privadas, nacionais ou estrangeiras, defender as causas municipalistas e/ou regionais, dentre outros assuntos aprovados em Assembleia Geral.

§ 3º Com exceção da competência prevista nos incisos II, III, IV, V, IX, X, XI, XIII, alíneas "a" e "b", todas as demais poderão ser delegadas ao Diretor Executivo.

§ 4º Por razões de urgência ou para permitir a celeridade na condução administrativa do Consórcio, o Diretor Executivo poderá praticar atos *ad referendum* do Presidente.

§ 5º Compete ao Vice-Presidente do CIM-AMAVI:

I - substituir e representar o Presidente em todas suas ausências e impedimentos;

II - assessorar o Presidente e exercer as funções que lhe forem delegadas;

III - assumir interinamente a Presidência do CIM-AMAVI, no caso de vacância, quando esta ocorrer na segunda metade do mandato, exercendo-a até seu término;

IV - convocar Assembleia Extraordinária em 15 (quinze) dias para eleição de novo Presidente do CIM-AMAVI, no caso da vacância ocorrer na primeira metade do mandato, quando o eleito presidirá o Consórcio até fim do



mandato original, podendo, se reeleito, ser conduzido ao mandato seguinte.

§ 6º Em caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente será realizada a eleição para o seu preenchimento, no prazo de até 150 (cento e cinquenta) dias.

Parágrafo único. Enquanto não realizada a eleição a Presidência e Vice-Presidência serão exercidas pelos Prefeitos mais idosos sucessivamente.

CAPÍTULO IV - DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - O Conselho de Administração é o órgão de administração do Consórcio, constituído pelo Presidente e Vice-Presidente do CIM-AMAVI, e por outros três Conselheiros eleitos pela Assembleia Geral e suas deliberações serão executadas pela Presidência e pela Diretoria Executiva.

§ 1º Os membros do Conselho de Administração serão eleitos dentre os Chefes dos Poderes Executivos.

§ 2º A perda do mandato eletivo é causa de extinção automática do mandato de membro do Conselho de Administração, hipótese em que assumirá a função aquele que assumir a Chefia do Poder Executivo, exceto o Presidente.

§ 3º Compete ao Conselho de Administração:

I - aprovar para posterior deliberação da Assembleia Geral:

a) Plano Plurianual de Investimentos, até o final da segunda quinzena de junho do exercício em que se iniciar o mandato dos representantes legais dos entes consorciados;

b) Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte, até o final da segunda quinzena de agosto do exercício em curso;

c) Orçamento Anual do exercício seguinte, até o final da segunda quinzena de setembro do exercício em curso, bem como respectivos créditos adicionais, inclusive previsão de aportes a serem cobertos por recursos advindos de Contrato de Rateio;

II - planejar todas as ações de natureza administrativa do CIM-AMAVI, fiscalizando a Diretoria Executiva na sua execução;

III - contratar serviços de auditoria interna e externa;

IV - elaborar e propor a Assembleia Geral alterações no quadro de pessoal do CIM-AMAVI;

V - aprovar o reajuste de vencimento dos funcionários;

VI - propor o Plano de Carreira dos funcionários do Consórcio;

VII - aprovar previamente a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nos termos previstos neste instrumento e no Contrato de Consórcio Público;

VIII - requisitar a cedência de servidores dos entes consorciados;

IX - propor à Assembleia Geral a alteração deste instrumento e do Contrato de Consórcio Público;

X - prestar contas ao órgão concededor dos auxílios e subvenções que o CIM-AMAVI venha a receber;

XI - definir e acompanhar a execução da política patrimonial e financeira e os programas de investimento do CIM-AMAVI;

XII - propor a nomeação e a exoneração dos membros da Diretoria Executiva;

XIII - autorizar o Diretor Executivo a contratar estagiários;

XIV - aprovar a celebração dos instrumentos de gestão previstos na Cláusula Sétima deste instrumento;

XV - deliberar sobre outras matérias de natureza administrativa do CIM-AMAVI não atribuídas à competência da Assembleia Geral e não elencadas neste artigo.

§ 4º Em caso de vacância dos cargos do Conselho de Administração, será realizada a eleição para o seu preenchimento, no prazo de até 150 (cento e cinquenta) dias.

Parágrafo único. Enquanto não realizada a eleição os cargos serão exercidos pelos Prefeitos mais idosos sucessivamente.

CAPÍTULO V - DO CONSELHO FISCAL

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - O Conselho Fiscal é o órgão fiscalizador do Consórcio, responsável por exercer, além do disposto neste instrumento, o controle da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial e financeira do CIM-AMAVI, manifestando-se na forma de parecer, com o auxílio, no que couber, do Tribunal de Contas.

§ 1º O Conselho Fiscal é composto por três membros, escolhidos pela Assembleia Geral dentre os Chefes dos Poderes Executivos.

§ 2º O previsto nesta cláusula não prejudica o controle externo a cargo do Poder Legislativo de cada ente consorciado, no que se refere aos recursos que cada um deles efetivamente entregou ou compromissou ao Consórcio.

§ 3º A perda do mandato eletivo é causa de extinção automática do mandato de membro do Conselho Fiscal, hipótese em que assumirá a função aquele que assumir a Chefia do Poder Executivo.

§ 4º O funcionamento do Conselho Fiscal será regulado em regimento interno do órgão.

§ 5º Sem prejuízo de outras atribuições previstas, incumbe ao Conselho Fiscal:

I - fiscalizar trimestralmente a contabilidade do CIM-AMAVI;

II - acompanhar e fiscalizar, sempre que considerar oportuno e conveniente, as operações econômicas ou financeiras da entidade e propor ao Conselho de Administração a contratação de auditorias ou, na omissão deste, diretamente à Assembleia Geral;



III - emitir parecer, sempre que requisitado, sobre contratos, convênios, credenciamentos, proposta orçamentária, balanços e relatórios de contas em geral a serem submetidos à Assembleia Geral pelo Conselho de Administração ou pelo Diretor Executivo;

IV - eleger entre seus pares o Presidente do Conselho Fiscal;

V - julgar, em segunda instância, recursos relativos à:

a) homologação de inscrição e de resultados de concursos públicos;

b) impugnação de edital de licitação, bem como os relativos à inabilitação, desclassificação e homologação e adjudicação de seu objeto;

c) aplicação de penalidades a funcionários do Consórcio.

§ 6º O Conselho Fiscal por seu Presidente e por decisão da maioria de seus membros, poderá convocar o Conselho de Administração e o Diretor Executivo para prestar informações e tomar as devidas providências quando forem verificadas irregularidades na escrituração contábil, nos atos de gestão financeira ou ainda inobservância de normas legais, estatutárias ou regimentais.

§ 7º As decisões do Conselho Fiscal serão submetidas à homologação da Assembleia Geral.

§ 8º Em caso de vacância dos cargos do Conselho Fiscal, será realizada a eleição para o seu preenchimento, no prazo de até 150 (cento e cinquenta) dias.

Parágrafo único. Enquanto não realizada a eleição os cargos serão exercidos pelos Prefeitos mais idosos sucessivamente.

CAPÍTULO VI - DA DIRETORIA EXECUTIVA

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - A Diretoria Executiva é o órgão executivo do CIM-AMAVI.

§ 1º A Diretoria Executiva é composta por Diretor Executivo e Assessoria Jurídica.

§ 2º Compete ao Diretor Executivo:

I - receber e expedir documentos e correspondências do Consórcio, mantendo em ordem toda a documentação administrativa e financeira do CIM-AMAVI, bem assim zelando e responsabilizando-se pelo seu controle, organização e arquivo;

II - realizar programação dos compromissos financeiros a pagar e a receber do CIM-AMAVI;

III - executar a gestão administrativa e financeira do CIM-AMAVI dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembleia Geral, observada a legislação em vigor, em especial as normas da administração pública;

IV - elaborar Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual;

V - elaborar a Prestação de Contas mensal, o Relatório de Atividades e os Balanços Anuais a serem submetidos ao Conselho Fiscal e à Assembleia Geral do CIM-AMAVI;

VI - elaborar a prestação de contas de projetos, convênios, contratos e congêneres dos auxílios e subvenções concedidos e/ou recebidos pelo Consórcio;

VII - controlar o fluxo de caixa;

VIII - elaborar e analisar projetos sob a ótica da viabilidade econômica, financeira e dos impactos, a fim de subsidiar processo decisório;

IX - acompanhar e avaliar projetos;

X - avaliar a execução e os resultados alcançados pelos programas e ações implementados;

XI - elaborar relatórios de acompanhamento dos projetos/convênios para os órgãos superiores;

XII - movimentar em conjunto com o Presidente do CIM-AMAVI ou com quem este delegar as contas bancárias e os recursos financeiros do Consórcio;

XIII - providenciar e solucionar todas as diligências solicitadas pelos órgãos colegiados do Consórcio, Presidência e Tribunal de Contas do Estado;

XIV - realizar as atividades de relações públicas do CIM-AMAVI, constituindo o elo de ligação do Consórcio com a sociedade civil e os meios de comunicação, segundo diretrizes e supervisão do Presidente;

XV - contratar, punir, dispensar ou exonerar empregados, bem como praticar todos os atos relativos a gestão dos recursos humanos, após autorização do Conselho de Administração;

XVI - contratar, após prévia aprovação do Conselho de Administração, pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nos termos previsto neste instrumento e no Contrato de Consórcio Público;

XVII - apresentar os assuntos relacionados à Estrutura Administrativa e Recursos Humanos a serem submetidos à aprovação do Conselho de Administração;

XVIII - promover todos os atos administrativos e operacionais necessários para o desenvolvimento das atividades do Consórcio;

XIX - instaurar sindicâncias e processos disciplinares nos termos deste instrumento;

XX - constituir comissão de licitações do Consórcio nos termos deste instrumento;

XXI - providenciar as convocações, agendas e locais para as reuniões da Assembleia Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal;

XXII - participar, sem direito a voto, das reuniões da Assembleia Geral e do Conselho de Administração, e coordenar a lavratura das atas em livros próprios, os quais deverão conter o registro cronológico de todas as reuniões realizadas, com indicação da data, local e hora, pauta, nome e cargo dos presentes, e todas as deliberações adotadas em cada reunião;



- XXIII - elaborar os processos de licitação para contratação de bens, materiais ou prestadores de serviços e a celebração de convênios de credenciamento com entidades;
- XXIV - propor melhorias nas rotinas administrativas do Consórcio ao Conselho de Administração, visando à contínua redução de custos, aumento da eficácia das ações consorciais no atingimento de suas metas e objetivos e ao emprego racional dos recursos disponíveis;
- XXV - requisitar à Presidência seu substituto em caso de impedimento ou ausência para responder pelo expediente e pelas atividades do CIM-AMAVI;
- XXVI - propor ao Conselho de Administração a requisição de servidores públicos para servir ao CIM-AMAVI;
- XXVII - expedir certidões, declarações, passar recibos, receber citações e intimações, bem como dar adequado tratamento a todos os demais documentos a serem expedidos ou recebidos relativos a matérias administrativas do CIM-AMAVI;
- XXVIII - responder pela execução das compras e de fornecimentos, dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembleia Geral;
- XXIX - autenticar o livro de atas das reuniões da Assembleia Geral e do Conselho de Administração;
- § 3º Para exercício da função de Diretor Executivo será exigida formação profissional de nível superior em Administração, Economia, Direito ou Ciências Contábeis, com experiência na área de Administração Pública de cinco anos no mínimo e/ou especialização na área.
- § 4º Compete à Assessoria Jurídica:
- I - exercer toda a atividade jurídica de assessoria e consultoria e o contencioso do Consórcio, inclusive representando-o judicial e extrajudicialmente em todas as causas movidas contra a instituição ou pela própria, e inclusive perante Tribunal de Contas;
 - II - elaborar parecer jurídico em geral;
 - III - aprovar edital de licitação.
- § 5º À Assessoria Jurídica, relativamente às obrigações e direitos de seus membros, aplicam-se as disposições da Lei Federal 8.906, de 04 de julho de 1994.
- § 6º Para cumprimento das atribuições de Assessor Jurídico será exigida formação profissional de nível superior com regular inscrição no órgão competente, experiência na área da Administração Pública de três anos no mínimo e/ou especialização na mesma.
- § 7º Para o desempenho das atribuições da Diretoria Executiva fica a Assembleia Geral autorizada a prover os cargos do Diretor Executivo e de Assessor Jurídico, com vencimento que não exceda o fixado para o nível inicial de carreira em cargo equivalente estabelecido pelo município sede do CIM-AMAVI.

CAPÍTULO VII - DAS CÂMARAS TEMÁTICAS

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - Por possuir o CIM-AMAVI múltiplas finalidades, ficam instituídas as seguintes Câmaras Temáticas para divisão das atribuições por área de atuação:

- I - Câmara de Assistência Social;
 - II - Câmara de Meio Ambiente e Saneamento Básico;
 - III - Câmara de Inspeção Sanitária, Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar.
- § 1º As câmaras temáticas serão compostas pelos empregos públicos previstos no Contrato de Consórcio Público, sendo competência destas todas as funções relativas às suas respectivas áreas de atuação para o cumprimento dos objetivos do Consórcio.
- § 2º Para o desempenho das atribuições das Câmaras Temáticas fica a Assembleia Geral autorizada a determinar o provimento dos empregos públicos elencados no Anexo I do Contrato de Consórcio Público.
- § 3º Fica constituído o Conselho Consultivo de Inspeção Sanitária, Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar vinculado à Câmara de Inspeção Sanitária, Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar.
- § 4º O Conselho Consultivo de Inspeção Sanitária, Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar será composto pelo representante das Secretarias Municipais da Agricultura e da Saúde dos Municípios consorciados.
- § 5º O Conselho reunir-se-á ordinariamente em prazo e forma de convocação definidos em Assembleia Geral, para examinar e deliberar sobre matérias de sua competência, e extraordinariamente quando necessário ou convocado pela Assembleia Geral, Presidente do Consórcio ou Diretoria Executiva.
- § 6º São atribuições do Conselho:
- I - aconselhar, sugerir, debater e definir assuntos ligados a execução dos serviços de inspeção e de fiscalização sanitária e sobre criação de regulamentos, normas, portarias e outros instrumentos congêneres;
 - II - emitir parecer, quando solicitado pela Assembleia Geral, Presidente do Consórcio ou Diretoria Executiva, acerca de convênios, contratos, credenciamentos, proposta orçamentária, balanços e outras atividades afins;
 - III - sugerir à Assembleia Geral, à Diretoria Executiva, aos Conselhos Fiscal e de Administração ações que visem ao atendimento aos objetivos do Consórcio, com maior economicidade e melhor qualidade na prestação de seus objetivos;
 - IV - criar Comissões Técnicas para análise e acompanhamento de temas específicos de competência do consórcio;
 - V - deliberar e aprovar o regimento interno do órgão e suas alterações;
 - VI - eleger entre seus pares o presidente e o secretário, bem como seus suplentes, na forma do seu regimento interno.



CAPÍTULO VIII - DOS DEPARTAMENTOS SETORIAIS

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - Os departamentos setoriais exercem as funções de execução e apoio administrativo aos demais órgãos que compõem a estrutura organizacional do CIM-AMAVI e consistem em:

- I - Departamento de Contabilidade;
- II - Departamento de Compras e Licitações;
- III - Departamento de Almoxarifado e Patrimônio;
- IV - Departamento de Serviços de Informática;
- V - Departamento de Recursos Humanos;
- VI - Departamento de Engenharia;

§ 1º Para o desempenho das atribuições dos Departamentos Setoriais fica a Assembleia Geral autorizada a determinar o provimento dos empregos públicos elencados no Anexo I do Contrato de Consórcio Público.

§ 2º Cada Departamento Setorial desempenhará as atribuições relativas à sua área de atuação para o integral desenvolvimento das atividades do Consórcio, respeitada a legislação e normas aplicáveis.

CAPÍTULO IX - DO REGIME JURÍDICO FUNCIONAL

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - O CIM-AMAVI terá como regime jurídico funcional o celetista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT e submeter-se-á ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º Os empregos públicos do CIM-AMAVI serão providos mediante contratação celebrada após concurso público de provas ou de provas e títulos, e os cargos de confiança mediante livre nomeação e exoneração.

§ 2º Os procedimentos relacionados ao concurso público serão regulamentados por ato do Conselho de Administração, submetido à aprovação da Assembleia Geral.

§ 3º O exercício das funções de competência da Diretoria Executiva se dará na forma da Cláusula Trigésima Primeira deste instrumento, ficando a cargo do Conselho de Administração a nomeação para o Cargo de Confiança de Coordenador de Abrigo Institucional.

§ 4º Aos empregados públicos e aos ocupantes de cargos de confiança aplicam-se as vedações e exceções previstas na Constituição Federal relativas ao acúmulo de empregos e cargos públicos.

§ 5º Os empregados públicos não podem ser cedidos, inclusive para consorciados.

§ 6º A dispensa de empregados públicos dependerá de motivação prévia e dar-se-á nos termos da legislação aplicável.

§ 7º O exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação e jornada de trabalho serão regulamentados por ato do Conselho de Administração do Consórcio, submetido à aprovação da Assembleia Geral.

§ 8º A participação no Conselho de Administração, Conselho Fiscal, bem como a participação dos representantes dos entes consorciados na Assembleia Geral não será remunerada, vedado o recebimento de qualquer espécie remuneratória ou mesmo de indenização, sendo considerado trabalho público relevante, inclusive na função de Presidente do Consórcio.

§ 9º Os empregados incumbidos da gestão do Consórcio não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo Consórcio, salvo pelos atos cometidos em desacordo com a lei, disposições do Contrato de Consórcio Público e deste instrumento.

§ 10. A execução das funções de competência dos Departamentos Setoriais instituídos neste instrumento, poderá ocorrer por meio de cessão de servidores ou empregados públicos pelos Municípios consorciados ou os com ele conveniados.

§ 11. A concessão de vantagens a ser concedidas aos empregados públicos, sejam indenizações ou auxílios pecuniários, poderá ser autorizadas pelo Conselho de Administração.

§ 12. O Conselho de Administração poderá autorizar o pagamento de gratificação de função aos empregados públicos.

§ 13. Para os servidores ou empregados públicos cedidos ao Consórcio pelos Municípios consorciados, ou os com eles conveniados, na forma e condições da legislação de cada um, bem como da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e seu Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e deste instrumento, será observado:

- I - os servidores ou empregados públicos recebidos em cessão manterão a percepção de remuneração do ente cedente, permanecendo no seu regime jurídico e previdenciário originário;
- II - o Conselho de Administração, levando em conta o valor da remuneração recebida no município de origem, poderá autorizar, para fins de adequação ao vencimento do emprego a ser ocupado no Consórcio, o pagamento de gratificação aos servidores cedidos pelos entes da Federação que o compõem; e gratificação para ressarcimento de despesas, limitada a média mensal de gastos com alimentação e estadia ou deslocamento, devidamente comprovadas através de documento idôneo;
- III - o pagamento de adicionais ou gratificações, não configura vínculo novo do servidor ou empregado público cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária;
- IV - o ente da Federação consorciado que assumiu o ônus da cessão do servidor poderá contabilizar os pagamentos de remuneração como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no Contrato de Rateio;
- V - fica instituída Função Gratificada de Coordenador de Câmara Temática que poderá ser exercida por servidor cedido originário de ente consorciado ou entidade conveniada, sem prejuízo da remuneração percebida do ente



cedente, no valor correspondente ao percentual de até 50% (cinquenta por cento) do vencimento correspondente ao cargo originário.

§ 14. Observado o orçamento anual do Consórcio, os vencimentos previstos para o quadro de pessoal serão revistos anualmente, sempre no mês de fevereiro, nos termos da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou na sua ausência, pela variação do Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM, apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

§ 15. Somente poderão ocorrer contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nas seguintes hipóteses:

- a) preenchimento de emprego público vago, até o seu provimento por meio de concurso público;
- b) assistência a situações de calamidade pública ou de debelação de situação declaradas emergenciais;
- c) combate a surtos endêmicos;
- d) substituição de pessoal por vacância nos casos de falecimento, aposentadoria, exoneração e demissão, ou nos casos de licença e/ou afastamento do exercício do cargo;
- e) para atender demandas de programas e convênios;
- f) realização de levantamentos cadastrais e sócio-econômicos, declarados urgentes e inadiáveis;
- g) implantação e execução de programas e ações do CIM-AMAVI em fase inicial ou em período experimental por até dois anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos mediante justificativa de necessidade e relevante interesse público.

§ 16. As contratações temporárias terão prazo de até um ano, podendo ser prorrogadas até atingir o prazo máximo total de dois anos, vinculando-se os contratados a regime jurídico-administrativo especial, garantidos os direitos assegurados no § 3º do artigo 39 da Constituição Federal.

§ 17. O recrutamento do pessoal a ser contratado nas hipóteses previstas acima, com exceção das alíneas “b” e “c”, dar-se-á mediante processo seletivo público simplificado, cujos critérios de seleção e requisitos da função serão estabelecidos em Edital.

§ 18. Na contratação por tempo determinado a remuneração corresponderá a vencimento que não exceda o fixado para o nível inicial de carreira em cargo equivalente estabelecido pelo município sede do CIM-AMAVI.

§ 19. O Diretor Executivo, após autorização do Conselho de Administração, poderá efetuar a contratação de estagiários nos termos da lei.

§ 20. Os casos omissos serão decididos pelo Conselho de Administração.

TÍTULO IV – DA GESTÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA **CAPÍTULO I – DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS**

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA - A execução das receitas e das despesas do Consórcio obedecerá às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

§ 1º Constituem recursos financeiros do Consórcio:

- I - as contribuições mensais dos municípios consorciados aprovadas pela Assembleia Geral, expressas em Contrato de Rateio, de acordo com a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005;
 - II - as tarifas provenientes dos serviços prestados e os preços públicos decorrentes do uso de bens do Consórcio;
 - III - os valores decorrentes da emissão de documentos de cobrança e exercício de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente consorciado;
 - IV - os valores destinados a custear as despesas de administração e planejamento;
 - V - a remuneração de outros serviços prestados pelo Consórcio aos consorciados;
 - VI - a remuneração advinda de contratos firmados e outros instrumentos congêneres;
 - VII - os auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou privadas;
 - VIII - os saldos do exercício;
 - IX - as doações e legados;
 - X - o produto de alienação de seus bens livres;
 - XI - o produto de operações de crédito;
 - XII - as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósito e de aplicação financeira;
 - XIII - os créditos e ações;
 - XIV - o produto da arrecadação do imposto de renda, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título;
 - XV - os recursos voluntários recebidos em razão de convênios, contrato de repasse, ajustes, termos de cooperação ou outros instrumentos congêneres;
 - XVI - outros rendimentos que lhe caibam por disposição legal ou contratual ou por decisão judicial.
- § 2º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao Consórcio:
- I - para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Contrato de Consórcio Público, devidamente especificados;
 - II - quando tenham contratado o Consórcio para a prestação de serviços na forma deste;
 - III - na forma do respectivo Contrato de Rateio.
- § 3º É vedada a aplicação de recursos entregues por meio de Contrato de Rateio, inclusive oriundos de



transferências, operação de crédito e outras operações, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas:

I – entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida;

II – não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

§ 4º Os contratos de rateio poderão incluir dotações que extrapolem o respectivo exercício financeiro, desde que tenham por objeto projetos integrantes de plano plurianual.

§ 5º Os entes consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do Consórcio.

§ 6º O Consórcio estará sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do Consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes consorciados vierem a celebrar com o Consórcio.

§ 7º As contratações de bens, obras e serviços realizados pelo Consórcio observarão as normas de licitações públicas, contratos públicos e demais leis que tratam da matéria.

§ 8º No que se refere à gestão associada, a contabilidade do Consórcio deverá permitir que se reconheça a gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares:

I - anualmente deverá ser apresentado demonstrativo que indique:

a) o investido e arrecadado em cada serviço, inclusive os valores de eventuais subsídios cruzados;

b) a situação patrimonial, especialmente quais bens que cada Município adquiriu isoladamente ou em condomínio para a prestação dos serviços de sua titularidade e a parcela de valor destes bens que foi amortizada pelas receitas emergentes da prestação de serviços.

§ 9º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 o Consórcio fornecerá as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente consorciado na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 10. Todas as demonstrações financeiras serão publicadas no sítio que o Consórcio mantiver na rede mundial de computadores – internet.

§ 11. Com o objetivo de receber transferência de recursos ou realizar atividades e serviços de interesse público, o Consórcio fica autorizado a celebrar convênios com entidades governamentais ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

§ 12. A contabilidade do Consórcio será realizada, sobretudo, de acordo com as normas de contabilidade pública, em especial a Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar Federal nº 101/2000.

CAPÍTULO II – DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - Sob pena de nulidade do contrato e responsabilidade de quem lhe deu causa, todas as contratações diretas fundamentadas no disposto nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, observarão o disposto na legislação federal respectiva e serão instauradas por decisão do Diretor Executivo e/ou do Presidente.

§ 1º Todas as licitações terão publicidade nos casos e formas previstos na legislação federal de regência.

§ 2º Sob pena de nulidade do contrato e de responsabilidade de quem deu causa à contratação, as licitações observarão estritamente os procedimentos estabelecidos na legislação de normas gerais em vigor, sendo instauradas pelo Diretor Executivo e/ou pelo Presidente, podendo haver delegação, ainda, ao Presidente da Comissão de Licitação, sendo que o Conselho Fiscal poderá, em qualquer fase do procedimento, solicitar esclarecimentos e, por maioria de dois terços de seus membros, poderá determinar que o procedimento licitatório tenha o seu trâmite suspenso, até que os esclarecimentos sejam considerados satisfatórios.

§ 3º Todos os contratos serão publicados conforme dispuser a legislação federal respectiva.

§ 4º Qualquer cidadão, independentemente de demonstração de interesse, tem o direito de ter acesso aos documentos sobre a execução e pagamento de contratos celebrados pelo Consórcio.

§ 5º O Conselho Fiscal poderá, em qualquer fase do procedimento, solicitar esclarecimentos e, por maioria de dois terços de seus membros, poderá determinar que a execução do contrato seja suspensa, até que os esclarecimentos sejam considerados satisfatórios.

CAPÍTULO III – DO PATRIMÔNIO

CLÁUSULA VIGÉSIMA – Constituem patrimônio do CIM-AMAVI:

I - os bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título;

II - os bens e direitos que lhe forem doados por entidades públicas, privadas e por particulares.

§ 1º A Alienação, aquisição e oneração dos bens que integram o patrimônio do Consórcio será submetida à apreciação da Assembleia Geral, que a aprovará pelo voto de 2/3 (dois terços) dos prefeitos dos municípios consorciados, presente a maioria absoluta, na Assembleia Geral convocada especialmente para este fim;

§ 2º A alienação de bens móveis inservíveis dependerá apenas de aprovação do Conselho de Administração.

TÍTULO V

DA AUTORIZAÇÃO PARA GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS



CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA - Fica autorizada a gestão associada com o CIM-AMAVI dos serviços públicos que constituem os objetivos previstos na Cláusula Quinta, bem como a delegação deles ao Consórcio.

§ 1º A prestação dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, inspeção e fiscalização sanitária, dentre outros previstos na Cláusula Quinta, serão delegados ao CIM-AMAVI mediante formalização de contrato de programa, nos termos das normas de contratação de consórcios públicos e do presente instrumento;

§ 2º A gestão associada poderá ainda compreender, no que couber, o exercício das atividades de planejamento, regulação e fiscalização, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, nos termos de contrato de programa;

§ 3º A gestão associada abrangerá somente os serviços prestados nos territórios dos entes consorciados que celebrarem contrato de programa, excluindo-se o território do município a que a lei de ratificação tenha apostado reserva para o excluir da gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Fica o Consórcio autorizado a licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços públicos objeto de gestão associada.

§ 6º A instituição e cobrança de tarifas, preços públicos e taxas, bem como as metas de desempenho observarão, conforme a natureza do serviço e sem prejuízo daqueles definidos na correspondente lei de regência, os seguintes critérios:

- I - definição de investimentos necessários e as correspondentes taxas de depreciação anual;
- II - remuneração do custo de oportunidade, operacional, ambiental e administrativo;
- III - tributos incidentes e encargos financeiros;
- IV - fundo de melhoramento, ampliação e modernização para melhoria do processo;
- V - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- VI - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- VII - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- VIII - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos naturais;
- IX - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- X - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- XI - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- XII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 7º A revisão das tarifas, taxas e dos preços públicos compreenderá a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas ou taxas praticadas e poderá ser:

- I - periódica, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;
 - II - extraordinária, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.
 - III - os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.
- § 8º Os reajustes de tarifas e taxas de serviços públicos serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

TÍTULO VI - DO CONTRATO DE PROGRAMA

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA - Ao Consórcio é permitido celebrar Contrato de Programa para prestar serviços públicos por meios próprios ou por meio de terceiros, sob sua gestão administrativa ou contratual:

I - o disposto nesta cláusula permite que, nos contratos de programa celebrados pelo Consórcio, se estabeleça a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

II - o Consórcio também poderá celebrar Contrato de Programa com Autarquias, Fundações e demais órgãos da administração direta ou indireta dos entes consorciados;

§ 1º São cláusulas necessárias do Contrato de Programa celebrado pelo Consórcio Público, observando-se necessariamente a legislação correspondente, as que estabeleçam:

- I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;
- II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;
- III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;
- IV - o cálculo de tarifas, taxas e de outros preços públicos na conformidade da regulação dos serviços a serem prestados;
- V - procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares;
- VI - possibilidade de emissão de documento de cobrança e de exercício da atividade de arrecadação de tarifas e preços públicos;
- VII - os direitos, garantias e obrigações do titular e do Consórcio, inclusive os relacionados às previsíveis



necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VIII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

IX - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e das práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;

X - as penalidades e sua forma de aplicação;

XI - os casos de extinção;

XII - os bens reversíveis;

XIII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao Consórcio relativas aos investimentos que não foram amortizados por receitas emergentes da prestação dos serviços;

XIV - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do Consórcio ao titular dos serviços;

XV - a periodicidade em que o Consórcio deverá publicar demonstrações financeiras sobre a execução do contrato;

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 2º No caso de a prestação de serviços ser operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, também são necessárias as cláusulas que estabeleçam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º Os bens vinculados aos serviços públicos serão de propriedade do Município contratante, sendo onerados por direitos de exploração que serão exercidos pelo Consórcio pelo período em que vigorar o Contrato de Programa.

§ 4º Nas operações de crédito contratadas pelo Consórcio para investimentos nos serviços públicos deverá se indicar o quanto corresponde aos serviços de cada titular, para fins de contabilização e controle.

§ 5º Receitas futuras da prestação de serviços poderão ser entregues como pagamento ou como garantia de operação de crédito ou financeiras para a execução dos investimentos previstos no contrato.

§ 6º A extinção do Contrato de Programa dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas, especialmente das referentes à economicidade e viabilidade da prestação dos serviços pelo Consórcio, por razões de economia de escala ou de escopo.

§ 7º O Contrato de Programa continuará vigente nos casos de:

I - o titular se retirar do Consórcio ou da gestão associada;

II - extinção do Consórcio.

§ 8º Os contratos de programa serão celebrados mediante dispensa de licitação, incumbindo ao Município contratante obedecer fielmente às condições e procedimentos previstos na legislação de regência.

§ 9º No caso de desempenho de serviços públicos pelo Consórcio, o planejamento, a regulação e fiscalização não poderá ser exercida por ele mesmo.

TÍTULO VII – DA ALTERAÇÃO, RETIRADA, EXCLUSÃO E EXTINÇÃO

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA - A alteração do Contrato de Consórcio Público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA - A retirada do ente consorciado do CIM-AMAVI dependerá de ato formal de seu representante na Assembleia Geral, nos termos do Contrato de Consórcio Público e na forma previamente disciplinada por lei específica pelo ente retirante:

I - a retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o Consórcio e/ou os demais consorciados;

II - os bens destinados ao Consórcio pelo consorciado que se retira não serão revertidos ou retrocedidos, excetuadas as hipóteses de:

a) decisão de 2/3 (dois terços) dos entes federativos consorciados do Consórcio, manifestada em Assembleia Geral;

b) expressa previsão no instrumento de transferência ou de alienação;

c) reserva da lei de ratificação que tenha sido regularmente aprovada pelos demais subscritores do Protocolo de Intenções ou pela Assembleia Geral do Consórcio.

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º São hipóteses de exclusão de ente consorciado, observada, necessariamente, a legislação respectiva:

I - a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do Consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de Contrato de Rateio;



II - a falta de repasse parcial ou total, por prazo superior a 90 (noventa) dias, dos valores referentes ao Contrato de Rateio;

III - a subscrição de Protocolo de Intenções para constituição de outro Consórcio com finalidades iguais ou, a juízo da maioria da Assembleia Geral, assemelhadas ou incompatíveis;

IV - a existência de motivos graves, reconhecidos, em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim;

V - a exclusão somente ocorrerá após prévia suspensão por 60 (sessenta) dias, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar;

§ 3º Na aplicação da pena de exclusão deverá ser respeitado o direito à ampla defesa e ao contraditório:

I - a aplicação da pena de exclusão dar-se-á por meio de decisão da Assembleia Geral;

II - nos casos omissos, e subsidiariamente, será aplicado o procedimento previsto na legislação própria;

III - da decisão que decretar a exclusão caberá recurso de reconsideração dirigido à Assembleia Geral, o qual não terá efeito suspensivo, e será interposto no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão.

§ 4º Eventuais débitos pendentes de ente consorciado excluído e não pagos no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de exclusão serão objeto de ação de execução que terá por título extrajudicial o Contrato de Rateio ou outro que houver sido descumprido.

§ 5º A exclusão não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado excluído e o Consórcio e/ou os demais consorciados.

§ 6º Os bens destinados ao Consórcio pelo consorciado excluído não serão revertidos ou retrocedidos, excetuadas as hipóteses de:

I - decisão de 2/3 (dois terços) dos entes federativos consorciados do Consórcio, manifestada em Assembleia Geral;

II - expressa previsão no instrumento de transferência ou de alienação;

III - reserva da lei de ratificação que tenha sido regularmente aprovada pelos demais subscritores do Protocolo de Intenções ou pela Assembleia Geral do Consórcio.

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA - A extinção do Contrato de Consórcio Público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços; sendo que os demais bens e direitos mediante deliberação da Assembleia Geral, serão alienados, se possível, e seus produtos rateados em cota-partes iguais aos consorciados;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis para cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao Consórcio público retornará aos seus órgãos de origem.

§ 3º O CIM-AMAVI será extinto por decisão da Assembleia Geral, em reunião extraordinária especialmente convocada para esse fim e pelo voto de no mínimo 2/3 (dois terços) dos membros consorciados.

§ 4º No caso de extinção do Consórcio, os bens próprios e recursos do CIM-AMAVI reverterão ao patrimônio dos consorciados proporcionalmente aos investimentos feitos na entidade, apurados conforme Contrato de Rateio.

TÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA VIGÉSIMA SÉTIMA - Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores do Protocolo de Intenções, os novos entes da Federação serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

CLÁUSULA VIGÉSIMA OITAVA - Além do Consórcio, qualquer ente consorciado, quando adimplente com suas obrigações, é parte legítima para exigir o pleno cumprimento das cláusulas previstas no Contrato de Consórcio Público.

CLÁUSULA VIGÉSIMA NONA - O CIM-AMAVI obedecendo ao princípio da publicidade, publicará na imprensa oficial ou jornal de circulação regional as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitirá que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

§ 1º As alterações do Contrato de Consórcio Público deverão ser publicadas na imprensa oficial:

I - a publicação poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – *Internet* - em que se poderá obter seu texto integral.

§ 2º O CIM-AMAVI possuirá sítio na rede mundial de computadores – *Internet* - onde passará a dar publicidade a todos os atos mencionados nos parágrafos anteriores.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA - O Consórcio será regido pelas normas de Direito Público, sobretudo de índole constitucional, pelo disposto na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e seu regulamento, pelas disposições do Contrato de Consórcio Público, deste instrumento, bem como pelas leis ratificadoras, as quais se aplicam somente aos entes federativos que as emanaram.



§ 1º A interpretação do disposto neste instrumento deverá ser compatível com o exposto na lei de regência e com os seguintes princípios:

I - *respeito à autonomia dos Entes federativos consorciados*, pelo que o ingresso ou retirada do Consórcio depende apenas da vontade de cada ente federativo, sendo vedado que se lhe ofereça incentivos para o ingresso;

II - *solidariedade*, em razão da qual os entes consorciados se comprometem a não praticar qualquer ato, comissivo ou omissivo, que venha a prejudicar a boa implementação de qualquer dos objetivos do Consórcio;

III - *eletividade de todos os órgãos dirigentes do Consórcio*;

IV - *transparência*, pelo que não se poderá negar que o Poder Executivo ou Legislativo de ente federativo consorciado tenha o acesso a qualquer reunião ou documento do Consórcio;

V - *eficiência*, o que exigirá que todas as decisões do Consórcio tenham explícita e prévia fundamentação técnica que demonstrem sua viabilidade e economicidade.

VI - *respeito aos demais princípios da administração pública*, de modo que todos os atos executados pelo CIM-AMAVI sejam coerentes principalmente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

§ 2º O exercício fiscal coincidirá com o ano civil para efeitos de atendimento às normas de contabilização do Consórcio.

§ 3º Os casos omissos serão resolvidos pela Assembleia Geral, observando-se os princípios da legislação aplicável aos Consórcios públicos e à Administração Pública em geral.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMEIRA - O CIM-AMAVI utilizará, em regime de cooperação, mediante convênio sem ônus para o Consórcio, a estrutura administrativa da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí – AMAVI e respectivo corpo técnico, enquanto não dispuser das condições financeira, operacional e estrutural mínima para efetivação de seu funcionamento como forma de garantir a execução de seus objetivos.

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEGUNDA - Para dirimir eventuais controvérsias deste estatuto, fica eleito o foro da Comarca de Rio do Sul/SC, com renúncia de qualquer outro por mais privilegiado que seja.

Rio do Sul, 31 de outubro de 2014.

ANEXO 06 – Regimento Interno do Conselho de Dirigentes Municipais de Educação da AMAVI

CONSELHO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA AMAVI

REGIMENTO INTERNO

Aprovado na Assembléia da AMAVI no dia 04/09/98

Capítulo I

DA FINALIDADE

Artigo 1º - O Conselho dos Dirigentes Municipais de Educação da AMAVI - CODIME - Órgão vinculado a AMAVI, reger-se-á pelas disposições do presente Regimento.

Artigo 2º - O CODIME tem por objetivo orientar, promover e articular as ações de Educação na região de abrangência da AMAVI.

Capítulo II

DA CONSTITUIÇÃO

Artigo 3º - O CODIME é constituído pelos Secretários Municipais de Educação dos Municípios que compõem a AMAVI.

Artigo 4º - O CODIME será administrado por uma diretoria com um representante de cada área prevista no art. 5º desta lei e composto por:

- a) coordenador Geral
- b) Vice-Coordenador
- c) Secretário Geral
- d) Primeiro Secretário
- e) Segundo Secretário

§ 1º - A diretoria terá mandato de um ano podendo ser reeleita uma vez;

§ 2º - Ocorrendo vaga, a eleição para preenchimento dar-se-á na primeira reunião do CODIME, cujo eleito completará o mandato;

§ 3º - A eleição e posse da Diretoria do CODIME dar-se-á no mês de novembro, exceto no primeiro ano de mandato dos Prefeitos Municipais, quando a eleição será realizada no mês de março;

§ 4º - Nos meses de janeiro e fevereiro e até a posse dos eleitos, no primeiro ano de mandato dos Prefeitos Municipais, a Diretoria do CODIME será composta pelos Secretários dos Municípios que compunham a Diretoria no mês de dezembro do ano anterior;

§ 5º - O eleito para cargo na Diretoria é o Secretário nominalmente e não o município que este representa.

Artigo 5º - Os municípios pertencentes a AMAVI, ficam divididos em 5 áreas assim, constituídas:

- a) Área 1:

Rio do Sul, Lontras, Presidente Nereu, Aurora, Agrônômica, Laurentino e Rio do Oeste;

b) Área 2:

Ituporanga, Vidal Ramos, Imbuia, Petrolândia, Atalanta e Chapadão do Lageado;

c) Área 3:

Trombudo Central, Agrolândia, Braço do Trombudo e Pouso Redondo;

d) Área 4:

Taió, Mirim Doce, Rio do Campo, Salete e Santa Terezinha;

e) Área 5:

Ibirama, José Boiteux, Presidente Getúlio, Dona Emma, Witmarsum e Vitor Meireles.

DA COMPETÊNCIA

Seção I

DO CONSELHO

Artigo 6º - Compete ao CODIME:

I - Coordenar e promover as ações de Educação nos municípios do Alto Vale do Itajaí;

II - Estudar e propor às Administrações Municipais, medidas técnicas, administrativas e pedagógicas em colaboração com órgãos e entidades oficiais especializadas, que visem a economia e eficácia gerencial dos recursos materiais e humanos disponíveis no setor;

III - Orientar as Administrações Municipais na implantação e cumprimento do disposto pela LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL;

IV - discutir periodicamente o Plano de Carreira e Valorização do Magistério;

V - Gestionar para o cumprimento dos acordos e convênios;

VI - Fiscalizar a transferência dos recursos do FUNDEF;

VII - Buscar a integração e a cooperação para as ações de Educação no Alto Vale do Itajaí.

Seção II

DA DIRETORIA

Artigo 7º - Compete ao Coordenador Geral do CODIME:

I - Representar o CODIME em toda e qualquer circunstância;

II - Organizar a pauta dos trabalhos para cada reunião;

III - Distribuir, para estudo e relato dos membros do Conselho, os assuntos submetidos à deliberação deste órgão;

IV - Assinar as atas das reuniões, juntamente com os demais membros;

V - Receber todo expediente endereçado ao CODIME, registrá-lo e tomar as providências necessárias ao seu andamento;

VI - Executar todos os demais serviços inerentes ao seu cargo, ou atribuídos pela Assembléia da AMAVI;

VII - Cumprir as determinações deste Regimento.

Artigo 8º -Compete ao Secretário Geral:

I -Redigir as atas das reuniões;

II - Redigir e assinar com o Coordenador Geral todo o expediente do CODIME;

III - Executar os demais serviços da secretaria.

Artigo 9º -Os demais membros da Diretoria substituirão seus titulares em caso de impedimento e, nas vagas, temporariamente.

Parágrafo único - Colaborarão ainda em todas as ações que visem o atingimento dos objetivos maiores do Conselho.

Seção III **DOS MEMBROS DO CODIME**

Artigo 10º - Compete aos membros do CODIME:

I - Comparecer às reuniões do CODIME;

II - Eleger, entre os seus pares, seus representantes de áreas;

III - Requerer a convocação de reuniões justificando a necessidade, quando o Coordenador Geral ou seu substituto legal não o fizer;

IV - Estudar e relatar os assuntos que lhe forem distribuídos, emitindo parecer;

V - tomar parte nas discussões e votações, apresentar emendas ou substitutivos às conclusões de pareceres ou resoluções;

VI -Pedir vistas de pareceres ou resoluções e solicitar andamento de discussões e votações;

VII - Requerer urgência para discussão e votação de assuntos não incluídos na ordem do dia, bem como, preferência nas votações e discussões de determinados assuntos;

VIII - Assinar atas, resoluções e pareceres;

IX -Colaborar com o bom andamento dos trabalhos do CODIME;

X - Desempenhar os encargos que lhe forem atribuídos pelo Coordenador Geral;

XI - Credenciar substituto para as reuniões do Conselho, quando não puder comparecer;

XII - Cumprir as determinações deste Regimento.

Parágrafo Único - A partir da segunda falta do membro ou representante, o Prefeito será informado, por escrito, pelo Coordenador Geral.

Capítulo III **DAS COMISSÕES**

Artigo 11º - O Coordenador Geral do CODIME poderá constituir comissões para estudos e trabalhos especiais, relacionados à competência do CODIME, podendo delas participar, a juízo do plenário, pessoas estranhas à entidade.

ANEXO 07 - Redação provisória do Estatuto do Fórum dos Dirigentes Municipais de Educação da Microrregião do Litoral Norte da Baixada Ocidental Maranhense

FÓRUM DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE DA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE¹

ESTATUTO

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E FINALIDADE

ART.1º O FÓRUM PERMANENTE DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA MICRORREGIÃO DO LITORAL NORTE DA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE, DENOMINADO DE **UNDIME CONGUARÁS**, tendo como membros os seguintes Municípios: Apicum-Açu, Bacuri, Bequimão, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão, é uma entidade suprapartidária, com personalidade jurídica de direito privado, formado por Dirigentes Municipais de Educação da referida Microrregião, Técnicos Municipais em Educação, Coordenadores Pedagógicos e Assessores das referidas Secretarias, caracteriza-se por ser um espaço permanente de discussão da Educação Regional, sendo regido por este Estatuto.

ART.2º O Fórum é instância consultiva, propositiva, deliberativa, indicadora, fomentadora e de acompanhamento das ações dos Dirigentes de Educação na Região supracitada.

ART.3º O Fórum tem por finalidade articular e acompanhar as ações conjuntas dos Dirigentes Municipais de Educação da Undime – Conguarás, assim como promover estudos e debates sobre a política educacional nesta Microrregião.

Parágrafo único – As decisões do Fórum poderão transformar-se em deliberações pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Maranhão.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS

ART. 4º O Fórum norteará suas atividades tendo por base os seguintes princípios fundamentais:

I – Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição Federal e Estadual, Estatuto da Undime Nacional e Estatuto da Undime-MA;

II – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96 - (LDBEN);

CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS

¹ Documento interno cedido à pesquisadora no âmbito da realização da pesquisa de campo. Sem validade legal, já que não se trata do espelho de um Estatuto registrado em Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, sua reprodução é permitida para fins acadêmicos, uso próprio, sem fins lucrativos desde que seja mencionada a devida fonte e que ainda não acarrete danos ao seu conteúdo.

ART.5º Constituem objetivos fundamentais do Fórum de Dirigentes Municipais de Educação da Microrregião Norte da Baixada Ocidental Maranhense:

- I – Contribuir com os Dirigentes Municipais de Educação e suas Equipes Pedagógicas para a implantação e implementação de políticas para a Educação Básica em âmbito Municipal;
- II – Articular debates para obtenção de indicativos sobre a realidade de atendimento, visando à proposição da política de Educação Básica nos Municípios associados;
- III – Incentivar e divulgar estudos e pesquisas relacionados à Educação Básica nos referidos Municípios;
- IV – Apoiar os Dirigentes Municipais de Educação em suas ações educacionais nos Municípios da Região dos Conguarás;
- V – Organizar encontros sistemáticos para a troca de experiências entre setores envolvidos com a Educação, visando o estabelecimento das ações;
- VI – Divulgar informações relativas às políticas, regulamentações e funcionamento das instituições de Educação Básica nos Municípios;
- VII – Articular-se aos demais Fóruns de Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Maranhão;
- VIII – Incentivar a implementação de projetos de formação de profissionais da Educação Básica nos Municípios;
- IX – Estabelecer a implementação de propostas pedagógicas de qualidade nas Escolas Públicas Municipais dos Municípios da Microrregião do Litoral da Baixada Ocidental Maranhense.

CAPÍTULO IV

DA COMPOSIÇÃO

ART. 6º O Fórum é composto pelos Dirigentes Municipais de Educação dos dez Municípios da Microrregião do Litoral Norte da Baixada Ocidental Maranhense, bem como pelos seus Secretários Adjuntos, Coordenadores Gerais de Educação, Coordenadores Pedagógicos e Equipes Técnicas das Secretarias Municipais de Educação da supracitada Região.

ART.7º São considerados como participantes natos: TODOS os Dirigentes Municipais de Educação dos dez Municípios da Região em foco.

CAPÍTULO V

DA ORGANIZAÇÃO

ART. 8º O Fórum de Dirigentes Municipais de Educação da UNDIME CONGUARÁS é constituído por apenas uma instância:

I – Diretoria Executiva.

ART. 9º A Diretoria Executiva do Fórum de Dirigentes Municipais de Educação deverá ser constituída por membros titulares das Secretarias Municipais de Educação, desenvolvendo as atividades sem remuneração.

§ 1º Compete à Diretoria Executiva:

- I. Representar o Fórum;
- II. Organizar a pauta das reuniões do Fórum;
- III. Secretariar as reuniões do Fórum, lavrar e assinar as Atas respectivas;
- IV. Dar forma às decisões das Reuniões, remetendo-as a todos os membros do Fórum para a aprovação;
- V. Divulgar e encaminhar propostas a serem submetidas à análise do Fórum;
- VI. Programar e convocar as Reuniões do Fórum, dirigi-las e dar encaminhamentos às conclusões;
- VII. Coordenar, orientar e supervisionar as atividades de apoio administrativo do Fórum;
- VIII. Providenciar a execução das medidas do Fórum;
- IX. Produzir e encaminhar documentos propositivos às Instituições afins;
- X. Coordenar a elaboração do Trabalho Anual do Fórum;
- XI. Garantir o exercício do Plano de Trabalho;
- XII. Manter o Cadastro de Municípios associados ao Fórum;
- XIII. Executar outras atividades que lhe forem delegadas.

Art.10º A Diretoria Executiva é uma instância de proposição operacionalizadora e representativa do Fórum, constituída por 03 (três) membros, titulares das Secretarias Municipais de Educação da UNDIME CONGUARÁS e reunir-se-á mensalmente no intervalo das reuniões do Fórum.

§ 1º: A Diretoria Executiva terá a seguinte composição:

- I – Presidência;
- II – Secretaria Executiva;
- III – Coordenação de Comunicação e Articulação.

§ 2º: Para cada Titular deverá ter um Suplente.

Art.11º Compete à Presidência:

- I – Representar o Fórum em todas as instâncias;
- II – Convocar e presidir as reuniões do Fórum;
- III – Organizar a pauta das reuniões do Fórum;

- IV – Coordenar, orientar e supervisionar as atividades de apoio administrativo e financeiro do Fórum;
- V – Providenciar a execução das medidas do Fórum;
- VI – Produzir e encaminhar documentos propositivos às Instituições afins;
- VII – Coordenar a elaboração do Trabalho Anual do Fórum;
- VIII – Garantir o exercício do Plano de Trabalho.

Art.12º Compete à Secretaria Executiva:

- I – Organizar a pauta das reuniões do Fórum junto com a Presidência;
- II – Secretariar as reuniões do Fórum, lavrar e assinar as Atas respectivas;
- III – Manter o Cadastro de Municípios associados ao Fórum;
- IV – Gerir, em conjunto com a Presidência, os recursos financeiros;
- V – Executar outras atividades que lhe forem delegadas.

Art. 13º Compete à Coordenação de Comunicação e Articulação:

- I – Divulgar nos meios de comunicação, assuntos discutidos no Fórum;
- II – Agendar entrevistas sugeridas no Fórum;
- III – Articular-se com setores envolvidos nos assuntos na pauta de discussões;
- IV – Divulgar informações de interesses relacionados ao Fórum;

CAPÍTULO VI

DO MANDATO E DO FUNCIONAMENTO DA PLENÁRIA PERMANENTE

Seção 1

DO EXERCÍCIO E DA EXTINÇÃO DO MANDATO

ART. 14º Os membros efetivos e suplentes do Fórum terão mandato de dois (02) anos, podendo ser reconduzidos por até igual período.

§ 1º: Em caso de vacância, o membro suplente completará o mandato.

§ 2º: A eleição da nova Diretoria realizar-se-á até sessenta (60) dias antes do término do mandato anterior.

§ 3º: Para terem direito a voto e/ou a serem votados, os associados deverão estar adimplentes com suas obrigações estatutárias.

ART.15º O mandato de membro titular é considerado vago antes do término nos casos de:

- I – Morte;
- II – Renúncia;
- III – Exoneração do Dirigente da Pasta em seu Município;
- IV – Ausência a 02(duas) reuniões consecutivas ou a 03(três) alternadas, sem comunicação prévia.

Seção 2

DAS SESSÕES PLENÁRIAS DO FÓRUM

Art. 16º Para a instalação da Sessão Plenária do Fórum será considerado o quórum de maioria absoluta.

Art. 17º As Sessões Plenárias do Fórum obedecerão à seguinte ordem:

- I – Ordem do dia;
- II – Leitura e aprovação da Ata da reunião anterior;
- III – Leitura e aprovação da pauta;
- IV – Informes;
- V – Encerramento.

Art. 18º A pauta da Sessão Plenária do Fórum deverá ser encaminhada aos seus membros com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis da data da sessão plenária, utilizando-se os meios necessários para essa comunicação.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19º O Fórum de Dirigentes Municipais de Educação reunir-se-á ordinariamente uma (01) vez ao mês, ou extraordinariamente quando convocado pela Presidência ou pela Diretoria Executiva.

§ 1º: As reuniões ordinárias do Fórum acontecerão sempre nos Municípios associados, acontecendo o revezamento para cada reunião.

§ 2º: As reuniões ordinárias ficarão sempre marcadas, com data, local e hora, na reunião anterior.

Art. 20º Os casos omissos ou não constantes nesse Regimento serão resolvidos pela Diretoria Executiva.

ANEXO

Composição dos Membros do Fórum de Dirigentes Municipais de Educação da Microrregião do Litoral Norte da Baixada Ocidental Maranhense:

- I. Apicum-Açu;
- II. Bacuri;
- III. Cedral;
- IV. Central do Maranhão;
- V. Cururupu;
- VI. Guimarães;
- VII. Mirinzal;
- VIII. Porto Rico do Maranhão
- IX. Serrano do Maranhão

ANEXO 08 – Exemplo de Termo de cooperação e ato constitutivo de um Arranjo de desenvolvimento da educação

TERMO DE COOPERAÇÃO E ATO CONSTITUTIVO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO RIO TOCANTINS

TERMO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM AS PREFEITURAS DE AGUIARNÓPOLIS, BABAÇULÂNDIA, BARRA DO OURO, DARCINÓPOLIS, FILADÉLFIA, GOIATINS, ITAPIRATINS, PALMEIRANTE, PALMEIRAS DO TOCANTINS E TUPIRATINS, NO ESTADO DO TOCANTINS, E CAROLINA E ESTREITO, NO ESTADO DO MARANHÃO, PARA O FIM DE CONSTITUIÇÃO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) DO RIO TOCANTINS ABRANGENDO SUAS ÁREAS TERRITORIAIS.

AS PREFEITURAS DE AGUIARNÓPOLIS, BABAÇULÂNDIA, BARRA DO OURO, DARCINÓPOLIS, FILADÉLFIA, GOIATINS, ITAPIRATINS, PALMEIRANTE, PALMEIRAS DO TOCANTINS E TUPIRATINS, NO ESTADO DO TOCANTINS, E CAROLINA E ESTREITO, NO ESTADO DO MARANHÃO,

CONSIDERANDO:

- O § 4º do Artigo nº 211 da Constituição Federal (CF), o qual prevê que, na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;
- O artigo Art. 8º da Lei nº 9.394/1996 (LDB), o qual determina, entre outras ações, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino;
- O Artigo 214 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, o qual estabelece que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas, e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas;
- A importância da institucionalização de formas de colaboração horizontal, entre Municípios, e sua relevância para a consolidação do regime de colaboração e do sistema nacional de educação.
- O Parecer CEB/CNE nº 09/2011 e a Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), aprovados em 31 de agosto de 2011, que tratam de proposta de fortalecimento e implementação do

regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), recentemente homologados pelo Ministério da Educação, conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente;

- O Inciso XXVI do Artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93 no referente a Convênio de Cooperação para a prestação de serviços públicos de forma associada,

RESOLVEM celebrar o presente Termo de Cooperação para o fim de constituição do aqui denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do **RIO TOCANTINS** abrangendo suas áreas territoriais, que será regido pelas cláusulas e condições que seguem:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente instrumento a colaboração horizontal mediante a conjugação de esforços para implementar e manter *Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE)*, como instrumento comum de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade na abrangência territorial de seus Municípios, nos termos da Resolução CEB/CNE nº 01/2012, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), fundamentada no Parecer CEB/CNE nº 09/2011, recentemente homologados pelo Ministério da Educação, conforme publicações no Diário Oficial da União de 22/11/2011 e de 23/1/2012, respectivamente.

CLÁUSULA SEGUNDA – DOS PARTICIPANTES

São participantes e integrantes do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do RIO TOCANTINS constituído neste ato, pelos Municípios de Aguiarnópolis, Babaçulândia, Barra do Ouro, Darcinópolis, Filadélfia, Goiatins, Itapiratins, Palmeirante, Palmeiras do Tocantins e Tupiratins, no Estado do Tocantins e Carolina Estreito, no Estado do Maranhão.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - municípios da mesma abrangência territorial e geopolítica, não signatários deste Termo de Cooperação, poderão se incorporar a este, mediante celebração de Termo Aditivo.

PARÁGRAFO SEGUNDO - instituições privadas e não governamentais poderão, se necessário, cooperar com o denominado Arranjo, mediante convênios ou termos de cooperação, desde que sem transferência de recursos públicos para estas.

CLÁUSULA TERCEIRA - DOS FINS

Para o conjunto dos Municípios Constituintes do ADE RIO TOCANTINS este instrumento de gestão tem por finalidade nas próximas etapas apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Educação com vistas a construção de um Plano Regional de Educação, devidamente articulado com os Planos Nacional e Estadual de Educação, considerando o apoio já transcorrido no biênio de 2011 a 2012 que no período transcorrido apoiou a implantação dos conselhos de Educação (Municipal, Escolar, FUNDEB, CAE e Comitê PAR), dos programas de incentivo à leitura, do programa Mais Educação, do Plano de Cargos e Carreira do Magistério e a finalização do Plano de Ações Articuladas 2010-2014 e do Levantamento da Situação Escolar – LSE.

Em ambas as fases do trabalho desenvolvido pelas Secretarias Municipais de Educação dos Municípios constituintes do Arranjo em tela contou com o apoio da Comunidade Educativa - CEDAC e do Grupo de Aplicação Interdisciplinar à Aprendizagem – GAIA, ambos contratados do Consórcio Estreito Energia – CESTE exclusivamente no âmbito do Projeto Investimento Social – ISE, desenvolvido pelo CESTE com o objetivo de propiciar meios visando ao desenvolvimento regional sustentável da área de abrangência do Aproveitamento Hidrelétrico Estreito, composta pelos 12 municípios constituintes do Arranjo.

Esse trabalho tem como foco:

- I. Garantir o direito à Educação, por meio da oferta de uma Educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- II. Fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado, que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um Sistema Integrado de Avaliação.
- III. Promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes.
- IV. Incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços.
- V. Estruturar Plano Regional de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses Planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação.
- VI. Considerar tais Planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES GERAIS

Por este Termo de Cooperação, entre outras ações definidas em conjunto, caberá aos Municípios Constituintes:

- I. Identificar as instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum;
- II. Levantar informações e indicadores educacionais;
- III. Motivar para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando sobreposições de esforços;
- IV. Identificar os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da educação com foco em universalização do acesso, alfabetização na idade certa e aprendizagem escolar;
- V. Elaborar mapa estratégico do ADE, articulado com o Plano Nacional de Educação (PNE) e respectivos Planos Municipais de Educação, na perspectiva da construção de um Sistema Nacional de Educação;
- VI. Constituir Grupo Gestor, com representantes dos Municípios Constituintes, que deverá, por sua vez, definir regras gerais de funcionamento do ADE;

Em ambas as fases do trabalho desenvolvido pelas Secretarias Municipais de Educação dos Municípios constituintes do Arranjo em tela contou com o apoio da Comunidade Educativa - CEDAC e do Grupo de Aplicação Interdisciplinar à Aprendizagem – GAIA, ambos contratados do Consórcio Estreito Energia – CESTE exclusivamente no âmbito do Projeto Investimento Social – ISE, desenvolvido pelo CESTE com o objetivo de propiciar meios visando ao desenvolvimento regional sustentável da área de abrangência do Aproveitamento Hidrelétrico Estreito, composta pelos 12 municípios constituintes do Arranjo.

Esse trabalho tem como foco:

- I. Garantir o direito à Educação, por meio da oferta de uma Educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- II. Fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado, que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um Sistema Integrado de Avaliação.
- III. Promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes.
- IV. Incentivar mecanismos de atuação na busca por recursos para prestação associada de serviços.
- V. Estruturar Plano Regional de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses Planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação.
- VI. Considerar tais Planos, como referência, para a elaboração, execução e avaliação dos projetos político-pedagógicos das escolas.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES GERAIS

Por este Termo de Cooperação, entre outras ações definidas em conjunto, caberá aos Municípios Constituintes:

- I. Identificar as instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum;
- II. Levantar informações e indicadores educacionais;
- III. Motivar para um trabalho coletivo, em colaboração, evitando sobreposições de esforços;
- IV. Identificar os indicadores educacionais mais relevantes para melhorar a qualidade social da educação com foco em universalização do acesso, alfabetização na idade certa e aprendizagem escolar;
- V. Elaborar mapa estratégico do ADE, articulado com o Plano Nacional de Educação (PNE) e respectivos Planos Municipais de Educação, na perspectiva da construção de um Sistema Nacional de Educação;
- VI. Constituir Grupo Gestor, com representantes dos Municípios Constituintes, que deverá, por sua vez, definir regras gerais de funcionamento do ADE;

.....
Secretário de Educação do Estado do Tocantins

.....
Secretário de Educação do Estado do Maranhão

Membros o Conselho Gestor do ADE RIO TOCANTINS

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

INSTITUIÇÕES PARCEIRAS:

Consórcio Estreito Energia - CESTE

Comunidade Educativa CEDAC

TESTEMUNHAS:

.....
Mozart Neves Ramos

.....