

III ENEPCP

ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS

Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública

Natal/RN, 27 a 30 de agosto de 2019

ST 7. Federalismo e relações intergovernamentais – 4ª Sub sessão

EXPERIÊNCIAS DE COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVAS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: POSSIBILIDADES PARA UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro (Oficina Municipal)

Pedro Murgel Hsia (Fundação Telefônica Vivo)

EXPERIÊNCIAS DE COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVA NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: POSSIBILIDADES PARA UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro¹

Pedro Murgel Hsia²

Resumo: O município só poderá exercer o seu papel singular dentro do sistema federativo descentralizado na medida em que adquira maior autonomia política, financeira e administrativa na formulação e execução de políticas públicas. No âmbito da Educação, as responsabilidades municipais assumidas com a Constituição de 1988 ainda não se encontram pareadas com uma efetiva autonomia nestas três dimensões. Nossa hipótese de trabalho é que a cooperação federativa se apresenta como alternativa político-administrativa que, ao mesmo tempo, garante uma maior autonomia municipal e propicia a solução problemas regionais comuns. Por meio de estudos empíricos, análise de dados e revisão da literatura, apresentaremos reflexões acerca do fenômeno da cooperação intermunicipal em Consórcios e ADEs. Apresentaremos ainda uma experiência de Rede Federativa com potencial de influir na formulação de políticas de educação e na constituição de um Sistema Nacional de Educação.

Palavras-chave: Municípios. Federação. Cooperação Federativa. Políticas Públicas de Educação. Sistema Nacional de Educação.

¹ **JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO** é advogado com especialização em Direito Político, Administrativo e Financeiro pela USP/SP, Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV, com Pós-Graduação em Gestão de Projetos pelo PECE-EAESP/FGV e Teologia pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer e Consultor da FUNDAP - Governo do Estado de São Paulo. É Diretor-Presidente e Fundador da Oficina Municipal.

² **PEDRO MURGEL HSIA** é Bacharel em Administração Pública pela FGV/EAESP. Fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho popular da FGV-EAESP voltado à alunos e alunas da rede pública. Durante a graduação realizou diversas pesquisas de campo, com destaque para a pesquisa em perspectiva internacional comparada entre a formação de professores no Brasil e em Cuba (Imersão Sul-Sul – julho de 2016). Foi assistente de projetos da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer e do Itaú Social. Atualmente é Analista de Projetos Sociais na Fundação Telefônica Vivo.

Introdução

A Federação brasileira traz na sua essência o princípio da descentralização na medida em que dá aos Municípios o *status* de ente federativo, ao lado dos Estados (e DF) e da União. Na maior parte das Federações os municípios não integram o pacto federativo pois fazem parte dos estados federados, como foi no Brasil até 1988. O processo de descentralização do Estado iniciado com a nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) avançou muito nos últimos 30 anos, mas ainda tem grandes desafios a serem superados (TEIXEIRA; CARNEIRO, [2015], p. 104).

Uma das expressões da descentralização no Brasil foi a municipalização da Educação no que diz respeito ao ensino infantil e fundamental. O processo de municipalização não está concluído e nem se dá de forma homogênea pois há regiões em que a educação fundamental segue sendo uma atribuição estadual ou é compartilhada entre estados e municípios.

De todas as maneiras, os Municípios seguem sendo muito desafiados a exercer o seu papel singular de *ente* federado, com personalidade jurídica própria de direito público. Se tivéssemos que resumir em três palavras os desafios das prefeituras brasileiras poderíamos escolher os termos autonomia, integração federativa e capacidade de gestão.

Estas três dimensões são fundamentais quando se trata da Educação e, não por acaso, a maior parte das secretarias e diretorias municipais do país se veem ainda muito limitadas no que diz respeito à autonomia política, financeira e administrativa. Boa parte delas não conseguiu emancipar-se do papel de executores de programas e projetos dos Estados e da União, tendo como base os recursos do FUNDEB, quase totalmente comprometidos com a folha de pagamento.

Neste cenário de dificuldades para o investimento e o custeio da educação municipal (que muitas vezes experimenta situações de extrema pobreza) vem surgindo, nos últimos anos, algumas iniciativas de cooperação intermunicipal no sentido de amenizar o peso das prefeituras. Estas iniciativas indicam, em primeiro lugar, que os governos locais estão tomando consciência de que a autonomia municipal oferece a eles a liberdade para colaborar entre si de forma espontânea, criativa e responsável.

Surgem então os chamados “arranjos federativos” para solucionar problemas, como por exemplo, de financiamento de programas municipais que fazem parte de uma mesma região. Uma experiência que tem se ampliado em consórcios do estado de São Paulo é a compra consorciada de material escolar.

Além disso, a cooperação federativa tem sido um caminho relevante para que os municípios possam enfrentar questões no plano político, por exemplo, na renegociação de transferências de recursos estaduais para merenda e transporte escolar. Finalmente, o dinamismo cooperativo que começa a surgir

no plano subnacional na relação entre municípios e estados apontam para emergência de um sistema de educação realmente federativo, tema com o qual devemos concluir este breve artigo.

Solidariedade enquanto princípio orientador de Consórcios Públicos e Arranjos para o Desenvolvimento da Educação (ADEs)

No campo específico da educação podemos observar variadas experiências e distintos modelos institucionais de cooperação intermunicipal. Atualmente são dois os modelos fundamentais que vêm sendo postos em prática: os Consórcios Públicos e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, normalmente reconhecidos pelas sigla ADEs.

Ambos são expressões da iniciativa de atores sociais e políticos que atuam em distintos campos da educação em nível local e regional. A base comum destas iniciativas é o já referido espaço para descentralização e para cooperação federativa que foi aberto, em especial, pelo o artigo 241 da Constituição Cidadã de 1988.

Ocorre que o artigo 241 da CF, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998 (BRASIL, 1988), fala apenas em “consórcios públicos e convênios de cooperação”, mas não em ADEs.³ Importante também recordar que os consórcios podem reunir apenas Municípios, bem como, apenas Estados, ou podem ser mistos, reunindo Municípios, Estados e União.

Os convênios de cooperação, por sua vez, são os instrumentos mais corriqueiros que estão na base da maior parte das relações intergovernamentais. De todas as maneiras, a Constituição Federal considera que todos os 5.570 municípios brasileiros, por serem entes federativos, possuem autonomia e responsabilidade para formular e implementar políticas educacionais, próprias ou conveniadas, nos campos da Educação Infantil e Fundamental (ABRUCIO, 2017, p. 37).

Diante desta prerrogativa constitucional, muitos insistem em apontar apenas as fragilidades dos municípios com o argumento de que a maioria deles é muito pequena e que dependem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que em 2007 reformulou o antigo FUNDEF. Quem argui neste sentido está, em parte, com razão, porém se esquece que o ideal da autonomia municipal, proposto pela Constituição de 1988, vai depender de um processo gradual e crescente de conquistas ao longo dos próximos anos.

³ 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.

Se hoje boa parte dos municípios ainda encontra dificuldades para exercer plenamente a sua autonomia podemos dizer que há trinta anos tal dificuldade era ainda maior. As boas práticas em gestão municipal da educação que vem surgindo em diversos municípios e estados do país, dos mais pobres aos mais ricos, apontam na direção da superação das fragilidades institucionais.

Os países mais desenvolvidos e com maior tradição municipalista e federalista, tais como a Alemanha e a Suíça, integraram melhor a dimensão comunitária municipal graças à base cultural tribal originária do mundo anglo-saxão (CARNEIRO, 2018: 157). As estruturas de Estado destas Federações, assim como a dos EUA, apontam na direção do fortalecimento da autonomia subnacional.

A Lei Fundamental alemã, por exemplo, contempla o famoso princípio da autonomia municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) como uma cláusula pétrea que garante a liberdade de contratar e evita a dependência frente aos Estados e à União sobre os Municípios em respeito ao princípio da subsidiariedade.⁴ Claro que a marcante horizontalidade da cultura política germânica difere da verticalidade brasileira de origem imperial, porém, é preciso recordar que nosso país também tem raízes culturais tribais essencialmente comunitárias e solidárias.

Não resta dúvida que um projeto municipalista e simultaneamente federalista é algo bastante ambicioso, não importa se estejamos falando da educação, da saúde, do desenvolvimento regional sustentável, ou de qualquer outra política pública. A envergadura de uma proposta federalista realmente apoiada em estados e municípios também não pode prescindir de instrumentos de planejamento urbano, como se buscou recentemente com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), ou mais remotamente, quando do surgimento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, na década de 1950.⁵

Em suma, a tese de fundo deste artigo é de que as fragilidades políticas, financeiras e administrativas da gestão municipal da educação precisam, de alguma forma, ser superadas através de uma revisão mais profunda do próprio pacto federativo. Isso exigirá uma elevação do intelecto e da vontade dos agentes políticos que operam as políticas educacionais em direção ao espírito de cooperação

⁴ Ver artigo 28 (II) da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949.

⁵ Como ensina Marcus Melo (2019), um novo projeto municipalista brasileiro, surgido na década de 1950 com o fenômeno da urbanização, “esteve associado ao IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e à influência do movimento Economia e Humanismo chefiado pelo padre e economista francês Louis Lebreton (Lamparelli, 1993). O IBAM, como também o IBGE e o DASP, do qual deriva, inauguram uma cultura organizacional pública, centrada na estatística e no orçamento e legitimam um “saber moderno” (Schwartzman, 1987) - a administração municipal - como campo disciplinar. É nesse movimento que se dá o deslocamento da engenharia municipal no sentido da administração municipal. O grupo do padre Lebreton, em contraste, introduz no planejamento urbano e regional a problemática do desenvolvimento econômico e social. Enquanto o impacto do IBAM era difuso e anônimo - a clientela de prefeitos interioranos que se formou na leitura do famoso *Manual do Prefeito* -, o movimento de Economia e Humanismo contribuiu para a formação de uma elite reformista de especialistas em planejamento. São, portanto, matrizes distintas que informaram propostas específicas de modernização urbana.”

que, por sua vez, será necessariamente impulsionado pelo princípio da solidariedade que define a natureza social do ser humano.

Do latim *solidus*, o adjetivo conota duas ideias: em primeiro lugar “algo compacto, internamente integrado e coeso, não fluido, nem gasoso” (ÁVILA, 1993, p. 427). É o que se espera da Federação que, como um corpo integrado, garante a unidade e a coesão de seus membros, os entes federativos. Por outro lado, como aponta Ávila, solidariedade indica “solidez, estabilidade e segurança”, outros atributos necessários às instituições federativas e às políticas públicas por elas engendradas que só podem desenvolver-se a longo prazo, como é o caso da educação municipal fundada em planos decenais, os Planos Municipais da Educação.

O substantivo “solidariedade” evoca a ideia de “participação”, ou seja, no nosso caso, a possibilidade de os Municípios participarem efetivamente da Federação exercendo seus direitos e lutando permanentemente por uma melhor situação frente aos Estados e à União de quem historicamente dependeram. A palavra solidariedade indica um “sentimento humano e uma atitude pela qual participamos emocionalmente do infortúnio de um amigo ou de um brasileiro, como nós, que vive uma situação de miséria”. Se a solidariedade se aplica às relações de amizade porque não se aplicaria aos vínculos político-sociais que reúnem os cidadãos dos municípios, estados e regiões do país?

Juridicamente, solidária é a “condição de sócios de um negócio”, responsáveis "*in totum*", pelos ganhos, ou pelas perdas eventuais, ou seja, se um Município progride ou recua em termos do IDEB, os demais municípios de uma mesma região, necessariamente acompanharão o sucesso, ou insucesso, de vizinho. A situação nacional da educação depende, portanto, da situação de cada unidade federativa pois todos são corresponsáveis pelos compromissos democráticos assumidos com o povo no sentido do atendimento ao direito social fundamental de acesso à educação pública de qualidade.

Em suma, uma perspectiva filosófica que valoriza a força das comunidades, o termo solidariedade ganha uma conotação ética provocadora que remete à discussão em voga há muitos anos em favor de um justo pacto federativo (CARNEIRO, 2018: 166). A solidariedade é a “condição concreta de duas ou mais pessoas, das quais cada uma só se realiza precisamente à medida que empenha o seu ser e haver na promoção do outro, ou dos outros, pois, do empenho de cada um depende o bem-estar de todos” (ÁVILA, op. cit).

A afirmação vale para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas de direito público, dentre elas os municípios que se associam ou se consorciam. Por isso o tema da cooperação intermunicipal em educação, tratado a seguir, nos parece fundamental.

Colaboração Intermunicipal em Educação em perspectiva histórica

Para que o país caminhe efetivamente na direção de uma Federação solidária serão necessários maiores esforços de colaboração horizontal pois as tradicionais políticas verticais de cooperação nem sempre foram efetivas no sentido de promover uma maior autonomia dos Municípios e dos próprios Estados. Neste sentido, uma futura reforma tributária deverá analisar criticamente cada um dos fundos federais de recorte vertical (FPE, FPM, FUNDEB, FEHIDRO etc.) de modo a verificar se eles tendem a reproduzir situações de dependência em lugar de uma efetiva promoção da autonomia local e regional, condizente com o espírito federativo.

Esta questão é profundamente provocativa em um momento político onde falta dinheiro nos cofres dos municípios e estados, seja para educação ou para outras políticas sociais. A necessidade de revisão de todo sistema tributário brasileiro, que ainda se encontra ancorado no Código Tributário de 1967, reside exatamente no fato de que na sua promulgação o país vivia o apogeu da centralização dos recursos públicos na capital federal, sustentada por um regime autoritário militar que visava promover o assim chamado “milagre brasileiro”, da década de 1970, com perfil concentrador de renda e provocador de injustiças sociais que até hoje não foram superadas.

Neste sentido vale recordar que o Brasil viveu historicamente a alternância de ciclos de centralização e descentralização do poder, prevalecendo uma tendência para as relações tutelares e clientelistas frente aos municípios. Tais ciclos se alternaram de maneira que os períodos de democracia apontavam para a descentralização e os momentos de ditadura, civil ou militar, tendiam à centralização, com aprofundamento das assimetrias regionais (CAMARGO, 2001:72).

A esperada continuidade das políticas públicas também demanda um sistema tributário sustentado por uma estrutura federativa equilibrada do ponto de vista da distribuição do poder político, bem como, do poder de arrecadar tributos e de investir recursos públicos, com autonomia e coordenação solidária. Vale recordar que esta tese, da autonomia dos entes federados, foi fundamental na reconstrução da já referida Alemanha após o regime totalitário centralizador e segue sendo fundamental, com as devidas atualizações, para a sustentação do país no presente (SCHULTZE, 2001: 13).

O sucesso da reconstrução alemã no pós-guerra, fundada nos municípios e estados federados, foi a base para constituição da União Europeia, que talvez seja uma das melhores expressões da cooperação federativa horizontal da história do ocidente. A crise atual da UE foi em partes provocada por países que relutam em aceitar o princípio da solidariedade horizontal, em nível internacional.

As lições da Europa falam muito ao Brasil no momento atual em que, ao menos no plano subnacional, vem se buscando construir uma maior cooperação entre as esferas de governo expressa nos

consórcios intermunicipais e também nos consórcios interestaduais.⁶ Observamos empiricamente, nos últimos cinco ou dez anos, que muitos esforços foram feitos para a construção de instâncias de colaboração especificamente voltadas à educação, os já referidos Consórcios Públicos e os Arranjos para o Desenvolvimento da Educação.

Alguns consórcios intermunicipais que hoje se dedicam à educação já existiam desde a década de 1980 e 1990, porém com foco em outras políticas públicas, por exemplo, a gestão da saúde ou de recursos hídricos (CARNEIRO, 1994). Importante recordar que estes consórcios mais antigos foram impulsionados pelos primeiros governos democráticos após o regime autoritário militar em estados como São Paulo (água, estradas vicinais etc.) e Minas Gerais (saúde, resíduos sólidos etc.).⁷

Podemos, contudo, afirmar que as políticas de educação são tardias na busca de arranjos federativos de cooperação, talvez por uma tendência de insulamento por parte dos sistemas municipais de ensino que concorrem entre si por alunos e verbas. Passar da lógica da competição à cultura da colaboração no campo da educação é um desafio que vem exigindo muitos esforços endógenos e exógenos aos próprios órgãos gestores da educação.

Por exemplo, os estímulos do investimento social privado advindos do terceiro setor foram fundamentais no sentido de apoiar as iniciativas de secretárias e secretários de educação para que pudessem surgir os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).⁸ Dentre eles ganhou notoriedade o ADE do Noroeste Paulista, liderado pelo Município de Votuporanga, que há anos realiza eventos de caráter nacional e internacional no campo da educação, atraindo profissionais de todo país, contando para sua realização com o financiamento de empresas patrocinadoras e entidades educativas sem fins lucrativos.⁹

⁶ Para mais informações sobre o exemplo notável do consórcio interestadual de desenvolvimento do Brasil central ver: <http://www.brasilcentral.ms.gov.br/consorcio-interestadual-de-desenvolvimento-do-brasil-central/>

⁷ O Governo Franco Montoro, em São Paulo, promoveu os consórcios como legítimos interlocutores dos Escritórios Regionais de Governo (ERGs) para produção de políticas públicas de alcance regional. Dentre elas, a construção e manutenção de redes de estradas vicinais que serviam às escolas, bem como, a proteção ao meio ambiente e a gestão de bacias hidrográficas. Todas estas políticas delimitam unidades de planejamento e gestão regionais que ultrapassam as fronteiras dos municípios e, portanto, exigem estruturas institucionais capazes de dar respostas aos problemas intermunicipais.

⁸ Merece destaque as iniciativas do Movimento Todos pela Educação, com o apoio do Instituto Ayrton Senna ao lado de outras instituições do terceiro setor: https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/#bloco_67

⁹ O 6º Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista, de 2019, vem sendo organizado pelo ADE Noroeste Paulista em parceria com a Associação de Municípios da Araraquarense, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Campus Votuporanga e o Centro Universitário de Votuporanga. Tem o patrocínio de diversas empresas do setor da educação e do turismo: Somos Educação, Starb, Moderna, Sistema de Ensino UNIFEV, Pé com Pé, Programa Semente, Brick Solutions, Método Uniformes, Fábrica de Produtos, FATD Consultoria, Boquinhas, Piraporiando, PlataformaUm, Adonai, Play table, Tenda Digital, Craftboxcode, Layers Education, Cern Coaching & Mentoring, Editora Pindoranma, Bricadeiras e Jogos, Editora Unipalmes, Editora Baoba, Netbil Educacional, Revital Hotel, Aport Turismo e Eventos, Ville Hotel, Arth Móveis e CIEE. Conta ainda com o apoio educacional do NeuroSaber, UNDIME-SP, Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de São

A proposta dos ADEs, inspirada pela experiência da Votuporanga, ganhou força quando foi introduzida no Plano Nacional de Educação em 2014, em seu Art. 7, §7 (BRASIL, 2014).¹⁰ As experiências dos ADEs vêm sendo estudadas e relatadas pela academia que destaca os casos de sucesso com maiores evidências científicas, dentre eles, o Instituto Chapada e o já referido ADE do Noroeste Paulista (ABRUCIO, 2017).

Na trilha destas iniciativas do terceiro setor outras instituições privadas, dentre elas o Instituto Positivo e o Instituto Natura, abraçaram a proposta dos ADEs e passaram a desenvolver programas específicos para fomentar a sua constituição, funcionamento e ampliação. O surgimento recente do Movimento Colabora Educação, que congrega os dois institutos, dentre outros, é um sinal visível da importância estratégica dada pelo setor aos esforços de colaboração horizontal entre municípios.¹¹

Importante destacar que os ADEs, na medida em que não possuem personalidade jurídica de direito público, permitem a participação de organizações da sociedade civil e iniciativas de fomento de investidores sociais privados. Por um lado, abre-se espaço para uma certa confusão com respeito à fronteira entre o setor público e privado em âmbito dos ADEs mas, por outro, a sua flexibilidade aponta para a ideia liberal de participação direta da sociedade civil na formulação e controle das políticas.¹²

Cerca de dez anos antes desta movimentação em favor dos ADEs, surgiu a Lei 11.107/2005 com a finalidade de dar guarida jurídica aos Consórcios Públicos. A Lei promulgada durante o primeiro mandato do Governo Lula, por iniciativa da Secretaria de Assuntos Federativos, já apontava para necessidade de se dar forma e consistência jurídica a regimes de colaboração capazes de sustentar políticas públicas de longo prazo e de alcance regional, eventualmente apoiados por outras esferas de governo, estaduais ou federal.¹³

José do Rio Preto, Senac e CENPEC. Inscrições e contatos estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação de Votuporanga.

¹⁰ A introdução dos ADEs no PNE se deu, em grande medida, graças à liderança de Mozart Neves Ramos como membro do Conselho Nacional da Educação – CNE.

¹¹ <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/>

¹² Importante apontar que existem também outras iniciativas no sentido de fortalecer o poder legislativo e a democracia representativa em temas da educação. Por exemplo, com apoio do Movimento Todos pela Educação, a promoção da Frente Parlamentar Mista da Educação nos três níveis de governo. <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/todos-pela-educacao-participa-lancamento-frente-parlamentar-mista-da-educacao>

¹³ Interessante mencionar a título de informação que um ano antes (2004) uma delegação formada por representantes do Governo Federal e pelos presidentes das principais organizações representativas dos municípios (CNM, FNP e APM) visitou a Alemanha a convite da Fundação Konrad Adenauer e da Oficina Municipal para conhecer o modelo dos consórcios intermunicipais (*Zweckverband*) e dos governos regionais (*Landkreis*) daquele país. Como vimos acima, a Alemanha é uma das federações mais descentralizadas do mundo tendo em vista que o governo federal detém o controle de apenas 40% de todo bolo tributário, cabendo cerca de 60% dos recursos aos

Muito antes da promulgação da Lei dos Consórcios, juristas brasileiros dedicados ao direito administrativo e constitucional já afirmavam que era necessário fortalecer a regionalização das políticas públicas dando segurança jurídica aos consórcios. Vale recordar um histórico Seminário Internacional que teve lugar em São Paulo, na Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, nos idos de 1995, onde estiveram presentes forças representativas do municipalismo de todo espectro político partidário, dentre eles, André Franco Montoro, Eurico Andrade Azevedo, Celso Daniel, Sinoel Batista, Silvio Caccia Bava.¹⁴

Estiveram também presentes intelectuais do calibre de Marcus André Melo (UFPE) e Ladislau Dowbor (PUC-SP), destacados juristas como Alcides Jorge Costa e José Alfredo Oliveira Baracho, gestores e prefeitos, dentre eles Welson Gasparini, prefeito de Ribeirão Preto e Horst Lässig, prefeito regional de Rems-Mur-Kreis, da Alemanha, todos eles arguindo em favor do fortalecimento do poder local com base no princípio da subsidiariedade.

O seminário apontava claramente para necessidade de se institucionalizar a cooperação horizontal por meio dos consórcios intermunicipais e a frase do jurista Eurico Andrade Azevedo foi categórica neste sentido:

“Uma das dificuldades do consórcio em obter recursos financeiros é justamente porque ele não tem personalidade jurídica e, portanto, é preciso que cada município obtenha os recursos, oferecendo, inclusive, as garantias necessárias para obtenção de empréstimos ou auxílios internacionais.”
(AZEVEDO, 1995, pg. 73.).

Esta limitação foi superada dez anos mais tarde com a promulgação da já referida Lei dos Consórcios (11.107/ 2005). Em grande medida, esta Lei foi concebida com base na experiência exitosa de dezenas de consórcios intermunicipais surgidos no estado de São Paulo após o regime militar como uma resposta clara no sentido da descentralização do poder nas mãos da União. Os prefeitos diziam que é a união dos Municípios que faz a força de uma Federação e que o papel dos estados é de fortalecê-los, juntamente com as instâncias regionais de governo.

Naquela altura, o municipalismo paulista encampou a agenda suprapartidária em favor dos consórcios reunindo as duas forças políticas que se destacavam na década de 1980: o PMDB e o PT.

16 Estados Federados e cerca de 12 mil Municípios de modo a garantir que as decisões sobre o custeio e investimento das políticas públicas sejam tomadas mais próximas aos cidadãos e comunidades locais.

¹⁴ Para mais informações sobre este evento que foi um marco para os consórcios intermunicipais ver a publicação: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates 6/1995.

Não por acaso, os consórcios que mais se destacaram eram liderados por prefeitos petistas, a saber, Celso Daniel, com o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, sediado em Piracicaba.¹⁵

Ou seja, a cooperação intermunicipal tem sido apreciada ao longo da história recente do país graças ao seu potencial criador de um dinamismo regional que é fundamental para o avanço articulado de todo corpo federativo. O desenvolvimento regional das economias rurais e urbanas depende essencialmente da convergência de forças políticas e econômicas de regiões homogêneas, clusters, polos de desenvolvimento, circuitos de águas e turismo organizado no âmbito dos vales.¹⁶

Este dinamismo regional é fundamental para que o investimento específico na educação possa ocorrer de forma sustentável, como já perceberam os consórcios que criaram as chamadas Câmaras Técnicas da Educação que serão apresentados a seguir. Ao lado das câmaras de educação já estão sendo criadas câmaras de turismo e agricultura, entre outras, visando o desenvolvimento econômico regional.

Os Consórcios Públicos e as Câmaras Técnicas de Educação

Para ilustrar a experiência dos Consórcios Públicos e das Câmaras Técnicas da Educação vamos nos referir de modo especial a um grupo de instituições existentes no interior do estado de São Paulo e da Paraíba que, entre 2013 e 2016, foram convidados a participar do Programa Melhoria da Educação, de iniciativa do Itaú Social (DIAS; DJRDJRJAN, 2017) (STRELEC, 2017). Foi no contexto deste Programa que várias iniciativas regionais foram criadas em favor da educação municipal de qualidade.

Numa perspectiva histórica, em 2013, quando o Itaú Social transferiu a coordenação técnica do Programa Melhoria da Educação no Município do CENPEC para a Oficina Municipal, buscava-se o desenvolvimento de ações educacionais em âmbito regional. Um projeto piloto realizado no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), em 2012, demonstrou que existia interesse por parte dos dirigentes da educação e dos prefeitos em uma atuação conjunta de caráter intermunicipal voltada ao fortalecimento dos processos de gestão das secretarias e a elaboração dos Planos Municipais de Educação solicitados pela legislação federal naquela época.

¹⁵ Ambos investiram política e financeiramente no fortalecimento de consórcios intermunicipais voltados à gestão de recursos hídricos (CARNEIRO, 1994), a ponto do segundo prefeito mencionado ter chegado, mais tarde, à presidência da Agência Nacional da Água – ANA, como destacado especialista nacional nesta área de fundamental importância para sustentabilidade global.

¹⁶ Sobre o tema do desenvolvimento regional recomendo o texto de José Eli da Veiga, “O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento”, publicado na Revista Estudos Avançados 15 (43), 2001. <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>

Era necessário construir estas instâncias regionais em colaboração com os próprios atores políticos dotados de mandato e seus gestores da educação, em uma estratégia para potencializar as ações locais na busca da melhoria da qualidade da educação. Para isso foram constituídas as Câmaras Técnicas da Educação não apenas na AMVAPA, com sede em Pirajú-SP, mas também nos três outros consórcios que integraram o Programa, a saber, no CODIVAR, com sede em Juquiá-SP e, numa segunda etapa no CIVAP, com sede em Assis-SP, no COGIVA, com sede em Sapé, no estado da Paraíba.¹⁷

Foram escolhidos consórcios com um bom grau de formalização de suas atribuições e seguridade jurídica, características que garantem estabilidade institucional para a cooperação municipal. Além disso, nas agremiações com status de consórcio público, enquanto autarquia intermunicipal, seria possível criar estruturas de governança específicas para educação.

Embora não existam no Brasil consórcios exclusivamente voltados para a Educação (monotemáticos), existem algumas experiências de consórcios com colegiados temáticos exclusivos para o desenvolvimento da educação em âmbito regional (STRELEC; COSTA; CALDERON, 2018). As Câmaras Técnicas de Educação são os exemplos mais conhecidos de colegiado formado por dirigentes municipais da educação no âmbito dos consórcios.

Estes colegiados têm como característica central a capacidade de equalizar as possíveis disparidades técnicas entre os municípios de uma mesma região. À medida em que proporcionam a partilha dos conhecimentos técnicos e a troca de experiências de boas práticas entre os gestores municipais as Câmaras Técnicas ganham maior força e legitimidade para este processo de equalização.

A partir da seguridade jurídica oferecida pelo Consórcio Público, as Câmaras Técnicas de Educação procuram também criar consensos de modo a permitir que as deliberações entre os dirigentes municipais de educação busquem projetos visando o bem comum de cada um dos municípios e do conjunto da região (FRANZESE; PACHECO, 2018, no prelo).

A Câmara Técnica é geralmente formalizada a partir de uma Resolução criada pelo Consórcio e aprovada em Assembleia pelos Prefeitos que integram o mesmo. A Resolução é posteriormente detalhada pelos próprios dirigentes da educação por meio de um Regimento Interno.

¹⁷ Do ponto de vista da Oficina Municipal, parceira do Itaú Social, a ideia de trabalhar a formação de gestores em consórcios remonta ao ano de 2010 quando então organizou uma delegação de Prefeitos da AMVAPA-SP para uma viagem de estudos e informação na Alemanha juntamente com a Fundação Konrad Adenauer, com foco na cooperação intermunicipal. A sensibilização dos prefeitos para a colaboração regional foi a porta de entrada para construção de uma iniciativa especificamente voltada à educação, área de interesse central da Oficina Municipal desde a sua fundação em 2002. A experiência prévia da Oficina Municipal com consórcios na gestão de recursos hídricos e meio ambiente corroborava a ideia de que esse tipo de autarquia intermunicipal garantiria uma ação coordenada que auxiliaria os municípios a cumprirem de maneira mais efetiva suas responsabilidades constitucionais em favor do direito à educação. A proposta de implantar o Programa Melhoria da Educação neste tipo de arranjo feita pela Oficina Municipal ao Itaú Social encontrou plena convergência com seus esforços em um Território de Desenvolvimento no estado do Paraná em 2012.

O conteúdo das Resoluções e Regimentos que criam as Câmaras Técnicas podem, e devem variar, a depender do Consórcio. O nome do colegiado também é variável sendo que encontramos Câmara Técnica, Comitê Técnico, Câmara Setorial, entre outros.

A sua composição também varia de consórcio para consórcio, podendo ser restrita aos dirigentes municipais de educação (Secretários ou Diretores), ou abertas técnicos da educação (Diretores, supervisores, coordenadores etc.). As finalidades destes colegiados que operam dentro dos consórcios pode ser consultiva, propositiva, deliberativa, ou mista, a depender do propósito esperado pelos prefeitos e dirigentes.

Apesar das múltiplas possibilidades, geralmente as Câmaras Técnicas reúnem os dirigentes de educação de modo a oportunizar que as visões e os desafios de diferentes municípios de uma região sejam compartilhados e discutidos em um mesmo ambiente. Pode parecer pouco, mas esse tipo de instância institucional e as reuniões que promovem, são uma janela de oportunidades para as políticas educacionais e para novas parcerias.

A discussão de problemas comuns é, em si mesma, um grande salto para superação dos desafios vividos no cotidiano da gestão que em geral não ocorre no plano dos municípios isoladamente. Em plenário o debate democrático e suprapartidário, para além das ideologias, permite a obtenção de resultados em favor de progressivos avanços na qualidade da educação.

Durante o período de realização do Programa Melhoria da Educação nestes consórcios intermunicipais foi possível verificar uma sensível melhora do IDEB em todos eles. A existência de uma instância de pactuação entre dirigentes favoreceu a troca de experiências exitosas de gestão com repercussão direta nas salas de aula.

Dentro deste dinamismo as melhores práticas são naturalmente replicadas em outros locais como um repertório comum de um território oportunizado pelo simples diálogo entre pares. A formação de gestores nos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação foi organizada ao longo de biênios, numa perspectiva de longo prazo (2013-2014 e 2015-2016).

A troca de experiências foi uma prática constante nas regiões, como um todo, bem como, em polos ou em duplas de municípios. Os entes consorciados revelaram que a cooperação intermunicipal em educação também se movimenta na direção da obtenção de ganhos de escala e expertise.

Um exemplo concreto desse tipo de ação são as formações regionais promovidas pelo consórcio COGIVA, localizado na Paraíba. Após um levantamento das necessidades formativas através de um diagnóstico regional feito em 2016, cada dirigente se responsabilizou por identificar profissionais de suas respectivas redes que pudessem oferecer os conteúdos programáticos desenhados no âmbito da Câmara Técnica. O resultado desse movimento, além da promoção eficiente de formações pedagógicas,

foi a valorização do capital humano local e uma maior identificação dos conteúdos tratados com as reais demandas dos gestores e profissionais da educação.

Para além das formações regionais, os ganhos de escala e expertise no âmbito da educação também significam economia de recursos. No caso do consórcio paulista CIVAP, na região de Assis, uma das principais ações regionais durante o ano de 2016 foi a compra consorciada de material escolar. A partir da percepção de ganho de escala, a Câmara Técnica de Educação do consórcio optou por realizar uma licitação consorciada, reunindo em uma única lista de necessidades todos os itens que serviriam de base para uma compra também única. O resultado foi uma economia média nos preços acima dos 40% para os municípios participantes (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

Com toda esta riqueza, os consórcios públicos acabam por se transformar em permanentes fóruns intermunicipais onde, além da troca de experiência, se amadurece o debate político e a visão pedagógica regional. Mais do que isso, os dirigentes ganham maior consciência sobre o papel e a atuação dos entes federados, a saber, a União, os Estados e os Municípios, o que em geral não ocorre na medida que prevalece uma atitude de submissão da esfera local em relação a estadual e a nacional.

Esta tomada de consciência se inicia, no caso dos municípios, por uma melhor percepção de seus próprios limites e fronteiras. Num segundo momento se dá, naturalmente, a descoberta de suas potencialidades locais, fundadas nas próprias forças naturais, culturais, econômicas e políticas.

Por exemplo, os municípios do CODIVAR, consórcio situado no Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo, uma das regiões com menor IDH do estado, negociaram com o Governo do Estado de São Paulo o convênio do transporte escolar. A negociação foi feita pensando na região como um todo, tomando como base os dados levantados por cada um dos municípios.

As discussões com base em dados foram promovidas pela Câmara Técnica e revelaram valores assimétricos entre os convênios firmados pelo Estado com cada Município. O colegiado buscou então estipular um padrão regional para a composição dos aportes do transporte. Feito isso, a Câmara Técnica buscou a interlocução com a Diretoria da Educação que valorizou a organização das informações e se prontificou a mediar a relação com a Secretaria estadual. Como resultado da renegociação cerca de 20% dos custos de transporte passaram a ser executados pelos municípios em contrapartida dos 80% financiados pelo estado (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

A partir de experiências como estas é possível entender porque os consórcios, com suas respectivas câmaras técnicas, são espaços importantes de troca de experiências e criação de consensos para que gestores possam ter uma visão regional sobre a educação que é uma política pública que ultrapassa os limites dos municípios.

Com base nos consórcios é possível coordenar ações com intencionalidade, visando a proposição e a execução de políticas educacionais de interesse comum. Outra prática que revela uma mudança de posicionamento frente às políticas de educação é a definição de uma agenda regional que leva em conta os planos de cada um dos municípios.

As quatro Câmaras Técnicas de Educação dos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação adotaram como rotina a criação destas agendas onde se estabelecem as medidas prioritárias para a ação regional. Elas partem do mapeamento local das necessidades que é feito com base em ferramentas de diagnóstico desenvolvidos pelo Programa. As necessidades são compartilhadas entre os gestores que definem as prioridades e a forma de colaboração de cada município para sua concretização.

Esse tipo de planejamento só é possível a partir do momento em que gestores municipais passam a frequentar assiduamente os espaços dedicados exclusivamente ao diálogo em prol da educação com propostas concretas de ação. Com base nesta dinâmica as Câmaras Técnicas passam desenhar políticas públicas mais complexas, inclusive, debatendo questões de caráter intersetorial.

Os gestores municipais logo se habitam a vislumbrar ações prioritárias para a educação que se potencializam quando executadas de maneira regional. Além disso, a segurança institucional e legal garantida pelo consórcio, possibilita a validação das ações nas Assembleias de Prefeitos o que confere legitimidade federativa às proposições e alinhamento com as políticas públicas estaduais e federais.

Em suma, o plano intermunicipal aponta necessariamente para uma perspectiva sistêmica onde se pode identificar os traços essenciais da cooperação federativa horizontal associada à tradicional cooperação vertical que atualmente dá sinais claros de sua limitação.

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

O amadurecimento deste trabalho e a reunião dos consórcios parceiros do Programa Melhoria em uma atividade de formação conjunta levou ao surgimento, em 2017, da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, hoje reconhecida com o nome de Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. A proposta da Rede foi feita pela Oficina Municipal quando sua direção observou o potencial de uma ação mais ampla, visando influenciar as políticas estaduais e nacionais em favor da educação pública de qualidade.

Trata-se da primeira rede de consórcios voltados à educação municipal em nível nacional, uma iniciativa que ganhou maior envergadura recentemente e passou a acolher também alguns ADEs existentes no país. No seu surgimento era formada pelos quatro consórcios que haviam participado do Programa Melhoria da Educação entre 2013 e 2016, os já citados AMVAPA, CODIVA, CIVAP e COGIVA, sendo os três primeiros de São Paulo e o último da Paraíba.

As quatro agremiações tinham em comum, não só o interesse pela educação, mas também a própria passagem pelo Programa Melhoria, do Itaú Social, que lhes conferia uma certa identidade de grupo e uma nova cultura de planejamento e gestão. Esta identidade foi adquirida ao longo de mais de 200 horas de formação, durante dois anos de intenso trabalho para cada consórcio, gerando uma profunda sintonia entre prefeitos e secretários.

No primeiro encontro da Rede se notou um comprometimento em favor da Educação pública da qualidade no Município que resultava da própria observação que os gestores faziam de si mesmos e das externalidades positivas produzidas pela colaboração intermunicipal. Graças aos Consórcios e suas Câmaras Técnicas foi possível lograr uma conquista de caráter institucional, para além do aspecto formativo de gestores oferecido pelo Programa.¹⁸

O resultado obtido ao longo de quatro anos pelo Programa impactou prefeitos, secretários e equipes gestoras de forma muito alinhada. O acompanhamento dos avanços produzidos pela colaboração - muitos deles já explicitados nesse artigo – foi a base para que se pudesse apostar na criação da Rede visando fomentar os regimes de colaboração em nível estadual e nacional.

Não resta dúvida que Consórcios deram um enorme passo enquanto protagonistas desta Rede voltada ao aprimoramento das políticas públicas educacionais em âmbito colaborativo. A construção da Rede a partir de 2017 se deu de maneira incremental, orgânica e criativa por se tratar de uma iniciativa inédita. O processo de cooperação entre consórcios que já estavam muito bem familiarizados com a colaboração horizontal foi bastante natural para o surgimento de uma rede de caráter transversal.

Desde a partida a troca de experiências foi mantida como um elemento constituinte da Rede. Por outro lado, a forma de cooperação entre os consórcios, o próprio processo de criação da Rede e significação que viria a ser dada a ela eram prerrogativas que cabiam exclusivamente aos consórcios por serem eles os protagonistas desta dinâmica.

O conceito de autonomia municipal, tão reforçado durante os processos de formação, seguiu dando a tônica à Rede. A cooperação em nível interestadual se apoia, ao fim e ao cabo, na autonomia de cada um dos municípios e permite a coordenação entre os mesmos.

O “I Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação” ocorreu ao longo de dois dias e meio de atividades na região de Assis, sede do consórcio CIVAP. O encontro teve como principal

¹⁸ O método proposto pela Oficina Municipal para Elaboração Assistida de Planos, Programas e Processos de Gestão visava integrar os sistemas municipais de gestão às salas de aula tendo como eixo os órgãos gestores. Mais do que isso, mais do que nunca naqueles municípios se logrou ganhos de qualidade no plano pedagógico e no plano da gestão, de forma simultânea

objetivo a apresentação e aproximação das comissões executivas de cada uma das Câmaras Técnicas dos quatro consórcios já referidos AMVAPA, CODIVAR, CIVAP e COGIVA.

A Programação, elaborada pelos consórcios com apoio da Oficina Municipal, contou com apresentações institucionais dos Consórcios e dos projetos desenvolvidos pelos mesmos na área da educação. Além disso, foram realizadas visitas técnicas a projetos consagrados do CIVAP, um consórcio antigo com larga atuação nos campos da saúde e meio ambiente, entre outros.

O Programa previu ainda uma atividade prática onde se buscou levantar os temas possíveis para uma atuação em rede bem como, modelos de governança para a própria Rede que começava a surgir. Apesar de se vislumbrar grandes potenciais, o processo de constituição apontava também para as fragilidades dos próprios consórcios e de uma iniciativa de tamanha envergadura.

Para dar continuidade ao processo organizou-se no mesmo ano o “II Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação”. Novamente o interior de São Paulo foi escolhido como cenário, agora em São Roque, mais próximo à capital por questões logísticas. Este segundo encontro teve um caráter mais propositivo e na Programação foram previstas atividades que privilegiassem a construção de um plano de trabalho e que estabelecessem uma governança mínima da Rede.

Essa articulação entre os consórcios gerou, como esperado, muitas trocas de experiências ao longo do ano de 2017. As trocas se intensificaram em 2018 e se aos poucos se transformaram em ações concretas conduzidas pelo conjunto das organizações. Um exemplo de realização foi a compra consorciada de materiais escolares, praticada em 2016 pelo consórcio CIVAP, que inspirou um processo semelhante no consórcio AMVAPA.¹⁹

Do ponto de vista normativo ainda não existe a previsão legal de uma Rede de Consórcios que congregasse distintas instâncias regionais voltadas à educação. Atualmente já foram constituídas Frentes Parlamentares em favor de consórcios públicos no Congresso Nacional e algumas Assembleias Legislativas que poderão produzir leis neste sentido.

Após dois encontros de mobilização e início de um plano de ação, a Rede de Consórcios amadureceu e ganhou maior visibilidade, o que ficou claro com a realização do “III Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais em Educação” em meados de 2018, na Paraíba, tendo como anfitrião o consórcio COGIVA. O III Encontro contou com a participação dos quatro consórcios fundadores ao

¹⁹ Para que a experiência pudesse ser replicada os dois consórcios se reuniram para a transferência de saberes e materiais, dentre eles, uma lista de produtos com as respectivas descrições. Além disso, a negociação do convênio dos transportes vivenciada pelo consórcio CODIVAR no estado de São Paulo revelou a força que os quatro consórcios poderiam ter caso trabalhassem em conjunto para buscar novas conquistas frente aos Estados e União.

lado de outros pares, bem como, de ADEs especialmente convidadas, de entidades representativas do Terceiro Setor, da academia e de instituições de governo do nível estadual e federal.²⁰

A presença e representatividade de diversos atores e setores foi proposta pelo Itaú Social. A mobilização dos quatro consórcios participantes do Programa Melhoria em favor da educação atraiu o olhar de organizações do terceiro setor que já atuavam com a temática. Outras iniciativas de colaboração horizontal viram na Rede uma oportunidade para conhecer experiências semelhantes. Representantes da academia e governos se mostraram bastante interessados para conhecer algo mais sobre a iniciativa.²¹

As discussões geradas ao longo do evento apontaram para muitas possibilidades de atuação sendo que ganhou destaque a questão da articulação entre os membros da Rede e das parcerias com o terceiro setor. Naturalmente o tema de uma agenda nacional para educação, coordenada pelo governo federal, foi também aventado. As experiências compartilhadas e o diálogo entre os presentes demonstraram claramente que é natural que um Consórcio ou ADE possa aprender com o outro e colher frutos semelhantes. Ao mesmo tempo é possível evitar-se erros e apontar caminhos para superação de desafios já enfrentados por outras organizações.

Além disso, o III encontro da Rede deixou claro que é possível, e necessário, uma articulação com outros atores federativos, dentre eles o próprio MEC que demonstrou muito interesse pela cooperação intermunicipal. Por outro lado, as organizações do Terceiro Setor, com seu dinamismo e espírito de inovação, puderam perceber que os vários formatos de colaboração podem ser essenciais para o desenvolvimento da educação municipal.

Em suma, após a realização do III Encontro, a Rede ganhou definitivamente uma ampla visibilidade e ampliou seu escopo. Definiu-se também o seu caráter plural, passando a abrigar diferentes organizações que praticam o regime de colaboração em educação, com destaque para os Consórcios Intermunicipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Esta Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação certamente terá como principal desafio colaborar com a superação das falhas na coordenação de políticas educacionais entre os entes federados. Há problemas nos três níveis de relações bipartites, ou seja, nas relações União-Estados, Estados-Municípios e União-Municípios, além do que, é necessário aumentar a articulação tripartite em uma perspectiva sistêmica das políticas de educação (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

²⁰ No total foram oito Consórcios Intermunicipais, seis Arranjos de Desenvolvimento da Educação, seis organizações do Terceiro Setor, dois pesquisadores, representantes da SASE-MEC, Undime Nacional e Secretaria de Educação da Paraíba.

²¹ Novamente o encontro aconteceu ao longo de dois dias e meio, porém, diferentemente dos encontros anteriores, o terceiro dia foi estruturado para que a Rede desenhasse eixos de atuação e ações prioritárias para o ano seguinte. Para tanto, como forma de aproximar os presentes, parte da agenda se voltou ao compartilhamento das ações já sido realizadas, tanto pelos primeiros integrantes da Rede, como pelos demais Consórcios e ADEs ali presentes.

Apesar de ser uma experiência recente, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação já se tornou uma organização com potencial estruturante para políticas educacionais de caráter federativo. A reunião de distintos colegiados permite a formulação efetivamente representativa de vários municípios e regiões, com base em diagnósticos mais precisos, elaborados na base da Federação.

Os Consórcios Intermunicipais e os ADEs garantam uma efetiva colaboração intermunicipal e se colocam como protagonistas neste processo. A partir da agenda municipal e microrregional o maior desafio será a articulação com as agendas dos Estados e da União enquanto espaço de *advocacy*.

Vislumbra-se num horizonte de médio e longo prazo a intensificação da cooperação tripartite em favor da educação. Ao reunir diversas experiências de colaboração intermunicipal, de diversos estados e regiões, a Rede poderá ganhar escala nacional e, possivelmente, maior representatividade para o debate de temas nacionais.

Sistema Nacional de Educação

A consolidação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação nos permite antever que, ao lado de outras redes de colaboração intermunicipal, tais instâncias poderão colaborar com as reformas na legislação dos Estados federados e da União no que diz respeito à redistribuição de responsabilidades no campo da educação. Existem ainda muitos vácuos e sobreposições importantes entre União, Estados e Municípios em decorrência da não regulamentação do artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns (CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017).

Por exemplo, em muitos Estados não se definiu objetivamente a quem cabe a educação em nível fundamental, restando grandes espaços para confusão nas ações dos dois entes federativos e para lamentável competição por matrículas. As redes de consórcios poderão colaborar efetivamente com a criação de um Sistema Nacional de Educação que dê maior equilíbrio aos vetores de força da Federação.

Por analogia, um Sistema Nacional de Educação poderá assemelhar-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), ou mesmo, ao Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SNGRH). Nos dois casos tanto os municípios como os consórcios intermunicipais, ao lado dos comitês de bacia, foram fundamentais na estruturação dos sistemas nacionais, juntamente com a força dos Estados.

Os dois sistemas foram felizes em definir com maior clareza os contornos das atribuições federais, estaduais e municipais (CARNEIRO, 1994). Ambos tiveram elevado grau de sucesso também por terem sido fruto de conquistas políticas importantes dos profissionais das respectivas áreas no processo de reconstrução democrática nos anos 1980 e 1990 (FRANZESE; ABRUCIO, 2013).

A nossa hipótese de trabalho, aqui levantada em caráter preliminar, é que o embrionário Sistema Nacional de Educação irá se constituir com maior força na medida em que conte com a participação dos

profissionais da educação e com um efetivo debate nos municípios, estados e união, a ser travado em suas respectivas instâncias parlamentares. Ao lado do corpo profissional os consórcios públicos de educação serão atores importantes na medida em que possuem fundamento legal e uma vez constituídos se enquadram na chamada “administração indireta”.²²

Como amplamente debatido aqui, está clara a necessidade de um Sistema Nacional de Educação que ofereça parâmetros e regras a serem seguidas nacionalmente no âmbito da educação. Um Sistema Nacional deverá ser capaz de harmonizar a atuação dos entes federados garantindo a tão desejada coordenação em prol da Educação. Apesar de ainda não possuímos um Sistema Nacional de Educação, o debate em torno de sua necessidade se pauta desde a promulgação da Constituição e tem sido reforçada por meio de marcos legais como o PNE de 2014-2024 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019). O estabelecimento de um Sistema que permita a coordenação dos entes federados é inerente a sua função:

“Por isso, todas as vezes que esse assunto [Sistema Nacional de Educação] foi pautado em Constituintes, projetos de Leis de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação e Fundos de financiamento, ele foi motivo de intensos debates e polêmicas, sobretudo quando o adjetivo nacional entrava em pauta. Repetidas tentativas, sempre frustradas, resultaram em um não acolhimento do conceito, algo que se deveu a várias explicações.” (CURY, 2014, p. 39.).

O desenho de um Sistema tão complexo deverá se fundar na estrutura federativa apesar desta ainda se encontrar em estágio de formação e reforma. Ou seja, o desenho do SNE não poderá esquivar-se das discussões sobre a autonomia dos entes, a descentralização do poder político e o sistema de financiamento público visando, todas estas dimensões, o equilíbrio entre os governos no que diz respeito às suas capacidades e responsabilidades.

²² A administração pública no Brasil se divide em direta e indireta. No âmbito do Executivo Municipal, a primeira é composta pela Prefeitura e as secretarias. Já a administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do Estado de maneira descentralizada. As fundações públicas, os departamentos de água e agências reguladoras são alguns exemplos de autarquias que integram a administração pública indireta. As autarquias são criadas por meio de uma lei específica, aprovada na Câmara de Vereadores, com a finalidade de executar uma atribuição específica. No caso dos consórcios a Lei que cria esta autarquia deve ser aprovada em todas as Câmaras de Vereadores dos municípios que constituem o consórcio. O patrimônio e a receita dos consórcios são próprios, mas sujeitos à fiscalização do Estado. Estas organizações têm como funcionários, servidores públicos que precisam ser aprovados em concurso público, embora a Constituição permita a existência de cargos comissionados em funções de chefia, direção e assessoramento. Existem autarquias nas mais diversas áreas. No plano federal vale apontar exemplos bem conhecidos de autarquias: Banco Central (BC), as agências reguladoras, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), o INSS e também as universidades federais.

Experiências anteriores de desenhos de sistemas nacionais como o SUS, por exemplo, já mencionadas ao longo do artigo, partiram de ensaios práticos da sociedade civil, de grupos de profissionais ou de arranjos regionais das respectivas áreas. Nesse sentido é possível que as experiências de colaboração em educação com os consórcios públicos e ADEs possam sugerir formas práticas de coordenação das três esferas de governo contribuindo diretamente com o capítulo sobre regime de colaboração do futuro SNE.

Da mesma forma, a articulação de Municípios, que deriva da necessidade de tornar mais eficiente a gestão e aumentar as capacidades técnicas dos gestores, poderá inspirar os Estados e mesmo a União nos seus próprios processos de reforma no campo da Educação.

Considerações Finais

Com este artigo buscamos demonstrar que a discussão sobre a colaboração entre municípios tendo em vista a melhoria da educação remete necessariamente à discussão sobre o projeto federativo de país que foi formulado pelos constituintes em 1988. A questão é complexa, pois toca a estrutura política, tributária e administrativa dos três entes da federação. Mais do que isso, a conquista da autonomia municipal é, em si mesma, uma questão que vem absorvendo esforços gigantescos por parte dos próprios cidadãos em suas conquistas democráticas, não apenas no âmbito da educação, ao lado dos agentes políticos e dos gestores municipais.

De todas as maneiras, felizmente, o artigo 241 da Constituição Federal consagrou os consórcios públicos e abriu espaço para outras modalidades de colaboração federativa baseadas em convênios e parcerias que dão espaço aos Arranjos para o Desenvolvimento da Educação. Ao mencionar estes dois tipos de instituições apontamos para uma questão que remonta às décadas de 1980 e 1990 de se dar segurança jurídica à cooperação intermunicipal com uma legislação específica que se logrou apenas em 2005 com a lei 11.107. Todos estes elementos fazem parte do marco legal que dará condições para que os avanços federativos cooperem efetivamente com a educação brasileira.

Os exemplos práticos do Programa Melhoria da Educação do Itaú Social, em parceria com a Oficina Municipal, nos serviram para ilustrar concretamente a força dos consórcios intermunicipais. Temas como compras públicas, formação de professores e negociação de convênios com os estados já fazem parte da rotina dos consórcios por meio de suas Câmaras Técnicas e colegiados assemelhados. Mais do que isso, os primeiros consórcios que integraram o Programa Melhoria deram corpo a uma Rede em favor da educação que hoje é uma realidade que dificilmente terá retrocesso.

O interesse de outras instituições do terceiro setor, bem como, de governos estaduais e do próprio governo federal, poderá fazer desta Rede mais um ator relevante para criação de um Sistema

Nacional da Educação em bases federativas, que seja capaz de respeitar os princípios humanistas da solidariedade e da subsidiariedade.

Em um Sistema ideal os Municípios, Estados e União se equilibram e se complementam, em suas próprias esferas de ação, limitadas e articuladas. A construção de um Sistema a partir da base local e regional parece ser natural. Porém, as forças centrípetas do poder concentradas em Brasília sempre ameaçam os processos graduais de caráter subnacional. Espera-se que neste processo os governos estaduais possam exercer funções de mediação, coordenação e investimento, garantindo a autonomia aos municípios e a articulação das políticas subnacionais.

Considerando a análise dos diferentes tipos de colaboração em educação foi possível chegar ao Sistema Nacional de Educação em uma perspectiva *bottom-up*, alternativa às iniciativas *top-down* que brotam do Governo Federal. De toda forma parece existir um longo caminho a percorrer para a melhoria da educação em bases institucionais sólidas.

Não resta dúvida que as dificuldades financeiras para o financiamento da educação serão o principal entrave deste Sistema. O ideal será que as discussões sobre a reforma do sistema tributário sejam antecipadas de modo a resolver o problema na sua raiz. Ao lado da questão financeira as limitações técnicas da maior parte dos pequenos e médios municípios exigirá investimentos permanentes na capacitação de gestores públicos.

A municipalização da educação não encontrou ainda o seu ponto de maturação na maior parte dos estados brasileiros. Para tanto ela deverá caminhar em conjunto com o processo de regionalização, capaz de consolidar a esperada descentralização desta política. Quando se observa a experiência internacional fica claro que boa parte das políticas educacionais são levadas a termo pelos municípios e estados. E novamente, o aspecto financeiro é central nos países desenvolvidos, como vimos ao trazer o exemplo da Alemanha. Experiências como as da compra consorciada já praticadas por diversas Câmaras Técnicas em consórcios intermunicipais, apontam para uma alternativa viável apresentada pelo regime de colaboração. A descentralização da arrecadação associada ao gasto eficiente em caráter regional é uma receita a ser explorada.

A educação brasileira no contexto de uma Federação atípica, formada por três entes, demanda mecanismos de coordenação mais complexos e bem regulamentados. O quadro atual ainda aponta para sobreposição das três esferas de governo, cabendo à União o financiamento, e a muitos Estados e Municípios a competência compartilhada sobre o ensino fundamental.

Em suma, podemos afirmar que as Câmaras Técnicas dos Consórcios e os ADEs tem sido “escolas” de cooperação federativas muito eficientes que auxiliam na prática com a superação de conflitos. A intencionalidade das políticas educacionais passa necessariamente pelo aumento das possibilidades de diálogo entre os atores que operam a educação.

Tendo como base as experiências regionais, espera-se que o Sistema Nacional de possa:

1. Agregar um conjunto de instituições educacionais distintas, das três esferas de governo;
2. Valorizar as decisões mais importantes da jurisprudência em favor da colaboração federativa;
3. Colocar em evidência bons exemplos de gestão da educação;
4. Evitar toda forma de competição predatória na educação;
5. Reinsere os estados na política educacional;
6. Definir claramente as competências municipais, estaduais e federais;
7. Deixar claro que os alunos não são do Município, do Estado ou da União, mas de um sistema integrado da educação;
8. Ser um espaço de diálogo e organização das demandas a partir da escuta das comunidades locais;
9. Promover a colaboração entre o investimento social privado e público;
10. Valorizar as boas práticas em gestão da educação nos três níveis da Federação.

Conclui-se, portanto, que a discussão para o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação remete ao debate sobre a Federação. Por outro lado, a institucionalização da cooperação federativa é fundamental para coordenação das três esferas de governo. A Federação brasileira é um trunfo para educação na medida em que garante a autonomia dos governos locais, mais próximos das comunidades que esperam por uma educação pública de qualidade para todos e todas.

Referências Bibliográficas:

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

AZEVEDO, Eurico de A. “Impactos concretos da Autonomia sobre a realidade municipal”. In: **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates 6/1995.

ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia de Doutrina Social da Igreja**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html> >. Acesso em: 20 mar. 2019.

CAMARGO, Aspásia. “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol I, abril 2001, pgs. 69 a 94.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. “Autonomia municipal na Alemanha”. In: CARNEIRO, J.M.B; FREY, K. (Orgs.). **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 157-177.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense e DILL, Günter. “Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. In: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4 – **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, p. 57-77.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense.; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro.; BRIZZI, Renato. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense. (Org). **Megacidades**. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, 2017. p. 113-134.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. **Responsabilidade local e desafio regional: relações intergovernamentais na gestão de recursos hídricos**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA et al. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília. Ministério da Educação, 2014. p. 30-40.

DIAS, Sônia; DJRDJRJAN, Tatiana Bello. **Diálogos sobre a Gestão Municipal: Câmaras Técnicas de Consórcios**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e educação. In: HOCMAN, G; FARIA, C. A.P (Orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. P. 363-388.

FRANZESE, Cibele.; PACHECO, Regina Silvia. Consórcios Públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas. **Relatório Final**. FRONTERES Pesquisa e Formação em Gestão e Políticas Públicas. 2018. No prelo.

MELO, Marcus André B. C. de. **Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil**. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em 9 de julho de 2019.

SCHULTZE, Hans-Olaf. “Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol I, abril 2001, pgs. 13 a 28.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr/jun. 2016.

STRELEC, Thamara Caroline. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação**. 2017. 1 recurso online (343 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/330374>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

STRELEC, Tamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes F.; CALDERON, Raquel Gallego Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 3, p. 689-710, set/dez. 2018.

TEIXEIRA, Marco Antônio C.; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Descentralização e Autonomia Federativa. In: CARNEIRO, J. M. B (Org.). **Política Municipal e Regional**. São Paulo. Oficina Municipal, [2015]. p. 65-107.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O que é um Sistema Nacional de Educação?**, 2019. Disponível em <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/O-que-e-um-sistema-nacional-de-Educacao>> Acesso em: 8 de junho de 2019.