



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FACED  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MAURA DA SILVA MIRANDA

**CONSÓRCIO PÚBLICO EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE  
DA BAHIA: INCIDÊNCIA DE ATORES PRIVADOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO  
LOCAL**

SALVADOR

2021

MAURA DA SILVA MIRANDA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia - FAGED/UFBA, como requisito para a conclusão do curso de Doutorado em Educação, na linha de pesquisa Política e Gestão da Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha  
Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Rodrigues

SALVADOR

2021

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Miranda, Maura da Silva.

Consórcio público em territórios de identidade da Bahia: incidência de atores privados na gestão da educação local / Maura da Silva Miranda. - 2021. 240 f. : il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Couto Cunha.

Coorientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Rodrigues.

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2021.

1. Desenvolvimento da educação. 2. Regime de colaboração. 3. Cooperação. 4. Consórcio público. 5. Institucionalização. 6. Público e privado em educação. 7. Privatização. I. Cunha, Maria Couto. II. Rodrigues, Rodrigo da Silva. III. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. IV. Título. CDD 379.2 - 23. ed

CDD 379.2 - 23. ed.

**MAURA DA SILVA MIRANDA**

**CONSÓRCIO PÚBLICO EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE  
DA BAHIA: INCIDÊNCIA DE ATORES PRIVADOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO  
LOCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Aprovada em 26 de agosto de 2021

**BANCA EXAMINADORA**

**Profa. Dra. Gilda Cardoso Araújo (UFES)**  
Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo

**Profa. Dra. Marta Lícia Teles Brito de Jesus (UFBA)**  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia

**Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião (UNICAMP)**  
Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo

**Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira – Coorientador (UFBA)**  
Doutor em Políticas e Gestão da Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de  
Brasília – UnB

**Profa. Dra. Maria Couto Cunha (Orientadora) (UFBA)**  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Às minhas amadas filhas Ravenna e Ana Lissa...  
Para que continuem... Porque filhas são como  
águas em movimento, cujos fluxos são traçados no  
espírito; são como árvores, cujas raízes contam  
nossa história. Para que saibam que o  
conhecimento é semente que lançamos no  
espaço/tempo, na esperança de que gere novos  
brotos e frutos maduros para uma grande  
comensalidade no mundo.

## AGRADECIMENTOS

Transcrevo aqui parte do sentimento de gratidão que trago registrado em mim, com a conclusão deste processo formativo. Digo parte, porque as palavras não comportam a expressão plena desse sentimento.

Sou grata a Deus, pelo amor manifesto em cuidado e proteção, durante todo o percurso.

A minha amada professora Maria Couto Cunha, por quem externo minha eterna gratidão, pela orientação de excelência, que equilibra rigor e humanização. Pela partilha de seus valiosos conhecimentos, pelo incentivo em tantas outras produções e, principalmente, pela paciência que teve para com meus percalços durante todo o processo de construção da tese, em que se fez necessário equilibrar estudo e trabalho. Foram anos de muitos labores! Mas, quando se conta com uma orientadora competente, rigorosa e afetuosa, todo desafio é encarado como incentivo.

Ao meu cônjuge Lucas Miranda, pelo amor, companheirismo, incentivo constante e cuidado durante as madrugadas de estudos. A companhia e a espera no sofá, a água e o cafezinho oferecidos durante os longos períodos de escrita. São pequenas atitudes, mas que traduzem grandes sentidos.

À Prof.<sup>a</sup> Gilda Araújo e ao Prof. Rodrigo Pereira, por importantes indicações de leituras e publicações, que nos serviram no aprofundamento teórico deste trabalho.

Aos sujeitos da pesquisa, equipe da SEPLAN, CEDETER, FEC, da Secretaria de Educação do Estado e presidentes dos Consórcios Públicos, por suas inestimáveis contribuições, dedicação de seu tempo, colaboração e acolhida durante as pesquisas de campo.

E, por fim, gratidão aos colegas, à família, filhas e aos amigos, por compreenderem as constantes justificativas das ausências nos encontros de domingo.

Sou toda gratidão, ao todo e a cada parte.

*“Já não há freio ao exercício do poder neoliberal por meio da lei, na mesma medida em que a lei se tornou o instrumento privilegiado da luta do neoliberalismo contra a democracia. O Estado de direito não está sendo abolido de fora, mas destruído por dentro para fazer dele uma arma de guerra contra a população e a serviço dos dominantes”*

*(Pierre Dardot e Christian Laval, 2019)*

## RESUMO

A presente tese investiga os processos de institucionalização das relações intergovernamentais para assegurar a cooperação e a colaboração federativas na gestão da educação no Brasil e na Bahia, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), regulamentadas pelo Conselho Nacional de Educação, tendo como foco investigativo os Consórcios Públicos, a partir da Lei nº 11.107/2005. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, do tipo exploratória, de natureza implicada, assentada no paradigma crítico, cujo objetivo é analisar as experiências de Consórcios Públicos Intermunicipais que atuam na área da educação em Territórios de Identidade da Bahia, com a finalidade de conhecer sob que condições institucionais ocorre a gestão cooperativa e colaborativa da política educacional, visando identificar fatores que concorrem para assegurar a gestão da educação pública no espaço territorial com governabilidade, controle social e inclusão de agentes políticos locais. Os resultados da pesquisa sinalizam que a gestão consorciada em territórios da Bahia, apesar de apresentar condições de institucionalização com legislação e normatização bem definidas e estrutura político-administrativa robusta, apresenta fragilidades na articulação interfederativa de colaboração e cooperação entre Estado e municípios na área da educação. A ausência da coordenação do Estado na gestão da educação municipal, tendo os consórcios como parceiros potenciais em âmbito territorial, tem motivado a ampliação da atuação de uma rede de atores vinculados ao movimento empresarial nacional nos territórios baianos, os quais vêm ocupando espaços no controle do conteúdo curricular e no planejamento da gestão educacional, fazendo avançar o projeto de gestão pública não-estatal na área da educação, por meio dos consórcios públicos.

**Palavras-chave:** educação; regime de colaboração; cooperação federativa; consórcio público; parceria público e privado, privatização.



## ABSTRACT

This thesis investigates the institutionalization processes of intergovernmental relations to ensure federative cooperation and collaboration in the management of education in Brazil and Bahia, through the Education Development Arrangements (ADE), regulated by the National Council of Education, having as investigative focus on Public Consortia, from Law n° 11.107/2005. This is a qualitative, exploratory research, of an implied nature, based on the critical paradigm, whose objective is to analyze the experiences of Intermunicipal Public Consortia that work in the area of education in the Territories of Identity of Bahia, in order to know under what institutional conditions cooperative and collaborative management of educational policy occurs, aiming to identify factors that contribute to ensure the management of public education in the territorial space with governability, social control and inclusion of local political agents. The research results indicate that the consortium management in the territories of Bahia, despite presenting conditions for institutionalization with well-defined legislation and regulations and a robust political-administrative structure, presents weaknesses in the inter-federative articulation of collaboration and cooperation between the State and municipalities in the area of education . The absence of State coordination in the area of education, with consortia as potential partners for the territorial management of education, has motivated the expansion of the performance of a network of actors linked to the national business movement in Bahian territories, which have been occupying spaces in the control of the curricular content and in the planning of educational management, advancing the non-state public management project in the area of education, through public consortia.

**Keywords:** education; collaboration regime; federative cooperation; ADE, public consortium; public and private partnership, privatization.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
APAEB	Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia
ARTAB	Articulação das Associações de Bairros
ASCOB	Associação das Cooperativas de Apoio à Agricultura Familiar
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CDS-LS	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável - Litoral Sul
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEFAPRO	Centro de Formação e Aprimoramento do Professor
CIDCD	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina
CIMA	Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica
CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNT	Código Nacional de Tributos
CODES	Conselho de Desenvolvimento Sustentável
CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul
COGIVA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONDETER	Conselho de Desenvolvimento Territorial
CONSED	Conselho Nacional de Secretarias Estaduais de Educação
CONSISAL	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal
CONTE	Coordenação de Articulação dos Núcleos Territoriais de Educação
CONVALE	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá
COOPERAFIS	Cooperativa Regional de Artesãs Fibras do Sertão

COPE	Coordenação de Projetos Especiais da SEC/BA
CP	Consórcio Público
CPI	Consórcio Público Intermunicipal
CTN	Código Tributário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
DEM	Partido Democratas
DERBA	Departamento de Estradas e Rodagem da Bahia
DPT	Diretoria de Planejamento Territorial
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EC	Emenda Constitucional
EFA	Escola Família Agrícola
FAMURS	Federação das Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul
FATRES	Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia
FEC	Federação dos Consórcios
FEE	Fundo Estadual de Educação
FEN	Fundo de Educação Nacional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FME	Fundo Municipal de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatísticas
ICEP	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério de Administração da Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MMTR	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MROSC	Marco Referencial das Organizações da Sociedade Civil
NTE	Núcleo Territorial de Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programas Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento de Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado
PDTS	Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Parlamentar
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Público Privada
PPA	Plano Plurianual
PROAM	Programa de Apoio aos Municípios

PROGESTÃO	Programa de Formação de Gestores Escolares
PRONAT	O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
REFAISA	Rede de Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SECULT	Secretaria de Cultura
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEE	Sistema Estadual de Ensino
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERIN	Secretaria de Relações Institucional
CIAPRA	Consórcio Intermunicipal Apa do Pratagi
SIHS	Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento
SINTRAF	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Valente
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUPAV	Superintendência de Avaliação
SUPED	Superintendência de Políticas da Educação Básica
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TI	Território de Identidade
TPE	Todos Pela Educação
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União de Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPB	União dos Municípios da Bahia

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de Arranjos de Consórcio Público – 2007	82
Figura 2 - Esquema Metodológico.....	111
Figura 3 - Mapa divisão política: Territórios de Identidade da Bahia – 2012	115
Figura 4 - Organograma do Arranjo Institucional da política territorial da Bahia – 2020.....	117
Figura 5 – Mapa dos Territórios de Identidade Pesquisados .....	137
Figura 6 - Estrutura Organizacional do CDSVJ – 2020	163
Figura 7 - Organização Territorial do Litoral Sul	175

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alterações Licitatórias dos consórcios públicos pela lei 11.107/2005	89
Tabela 2 - Número de Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo as Grandes Regiões do Brasil, em algumas áreas – 2011	95
Tabela 3 - Cooperação vertical entre consórcios no Brasil – 2015	123

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Novos Arranjos Institucionais 2007	65
Quadro 2 -	Cronograma de implantação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) no Brasil – 2009/2012	70
Quadro 3 -	Consórcios públicos intermunicipais na área da educação no Brasil – 2019	98
Quadro 4 -	Detalhamento metodológico da pesquisa no campo empírico	112
Quadro 5 -	Consórcios Públicos da Bahia, 2020	119
Quadro 6-	Dimensão Educacional – PTDRSS – 2017	158
Quadro 7 -	Dimensão Socioeducacional – PDTRS – 2010	177
Quadro 8 -	Plano de Desenvolvimento Territorial – Eixo Educação – 2010	188
Quadro 9 -	Organizações da Sociedade Civil – Território do Sisal	201
Quadro 10-	Dimensões, eixos e programas / educação - 2010/2016	202
Quadro 11 -	Indicador de desempenho da gestão social Território do Sisal – 2018	203



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Consórcios Públicos ativos, segundo abertura de CNPJ (1970 – 2012)	94
Gráfico 2 - Evolução dos consórcios por setor de atuação entre 2005 e 2009	96

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>1 FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL.....</b>	<b>30</b>
1.1 REFORMA DO ESTADO DO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA DESCENTRALIZAÇÃO INTERFEDERATIVA EM PARCERIA PÚBLICO PRIVADA..	42
1.2 A GESTÃO INTERFEDERATIVA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS.....	48
1.2.1 Cooperação Federativa.....	52
1.2.2 Regime de Colaboração .....	58
1.2.3 O Sistema Nacional de Educação: uma regulação necessária.....	62
1.2.4 Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como formas de cooperação e colaboração interfederativas em parceria público privada.....	65
<b>2 O CONSÓRCIO PÚBLICO: ESTRATÉGIA DE GESTÃO INDIRETA PARA A COOPERAÇÃO E A COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVAS.....</b>	<b>79</b>
2.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS A PARTIR DA LEI 11.107/2005 INTRODUÇÃO.....	82
2.2 COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA GESTÃO CONSORCIADA .....	87
2.3 COLABORAÇÃO E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	91
2.4 AMPLIAÇÃO DA GESTÃO CONSORCIADA NO PAÍS E AS FORMAS DE ATUAÇÃO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO .....	93
<b>3 O TERRITÓRIO COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO DO ESTADO PÓS-MODERNO E A GESTÃO CONSORCIADA EM REDE: UM ESPAÇO HÍBRIDO .....</b>	<b>99</b>
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA NO CAMPO EMPÍRICO.....</b>	<b>111</b>
4.1 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	114
4.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA FRENTE À POLÍTICA DE CONSÓRCIOS.....	124
4.3 ATUAÇÃO DE CONSÓRCIOS NA BAHIA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: CASOS DE ATIVISMO LOCAL.....	136
4.3.1 Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD) .....	137
4.3.2 Consórcio Público do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ).....	153

<b>4.3.3 Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS) .....</b>	<b>171</b>
<b>4.3.4 Consórcio Intermunicipal do Mosaico das Apas do Baixo Sul (CIAPRA) .....</b>	<b>184</b>
<b>4.3.5 Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL).....</b>	<b>195</b>
<b>5 ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA TERRITORIAL DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA BAHIA: GOVERNABILIDADE E PODER LOCAL .....</b>	<b>210</b>
<b>6- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>217</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

A presente tese emana da necessidade de conhecer os processos de institucionalização das relações intergovernamentais para assegurar a cooperação e a colaboração federativas na gestão da educação no Brasil e na Bahia, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), regulamentados pelo Conselho Nacional de Educação, Resolução nº 1, de 23 de janeiro 2012, tendo como foco investigativo os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPI) face ao novo cenário estabelecido pela Lei nº 11.107/2005.

É sabido que, devido às fortes desigualdades regionais no país, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Pacto Federativo, a ser efetivado por meio da cooperação federativa<sup>1</sup> e do regime de colaboração<sup>2</sup>. Todavia, como o Pacto Federativo ainda não apresenta definição clara de operacionalização entre os entes federados e não existe um Sistema Nacional de Educação devidamente regulamentado no país, ao longo dos anos assiste-se a um ativismo do direito administrativo, com a aprovação de diversos formatos de arranjos no federalismo brasileiro para a gestão de políticas públicas educacionais interfederativas - convênios, contratos, parcerias público-privadas, concessões, terceirizações - com organizações sociais, consórcios públicos, dentre outros. Tais formatos de gestão têm como prerrogativa a descentralização da gestão estatal para a prestação de serviços públicos, sob a égide da colaboração e da cooperação federativas. A maioria desses instrumentos de gestão ocorre por meio de projetos e programas temporários, o que mitiga a possibilidade da institucionalização de políticas sistêmicas, contínuas e equitativas entre os entes federados.

Frente a esse cenário, na última década, assistiu-se a uma mobilização nacional para a criação do Sistema Nacional de Educação, com vistas a assegurar arranjos sistêmicos para a cooperação e a colaboração federativas. Alguns projetos de lei tramitam no Congresso Nacional com essa matéria até o presente momento, sem previsão para sua aprovação. Nesse contexto, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) a Resolução CNE nº 01 de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como estratégia para efetivar o regime de colaboração por meio do Consórcio Público e das parcerias público privadas. Estes dois modelos possíveis de arranjos vêm sendo

---

<sup>1</sup> BRASIL, Constituição Federal, art. 23, Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53 de 2006).

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição Federal, art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

amplamente disseminados pelo Ministério da Educação, por governos estaduais e municipais, além de organizações da sociedade civil, com forte apoio de grupos empresariais.

Desde 2013, o Governo da Bahia, através da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, vem fomentando os arranjos em formato de Consórcio Público como parte integrante da Política de Desenvolvimento dos Territórios de Identidade<sup>3</sup>. Mas, paralelo à política de desenvolvimento territorial por meio do Consórcio Público que o Estado da Bahia tem pautado, coexistem, em alguns territórios, arranjos de parceria público privada com institutos e fundações, sejam estas organizações endógenas dos territórios de identidade, sejam de caráter empresarial de corte nacional e internacional, atuando de forma integrada com os municípios na gestão da educação.

Este cenário de articulação e instituição de arranjos educacionais no espaço territorial na Bahia tem sido pouco estudado no Estado, sobretudo numa perspectiva analítica de base crítica. Há alguns estudos nessa área, a exemplo dos trabalhos publicados sobre ADE com parceria público privada na Bahia, realizado por Ubirajara Couto Lima (UESC), que apresenta resultados de sua tese de doutorado, intitulada *A Equalização e o Regime de Colaboração: Duas Experiências de Arranjos Territoriais Colaborativos na Área de Educação*; uma dissertação de Mestrado de Claudilson Souza dos Santos (UNEB), intitulada *A Chapada Diamantina: Uma Experiência Arlequiniana de Desenvolvimento Territorial no Brasil*; e um livro organizado por Fernando Luiz Abrúcio e Mozart Neves Ramos, intitulado *Regime de Colaboração e Associativismo Territorial*, que traz um capítulo, intitulado *Projeto Chapada: uma experiência de ADE na Chapada Diamantina*, de Cybele Amado de Oliveira e Cristina Meirelles. Porém, não foram localizados trabalhos no banco de repositórios de teses e dissertações da UFBA, estudos sobre a atuação dos ADEs em formato de Consórcios Públicos na área da educação no Estado da Bahia, o que indica a necessidade de pesquisas e análises dessa política em âmbito estadual. A atuação do Consórcio Público como arranjo educacional é uma experiência recente na Bahia, devendo ser investigada e refletida pela academia.

Por essa razão, esta pesquisa tem o propósito de analisar como vem sendo desenvolvida a gestão da educação em espaços territoriais da Bahia, tendo como delimitação de análise os arranjos educacionais em formato de Consórcio Público Intermunicipal. Pretendeu-se com a pesquisa, conhecer as condições estruturais e institucionais dos consórcios públicos que atuam na área de educação, a partir de quatro categorias de análise: 1) aspectos normativos e políticos

---

<sup>3</sup> A SEPLAN conceitua o Território de Identidade como um espaço físico, geograficamente definido, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como: ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que apresentam um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SEPLAN, 2013).

que embasam a institucionalização da política de Consórcios Públicos no espaço territorial da Bahia; 2) gestão consorciada, estrutura administrativa e planejamento territorial; 3) relações interfederativas na gestão consorciada: formas de cooperação, relações colaborativas e a participação de atores públicos e privados no campo da educação; 4) governabilidade e participação social do poder local na gestão consorciada.

No campo empírico, a pesquisa buscou investigar como vem se configurando o regime de colaboração e as formas de cooperação federativas na área da educação, em experiências de gestão consorciada em Territórios de Identidade da Bahia. No campo teórico, a pesquisa buscou compreender os ordenamentos jurídicos e políticos que regulamentam a proposta dos arranjos consorciados em educação, bem como as concepções de Estado, território e gestão pública que embasam tais políticas. Importa, nesta pesquisa, compreender o sistema político e a base teórico-discursiva que fundamentam a política de arranjos educacionais fomentada pelo Estado brasileiro, que traz o Consórcio Público como uma das estratégias para a operacionalização do regime de colaboração e das formas de cooperação do Sistema Nacional da Educação, ainda não instituído.

Interessa nesta pesquisa conhecer as condições e possibilidades que tais arranjos apresentam para operacionalizar a colaboração e a cooperação federativas, por meio da gestão consorciada da educação. Destarte, o problema delimitado para esta pesquisa foi assim definido: Sob que condições institucionais e estruturais os Consórcios Públicos Intermunicipais que atuam na área da educação, instituídos em Territórios de Identidade da Bahia, desenvolvem a cooperação e a colaboração interfederativas no espaço territorial?

Para responder ao problema da pesquisa, foi definido o seguinte objetivo geral:

- Analisar as experiências de Consórcios Públicos Intermunicipais que atuam na área da educação em Territórios de Identidade da Bahia, com vistas a conhecer sob que condições institucionais e estruturais ocorrem a cooperação e a colaboração interfederativas no espaço territorial.

Para responder ao problema e atender ao objetivo geral proposto, buscou-se analisar no campo teórico mais abrangente, as seguintes questões específicas: Como vêm sendo interpretados os ordenamentos jurídicos sobre as formas de cooperação e o regime de colaboração do federalismo brasileiro, inscritos na Constituição Federal de 1988 como *modus operandi* para a gestão da educação nacional, a partir da política de arranjos de desenvolvimento de educação? Sob que concepção de gestão pública e de Estado, o Ministério da Educação e o Governo da Bahia fundamentam as proposições de arranjos educacionais de corte territorial, em formato de Consórcios Públicos Intermunicipais, como formas estruturais para assegurar a

colaboração e a cooperação federativas na gestão da educação? Que condições político-administrativas os Consórcios Públicos Intermunicipais apresentam para realizar a gestão consorciada da educação em espaços territoriais na Bahia? Como os Consórcios Públicos investigados se articulam com atores sociais, públicos e privados, para assegurar a governabilidade democrática e participação social do poder local na gestão consorciada da educação?

Para traçar os caminhos metodológicos na busca das respostas a tais questionamentos, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Interpretar os termos *regime de colaboração* e *formas de cooperação* do Pacto Federativo, a partir da análise do ordenamento jurídico do federalismo brasileiro e da política de arranjos de desenvolvimento de educação;
- Analisar a proposição da política de arranjos educacionais de corte territorial em formato de Consórcio Público no federalismo brasileiro, à luz das concepções pós-modernas de Estado;
- Conhecer experiências de Consórcios Públicos intermunicipais que atuam na área da educação em Territórios de Identidade da Bahia, buscando constatar suas contribuições para colaboração/cooperação federativas;
- Verificar como os Consórcios Públicos Intermunicipais investigados se articulam com atores sociais, públicos e privados, para assegurar a governabilidade democrática e a participação social do poder local na gestão consorciada da educação.

Para responder a tais questões e alcançar os objetivos propostos foi traçado um percurso metodológico, adequado à natureza da pesquisa. Sabe-se que a realização de uma pesquisa científica exige do pesquisador postura e prática investigativas rigorosas, sem as quais o processo de construção de conhecimento torna-se deficitário. Gamboa (2012) afirma que toda produção científica está imbricada com um determinado processo social, econômico e político, sendo, portanto, uma prática social vinculada a determinadas visões de homem e de mundo. Segundo o referido autor, a produção de conhecimento se manifesta através de certas estruturas de pensamentos que exigem articulação de conteúdos epistemológicos, teóricos, filosóficos, metodológicos e técnicos adequados às investigações que se pretende desenvolver sobre o objeto em estudo. Em todo enfoque metodológico existe, mesmo que implicitamente, uma concepção de ciência. Portanto, convém explicitar as opções sobre as concepções, abordagens epistemológicas e metodológicas com as quais esta pesquisa está implicada.

No que se refere ao paradigma epistemológico, a pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem crítica. Esta abordagem traz em si uma concepção ontológica de mundo e de

homem a partir das relações sociais e econômicas, das lutas por garantia de direitos, do questionamento das superestruturas, do posicionamento crítico das ideologias e práticas políticas para a promoção da justiça social. Neste paradigma de pesquisa, o homem é compreendido como um ser social, criador de histórias e capaz de transformar a realidade a partir do momento em que toma consciência de seu papel histórico de educar e educar-se por meio das ações políticas. Nesse sentido, o pesquisador assume uma postura crítica comprometida com a *práxis*, com responsabilidade social e existencial, pois entende que, por meio da ciência, ao analisar suas práticas e suas lutas, o homem consegue superar aspectos desumanizantes existentes e transformar realidades (GAMBOA, 2012).

O paradigma crítico parte do princípio de que, por meio das relações sociais, o homem é capaz de produzir novas realidades. Ele não é objeto determinado pelas situações socioeconômicas, mas é produto de sua própria existência, das condições históricas, e, sendo sujeito social, é capaz de transformar a realidade (GAMBOA, 2012). O enfoque epistemológico da pesquisa de base crítica parte do princípio de que é na *práxis* e na reflexão sobre ela, que se dá a emancipação do homem, a alteração e transformação da sua consciência. Nessa perspectiva, a transformação social ocorre a partir da transformação das ideias que se tem sobre a realidade.

Dito isso, pode-se afirmar que a opção por uma abordagem metodológica no paradigma crítico justifica-se pela compreensão de que a análise do objeto desta pesquisa exige postura investigativa para além da descrição ou explicação do fenômeno. Fez-se necessária uma análise crítico-reflexiva para o entendimento da política educacional pesquisada, pois a mesma não acontece nos espaços territoriais separada de uma relação político-ideológica do poder e do Estado, enquanto aparelho de interesses conflitantes entre: direitos sociais de minorias e interesses dominantes mais amplos.

Importa justificar ainda que, quanto à intencionalidade da pesquisa, esta se caracteriza enquanto processo formativo, cujo propósito principal foi o de ressignificar saberes e fazeres profissionais, de forma crítica e engajada, enquanto atitude existencial e profissional da pesquisadora, pois é sujeito que investiga e se implica com a transformação do objeto pesquisado. Por isso, este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de razão implicada (MINAYO, 1995).

Considerando as múltiplas dimensões que a pesquisa do objeto no campo empírico envolve, o método utilizado para a coleta e a produção de dados foi o método qualitativo. Esta opção partiu do princípio de que os fenômenos sociais pesquisados são de natureza complexa, e, por isso, as investigações e análises exigiram a adoção de métodos que possibilitassem, além



do levantamento de dados e indicadores, a análise cuidadosa de informações advindas do contexto social e da expressão de sentidos dos diferentes sujeitos envolvidos na gestão da política investigada. A partir daí, foi possível fazer análises mais completas e rigorosas, promovendo uma interlocução entre dados e informações oficiais publicados, teorias correlatas, o discurso e os relatos das experiências dos sujeitos na *práxis* social.

A metodologia aplicada nesta pesquisa buscou produzir um *corpus* teórico e um *corpus* empírico sobre o desenvolvimento da política de Consórcio Público na área da educação. No campo teórico, o objeto foi estudado a partir dos marcos legais do federalismo brasileiro e dos estudos pós-modernos do Estado capitalista, à luz da teoria neoinstitucionalista e da análise de conteúdo nos textos de políticas públicas. No campo empírico, buscou-se aprofundar as análises a partir de documentos, leis, decretos, pareceres, resoluções que instituem e normatizam a política de arranjos no formato de consórcios públicos, no Brasil e na Bahia, além dos dados coletados e produzidos *in loco*, entre os sujeitos sociais e suas práticas.

Como procedimentos formais para a coleta e produção dos dados, desenvolveu-se: pesquisa documental, questionários e entrevistas. A pesquisa documental ocorreu tanto *in loco*, quanto por meio de materiais impressos e eletrônicos, em sites dos consórcios e das secretarias e órgãos governamentais. Nas entrevistas, foram utilizados questionários com roteiros semiestruturados e abertos como instrumentos de coleta, aplicados diretamente entre os sujeitos envolvidos na pesquisa, de forma presencial. Parte da pesquisa ocorreu de forma remota, pois, durante a fase de entrevistas de campo, o mundo vivenciou o contexto da Pandemia da COVID-19. Por isso, parte das entrevistas, inicialmente realizadas presencialmente, foi desenvolvida à distância, via *google meet*. Como forma de registro das entrevistas, foi utilizada gravação em áudio, quando realizadas presencialmente, e gravação em vídeo, quando realizadas via *Google meet*. Os relatos dos entrevistados sobre suas concepções, percepções e práticas relacionadas ao objeto constituíram conteúdos significativos para as análises.

Quanto aos sujeitos da pesquisa, participaram das entrevistas membros ou representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Planejamento (SEPLAN); Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER); Federação dos Consórcios (FEC); Secretaria Estadual da Educação; Consórcios Públicos (presidentes, secretários/as executivos e secretários de educação que integram o consórcio).

A delimitação do campo empírico foi estabelecida a partir dos seguintes critérios:

**Critério 1: CPs que preveem em seus Estatutos atuação na área educacional** - Inicialmente, foi realizado um levantamento a partir de dados oficiais da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). As pesquisas revelaram que a quase totalidade dos consórcios na

Bahia são multifinalitários. Por isso, foi feito um recorte apenas daqueles que constavam registros de atuação na educação em seus Estatutos, Peças Orçamentárias e Relatórios de Gestão. Entre os 35 consórcios pesquisados, apenas 10 foram selecionados: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (DIDCD); Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CONVALE); Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS), Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Pratagi (CIAPRA); Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica (CIMA), Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Sisal (CONSISAL), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Costa do Descobrimento, Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano; Consórcio do Médio Sudoeste da Bahia; Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Bacia do Jacuípe. Alguns destes apenas desenvolviam ações pontuais envolvendo esportes, reformas de escolas, formação na área de educação ambiental, etc.

**b) Critério 2: CP com Câmara Técnica de Educação instituída, com experiências ativas na área** - por meio de aprofundamentos de estudos e consultas a documentos dos consórcios pré-selecionados, foram identificados 04 Consórcios Públicos com Câmara Técnica ou Fórum de Educação instituídos e com experiências ativas na área de educação: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD), Consórcio do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS) e Consórcio Intermunicipal APA de Pratagi (CIAPRA).

**c) Critério 3: CP com experiência de gestão consolidada na avaliação da SEPLAN:** após entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN) e conselheiros do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), órgãos do Estado que fomentam e acompanham a política consorciada nos territórios, além dos 04 consórcios pré-selecionados no segundo critério de corte, a SEPLAN indicou o CONSISAL, por ser um exemplo de consórcio de alta capacidade de administração, captação de recursos públicos e alto nível de gestão social institucionalizada.

Assim, a seleção final do corte espacial para delimitação da pesquisa ficou deste modo definida: os 04 consórcios que possuem Câmaras Técnicas ou Fórum de Educação instituídos (elencados no critério 2), sendo acrescido o CONSISAL, que, apesar de não ter constituído uma Câmara Técnica de Educação, foi incluído pelo critério 3. A decisão da permanência do CONSISAL na pesquisa, justifica-se pelo interesse de entender as razões que o classificam como um consórcio de alta capacidade administrativa e de gestão social, mas que, apesar de constar em seu Estatuto a previsão de atuar na educação e ter desenvolvido algumas mobilizações pontuais na área, não demonstrou interesse em pautar na sua agenda o

desenvolvimento territorial numa perspectiva integrada com as políticas educacionais, institucionalizando sua Câmara Técnica de Educação. Ao final, ficaram delimitados 05 Consórcios Públicos para a pesquisa no campo empírico.

Devido à amplitude das discussões e conceituações que a análise do objeto exige, visto que envolve questões da área da educação, do direito administrativo, das discussões sobre Estado, federalismo, território e democracia, buscou-se uma estruturação textual que melhor sistematizasse os estudos realizados. Para tanto, optou-se pela seguinte organização na produção escrita: introdução - apresenta a delimitação do estudo, o problema, objetivos, metodologia e justificativas que motivaram a pesquisa; seção 1 - apresenta os marcos regulatórios do federalismo brasileiro e suas principais reformas, situando, neste cenário, a gestão da educação por meio da cooperação e colaboração federativas, que embasam a proposição da política dos arranjos educacionais, apresentando o contexto nacional da política em estudo; seção 2 - conceitua e fundamenta o consórcio público, sua implementação no país e suas formas de atuação na área da educação; seção 3 – discute o território enquanto unidade de planejamento, a partir das concepções contemporâneas de Estado; seção 4 - traz um breve detalhamento em quadro-síntese com categorizações para a operacionalização da metodologia da pesquisa no campo, descreve e analisa os achados do campo empírico; seção 5 – apresenta uma análise comparativa dos campos empíricos investigados tendo como foco as condições de institucionalidade e estruturas que asseguram a governabilidade e a gestão participativa nos Territórios de Identidade da Bahia, a partir de uma reflexão sobre o poder local e os desafios para uma democracia deliberativa, concluindo na seção 6 com as considerações finais.

Analisar o complexo federalismo brasileiro e suas implicações na gestão da educação, tendo como foco de análise as experiências de gestão consorciada em contextos sociais mais localizados, a exemplo dos Territórios de Identidade na Bahia, apresenta-se como um comprometimento político da Academia com a educação básica. É importante que os resultados da pesquisa possam ser conhecidos e discutidos com dirigentes da política educacional e demais atores sociais que atuam no espaço territorial, seja na execução, na deliberação ou no controle social das políticas, para que compreendam as relações macroestruturais que se estabelecem entre as políticas nacionais e locais, nas recentes propostas de relações interfederativas do Estado contemporâneo.

Investigar como os consórcios públicos na Bahia têm atuado na gestão da educação, com vistas a identificar seu potencial de assegurar a cooperação e a colaboração horizontal e vertical na execução das políticas educacionais, representando ganhos efetivos para os territórios onde estão inseridos, revela-se um estudo de grande interesse público no contexto

atual. O interesse pelo estudo, além da contribuição para a comunidade acadêmica e para os dirigentes da política educacional, justifica-se pela aproximação da pesquisadora com o tema da gestão da educação pública, pois, entre os anos de 2009 - 2021 tem atuado no órgão central da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, desenvolvendo diferentes experiências de trabalhos de assessoria técnica e ações formativas, em regime de colaboração com os municípios, em diferentes territórios baianos. O trabalho junto à Secretaria do Estado, realizado por meio de acompanhamentos *in loco* aos municípios, possibilitou o conhecimento sobre as dificuldades técnicas e as limitações financeiras que muitos municípios baianos apresentam para assegurar as políticas educacionais.

O desejável é que todos os municípios possam ter as condições necessárias para garantir o direito a uma educação pública de qualidade, cumprindo as metas educacionais estabelecidas em seus Planos Municipais de Educação, mediante uma gestão colaborativa em um federalismo verdadeiramente cooperativo. Logo, aprofundar os estudos na Linha da Gestão e Políticas da Educação da Faculdade de Educação da UFBA sobre os desafios da operacionalização do Pacto Federativo no bojo da criação do Sistema Nacional de Educação, numa perspectiva de gestão territorial por meio das recentes experiências legalmente instituídas dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) na Bahia, constitui-se em um estudo necessário, pois, tais políticas estão presentes na agenda dos governos e da sociedade civil, em âmbito nacional, estadual e municipal.

O país vive, neste presente tempo, grandes movimentos que podem redefinir os rumos da educação nacional. Tais movimentos, no campo político e jurídico, precisam ser acompanhados, tencionados, a partir das demandas dos contextos locais, cabendo à academia, aos pesquisadores, aos educadores e aos movimentos representativos da sociedade civil o posicionamento crítico de base científica nas arenas de debates e produção do saber e do poder, para entender o papel e os interesses do Estado Brasileiro na edição desta política de arranjos educacionais consorciados. É preciso investigar as experiências locais, atentando-se para as redefinições dos novos ordenamentos jurídicos da superestrutura do Estado e esclarecer a serviço de quê e de quem o Estado Brasileiro articula-se ao propor tais arranjos para a gestão interfederativa da política educacional.

A tese que se colocou inicialmente para estudo e reflexões é de que a gestão da educação por meio dos Consórcios Públicos, em redes colaborativas territorializadas, pode vir a ser um modelo de arranjo educacional eficiente na gestão da educação no federalismo brasileiro, capaz de atender aos anseios de uma democracia deliberativa em contextos mais localizados, com condições de promover a colaboração e a cooperação federativas dentro dos territórios e

contribuir no enfrentamento das desigualdades educacionais. Todavia, importa justificar que a pesquisa de campo revelou mais do que o pretendido. Os resultados do campo empírico sinalizaram ausência de articulação entre os entes federados e uma forte incidência da iniciativa privada na gestão consorciada da educação municipal em territórios da Bahia, conduzindo a pesquisa a aprofundar estudos e investigar esse movimento empresarial na educação na *práxis* social.

A pesquisa revela que a proposição de arranjos educacionais em formato de Consórcio Público, desvinculada de uma estrutura na administração direta do Estado institucionalizada por meio de um Sistema Nacional de Educação que defina o arranjo de gestão e a coordenação da política educacional a partir das estruturas federativas, apresenta limitações para viabilizar a operacionalização do regime de colaboração e efetivar a cooperação entre os entes, possibilitando o avanço das parcerias público privadas no Brasil e em territórios da Bahia. Por esses e outros motivos, o avanço desses arranjos para a gestão da política educacional precisa ser pesquisado, acompanhado e avaliado pela academia e por gestores das políticas públicas educacionais.

## 1 FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Há uma vasta literatura no país sobre o arranjo federativo brasileiro e suas implicações na gestão e no financiamento das políticas educacionais. Esta seção não pretende abordar exaustivamente sobre a teoria da política do federalismo dando ênfase a suas tipologias e características. Tampouco pretende trazer, de forma detalhada, o contexto histórico do federalismo brasileiro a partir de suas diversas Constituições ao longo de décadas e tipos de governos - império, república, períodos de regimes militares e períodos democráticos. Embora tais assuntos sejam abordados, não há aqui a pretensão de aprofundamentos nesses sentidos. O que nos interessa é uma abordagem de análise institucional do arranjo federativo do Brasil, como ele se conforma hoje.

Discorrer sobre um arranjo federativo não é tarefa simples, tendo em vista que seu estudo abrange questões vinculadas ao direito, à economia e à sociologia. Portanto, a realização deste estudo buscou analisar o federalismo brasileiro a partir de 03 (três) critérios que, segundo Moraes (2001), constituem-se como fundamentos necessários para a análise de uma estrutura estatal federada: **razões de ordem política, razões de ordem econômica e razões de ordem social.**

Para o estudo das 03 (três) razões selecionadas para análise, será considerada como base teórica a corrente do neoinstitucionalismo, considerando aspectos de suas versões: neoinstitucionalismo histórico-normativo, racional e sociológico. A intenção não é realizar um emaranhado desconexo das teorias desenvolvidas por cada uma dessas escolas para compreender o arranjo federativo brasileiro. A escolha por este caminho justifica-se em estudos<sup>4</sup> feitos por Petter Hall<sup>5</sup> e Rosemary C. Taylor<sup>6</sup> (1996), além de análises realizadas por Marcos Ribeiro de Moraes (2001) acerca do federalismo alemão. De acordo com os autores, é realizável ou mesmo necessariamente desejável, que na análise dos arranjos institucionais,

---

<sup>4</sup> Ver As Três Versões do Neoinstitucionalismo. Peter A. Hall Rosemary C. R. Taylor (1996). Traduzido no Brasil por Gabriel Cohn (2003) *Political Science and the three New Institutionalisms*. Publicado originalmente em *Political Studies*, dec. 1996. Uma primeira versão foi apresentada pelos autores em 1994, no Congresso da *American Political Science Association* e numa reunião no mesmo ano na Universidade de Maryland, cujo tema de estudos e debates foi *What is Institutionalism Now?*

<sup>5</sup> PETER A. HALL professor de Ciência Política e pesquisador do *Center for European Studies da Harvard University*. Dedicou-se à análise comparada de políticas públicas e à economia política da Europa.

<sup>6</sup> ROSEMARY C. TAYLOR é professora de Sociologia e de Saúde Pública na *Tufts University* e pesquisadora associada no mesmo Centro em Harvard

sejam considerados os enfoques das produções teóricas de cada escola neoinstitucionalista, a saber: a) neoinstitucionalismo histórico-normativo: enfoca o sistema de normas que regulam a ação dos agentes políticos; b) neoinstitucionalismo racional: dá ênfase à regularidade dos comportamentos dos indivíduos e agentes políticos, a partir dos jogos de “cálculos estratégicos”; e c) neoinstitucionalismo sociológico: tem como foco de estudo a estrutura política construída a partir de seu contexto sociocultural. Importa afirmar que esses três enfoques neoinstitucionalistas serviram como base analítica, não apenas para o estudo do federalismo brasileiro, mas também para a análise do arranjo de desenvolvimento de educação, objeto desta tese: o Consórcio Público Intermunicipal.

A abordagem neoinstitucionalista **histórico-normativo** dos arranjos institucionais parte do pressuposto de que as escolhas estratégicas de ação dos atores políticos são condicionadas por suas estruturas político-institucionais. Mas, esses atores políticos podem tanto produzir a institucionalização, quanto modificá-la por meio das reformas institucionais, ou mesmo provocar a sua desinstitucionalização por meio de suas ações políticas (NABMACHER, *apud*, KLAUS, 2010). Como consequência, tais reformas tanto podem alterar atribuições e funções de atores sociais, gerando mudanças, inovações e eficiência legítimas nas instituições políticas para atender às demandas da coletividade, quanto podem se constituir em modelos institucionais que atendem a interesses de grupos específicos.

Em função dos interesses difusos entre diferentes atores e grupos sociais, as normas jurídicas de um arranjo federativo precisam apresentar definições claras de sua estrutura estatal, visando cumprir o real propósito a que se destina, que deve ser a garantia de direitos coletivos, com equidade. Sabe-se, porém, que a definição de uma estrutura federativa é um processo dinâmico, marcado por negociações entre os entes federados, a partir de contextos políticos e sociais. Por isso, em uma análise sobre determinado arranjo federativo, não há como atentar-se apenas para as normas que o definem, mas, sua análise **racional** sobre as coalizões entre atores e entes políticos que participam ou disputam de suas definições, bem como suas consequências para a democracia, a cooperação e a integração nacional. Nesse sentido, mais importante do que conhecer as normas de um sistema federativo, é entender o que move os indivíduos e atores políticos ao tomarem as decisões, instituindo-as ou alterando-as e quais as consequências dessa relação para o tecido social. Daí a importância de uma abordagem mais **sociológica**. A partir dessas três correntes neoinstitucionalistas, propõe-se a seguir a análise do federalismo brasileiro. Iniciemos a partir da primeira razão selecionada, indicada por Moraes (2001): a **razão da ordem política**.

Não tem como analisar um arranjo federativo, sem conhecer suas normas, regras. Para o neoinstitucionalismo clássico histórico-normativo, a organização institucional da comunidade política ou da economia política é fator relevante para estruturar resultados e orientar o comportamento coletivo. Embora esta análise não tenha como foco apenas as normas, tendo em vista que se optou em fazer uma análise a partir da integralidade das três escolas neoinstitucionalistas, é inegável que quanto melhor definidas as regras e as normas de um arranjo federativo, maior sua condição de organizar as negociações coletivas entre seus entes federados de forma ética e legal, evitando que ocorram repartições do poder de maneira desigual, além de assegurar a continuidade das relações pactuadas ao longo do tempo.

Sobre as normas de uma estrutura federativa, pode-se afirmar que não há uma fórmula única ou modelos prontos para orientar a institucionalização de uma federação considerada eficaz. Os países federativos têm trajetórias históricas, políticas e econômicas diferentes e as relações federativas se adequam a tais especificidades. Portanto, um sistema de normas federativas é construído e pactuado na dinâmica social de cada estado nacional.

Apesar do caráter dinâmico dos sistemas federativos e das diferenças existentes nos arranjos dos países organizados sob esta mesma estrutura política estatal, de acordo com Abrúcio (2010), em princípio, há pelo menos quatro regras ou normativas comuns que todos os sistemas federativos compartilham: 1) marco legal sobre o qual ele se estabelece, uma lei suprema (Constituição) que assegure os direitos federativos, de forma que não possam ser modificados unilateralmente por nenhum dos membros; 2) compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos entre si; 3) institucionalização de arenas que assegurem um conjunto de normas que possam guiar a relação entre as partes, de forma a garantir aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e decisão sobre assuntos de impacto intergovernamental; 4) existência de uma coordenação do Estado Federal que assegure a cooperação e o equilíbrio necessário entre todos os atores territoriais na solução integrada dos problemas, os quais não podem ser resolvidos para atender apenas a um nível de governo, mas para promover a integração nacional (ABRUCIO, 2010).

Na análise político-normativa do federalismo brasileiro a partir da razão de ordem política, considerando as quatro normas básicas definidas por Abrúcio (2010), pode-se afirmar que, quanto ao marco legal, a Constituição Federal (CF) de 1988 instaura no Brasil um Estado Democrático de Direito por meio de uma República Federativa, constituída de entes Federados: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, este último um ente *sui generis*, por



acumular duas esferas federativas, a estadual e a municipal. Pode-se entender o arranjo federativo brasileiro como uma estrutura de organização de um Estado, construído a partir de uma dinâmica própria, entre entes federados autônomos. O termo autonomia vem do grego *autos* (próprio) e *nomos* (norma). Nesse sentido, cada ente autônomo integrante de uma federação tem a capacidade de auto-organização (por meio de Constituição ou Lei Orgânica), autolegislação, autogoverno e autoadministração.

A Constituição de 1988 concebeu um arranjo institucional substancialmente complexo para assegurar a organização político-territorial. A referida Constituição rompeu com a organização dual do federalismo brasileiro (que se compunha apenas da União e Estados-membros), incluindo um terceiro nível governamental nessa estrutura, elevando o Município à condição de ente federativo, formando uma federação (PEREIRA, 2018).

A palavra “federação” vem do termo grego *feodós* que significa pacto. Para assegurar o equilíbrio, se faz necessária a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes. As relações interfederativas na estrutura federativa pactuada na CF de 1988 ocorre por meio do compartilhamento do poder entre os entes no modelo federativo do tipo centrífugo, ou seja, a partir da divisão da descentralização de tarefas e redistribuição dos recursos fiscais da esfera Nacional para as demais (Estados, Distrito Federal e Municípios). Todos ocupam juridicamente o mesmo plano hierárquico, mas com competências específicas, definidas pela Constituição Federal que estabelece: as competências privativas de cada ente; as competências concorrentes, que dependem da edição de normas gerais da União, cabendo aos Estados-membros a legislação suplementar; e as competências comuns, em que os entes de todos os níveis devem atuar cooperativamente em uma mesma matéria. A Constituição de 1988 estabeleceu, ainda, para o município, a competência para legislar e atuar em assuntos de interesse local. Cada ente federado conta internamente com uma divisão dos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. A coexistência desses três poderes possibilita a democracia, ampliando o Estado de Direito.

De acordo com Abrúcio (2005), o princípio do poder compartilhado deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Os estados, o Distrito Federal e os municípios detêm a capacidade de autogoverno, podendo exercer o poder nos terrenos: político, legal, administrativo e financeiro.

A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial (ABRUCIO, 2005, p. 43).

No que se refere à institucionalização de arenas para a negociação e deliberação das relações político-administrativas, a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 3º, inciso III que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem atuar de forma conjugada e articulada, de modo a promover a redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, assume seu caráter de federalismo cooperativo, visando manter a estabilidade social. Para tanto, busca a articulação entre os entes de um território e a conciliação dos interesses.

Para garantir a administração dos serviços públicos, o federalismo prevê o compartilhamento das responsabilidades entre os entes, por meio da institucionalização de um conjunto de normas que possam guiar a relação entre as partes para a consecução de objetivos comuns. Sobre esse aspecto, o federalismo brasileiro apresenta vasta legislação em emendas constitucionais e leis infraconstitucionais, com estabelecimento de parcerias para a gestão direta e indireta. Nesse quesito, a descentralização de políticas públicas e serviços para os entes subnacionais é uma das dinâmicas por meio das quais se organiza o aparelho político administrativo de um Estado federado. Suas formas de organização e execução dependem muito das escolhas políticas dos governos de cada época.

Em tese, a descentralização em um arranjo federativo indica formas pulverizadas de exercício de poder com possibilidades de espaços políticos múltiplos, onde são formuladas diferentes decisões que, em conjunto, compõem a organização do Estado. Por isso, em muitas análises na área do direito, a descentralização no federalismo é compreendida como um mecanismo de aprofundamento da democracia. O reconhecimento do município como ente da Federação pela Constituição de 1988 e a conseqüente municipalização de muitas políticas que se seguiram, é resultado do movimento pela descentralização político-administrativa, iniciado no final dos anos de 1960 e fortalecido a partir dos movimentos de democratização e de combate ao regime de exceção na ditadura, na crença de que, quanto mais próxima do local estivesse a gestão das políticas, maior seria a participação social. Mas, no contexto brasileiro, nem sempre esse ideal foi alcançado, porque em municípios, ainda hoje, persistem formas patrimonialistas e centralizadoras de gestão pública.

O federalismo parte do princípio de que, dada a diversidade de um país, quanto mais descentralizadas forem as políticas, melhores serão adaptadas aos anseios e necessidades da população. Nesse sentido, será maior também a independência dos entes subnacionais em administrar e legislar sobre assuntos de seus interesses. Em tese, por meio de sua autonomia, os governos subnacionais compartilham da legitimidade do processo decisório entre os entes federativos. A tendência do sistema federativo é de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais (REZENDE, 2010).

No Brasil, a descentralização sempre esteve presente no federalismo desde sua origem, assegurada nas Constituições de 1891, 1937, 1946, 1967 e 1988, intensificada a partir desta última e reforçada pela Reforma de Estado em meados da década de 1990. Porém, segundo estudos de Romualdo Portela de Oliveira (2010), observa-se que, no caso brasileiro, há uma descentralização de atribuições aos entes subnacionais, sem uma política de redistribuição fiscal dos recursos financeiros compatível com o fortalecimento da capacidade de gestão dos governos subnacionais. Assim, maior descentralização tem correspondido a uma maior desigualdade no país. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de cooperação entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender a desigualdade da política educacional no Brasil (OLIVEIRA, 2010).

Em atenção à quarta e última regra básica do federalismo estabelecida por Abrúcio (2010), observa-se que num sistema federativo há a necessidade de uma coordenação do Estado Federal que assegure a cooperação e o equilíbrio necessário entre todos os entes federados, para a solução integrada dos problemas. O ente central precisa exercer um papel de contrapeso, implementando ações supletivas, redistributivas para garantir o equilíbrio nacional. Ocorre, porém, que, no federalismo brasileiro, a União é quem mais arrecada e quem menos executa políticas. Destarte, vem ao longo dos anos negligenciando a definição de normas claras para a política de redistribuição fiscal. A abordagem fiscal do federalismo brasileiro, nos leva a segunda razão categorizada para análise: a razão de ordem econômica.

Para realizar a análise sobre a **razão ordem econômica** do federalismo brasileiro, considerou-se os estudos publicados por Fernando Rezende (2010), dentre outros. Segundo o autor, em qualquer país federativo marcado por fortes disparidades regionais e sociais, deve haver a preocupação, além da correção dos desequilíbrios fiscais, de criar condições para assegurar igualdade de oportunidades de ascensão social a que todos os cidadãos têm direito, independentemente do local em que vivem. Em um regime unitário marcado por grau elevado de centralização, a responsabilidade pela garantia desse princípio é unilateralmente assumida pelo governo central. No entanto, em um regime federativo, essa responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação. Para isso, é necessária a existência de condições institucionais de negociações, que concorram para tanto. Nesse caso, se faz necessário um sistema econômico integrado, com a possibilidade de assegurar arrecadação e tributação conjuntas, com a promoção de sistema de transferências para financiamento das políticas e a promoção das formas de cooperação vertical e horizontal.

O equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário da União entre os entes federados, cuja revisão se faz necessária no Brasil por meio de uma reforma

tributária que dê conta das repartições das responsabilidades entre os entes. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é corrigir os desequilíbrios econômicos que resultam da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais (REZENDE, 2010). Assim, quanto maiores forem as disparidades econômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais e verticais, que se convertem em diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios.

Na perspectiva de Rezende (2010) o equilíbrio fiscal em uma federação está atrelado à capacidade econômica de seus entes subnacionais de promoverem atividades que gerem fontes de tributos, com autonomia para taxá-los, arrecadá-los e gastá-los em arranjos mais horizontalizados. Nesse mesmo pensamento, Arretche (2005) confirma que:

A autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo (ARRETCHÉ, 2005. p. 71)

Observando o arranjo federativo brasileiro, constata-se que o equilíbrio fiscal horizontalizado, que possibilitaria um federalismo com mais equilíbrio, apresenta dificuldade de consolidação no Brasil devido às fortes desigualdades regionais. Um suposto equilíbrio fiscal horizontal apenas confirmaria as desigualdades existentes entre estados e municípios. A maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, de base essencialmente rural, que não dispõem de atividades produtivas para gerar impostos, tributos e, portanto, recursos próprios para manter responsabilidades constitucionais no gasto dos serviços públicos.

Os municípios brasileiros dependem de transferências federais para manterem os serviços públicos, que se classificam em Transferências Constitucionais e Transferências Voluntárias. Os recursos de Transferências Constitucionais são vinculados e destinados aos serviços de educação, saúde e assistência, enquanto que as Transferências Voluntárias são decorrentes da celebração de convênios, acordos e emendas propostas por parlamentares.

Segundo estudos de Arretche (2005), o maior montante desses recursos que os municípios recebem é oriundo de Transferências Constitucionais. Mas, como esses recursos são vinculados, as gestões locais não têm autonomia de decidir sobre seu gasto em outra agenda local, mesmo que relevante. E, embora a gestão dos recursos das Transferências Voluntárias

permita maior flexibilidade na gestão da aplicação, estas são menores e aplicadas a um fim específico a que se destina. Vê-se, assim, que os municípios, entes federados autônomos em tese, não dispõem de autonomia de ordem prática para planejarem agendas de desenvolvimento.

Para exemplificar a desigualdade entre os municípios no Brasil, Abrúcio (2014) confirma, com análise e comparação de dados, que entre os municípios de até 20.000 habitantes, por exemplo, 74,8% possuem apenas 7% de seus recursos provenientes de receita própria. Logo, se faz preciso refletir sobre que condições reais se conforma o federalismo no país com alta desigualdade regional, com uma política de descentralização centrífuga e desarticulada, que, ao descentralizar políticas e assegurar autonomia para entes com limitações financeiras, reproduz a desigualdade (ABRÚCIO, 2014 p. 45-48).

Segundo Rezende (1995), o compromisso federativo baseia-se na garantia do usufruto dos serviços públicos e infraestrutura, de forma equitativa, para os cidadãos residentes das unidades federadas. E, os principais instrumentos, com que conta o federalismo brasileiro para promover o equilíbrio em uma federação tão desigual, são as transferências redistributivas. Dentre as principais transferências constitucionais estão os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de participação dos Municípios (FPM).

Tanto o FPE quanto o FPM foram instituídos pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 que institui o Sistema Tributário, regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN), aprovado pela Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Trata-se de uma transferência redistributiva vertical, feita pela União a estados (FPE) e municípios (FPM) para descentralizar recursos de impostos específicos, com percentuais taxados conforme critérios legalmente instituídos. O FPE descentraliza receitas, transferindo-as do governo central para os governos estaduais (equilíbrio vertical) e dos estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos (equilíbrio horizontal). O FPM é uma transferência vertical, cuja base de distribuição é pautada na população do município (SILVA, 2015).

A Constituição de 1988 também ratificou o FPE e o FPM, considerou a regulamentação do CTN e fez um aumento gradativo do percentual de participação do FPM. Porém, em 1989 foi criada a Lei complementar nº 62, que congelou a participação dos municípios de cada estado e estipulou que, a partir de então, os novos municípios criados não teriam direito a transferência vertical da União referente ao FPM. Tal recurso seria obtido mediante redução da participação dos demais municípios do estado correspondente. Essa medida foi tomada para coibir a criação de novos municípios, tendo em vista que algumas unidades da federação estavam incentivando a criação de pequenos municípios com o objetivo de aumentar a participação dos estados no total de recursos transferidos (SILVA, 2015). Segundo Tomio (2002), entre 1988 e 2000, a

federação brasileira ganhou mais 1.438 novos municípios, ou seja, um incremento de 35% em apenas doze anos. Essa situação de criação de pequenos municípios ocorreu na Bahia no referido período.

Para agravar ainda mais a situação, o artigo 2º, parágrafo 2º, da LC 62/1989, determinava que, a partir de 1992, novos critérios de rateio do fundo deveriam ser fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990. Mas, essa lei não chegou a ser editada e, sem legislação específica, a ausência de entendimento a respeito levou a uma solução provisória em 1989: a criação de uma tabela que fixava a participação do FPE e do FPM, congelando as transferências por vinte anos (REZENDE, 2010).

Ao longo dos anos, outras Leis Complementares foram editadas, a depender das decisões dos governos de cada época, para atender questões pontuais, mas não solucionaram os critérios de repartição, eliminando totalmente o caráter equalizador dos fundos. Assim, as disparidades regionais foram crescendo, em face de uma dinâmica federativa com sérias fragilidades normativas de questões econômicas e fiscais. Essas questões não resolvidas produziram no federalismo brasileiro uma verdadeira guerra fiscal entre os estados, que passaram a pressionar a União, reclamando a inconstitucionalidade do congelamento e reivindicando suas perdas. Mas, somente em 2002, foi aprovado um sistema de “descongelamento interno”, completado em 2007 (SILVA, 2015).

Uma organização federativa eficaz tem como uma de suas finalidades fundamentais a repartição dos recursos tributários de modo equilibrado, procurando suplementar legalmente todos os entes federados que necessitem de complementação em suas receitas, para evitar a desigualdade. Sobre essa questão, Rezende (2010) afirma:

Uma das questões centrais em qualquer regime federativo relata como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades. Disso trata o federalismo fiscal. [...] A concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais (REZENDE, 2010. p. 71).

Os estudos de Fernando Rezende (2010) revelam que a implementação dessa engenharia institucional das relações econômicas e fiscais do federalismo brasileiro gerou contínuas revisões nas últimas décadas, comprometendo assim a possibilidade de uma cooperação federativa efetiva. Faltaram ao Brasil atores sociais e políticos que promovessem debates sérios sobre as distorções de federalismo fiscal. As escolhas e decisões, realizadas para atender tais questões, ocorreram sempre a partir de demandas pontuais, de interesse de determinados grupos

específicos. Sobre essa questão Pereira e Mueller (2002) afirmam que, devido às limitações dos entes subnacionais nas arenas decisórias federais, as negociações distributivas no federalismo brasileiro constituem-se em ‘moedas de troca’ da política brasileira, via emendas no orçamento, as quais se constituem em instrumentos empregados pelos presidentes para obter a cooperação dos parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Os teóricos da escola racionalista do neoinstitucionalismo enfatizaram que analisar o comportamento dos atores de uma instituição é tão importante quanto analisar seus sistemas de regras pré-existentes, pois, os mesmos agem, não por forças históricas impessoais, mas por “cálculos estratégicos”, fortemente influenciados por suas expectativas em relação ao comportamento provável de outros atores, em um jogo de “ganhos de troca”. Essa diversidade de interesses tem formulado e reformulado muitas emendas constitucionais, legislações complementares as quais vão dando corpo operacional confuso e complexo para as relações interfederativas no Brasil.

As normas infraconstitucionais no federalismo brasileiro foram resultado de jogos de interesses políticos, que acirraram disputas, tanto entre os poderes – executivo, legislativo e judiciário – quanto entre entes federados. Nesse jogo de trocas, costumam prevalecer os interesses dos que têm mais poder de barganha nas negociações, não os interesses da coletividade. Este cenário nefasto culmina no funcionalismo complacente de determinados agentes públicos de instâncias administrativas, que atuam nos espaços decisórios e de regulamentação da gestão federativa. Sobre essa questão, Rezende (2010) afirma:

A diversidade de interesses dos Estados se manifesta na incapacidade de o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) firmar posições comuns sobre as diretrizes de um projeto de reforma fiscal que corrija os desequilíbrios apontados e evolua na direção de um federalismo cooperativo (REZENDE, 2010. 80)

Acerca dessa discussão, Moraes (2001) afirma que para assegurar o equilíbrio fiscal de um sistema federativo, os governos locais precisam gozar de autonomia para coletar receitas localmente, cobrar tributos ou taxas aos cidadãos que residem no município para atender as despesas de serviços locais. Quando os municípios apresentam baixa capacidade de arrecadação, os recursos seriam alocados por transferências intergovernamentais. Mas, no caso brasileiro, os municípios são os que menos concentram as arrecadações e os que mais têm responsabilidades na execução dos serviços e políticas básicas. A incapacidade financeira dos entes subnacionais reflete a ineficácia das instituições constitutivas de um sistema federativo (MORAES, 2001).

Em face à desigualdade federativa no Brasil e sua política fiscal, Fernando Rezende (2010) reflete ainda que:

Os repasses federais deveriam privilegiar aquelas unidades que não tiverem condições de alcançar o padrão estabelecido e inserir incentivos à cooperação intergovernamental na provisão de serviços de maior complexidade e na realização de investimentos na expansão da rede pública. Mas, idealmente, um regime de financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização dos ajustes verticais e a operação do regime de equalização fiscal (REZENDE, 2010. p. 85)

Nesse mesmo sentido, Abrúcio (2014) afirma que o caso do Federalismo brasileiro se apresenta como uma conformação jurídica para dar conta de quatro heterogeneidades: a dimensão física do território nacional, a diversidade cultural dos regionalismos, a desigualdade socioeconômica regional e a heterogeneidade de porte dos municípios. Nesse contexto, segundo o referido autor, a busca pelo equilíbrio do poder político-econômico entre desiguais, interdependentes entre si, constituiu-se numa combinação de autonomia mitigada que conforma interesses políticos e econômicos de determinados grupos políticos de alguns Estados e/ou regiões, negligenciando o direito educacional em igualdade de oportunidades para grande parcela de crianças e jovens que residem em regiões economicamente desfavorecidas.

A partir da configuração dessa realidade desigual do federalismo brasileiro em seu aspecto econômico e fiscal, faz-se imperativa a análise do terceiro e último aspecto: **as razões de ordem social**. Sobre esse último aspecto da análise, deve-se ressaltar sua importância, pois, a trajetória da dinâmica federativa de cada país reflete diretamente em seu tecido social.

A conformação desse arranjo federativo complexo no Brasil, que protela a definição constitucional de relações interfederativas e da regulamentação de sua política fiscal, não contribui para reduzir as disparidades regionais, comprometendo, assim, a qualidade dos serviços públicos e a garantia do usufruto dos direitos constitucionais pelos cidadãos.

Por constituírem-se como um sistema apoiado em princípios democráticos, as regulamentações das políticas públicas no federalismo são legitimadas ou tencionadas pela participação social. Portanto, a dinâmica da construção das normas de um sistema federativo, tanto pode ser alterada por agentes políticos, quanto pode nascer das demandas dos atores sociais. Os neoinstitucionalistas sociológicos sustentam que, quando as instituições adotam com frequência uma nova prática institucional legítima, na maioria das vezes, esta ocorre a partir do tecido social. Logo, para a corrente neoinstitucionalista de base sociológica, os padrões das instituições públicas só se alteram, significativamente, a partir das demandas sociais (HALL, 1996 *apud* COHN, 2003).



Dada a natureza dinâmica dos sistemas federativos, pode-se dizer que eles não apresentam estruturas rígidas. Há um sistema de normas sólidas, chamadas cláusulas pétreas, que não podem ser alteradas, mas, existem sempre espaços para reformas institucionais, adequando o Estado, a economia, a gestão descentralizada dos serviços públicos e as regras da administração pública às demandas sociais do espaço-tempo de cada momento histórico. As demandas sociais podem contribuir na definição de normas nas estruturas do Estado. Estas ocorrem por meio da atuação da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais, através da participação social em conferências, conselhos, mobilizações sociais e manifestações públicas de natureza reivindicatória, em que a população passa a exigir a garantia de seus direitos. Na área de educação, nos últimos anos, vivenciou-se no país um grande movimento de realização de consultas públicas e Conferências de Educação (CONAE's). As pautas dos Eixos e Colóquios das CONAE's promoveram amplos debates na sociedade (escolas, conselhos, sindicatos, universidades, movimentos sociais) que culminaram na edição de muitas políticas públicas na área da educação, em todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

Na CONAE de 2018, merece destaque a coexistência no país de Conferências Populares, em movimento contrário às propostas do Documento Referência da CONAE, aprovado pelo Fórum Nacional de Educação em 2017. Isto porque, o FNE, composto por 50 entidades representativas de diversos movimentos sociais e órgãos do governo, através de uma Carta Aberta datada de 06 de dezembro de 2016, denunciou posturas antidemocráticas do Ministério da Educação à época, por não validar a participação legítima do referente órgão nas discussões de pautas importantes da agenda da educação nacional como: Custo Aluno Qualidade, novo Ensino Médio, definição do currículo da Base Nacional Comum Curricular, educação de jovens e adultos, financiamento da educação pública, etc. Segundo conteúdo da referida carta, em atitude de demonstração de desprestígio e desrespeito ao FNE, o MEC passou a debater pautas da educação com institutos e fundações privadas (Fundação Lemann, Centro Lemann de Stanford, Mobilização Empresarial pela Inovação, Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior Privado, etc.). Em ato impositivo, em 2017, o MEC destituiu algumas entidades que compunham o referido fórum, o que provocou a renúncia coletiva de parte dos membros do FNE e do Conselho Nacional de Educação. A mudança na representatividade dos grupos sociais no FNE e no CNE fortaleceram pautas do movimento Todos Pela Educação, de parcerias público privadas, possibilitando a forte presença do movimento empresarial da educação nas instâncias institucionais em nível nacional. Essas pautas políticas e demandas de diferentes grupos políticos e sociais contribuem para a institucionalização e desinstitucionalização das políticas públicas na área educacional do país.

A partir da análise do federalismo brasileiro, considerando o enfoque sociológico, observa-se que as normas, regulamentações, formas de financiamentos, controle de conteúdo curricular na área da educação, dependem de determinados grupos políticos. Pode-se vislumbrar que nos últimos anos não há um projeto de educação para a nação. Existem projetos de educação, distintos e contraditórios, em disputa no país. A partir da teoria dos jogos e interesses, as políticas na área da educação vão sendo regulamentadas e/ou proteladas, por meio de relações de colaboração e cooperação complexas no sistema federativo.

Em síntese, pode-se considerar na análise do federalismo brasileiro, a partir das lentes das correntes neoinstitucionalistas (sistema de normas, ação racional dos atores políticos e legitimidade social) e em atenção às características básicas de uma federação elencadas por Abrúcio, que o arranjo federativo brasileiro encontra problemas estruturais em todas as razões selecionadas para a análise: razões políticas, econômicas e sociais.

Na análise das razões políticas, existem lacunas no seu sistema de normas e regras para definições constitucionais do Pacto Federativo. Constata-se a existência de entes autônomos, mas, que não apresentam condições materiais para sua autoadministração. Na análise das razões econômicas, falta uma política redistributiva, um federalismo fiscal, que dê conta das disparidades entre os entes. E, por fim, na análise das razões sociais, observa-se a ausência de arenas institucionais de negociação, que contem com agentes políticos e atores sociais que regulamentem políticas educacionais que atendam ao direito educacional com equidade. Persistem edições de políticas que atendem a interesses de determinados grupos dominantes, definidas segundo “cálculos estratégicos” dos atores políticos. A conformação de um arranjo federativo no país com tantas demandas não resolvidas, torna a União em um agente de reprodução da desigualdade social, sem um modelo eficiente de colaboração e cooperação federativas que assegure o desenvolvimento nacional.

## 1.1 REFORMA DO ESTADO DO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA DESCENTRALIZAÇÃO INTERFEDERATIVA EM PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

Em meados da década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro passou por um forte movimento de reforma da Administração Pública para atender às transformações econômicas em desenvolvimento na arena internacional. A origem deste movimento, no cenário internacional, data do ano de 1970, ainda na vigência do Estado do Bem-Estar Social na Europa, pela chamada “nova direita”, que os reformadores, em tese,

buscavam combinar as orientações da abordagem neoliberal com uma vertente “social-liberal”, tentando constituir uma ‘Terceira Via’ (GIDDENS, 2001).

A partir da década de 90, passou-se a disseminar no Brasil a ideia de que o Estado é um mau executor de serviços, pois sua burocracia traz morosidade ao processo, custo elevado e baixa qualidade. Portanto, este deveria adotar modelos de administração gerencial desenvolvidos no setor privado, transferindo, ao máximo possível, para este setor a gestão dos serviços públicos, por meio das privatizações e terceirizações. A reforma fazia parte de um movimento hegemônico mundial de dominação capitalista, com o apoio do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O evidente interesse em promover alterações na gestão pública, motivadas por fatores econômico-financeiros, gerou mudanças significativas no funcionamento das organizações públicas, inaugurando uma nova cultura organizacional inspirada nos padrões da iniciativa privada, cujos focos neotecnicistas são: redução de custos, descentralização, gestão por resultados com cumprimento de metas e aperfeiçoamento dos meios de controle do desempenho pelas políticas de *accountability*, responsabilização e incentivo à meritocracia.

No discurso do Banco Mundial e da OCDE, o desenvolvimento econômico não ocorre sem um projeto de educação alinhado aos seus princípios ideológicos e sem a garantia de sua inclusão na Constituição Federal. Para implementação dessas mudanças no Brasil, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aprovado em novembro de 1995. Esse documento explicita que:

Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que seja eficaz sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar (BRASIL, 1995, p.6).

Na concepção dos reformadores, o modelo de Estado brasileiro era burocrático, concentrava e centralizava funções, reproduzindo rigidez e ineficiência nos procedimentos (BRASIL, 1995, p.4). Logo, o Plano Diretor teria a função de orientar para que a administração pública viesse a ser mais eficiente. Desde então, o arcabouço teórico do PDRAE passou a orientar as administrações subsequentes, de governos de direita e esquerda, a partir do qual a gestão gerencial passou a ser considerada como um caminho viável para o alcance da modernização do Estado, face ao complexo cenário político e econômico desencadeado pelos avanços científicos e tecnológicos, intensificados pela globalização.

Com a Reforma do Estado, o Banco Mundial e a OCDE vêm influenciando as políticas econômicas, sociais e educacionais no Brasil, seja por meio de orientação técnica, seja por meio de financiamento de políticas públicas condizentes com seu projeto de desenvolvimento e dominação capitalista. Tais reformas educacionais foram conduzidas em escala mundial, no contexto de globalização da economia e se articularam em torno de um projeto que pudesse acelerar o processo de transformação do Estado-Nação centralizado para um Estado Neoliberal fluido e descentralizado, articulado em redes colaborativas. Para tanto, esses organismos passaram a estruturar no país redes de relações entre o Estado e o terceiro setor.

Atendendo a pauta do projeto neoliberal, o governo brasileiro aprovou em 1998 a Lei 9.637/1998, estabelecendo formas de parcerias com as Organizações Sociais (OS), de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades fossem dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, por meio de contratos de gestão. No ano seguinte, em 1999, o governo aprovou a Lei 9.790/1999 que institui formas de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), estabelecendo normas para o repasse de recursos públicos. Estes marcos regulatórios fizeram surgir uma rede de parceiros, preparando o terreno para a atuação da OCDE na disseminação de suas diretrizes políticas, entre elas as políticas curriculares, por meio de sua elite intelectual, que inclui empresas, academia e exclui movimentos sociais, sindicatos e autoridades locais.

A partir de 2000, a OCDE passa a avaliar os países signatários de suas políticas educacionais por meio do Programa Internacional de Avaliação dos Alunos (PISA), com o objetivo de verificar as competências e habilidades dos jovens na faixa dos 15 anos de idade, visando verificar o nível do capital humano, medindo o letramento científico (PEREIRA, 2019). Isso porque a referida organização concebe a educação como um instrumento para formar mão de obra para o mercado capitalista. Para tanto, precisa contar com uma rede de empresas e serviços que dissemine suas ideias. Nesse sentido

O movimento político-ideológico da OCDE utiliza os resultados do Pisa para: fortalecer a política de competências e habilidades; induzir as parcerias público-privadas, a fim de reconfigurar os pressupostos da gestão; incentivar a transferência da gestão das escolas para organizações sociais, aparelhos privados de hegemonia; e defender a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (PEREIRA, 2019, p 10).

Na medida em que avançam as concepções da nova gestão pública, observa-se a contenção do financiamento público da educação e a subsidiariedade dos serviços desenvolvidos por setores empresariais na oferta educacional por meio das parcerias público

privadas e destruição dos sistemas públicos de educação, transformando a Educação Básica pública em mercadoria, por meio de variadas formas de concessões, *vouchers* ou bolsas, *etc.*

É possível constatar um movimento político de consentimento ativo do Governo Federal que vem sendo ampliado e aprofundado por sucessivas administrações, de distintas colorações partidárias, aprofundando o processo de submissão da educação pública aos interesses diretos do capital (PEREIRA, 2019, p. 20).

No Brasil, este movimento de participação dos empresários no campo da educação foi fortalecido pelo próprio Ministério da Educação em 2007, através do apoio ao Movimento Todos pela Educação. O presidente do Conselho de Governança deste movimento, o empresário Jorge Gerdau Johannpeter, do Grupo Gerdau, foi assessor da presidenta Dilma Rousseff e coordenou a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade de seu governo. No Conselho Nacional de Educação, o movimento contou com o forte apoio do conselheiro Mozart Neves Ramos, que contribuiu para a aprovação da Resolução CNE nº 01 de 2012, institucionalizando formas de gestão da educação por meio de institutos, fundações, conhecidos como os *think tanks* dos ideais neoliberais na educação.

Os conceitos de público estatal e público não-estatal abriram novas arenas de atuação para o empresariado, por meio da gestão por concessão e privatizações, que permite a administração do público pelo privado, possibilitando que uma escola continue sendo pública e gratuita para os alunos, mas tenha sua gestão privada. O Estado transfere para a iniciativa privada um pagamento pela sua gestão através de um contrato de gestão. A cada dia, as fronteiras entre o público e privado ficam mais ofuscadas, sendo a destruição do sistema público de educação a “agenda oculta da reforma empresarial”. Não existe “meia” privatização ou “quase-mercado”, trata-se da conversão da educação em uma organização empresarial inserida no livre mercado (FREITAS, 2012).

Em 2014, o governo brasileiro aprovou a Lei Federal 13.019, que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, estabelecendo o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A referida lei regula um novo regime jurídico do terceiro setor brasileiro, promovendo mudanças significativas no sistema de transferências voluntárias de recursos da Administração Pública para tais organizações, por meio de um regime de mútua cooperação para o desenvolvimento de projetos de interesse público e recíproco, a partir de atividades e planos de trabalho previamente determinados.

De acordo com o Governo Federal, os objetivos declarados do MROSC são: fortalecer a sociedade, consolidar a participação social e aprimorar a democracia, permitindo que os cidadãos participem de maneira ativa da implementação das políticas públicas. O MROSC foi

produto de debates entre gestores públicos e organizações sociais, resultando em uma robusta legislação que estabelece novas regras para associações e fundações (que trabalham na promoção de direitos sociais nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento agrário, assistência social) atuarem na gestão dos serviços públicos.

A Lei foi considerada com marco civil para a parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil (OSC), pois redefiniu as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade, estabelecendo normas para a contratualização por meio de novos instrumentos, pelos quais o Poder Público pode formalizar parceria com as organizações da sociedade civil, assegurando sua sustentabilidade econômica, com a definição de tributos e fontes de recursos. A lei prevê que essas organizações comprovem sua experiência por meio de certificações, títulos e credenciações concedidas, para celebrarem parcerias com o Poder Público.

A lei do MROSC estabelece, em regime de cooperação mútua, novas formas de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil como: convênios, contratos de gestão, termo de colaboração, termo de fomento, com possibilidades de transferência direta de recursos da Administração Pública ao terceiro setor. Segundo a referida lei, art. 2º, incisos VII, VIII e VIII-A, se a parceria for proposta pela Administração Pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, envolvendo a transferência de recursos financeiros, elabora-se o termo de colaboração. Quando a proposição vier da Organização da Sociedade Civil, o instrumento passa a ser o termo de fomento, envolve repasse de recursos, podendo ser da administração pública direta ou de fundos sociais de bancos, por exemplo. A lei prevê, ainda, a existência do acordo de cooperação, quando há interesse coletivo comum e não há previsão de transferência de recursos financeiros, mas de bens públicos. Nos termos da referida lei, no seu artigo 2º, o conceito de parceria é:

Art. 2º- O conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público (BRASIL, Lei Federal 13.019, 2016).

Ao tratar das Organizações da Sociedade Civil, a lei 13.019/2014 criou uma nova categoria de parcerias específicas, diferente das parcerias relativas às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), regidas pela Lei 9.790/1999 e as parcerias com as Organizações Sociais (OS), regidas pela Lei 9.637/1998, anteriormente citadas. A partir dessa nova legislação, no artigo 2º, inciso I, podem ser consideradas Organizações da Sociedade Civil: a) entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuam entre quaisquer de seus membros as participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de

suas atividades, e que os apliquem integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) sociedades cooperativas; c) organizações religiosas que realizam projetos sociais de interesse público (BRASIL, 2016).

Em tese, o MROSC serviu para federalizar e desburocratizar o sistema de parcerias público-privadas, criando procedimentos mais céleres para todos os entes federativos, tornando a gestão em parcerias mais flexível. Porém, o que por um lado pode representar um ideal de eficácia nos processos de gestão pública, por outro pode se converter em riscos para a administração, pois a simplificação de processos administrativos nas relações do Estado quase sempre contribui para facilitar ações com desvio de finalidade e corrupção.

Um exemplo da desburocratização refere-se ao processo licitatório previsto na Lei 8.666/1993, que foi substituído na nova lei pelo Chamamento Público, sendo previstos os casos de dispensa e inexigibilidade, com vistas a assegurar a celeridade na celebração dos termos de colaboração e fomento. Importa ressaltar que, apesar de simplificado, o Chamamento Público tem regras definidas, critérios de seleção e requisitos básicos para a participação das entidades do terceiro setor na gestão pública. Para assegurar o controle social, a lei estabelece atos de improbidade e sanções administrativas para punir a entidade que executar a parceria em desacordo com o plano de trabalho. As sanções vão desde advertência a suspensão temporária de participação em Chamamentos Públicos e impedimento de celebrar parcerias, por até dois anos (BRASIL, 2016). Quando o financiamento é feito pelos entes federados, é possível haver algum controle social por parte dos conselhos, que são órgãos colegiados da administração pública constituídos especificamente para desenvolverem esta dentre outras finalidades. Mas, quando o financiamento vem de fundo social de bancos, a participação da sociedade no controle social fica restrito a bancários e empresários, que contam com as regras do contrato e normas de *compliance*<sup>7</sup> aprovadas pelas próprias instituições privadas, para regulamentarem a conduta dos agentes públicos e privados na rede de parcerias.

---

<sup>7</sup> A difusão do termo *compliance* se fortaleceu depois da promulgação da Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção e de sua regulamentação pelo Decreto nº 8.420/15. De acordo com Daniel Cavalcante Silva e José Roberto Silva, autores do livro *Programa de Integridade no Setor Educacional: Manual de Compliance*, publicado em setembro de 2019, *compliance* é um sistema de controle interno constituído por um conjunto de normas que disciplina procedimentos e condutas, fundamentadas na ética e na moral, visando a eficiência e a excelência nos atos entre colaboradores de uma empresa e agentes públicos. A implantação das normas de *compliance* se dá por meio da elaboração de um código de conduta pelas empresas, para assegurar a transparência nas relações entre parceiros, por meio da institucionalização de canais internos de denúncias que possam identificar atividades em desconformidade com os preceitos da empresa e da legislação contratual. Com isso, a empresa busca consolidar uma imagem de reputação, integridade e idoneidade.

Certamente existem experiências no setor privado que contribuem para o aperfeiçoamento da administração pública. Contudo, considerando as finalidades da administração no direito público e da administração no direito privado, constata-se que estas não se orientam pelos mesmos princípios e valores. A gestão pública, além do compromisso com a qualidade dos serviços ofertados, prima por assegurar o fortalecimento das relações sociais pautadas na garantia do direito, na democracia e participação cidadã, princípios nem sempre possíveis de serem alcançados em uma lógica competitiva e mercadológica de iniciativa privada, que prima pela racionalização de recursos, pelo lucro, interesses pessoais ou corporativos e promove a exclusão de atores sociais em seus processos decisórios.

No contexto político brasileiro atual, observa-se que há um discurso de democratização do Estado vinculado a processos de descentralização dos serviços públicos entre entes públicos e atores privados, com o objetivo de intensificar as reformas na estrutura do Estado em Redes Federativas, cuja finalidade é conformar interesses de um Terceiro Setor empresarial no país na gestão da educação. Oficialmente, há um Estado Democrático de Direito, mas seus representantes têm promovido formas de articulação com a burguesia para, por meio de instituições privadas, engendrem ações de interesses lucrativos na esfera pública estatal. Essas formas de descentralização têm se espalhado em todo o país, de maneira célere e sem o devido controle social. Faz-se necessária a reflexão sobre esses arranjos e certo comedimento nesse avanço de forma a evitar que o espaço público vire arena de atuação restrita às parcerias público-privadas e as relações federativas terminem por se constituir em relações de redes fragmentadas, sem a devida coordenação do Estado, passando a gestar interesses privados e não assegurar direitos coletivos.

## 1.2 A GESTÃO INTERFEDERATIVA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS

A complexidade do federalismo brasileiro e sua pouca eficiência em promover relações sistêmicas e cooperativas, sob a coordenação da União e dos Estados, coloca os municípios brasileiros em uma situação de constantes instabilidades. Após a CF de 1988, os municípios passaram a ser considerados como entes federados, sendo descentralizada a responsabilidade de garantir a política educacional da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Para tanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96, em seu art.11, determinou que os municípios devessem organizar seus Sistemas Municipais de Ensino autonomamente ou integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino, compondo com ele um sistema único de educação.



A mesma Constituição em seu art. 206, incisos I e VII, estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios de *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de um padrão de qualidade*. No entanto, dadas as acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, a maioria dos municípios brasileiros não tem apresentado condições materiais para assumir o financiamento necessário à gestão das políticas educacionais, não viabilizando, assim, a igualdade de oportunidades prevista na Carta Magna, conforme explicação apresentada no início desta seção.

Segundo publicação de Notas Estatísticas do Censo Escolar (2018), as regiões norte, nordeste e grande parte da região centro-oeste do Brasil apresentam um menor percentual de professores com formação adequada. Em relação à infraestrutura, ao avaliar a disponibilidade de biblioteca ou sala de leitura nas escolas, percebe-se que esses espaços são menos encontrados em escolas de municípios situados nas regiões norte e nordeste do país (INEP, 2018 p.6 e 7). O Censo revela a desigualdade educacional em muitos outros aspectos. Responsabilizar a oferta da educação básica a municípios sem condições materiais para seu financiamento tem implicado na oferta de uma educação desigual em todo o país.

A falta de condições de financiamento, unida à baixa capacidade técnica de muitos gestores e à fragilidade no controle social que persiste na gestão municipal, contribuem para que a municipalização da educação sem a devida relação sistêmica e financiamento adequado entre os demais entes, tenha resultado em políticas iníquas na garantia do direito educacional.

As limitações na arrecadação de recursos da maioria dos municípios brasileiros, somadas à ausência de uma política fiscal justa nas transferências constitucionais ou voluntárias da União, não têm possibilitado a promoção de serviços públicos de qualidade nos contextos locais. Sabe-se que outros fatores, além dos recursos financeiros, são fundamentais para garantir o sucesso do processo de ensino como, por exemplo, formação de gestores educacionais, formação adequada e assistência pedagógica contínua aos professores, de modo que seja oferecido ensino de qualidade. Porém, não se pode negar que a falta de políticas de financiamento e de gestão colaborativa adequada entre os entes tem resultado diretamente na mitigação do direito educacional.

Ao analisar a educação no Brasil percebe-se a desigualdade inter e intrarregional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta [...]. O direito à educação, que pressupõe igualdade de condições para todos, contrapõe-se à diferenciação típica do sistema federativo. No Brasil, essa estrutura é particularmente importante para as políticas públicas,

uma vez que interfere diretamente nas temáticas da democracia e da igualdade. (OLIVEIRA, 2010, p. 13)

Conhecedores das desigualdades existentes e das limitações de maioria dos municípios brasileiros, os legisladores conformaram no texto da CF de 1988 que a desigualdade regionalizada no Brasil seria equalizada por meio das *formas de cooperação* e do *regime de colaboração* – mencionados nos artigos 23<sup>8</sup> e 211<sup>9</sup> da Constituição Federal, respectivamente, sendo que a cooperação deveria ser regulamentada em legislação complementar. Porém, passadas quase três décadas após a Constituição de 1988, a regulamentação das formas de cooperação, mediante legislação complementar - conforme prevê o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988, bem como as formas para a materialização do regime de colaboração, ainda não foram definidas.

A cooperação federativa, dependente de legislação complementar, unida a ausência de um Sistema Nacional de Educação que assegure a operacionalização do regime de colaboração na estrutura federativa, articulada entre os Sistemas de Ensino – Federal, Estaduais e Municipais – têm resultado em uma multiplicidade de formatos de arranjos de gestão. Existe uma tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre estado e municípios colocando em risco a unidade da educação básica (ABICALIL, 2014). As formas de cooperação e a colaboração são operadas por meio de edição de políticas fragmentadas, temporárias, muitas vezes com sobreposições de ações entre União e Estados, sem a devida articulação, sem canais permanentes de diálogos e negociações.

Neste cenário de lacunas na legislação, observa-se um conflito conceitual entre as formas de cooperação e o regime de colaboração, muitas vezes sendo empregados como sinônimos, outras vezes um sendo utilizado como substitutivo do outro. Na interpretação de João Monlevade (2010) a *cooperação* (CF, art. 23) refere-se à função executiva entre os entes federados, enquanto que o *regime de colaboração* (CF, art. 211) cabe ao aspecto normativo dos sistemas de ensino. Dessa forma, a *cooperação* objetiva assegurar mecanismos de financiamento para a equalização das políticas e a garantia de um padrão de qualidade, seja em caráter de complementação, suplementação ou redistribuição, conforme assegura o artigo 75 da LDB 9394/96: *A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo*

---

<sup>8</sup> BRASIL, Constituição Federal. art. 23, Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53 de 2006).

<sup>9</sup>BRASIL, Constituição Federal. art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

*a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.* Já a *colaboração* entre os sistemas visa definir legislações, normas, diretrizes e metas articuladas entre os entes federados, através da atuação de seus órgãos normativos.

A interpretação do regime de colaboração vem sendo empregada de forma ampla e indiscriminada para praticamente toda ação entre entes federados, inclusive como mecanismo de financiamento da educação para assegurar a equalização das políticas públicas, por vezes confundindo-o com o princípio da *cooperação*. No Manual do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) Razões, Princípios e Programas (2007) o MEC afirma que o regime de colaboração consiste em, “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, numa visão sistêmica entre os entes federados, sem ferir sua autonomia”.

É importante atentar para estes conflitos na definição destes termos constitucionais, pois, a disseminação de uma concepção pode implicar na desconsideração do outro. Explicando melhor: ao assumir a colaboração com perspectivas de financiamento de políticas de governos, a União protela a definição constitucional, em legislação complementar, da efetiva cooperação financeira entre os entes (HENTZ, 2009). Nesse sentido, Abicalil (2014) afirma que,

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’ possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes (ABICALIL, 2014, p. 250).

O silêncio e o retardamento de estabelecer na legislação a definição precisa das *formas cooperativas* e do *regime de colaboração* do Pacto Federativo, unidos à ausência de um Sistema Nacional de Educação têm corroborado para a existência de uma superestrutura jurídica federativa dependente de regulamentações que limita a capacidade dos entes federados na promoção de políticas públicas de forma sistêmica e equitativa, em matéria educacional. Em meio a tantos conflitos no uso dos termos, a seção a seguir dedica-se especificamente a um estudo distinto e separado de cada um, a partir das regulações constitucionais e conceitos presentes na literatura nacional.

### 1.2.1 Cooperação Federativa

Conforme abordagem realizada na análise do arranjo federativo, sabe-se que este regime jurídico implica na coexistência da autonomia local e da coordenação do poder central na definição de diretrizes para a cooperação, com o financiamento equitativo das políticas entre os entes desiguais. Porém, o contexto histórico da regulamentação das políticas educacionais no federalismo brasileiro parece contrariar tal preceito, pois, desde o seu surgimento no período republicano, o sistema federalista nasce numa perspectiva de descentralização, marcado pela ausência da União no financiamento da educação nas esferas locais (MIRANDA, 2012).

Nos países federativos, o governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos com poder para implementarem suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002). Isto implica na existência de condições materiais destes entes para a execução de suas políticas autonomamente. Esse ideal de federalismo, porém, não corresponde à realidade brasileira, pois muitos dos entes subnacionais não apresentam capacidade de autofinanciamento para proverem as políticas educacionais em sua jurisdição, cabendo à União a complementação do financiamento.

O federalismo brasileiro é ancorado no modelo cooperativo. O federalismo do tipo cooperativo, segundo Gilda Cardoso Araújo (2010) tem como propósito:

[...] equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independente da região, estado ou cidade em que habitam. Desse modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade, união e autonomia (ARAÚJO, 2010, p. 749).

Para materializar a cooperação entre os entes e diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional, a CF 1988 estabelece por meio do Pacto Federativo entre as instâncias de governo, no artigo 23, que: *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V – proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.* E completou com um parágrafo único que: *Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, Estados Distrito Federal e municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

A importância de legislação complementar para a definição da cooperação federativa justifica-se porque as fontes, os percentuais, os formatos e os mecanismos de financiamento não podem depender da vontade ou decisão política de cada mandato governamental ou de ativismo dos entes federados. Da mesma forma, o direito educacional precisa ser assegurado

independente dos prazos de mandatos, por isso a cooperação entre Estado e municípios na área da educação precisa ser assegurada na forma de lei.

Como a cooperação federativa não foi regulamentada por meio de legislação constitucional específica, com definição de fontes de receitas e formas de redistribuições fiscais adequadas, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou o texto do artigo 23 da CF de 1998, colocando a redação no plural, alterando, assim, significativamente, seu sentido. Pela nova redação, admite-se que a cooperação federativa pode ser realizada por diversas leis complementares. Nesse novo cenário jurídico, a política de fundos temporários, a formalização de convênios para financiamento pontuais de políticas públicas e a criação de consórcios públicos corresponderam a algumas das formas possíveis para a cooperação federativa na gestão da educação, ao longo de décadas. Porém, por mais eficientes que estes instrumentos de gestão cooperativa aparentem ser, deixaram lacunas no financiamento educacional e comprovada limitação de equalizar as desigualdades regionais. O ideal seria uma clara definição de competências fiscais de cada ente e garantia de transferências constitucionais de recursos entre as esferas de governo, como ocorre em federações mais estáveis.

As limitações cooperativas do federalismo brasileiro provocam fragilidades institucionais nas relações interfederativas e comprometem os princípios constitucionais da igualdade dos direitos e do *padrão mínimo nacional* de qualidade para o desenvolvimento das políticas educacionais, conforme assegura a Constituição Federal, em seu artigo 211, § 1º:

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, CF de 1988, art. 211, § 1º, p. 61).

Fazendo uma análise histórica sobre a previsão de orçamentos para a oferta da educação básica pública e gratuita pelo Estado brasileiro, percebe-se que, desde sempre, o mesmo vem negligenciando, por meio da superestrutura jurídica e da estrutura político-administrativa do próprio Estado, a equidade do direito educacional, quando não provê o financiamento adequado.

Desde a Constituição Imperial de 1824 que, apesar da educação primária ser ofertada pelo Império, seu financiamento dava-se de forma precária pelas províncias, por meio de adesão voluntária de contrapartidas das Câmaras Municipais e até de cooperação de açougues. Na Constituição de 1891, a obrigatoriedade do Estado com a educação não foi assegurada e, também, não foi prevista a vinculação de recursos para seu financiamento, essa

responsabilidade foi transferida mais uma vez às instâncias locais, os municípios, sendo oferecida segundo a “cortesia do lugar” (ROSSINHOLI, 2010).

Na República, foi estabelecida a participação da União no financiamento da educação, com divisão de atribuições entre a União e os estados, sendo destinado ao oferecimento de espaço físico para as escolas, material didático, pagamento e oferecimento de residência a professores em escolas rurais (CURY, 2007).

Segundo estudos de Rossinholi (2010), em 1930, com o advento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, emerge no país uma discussão sobre o papel do Estado como provedor da educação. Estas discussões fizeram com que a Constituição de 1934 previsse o financiamento da educação, estabelecendo em seu artigo 156, a aplicação de, no mínimo 10% das receitas dos municípios e da União e de, no mínimo, 20% dos Estados e Distrito Federal. Porém, esta vinculação foi retirada pela Constituição de 1937 e só foi novamente assegurada na Constituição de 1946. Esta nova Constituição por sua vez, dedicou um capítulo à educação, e a vinculação das receitas dos municípios e dos estados foi aumentada para 20%, permanecendo a União com os mesmos 10%, definidos em 1934.

Na década de 30, Anísio Teixeira já alertava que as fortes desigualdades socioeconômicas entre os estados, gerariam políticas iníquas em diferentes regiões do país se não existissem fundos de financiamentos, por meio de uma política federativa cooperativa, com a devida redistribuição de recursos. Segundo ele, a educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, devendo os três governos coordenarem esforços para o alcance dos objetivos da Constituição (MIRANDA, 2012).

Visando mobilizar os recursos financeiros para a educação entre os entes federados, Anísio Teixeira propôs a criação de fundos de educação: o Fundo Escolar Municipal (FEM), o Fundo Escolar Estadual (FEE) e o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). O primeiro era composto por 20% dos recursos de estados e municípios, acrescido a quota federal. O segundo era composto por 20% da receita de cada estado, que seria distribuída aos municípios para provimento da rede estadual, fiscalizada pelo próprio Estado. E o terceiro seria um fundo nacional para auxiliar os estados, devendo a distribuição dos recursos ser proporcional ao número de alunos e à renda *per capita*. À União caberia ainda a elaboração das diretrizes e a assistência técnica e financeira (ROSSINHOLI, 2010).

Com o Regime Militar, instaurado em 1964, a gestão dos recursos financeiros foi centralizada na União e, desde então, a definição dos recursos vinculados à educação passou a ser orientada conforme a direção dos governos de cada época. Neste período, não houve preocupação com a definição da fonte de vinculação dos recursos, nem com os percentuais

mínimos orçamentários estabelecidos para a educação. Os investimentos do governo foram direcionados muito mais para a área econômica, devido ao caráter da política desenvolvimentista da época. A educação, neste período, sem o caráter redistributivo e supletivo da União, se conformou à desigualdade entre os estados (ROSSINHOLI, 2010).

Com a reabertura política e a aprovação da Constituição de 1988, foram restabelecidos os ideais federalistas, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios ficariam responsáveis pela organização de seus respectivos sistemas de ensino, garantindo um aumento aos percentuais dos recursos vinculados à educação, fixando: 18% para a União e 25% para estados e municípios. À União foi reservado seu caráter supletivo, devendo prover a assistência técnica e financeira, exercendo função redistributiva, de forma a equalizar as oportunidades educacionais em todo o país, assegurando, assim, o princípio de igualdade, universalização no direito à educação, a ser ofertada com equidade.

Todavia, conforme já citado anteriormente, como as formas de cooperação ainda não foram devidamente definidas, de modo a prover os entes federados de menor capacidade de arrecadação as condições materiais adequadas para assegurar a política educacional local, tal lacuna normativa da política de financiamento educacional foi preenchida em 1996, pela Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo contábil representou notável avanço na cooperação federativa em material educacional, pois possibilitou a redistribuição dos recursos diretamente para o ente federado onde estivesse matriculado o aluno, tanto na esfera estadual como na municipal.

Em atenção às desigualdades regionais do federalismo brasileiro, a lei do FUNDEF, em seu artigo 6º, previu, na hipótese de determinado Estado não atingir a média nacional do valor *per capita* anual aprovado, que a União complementaria com a suplementação de recursos para que o referido Estado atingisse o valor mínimo nacional. Tal prerrogativa legal teria a função de reduzir a desigualdade e equalizar o financiamento educacional entre os entes federados. Porém, sabe-se, que no período de vigência do FUNDEF, a União não cumpriu com esta complementaridade aos estados e municípios, reproduzindo uma política educacional desigual, ferindo o princípio básico do federalismo, que é a cooperação para o equilíbrio nacional.

No ano de 2006, a Emenda Constitucional nº 53 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF, ampliando significativamente o financiamento da educação, que passou a cobrir não apenas o Ensino Fundamental, mas toda a Educação Básica. O FUNDEB ampliou a participação da União no financiamento da Educação Básica, que passou

a cumprir com o repasse de recursos complementares. Porém, apesar da ampliação dos recursos do FUNDEB, esta política também conformou as desigualdades regionais.

Estudos de Nicholas Davies (2014) apresentaram limitações tanto do FUNDEF, quanto do FUNDEB em assegurar um financiamento equitativo entre os entes federados. Davies (2014), em seus estudos e análises sobre os desafios e limitações do financiamento da Educação Básica no Brasil, sinaliza aspectos que merecem atenção, a saber: a) a existência de renúncias fiscais, que provocam um impacto negativo sobre receitas estaduais e municipais que compõem os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM); b) não-aplicação da verba legalmente vinculada à educação, devido à interpretação dos Tribunais de Contas (TC) da não-inclusão integral dos rendimentos financeiros com impostos e receitas do salário-educação; c) inclusão dos inativos na manutenção de desenvolvimento da educação quando o adequado seria na relação previdenciária; d) fundos de financiamentos frágeis (FUNDEF/FUNDEB), pois consistem numa redistribuição, dentro de cada Estado, de impostos do governo estadual e das prefeituras, com uma contribuição do governo federal ao longo das décadas sempre mínima para a complementação do fundo; e) desigualdade tributária dentre as diferentes esferas de governo, a União tem a maior receita e é o que menos contribui; f) responsabilidades da Educação Básica sendo transferidas ao longo dos anos para os entes subnacionais, geralmente menos privilegiados financeiramente.

No final de 2020, a comunidade educacional e política fez um grande movimento nacional que culminou na aprovação de um fundo permanente de financiamento da educação básica entre seus entes federados, chamado de o Novo FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica), pela Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. A aprovação do Novo FUNDEB permanente é matéria de grande relevância, pois possibilita maior cooperação federativa no financiamento da educação, de forma permanente, com a definição de uma base fiscal específica no federalismo brasileiro, a partir do CAQ (Custo Aluno Qualidade).

Para garantir o direito educacional de qualidade, é necessária uma política de financiamento adequada ao contexto do complexo federalismo brasileiro, marcado por fortes desigualdades regionais, com vistas a preencher as principais lacunas do ordenamento jurídico para a gestão equitativa da educação, assegurando a isonomia do direito educacional a cada estudante, independente da região, estado ou município onde reside.

O pressuposto básico do modelo cooperativo (do federalismo) é o estímulo à integração nas relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central na gestão das políticas, com ênfase na equalização de condições de vida em todo o território nacional (ARAÚJO, 2013, p. 790).



Pelo novo FUNDEB, a União aumentou a complementação entre estados e municípios de 10% para 23%. Entretanto, apesar do aumento no financiamento do FUNDEB, as disparidades regionais continuarão a mitigar a qualidade da educação em muitos municípios, sobretudo os de pequeno porte. Segundo Cury (2002), a regulamentação para a cooperação federativa no Brasil, trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público. A ausência de sua normatização tem dificultado o entendimento para a materialização de um modelo de financiamento viável que assegure a gestão sistêmica e a equalização da educação em um país tão desigual, como é o caso do Brasil.

Algumas ações e políticas do Ministério da Educação entre os anos 2007 a 2015 promoveram significativos avanços nas formas de cooperação, financiando ações diversas como construção de escolas, quadras de esportes, compra de veículos escolares, de mobiliários escolares, dentre outras ações de assistência financeira em caráter suplementar. Como exemplos dessas políticas têm-se: a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), instituídos pelo Decreto nº 6.094 de 2007.

No referido período, a União passou a realizar ações redistributivas e supletivas, intensificadas através do Decreto 6.094, que dispõe sobre a criação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Por meio da adesão ao Compromisso Todos Pela Educação, os municípios passaram a ter acesso democrático às políticas educacionais por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Através desse movimento, a gestão das políticas passou a contar com uma alternativa de planejamento orientada numa perspectiva de gestão da educação no espaço territorial, por meio de arranjos educacionais, conforme previsto no Documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programa” publicado pelo MEC.

Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la 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, O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programa, p. 11 e 12).

Em 2014, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação, mediante a Lei 13.005/2014, e, em sua meta 20, foi estabelecida, na estratégia 20.9, a necessidade da normatização da cooperação e colaboração federativas, *in verbis*:

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema

nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (Lei 13.005. PNE 2014/2024)

Em 2021, o SNE (Sistema Nacional de Educação) ainda não se constitui em matéria definida no federalismo brasileiro e o artigo 23, de acordo a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, passou a ser regulamentado por meio de diversas legislações complementares, dentre elas a Lei dos consórcios públicos. Neste cenário, persiste, no país, uma discussão sobre as formas para a cooperação federativa ainda sem consensos e definições claras que assegure a equidade com políticas fiscais de redistribuições verticais e horizontais, em todo o território nacional.

A ausência da regulamentação cooperativa, conforme prevê o art. 23 de CF de 1988, tem gerado conflitos interpretativos, fazendo com que o regime de colaboração fosse considerado como prerrogativa legal para a realização de apoios financeiros temporários, com adesão voluntária de políticas públicas via convênios, contratos, parcerias, e, mais recentemente, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE). Passou-se a cobrar a regulamentação do *regime de colaboração* e não das *formas de cooperação*, gerando debates confusos na academia e projetos de lei sem base legal no Congresso, conforme abordado a seguir.

### **1.2.2 Regime de Colaboração**

O regime de colaboração prevê o desenvolvimento de ações verticais e horizontais entre entes federados autônomos entre si, sob a coordenação da União, em matéria educacional. Sua instituição está prevista no artigo 211 da CF de 1988 que assegura que a *União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*, e acrescenta no § 4º que os entes federados *definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório*. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96 repete este texto constitucional em seu artigo 8º e determina as incumbências da União, registradas no artigo 9º, dos estados, no artigo 10 e dos municípios, no artigo 11; ao Distrito Federal ficam reservadas as mesmas atribuições dos estados e dos municípios, conforme prevê o parágrafo único, do artigo 10. No artigo 11, parágrafo único, a referida lei estabelece, ainda, a possibilidade de o município optar por criar seu sistema próprio de ensino e atuar em regime

de colaboração com o Estado, ou optar *por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação*.

É certo que a Constituição Federal de 1988 ampliou as competências e atribuições dos municípios. Todavia, em matéria educacional, o seu artigo 22, inciso XXIV, estabeleceu como direito privativo da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. E, no artigo 24, §1º, previu que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; e o §2º fixou que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Assim, de acordo com a CF de 1988, no que concerne às ações reguladoras no federalismo brasileiro, existem ações privativas da União, concorrentes e comuns entre os demais entes federados. As privativas da União estão previstas, dentre outros, nos artigos 21 e 22 da Constituição. As competências privativas dos estados estão listadas no art. 18, §4º; as competências concorrentes no art. 25; e comuns nos §2º e §3º no mesmo art. 25. As competências privativas dos municípios são listadas no art. 30 do texto constitucional. Ressalta-se que, mesmo em casos de matéria própria de normatização, os municípios têm como base o princípio do regime de colaboração, da simetria constitucional, devendo sempre considerar as diretrizes nacionais e, em alguns casos, normas complementares estaduais. No federalismo, cada ente é autônomo entre si, com competências e atribuições prioritárias, mas precisa agir de forma sistêmica, harmônica em conformidade com diretrizes regulamentadas sob a coordenação da União. Essa distribuição de competências e atribuições específicas, regidas sobre os princípios da autonomia entre os entes, mas sob a coordenação da União, possibilita unidade na diversidade, sem incompatibilidades normativas. Este aspecto da gestão interfederativa da educação foi nomeado, pela CF, de regime de colaboração.

O regime de colaboração é, portanto, o ordenamento jurídico por meio do qual a União exerce seu papel de regulação da política educacional. Segundo Barroso (2005, p. 225-257), o conceito de regulação está associado ao controle de elementos autônomos, mas interdependentes entre si, com a intervenção de instâncias com autoridade legítima para coordenarem e orientarem a ação de agentes sociais. Para o referido autor, a regulação é considerada uma função essencial para a manutenção do equilíbrio e a existência de coerência em qualquer sistema. A harmonização das competências dos sistemas de ensino exigirá, além de uma estrutura sistêmica para a articulação por meio de um Sistema Nacional de Educação, o fortalecimento dos conselhos, enquanto instâncias normativas da política educacional (CURY, 2010).

Nesse sentido, tanto a CF de 1988 quanto a LDB asseguraram a não existência de um sistema único de educação nacional, mas, a de um sistema tripartite, com entes autônomos e interdependentes, regidos por um regime colaborativo. Em ambas as leis, ao referir-se a regime de colaboração, não se faz referência à política de financiamento, à vinculação de recursos financeiros, à necessidade de equalização, nem prevê que o regime de colaboração deveria ter lei complementar para sua regulamentação, como muitos pesquisadores afirmam. A necessidade de lei complementar refere-se ao art. 23 da CF de 1988 que trata das formas de cooperação no financiamento entre os entes, conforme já mencionado anteriormente.

Cassini (2010), após pesquisas no Congresso Nacional, afirma que já foram tramitados pelos menos 5 (cinco) projetos de leis que solicitaram a “regulamentação do regime de colaboração por lei complementar”. Tais propostas foram arquivadas após serem julgadas improcedentes por trâmite indevido, porque seu teor não estava relacionado à matéria constitucional indicada. Na interpretação dos legisladores, o regime de colaboração (art. 211 da CF de 1988) não está previsto para ser regulamentado por legislação complementar. Esta previsão de legislação complementar refere-se à cooperação federativa, art. 23 da CF de 1988. Isto porque, a efetivação do regime de colaboração ocorre na relação sistêmica entre os sistemas federal, estaduais e municipais de ensino e sua operacionalização interfederativa deve constar na própria lei que cria o Sistema Nacional de Educação (SNE).

No cenário nacional, circulam inúmeras produções acadêmicas que utilizam os termos colaboração, coordenação e cooperação como se tivessem o mesmo significado, mas, de fato, não têm, nem devem ter. É urgente a aprovação da lei que cria o Sistema Nacional de Educação para que nela sejam regulamentadas as formas para a operacionalização do regime de colaboração entre os entes. Segundo Abrúcio (2010), a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a da implementação do regime de colaboração por meio de um SNE. Isso fez com que cada Estado da federação empreendesse esforços para sua operacionalização em diferentes formatos entre os sistemas de ensino de seus respectivos municípios, como foi o caso de Mato Grosso, Acre, Ceará e de Rio Grande do Sul dentre outros, que definiram formas institucionais distintas para a operacionalização do regime de colaboração em âmbito estadual, conforme dados da pesquisa de Abrucio e Segatto (2016).

Segundo Abrucio e Segatto (2016), no Acre foi criado um Pacto pela Educação e, a partir deste, foram desenvolvidas atividades em rede entre Estado e municípios, desenvolvendo ações de formação e orientação técnico-pedagógica de forma colaborativa; no Ceará, foi iniciado um trabalho colaborativo entre o Estado e os municípios, com vista a implantar uma política de municipalização do Ensino Fundamental desde 1970, mas, somente em 2007, o

regime de colaboração foi devidamente estruturado pelo governo estadual, sendo criada uma Coordenadoria de Articulação com os Municípios na estrutura estadual, com a participação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em articulação com entidades municipais e outras organizações. Essa política de colaboração fortaleceu-se a partir da experiência do município de Sobral com a política de alfabetização e letramento das crianças, que desencadeou na implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC); em Mato Grosso, foi criado um Sistema Único de Ensino na Constituição Estadual, uma iniciativa peculiar na federação brasileira, com prerrogativas legais, em que o Estado passou a estabelecer sua própria legislação, em comum acordo com os municípios, por meio de uma gestão compartilhada; no Rio Grande do Sul, o regime de colaboração foi construído ao longo de mais de vinte anos, incorporado à Constituição Estadual de 1989 por meio da mobilização da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e do Conselho dos Secretários Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (CONSEME/UNDIME – RS). Neste Estado, o regime de colaboração se efetiva por meio de dois fóruns que contam com participação dos entes federados e da sociedade civil, atuando na realização de programas e ações entre Estado e municípios.

Como se vê, as variadas formas de compreensão do regime de colaboração em diferentes Estados da Federação foram atinentes à diversidade de situações que foram sendo “resolvidas” sob a égide do uso do referido termo, conformando-se em arranjos distintos em cada um deles devido à ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Com um sistema nacional, torna-se possível definir uma estrutura-base para as relações interfederativas, vertical e horizontal, entre os entes. A diversidade de compreensões deste ordenamento jurídico fez com que seu uso indiscriminado fosse tomado emprestado para a utilização de formas paliativas e oportunas de financiamento de políticas temporárias e, agora mais recentemente, para os arranjos de parcerias público-privadas.

O uso indistinto de regime de colaboração no Brasil, utilizado tanto para referir-se à assistência técnica, quanto à assistência financeira em caráter suplementar, via projetos e programas temporários, camuflou a urgência da definição das formas de cooperação para a devida redistribuição de recursos entre os entes federados, por meio de uma política de transferências de recursos constitucionais, com financiamento adequado, permanente e equitativo entre os entes no federalismo brasileiro.

Em 2009 foi aprovada a Emenda Constitucional 59/2009, que estabeleceu no artigo 4º:

Art. 4º - O *caput* do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, Emenda Constitucional nº 59/2009, art. 4º)

Em atenção à referida lei, o país ainda aguarda a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela articulação entre os sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, por meio do qual possam a ser definidas as relações interfederativas para a materialização do regime de colaboração, para promover a gestão sistêmica da educação nacional. Até a conclusão desta tese, o SNE não tinha sido instituído.

### **1.2.3 O Sistema Nacional de Educação: Uma Regulação Necessária**

A institucionalização de um Sistema Nacional de Educação (SNE), capaz de operacionalizar o regime de colaboração e regulamentar as formas cooperativas da política de financiamento, é tema recorrente na análise da educação nacional. Tais discussões não são novas, constavam no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que, naquele período, já alertava que um Sistema Nacional de Educação, devidamente regulamentado, evitaria desarticulação e fragmentação na gestão da política educacional em âmbito nacional, regional e local. Como princípios organizacionais, a criação do Sistema Nacional de Educação promove unidade educacional, respeitando a autonomia de cada ente federado, prevendo formas para a assistência técnica, a organização administrativa, além de fixar normas para a política de financiamento, desvinculada dos interesses políticos transitórios (SAVIANI, 2014).

A Lei 13.005/2014, que aprovou o novo PNE, estabelece em seu Art. 13 que o poder público deveria instituir em lei específica, o Sistema Nacional de Educação (SNE), contados 2 (dois) anos após a publicação do PNE. Assim, o ano de 2016 corresponde ao período previsto para a instituição do SNE, mas, até o momento presente, o SNE não foi instituído no país.

Saviani (2014) afirma que a organização do Sistema Nacional de Ensino foi via adotada por muitos países da Europa, além de vizinhos como Argentina, Chile e Uruguai. Entretanto, o Brasil, por não seguir este caminho, ficou para trás. A não instituição do SNE até então, deve-se, por vezes, à existência de argumentos de que a adoção de tal medida não é adequada ao federalismo brasileiro, pois uniformizaria a educação nacional, ferindo, assim, princípios de autonomia federativa dos entes subnacionais. No entanto, o referido autor ressalta que o

Manifesto dos Pioneiros de 1930 defendia uma doutrina federativa e descentralizada em que se basearia uma organização sistêmica da educação, coordenada pela República, por meio de um SNE. No sentido do Manifesto, unidade não corresponde à uniformidade, mas pressupõe relação sistêmica na multiplicidade. Frente a este debate nacional, Saviani (2004) anuncia:

Eu defendo que a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais por meio de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação. Isto porque a federação é a unidade de vários Estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam. (SAVIANI, 2004. p. 28)

Com as Conferências Nacionais de Educação (CONAE) de 2005/2010/2014/2018, esta discussão tem ganhado força em espaços políticos, sendo criada em 2011 uma secretaria no âmbito do Ministério da Educação, a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), cuja principal meta percorrida foi a de discutir e propor uma organização sistêmica, suficientemente colaborativa e cooperativa, capaz de garantir uma gestão e o financiamento equitativo de políticas, reduzindo as desigualdades educacionais.

No bojo das discussões e estudos realizados pela SASE para propor formatos da estrutura organizacional do SNE, foi elaborado o Projeto de Lei Nº 5.519 em 2013, com o objetivo de instituir e regulamentar o Sistema Nacional de Educação (SNE) a partir do modelo dos arranjos institucionais no espaço territorial, por meio de Comissões Tripartites – Nacional, Estadual e Territorial - como estratégias de gestão em rede do Estado. O projeto serviu para subsidiar o Projeto de Lei Nº 413/2014, apresentado por Ságua Moraes (PT) em 22/07/2014 e o Projeto de Lei Nº 448/17, apresentado por Giuseppe Vecchi (PSDB) em 22/11/2017 na Câmara Federal.

O relator das propostas, o deputado Glauber Braga, apensou o PL Nº 413 de 2014 e o PL Nº 448 de 2017 na forma de um substitutivo, mediante Parecer publicado em dezembro de 2017, propondo, por meio do mesmo, matéria conjunta para apreciação do Plenário. Porém, após inúmeros trâmites de devolução do Parecer ao relator e sucessivas retiradas de pautas das reuniões e audiências, o projeto foi arquivado em 31/01/2019 nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara Federal, que estabelece que finda a legislatura “arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação”. Em 04/09/2019, o processo foi desarquivado, sendo devolvido à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) da Educação.

Em 2021, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019, apresentado no Plenário do Senado em 10 de outubro de 2019, pelo Senador Flávio Arns

(REDE/PR), cuja matéria é a instituição do Sistema Nacional de Educação nos termos do parágrafo único do art. 23 e do art. 211 da Constituição Federal. Em 24 de abril de 2021, a tramitação do projeto registra que o mesmo se encontra em mãos da relatoria, o Senador Dário Berger.

Enquanto o projeto continua em trâmite na Câmara de Deputados e no Senado, os debates intensificam-se no meio acadêmico e tencionam a urgência da criação de um Sistema Nacional de Educação que possa definir as formas de cooperação e a operacionalização do regime de colaboração do Pacto Federativo por meio de arranjos institucionais entre os entes federativos, tornando viável um modelo de gestão sistêmica e equitativa da educação nacional.

Embora sem a devida institucionalização de um SNE, consolidou-se, na SASE e no Conselho Nacional de Educação, o entendimento de que, para haver uma gestão sistêmica das políticas de Estado, precisaria ser fomentada a constituição e a promoção de arranjos institucionais que garantam a articulação de capacidades e habilidades dos entes federados (RIBEIRO, 2011). Segundo a autora, essa tarefa exigiu da SASE esforços e diálogos constantes junto às instituições representativas da educação nacional, como União dos Dirigentes Nacionais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Conselho Nacional de Dirigentes Estaduais de Educação (CONSED), Conselho Nacional de Educação, contando com a participação do Movimento Todos Pela Educação.

O debate para instituir SNE na Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) fez surgir um trabalho de articulação e mobilização entre as instituições participantes, objetivando incentivar a institucionalização de arranjos institucionais de gestão no espaço territorial para a efetivação do Pacto Federativo. O território passou a ser compreendido pela SASE<sup>10</sup> como espaço de gestão das políticas educacionais, onde devem ser regulamentadas formas cooperativas e colaborativas, capazes de articular a estrutura básica para o Sistema Nacional de Educação, evitando as formas de atuação fragmentadas e desarticuladas da gestão educacional no país.

Com a aprovação do PNE, pela Lei nº 13.005/2014, os arranjos de desenvolvimento de educação foram legalmente assegurados para promover a gestão colaborativa da educação:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. [...]

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, PNE Lei 13.005/2014).

---

<sup>10</sup> No momento de elaboração desta tese a SASE não existe mais. Foi extinta pelo Governo de Jair Messias Bolsonaro em 2019.



Nos últimos anos, a institucionalização de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) passou a ser compreendida como estratégia de gestão interfederativa da educação, capaz de promover a colaboração e a cooperação federativas, sendo considerada a forma de arranjo estrutural para a consolidação do SNE.

#### **1.2.4 Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como formas de cooperação e colaboração interfederativas em parceria público privada**

O conceito de arranjos institucionais designa a combinação entre normas, leis, organizações da administração pública e instâncias decisórias construídas em torno da formulação e implementação das políticas públicas (IPEA, 2017). Segundo Alves (2007), existem três tipos de arranjos institucionais básicos relacionados ao federalismo no Brasil, que ele sistematizou no quadro que segue:

Quadro 1 - Novos Arranjos Institucionais

Arranjo	Definição	Articulação envolvida
Arranjos Verticais	Derivados de desconcentrações, por meio de reformas constitucionais ou administrativas, que atribuem maior responsabilidade às esferas subnacionais.	Local e intermediário Intermediário-nacional Local-nacional
Arranjos Horizontais	Ocorrem numa mesma escala de intervenção. O exemplo mais comum são as associações municipais, mas podem ocorrer entre estados e regiões metropolitanas.	Local-local Intermediário-intermediário
Arranjos Mistos	Ocorre em articulação com arranjos verticais e governos supralocais.	Local-local-intermediário Intermediário-intermediário-nacional

Fonte: ALVES, M.A.S (2007, p.29)

Recentemente, o Brasil tem regulamentado arranjos institucionais na área da educação, chamadas de Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE), cuja finalidade é configurar-se como formas estruturais para a institucionalização do regime de colaboração no Sistema Nacional de Educação, tanto horizontal quanto vertical, por meio de modelos de gestão descentralizada. O ADE vem sendo amplamente difundido no país, sendo resultado de uma mobilização nacional em defesa desse tipo de arranjo no espaço territorial, como estratégia para regulamentar as relações sistêmicas entre os entes federados. Em 2010, foi criada uma comissão na Câmara de Educação Básica – CEB do Conselho Nacional de Educação – CNE, através da Portaria nº 7/2010, com a finalidade de analisar a proposta dos ADE's.

Após estudos e análises, o CNE aprovou a proposta da institucionalização dos ADE's por meio do Parecer CNE/CEB Nº. 9/2011, homologado pelo Ministro de Educação Fernando Haddad, publicado no D.O.U de 22/11/2011, seção 1, p. 23, propondo a regulamentação de arranjos educacionais em todo o território nacional.

A política de ADE disseminada no Brasil, no espaço territorial, na concepção do CNE, é um exemplo de arranjo horizontal, mas que estabelece relações verticais, conforme pode ser lido na RES CNE nº 01/2012, nos art. 2º e 4º, *in verbis*:

Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

Art. 3º O ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical. (RES/CNE nº 1/2012. Art. 2º e 4º).

De acordo com o Parecer CNE, o ADE é um modelo de trabalho em rede, no qual, um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes unem-se para solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação, em uma ação colaborativa como o MEC e outros parceiros. É uma das formas de colocar em prática o regime de colaboração.

Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados (PARECER CNE/CEB Nº. 09/2011).

Ainda para o Parecer CNE/CEB Nº: 9/2011, a instituição de arranjos educacionais no espaço territorial permite aos municípios participantes o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras de forma articulada, visando à execução coletiva de políticas públicas, programas de manutenção e desenvolvimento da educação entre diferentes entes federados. Nesse sentido, os arranjos educacionais nos territórios podem contribuir diretamente para reduzir as discontinuidades das políticas públicas na área de educação, superar as dificuldades da ausência de equipes técnicas especializadas nos municípios, possibilitar a elaboração de planos e projetos de financiamento da educação e acelerar o desenvolvimento educacional.

A matéria do referido parecer foi sucedida por debates e estudos sobre a adoção de medidas adicionais e/ou de instrumentos jurídicos que pudessem formalizar a cooperação e a

colaboração, culminando na aprovação da Resolução CNE nº 01/ de 2012, que regulamenta a atuação dos ADE nos territórios e afirma em seu art. 1º que:

Art. 1º A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos art. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação. (BRASIL, RES CNE nº 1/1012, art. 1º).

Segundo o artigo 3º, incisos I a VI, a Resolução nº 01 do CNE considera que, por meio de um planejamento integrado dos ADEs em âmbito territorial, os municípios podem realizar ações como: garantir o direito à educação, por meio da oferta, permanência, aprendizagem e conclusão de estudos, com qualidade social; fortalecer a democratização da gestão e do planejamento integrado no território 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; promover a eficiente aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes; incentivar mecanismos de captação de recursos para prestação associada de serviços; estruturar Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e à redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na implementação de suas políticas.

De acordo a tais normativas do CNE, os ADEs podem ser institucionalizados por dois modelos específicos: a) por entes federados, se constituindo em um modelo público, por meio de consórcios públicos intermunicipais; b) através das parcerias público-privadas, que desenvolve a colaboração de ‘um novo tipo’, diferente do previsto no art. 211 da CF de 1988, que prevê o regime de colaboração entre entes federados, conforme estabelece a Resolução do CNE nº 01/2012, em seu artigo 7º:

Art. 7º O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais. (RES/CNE Nº 01/2012).

Nesse sentido, os ADE's em formatos de Consórcios Públicos (ADE/CP) e os ADE's de parcerias público-privadas (ADE/PP) são algumas das diferentes possibilidades de parcerias no espaço territorial, que vêm sendo disseminadas no contexto nacional e adotadas por muitos

municípios para a solução de problemas de limitação financeira e necessidade de assistência técnica aos sistemas de ensino.

Após a aprovação das normativas do CNE sobre a política de ADE, assistiu-se, na Câmara dos Deputados, entre os anos 2011 a 2020, a tramitação de vários projetos de lei com o interesse de assegurar assistência técnica e financeira por parte da União para os entes federados que se articulassem em regime de colaboração, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Como exemplos dos referidos projetos, pode-se citar o Projeto de Lei nº 2.417 de 2011 Deputado Federal Alex Canziani (PTB-PR); Projeto de Lei nº 7.420 de 2006 da Deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO); Projeto de Lei Nº PL 5182 de 2019 da Deputada Luisa Canziani (PTD-PR), todos apensados por tratarem de matéria comum. O interesse dos deputados com os referidos projetos de lei é possibilitar a transferência direta de recursos públicos da União para o ADE de parceria público-privada, visto que a possibilidade de transferência e recursos para os Consórcios Públicos já é legalmente prevista

A política dos ADEs tem despertado o interesse, não apenas de entes federados em organizarem-se por meio da gestão consorciada, mas, sobretudo, o interesse de agentes da iniciativa privada, nacionais e internacionais, como fundações e institutos, que se aproximam da educação com o discurso de interesse na promoção do desenvolvimento da boa governança local.

O ADE/Consórcio Público é o objeto central desta tese e será aprofundado na seção que segue. Contudo, embora não seja a centralidade investigativa desta pesquisa, importa, neste trabalho, uma breve reflexão sobre o ADE/Público Privado, com vistas a compreender os distintos sujeitos e discursos que permeiam a política deste tipo de arranjo no Brasil.

O modelo de ADE no formato da parceria público-privada, disseminado no Brasil, conta com o apoio de uma rede de parceiros, como: a União Europeia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), movimento Todos Pela Educação (TPE)<sup>11</sup>, o Projeto Brasil Municípios<sup>12</sup>, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, Itaú Social, Fundação

---

<sup>11</sup> Todos pela Educação (TPE) é uma organização sem fins lucrativos liderada por empresários com o objetivo de assegurar o direito à educação básica de qualidade para todos os cidadãos até 2022, ano que se comemora o bicentenário da independência do Brasil. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br>.

<sup>12</sup> O Projeto Brasil Municípios é uma iniciativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES), cujo objetivo é promover o fortalecimento da gestão municipal no país por meio da formação de gestores e técnicos municipais, de consultoria e assistência técnica aos municípios, visando orientá-los na solução de problemas da gestão municipal, incentivando-os no fomento e desenvolvimento de experiências inovadoras de gestão local, por meio do fortalecimento de parcerias para o associativismo intermunicipal. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/seges-apresenta-o-projeto-brasil-municipios>.

Lemann, dentre outros, que vêm fomentando este tipo de ADE em parceria público-privada, em todo o país. De acordo com Abrúcio (2001), o ADE/Público Privado constitui-se em um modelo de associativismo intermunicipal em Redes Federativas, como uma modalidade intergovernamental, visando desenvolver capacidades nas administrações municipais para o planejamento, gestão, avaliação e monitoramento de políticas públicas através da parceria com o terceiro setor.

Considerando que o ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, de corte territorial, sua implementação exige a identificação das instituições e organizações educacionais que atuam na área territorial comum. Ou seja, organizações endógenas dos territórios de identidade, no caso da Bahia. Nesse sentido, seria possível conceber um tipo de arranjo educacional formado por municípios de um mesmo território, organizado sob a égide de um ADE que possa articular um planejamento territorial, participativo e inclusivo, com algumas organizações sociais de interesse público que já operam dentro do território. Algumas iniciativas poderiam contribuir com o desenvolvimento territorial por meio da implementação de políticas públicas sistêmicas, adequadas e contextualizadas ao local, subsidiadas pelos governos municipais, estadual e/ou federal, a partir de uma visão de educação pública territorial integrada.

Porém, observa-se que a formação dos ADEs de parceria público-privada que vem sendo fomentada no Brasil não têm tido este foco democratizante. Seu projeto não considera em sua institucionalização as rugosidades territoriais, a participação das organizações comunitárias endógenas dos territórios, de forma a promover o desenvolvimento educacional e social do poder local de maneira articulada, com órgãos públicos e universidades públicas presentes nos espaços territoriais. O que se tem visto no Brasil, é uma corrida veloz de grandes instituições nacionais e internacionais da área empresarial, barganhando espaço para atuar na gestão da educação, contando com o apoio do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Deputados, para aprovarem leis que assegurem a transferência direta de recursos públicos para seus institutos, fundações.

O modelo de ADE que vem sendo implantado no país caracteriza-se como uma gestão em parceria público/privada, através da qual, fundações, institutos, dentre outras entidades do Terceiro Setor, sob a égide do princípio de subsidiariedade, vêm passando a ter um papel significativo na gestão da coisa pública, ocupando espaços na arena pública e imprimindo seus ideais neoliberais.

A proposição do ADE com parceria público privada origina-se no Plano de Desenvolvimento de Educação em 2007, quando o empresariado paulista tenciona o Ministério

da Educação a apoiar um conjunto de medidas para incentivar o fluxo empresarial na gestão educacional, que culminou no movimento Todos Pela Educação (TPE). O movimento conta com uma coordenação nacional, com apoio da Rede Globo, Fundação Victor Civita, Fundação Ayrton Senna, Fundação Bradesco, Fundação Itaú, Instituto Votorantim, entre outras.

O Quadro 2, apresentado abaixo, traz a cronologia da implantação dos ADEs no Brasil e aponta as principais empresas interessadas na formatação dos arranjos.

Quadro 2 - Cronograma de Implantação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) de parceria público privada no Brasil – 2009/2019

ANO	LOCAL	AÇÃO MOBILIZADORA E SEUS AGENTES
2009	Brasília	Demanda do Instituto Votorantim ao Todos Pela Educação.
2009	Bahia	ADE Recôncavo Baiano. Primeira experiência de ADE disseminada no país após regulamentação do CNE. 12 municípios do Recôncavo Baiano. Entidades envolvidas: MEC1 – SEE-BA2 – Undime-BA3, CEE-BA,4 Instituto Votorantim, Todos Pela Educação, secretarias municipais de Educação e Universidade Federal do Recôncavo Baiano.
2009	Maranhão	ADE Corredor Carajás do Maranhão. Com o incentivo da Fundação Vale, foi estruturado pela Comunidade Educativa (CEDAC), Todos Pela Educação e secretarias municipais de Educação de 16 municípios ao longo da Linha Férrea de Carajás.
2009	Pernambuco	ADE Agreste Meridional de Pernambuco, incentivado pelo SESI-PE com apoio do CNI, envolveu 23 municípios no que, envolvendo 16 municípios; Entidades envolvidas: os 23 municípios e Sesi-PE.
2009	São Paulo	ADE Noroeste Paulista: Álvares Florence, Américo de Campos, Aparecida d'Oeste, Aspásia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Estrela d'Oeste, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Guaraci, Guarani d'Oeste, Indiaporã, Jales, José Bonifácio, Lourdes, Macaubal, Macedônia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Mirassolândia, Monções, Monte Aprazível, Monte Azul Paulista, Neves Paulista, Nhandeara, Nipoã, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Paranapuã, Parisi, Paulo de Faria, Pedranópolis, Poloni, Pontalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santa Saete, Santana da Ponte Pensa, Santo Antonio do Aracanguá, São Francisco, São João de Iracema, São João das duas Pontes, Sebastianópolis do Sul, Tanabi, Três Fronteiras, Turiúba, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga
2010	Pará Sergipe Tocantins	ADEs. Entidades envolvidas: Consórcio Estreito Energia (Ceste); municípios do Pará, Sergipe e Tocantins.
2010	Balanço dos ADES – MEC	ADEs de São Paulo e Pernambuco se consolidam; ADE da Bahia não prospera.
2010	Brasília – Congresso	Projeto de Lei de autoria do deputado Alex Canziani sobre os ADEs tramita no Congresso.
2010	Brasília – Congresso	Emenda do Substitutivo no PL do PNE, art. 6º, § 5º Incorporação dos ADEs no Projeto de Lei do PNE.
2010	Brasília – CNE	ADEs são apresentados na CEB/CNE, que aprova a indicação, por unanimidade, da criação da Comissão de Estudos para Parecer e Resolução.

2011	Bahia – ICEP	Instituto Chapada em parceria com o Instituto Natura adota a estratégia de ADEs.
2011	São Paulo, Sergipe e Distrito Federal	A CEB/CNE realiza três audiências públicas nos estados de São Paulo e Sergipe e no Distrito Federal com envolvimento de todos os atores locais trabalhando com Educação, com o objetivo de obter contribuições para legitimar a política de ADEs.
2011	Brasília – CNE	Parecer e Resolução dos ADEs são aprovados na CEB/CNE.
2011	Brasília – MEC	Homologação dos ADEs pelo MEC
2011	Brasília – CNE	O ADE de Votuporanga chega a 38 municípios. O trabalho dos Arranjos inspira a criação de uma comissão da CEB/CNE para elaborar Parecer e Resolução para Planos Regionais de Educação.
2011	São Paulo – MEC e FGV	FGV e Unesco, com apoio do MEC e do Instituto Natura, iniciam análise de sistematização dos Arranjos.
2012	Brasília – MEC	MEC realiza reunião de sistematização com as instituições envolvidas nos ADEs, com relato de experiências.
2014	Bahia –ICEP	ADE Litoral Norte. A empresa Bracell (na época BSC/Copener), em parceria com o ICEP- Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, articula o ADE Litoral Norte com 4 quatro municípios (Cardeal da Silva, Entre Rios, Itanagra e Inhambupe), e em 2020 este número se amplia para 10 municípios (Alagoinhas, Aramari, Cardeal da Silva, Conde, Esplanada, Entre Rios, Inhambupe, Itanagra Irará e Santo Estevão).
2014	Piauí	ADE GE5. Os municípios que integram são: Barra d’Alcântara, Elesbão Veloso, Francinópolis, Tanque do Piauí, Várzea Grande
2016	Rio Grande do Sul	ADE do Norte Gaúcho. Municípios: Balneário Piçarras, Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.
2016	Santa Catarina	ADE Granfpolis Municípios membros: Aguas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, 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, Tijucas.
2017	Maranhão	ADE da Região dos Guarás. Os municípios que integram o ADE dos Guarás são Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão. Nordeste MA
2017	Santa Catarina	ADE Serra Catarinense. Coordenação do Programa Educação Municipal do Consórcio Público Intermunicipal Serra Catarinense (CISAMA). Os municípios integrantes são: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici e Urupema.
2017	Piauí	ADE GE4. Municípios integrantes: Arraial, Cajazeiras, Francisco Ayres e Santa Rosa do Piauí
	Bahia	ADE Salvador e Região Metropolitana
2018	Maranhão	ADE Território dos Balaíos. Composto por 09 municípios: Presidente Vargas, Nina Rodrigues, Vargem Grande, Itapecuru-Mirim, Cantanhede, Pirapemas, Chapadinha, Milagres do Maranhão e Primeira Cruz,
2019	Maranhão	ADE do Alto Turi. Municípios integrantes: Amapá do Maranhão, Boa Vista do Gurupi, Cândido Mendes, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Carutapera, Godofredo Viana, Governador Nunes Freire, Junco do Maranhão, Luis Domingues, Maranhãozinho, Maracaçumé, Nova Olinda do Maranhão, Santa Luzia do Paruá, Zé Doca
2019	Maranhão	ADE da Região dos Açaizais (ADERA) <b>Municípios integrantes:</b> Açailândia, São Francisco do Brejão, Cidelândia, Vila Nova dos Martírios, São Pedro da Água Branca, Itinga do Maranhão, Bom Jesus das Selvas e Burititupu

Fonte: (RAMOS; ABRÚCIO, 2020)

Nota 1: Vide identificação de entidades citadas na tabela em siglas.<sup>13</sup>

Conforme demonstra o quadro, o primeiro Estado a ser escolhido em 2009 para iniciar o processo de implantação de ADE no país foi a Bahia, com o ADE do Recôncavo Baiano, tendo parcerias de diferentes instituições públicas e privadas, sob a coordenação do Instituto Votorantim. Este ADE da Bahia foi composto por 12 Municípios: 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. A instituição do ADE contou com a participação dos prefeitos e secretários de educação dos municípios, da União de Dirigentes Municipais de Educação, de representantes do Ministério da Educação e da Universidade Federal de Recôncavo Baiano. Mas, o ADE do Recôncavo não foi adiante. A experiência foi disseminada em Pernambuco, Pará, Tocantins, Sergipe, Paraná, Espírito Santo e São Paulo. O movimento TPE incentivou e orientou mais de 200 municípios brasileiros a se organizarem em redes educativas, sob o discurso de que essas redes promoveriam a governança local. Os resultados das pesquisas e consultas em documentos públicos realizados até o presente, têm revelado que o número de ADE no país cresceu de forma célere.

Ainda observando as informações apresentadas no Quadro 2, é possível perceber que em São Paulo tal iniciativa se expandiu e o ADE de Votuporanga se consolidou. Porém, convém ressaltar que, antes das experiências de ADE serem regulamentadas pelo Conselho Nacional de Educação, São Paulo já desenvolvia experiências de gestão com empresas privadas na grande ABC Paulista por meio das Redes Cooperativas. Abrúcio (2001), sobre o período anterior, em seu livro *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*, aponta fragilidades encontradas no campo empírico que dificultaram o desenvolvimento do modelo de associativismo a partir da experiência paulista, como: municipalismo autárquico, em que os municípios agem de forma isolada, falta de um desenho institucional e de financiamento próprio, falta de uma política de planejamento regional, voluntarismo e dependência de executivos municipais, os atores sociais são empresários vinculados a multinacionais cujos executivos não possuem vinculação com a realidade local, pois os centros decisórios das ações estão fora do ABC, não promovendo o empoderamento local (ABRÚCIO, 2001. p. 205-227).

---

<sup>13</sup> 1. Ministério da Educação; 2. Secretaria de Educação do Estado da Bahia/SEE-BA; 3. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação da Bahia; 4. Conselho Estadual de Educação da Bahia/CEE-BA; 5. Comunidade Educativa Cedac; 6. Serviço Social da Indústria – Pernambuco; 7. PL: Projeto de Lei; 8. Plano Nacional de Educação; 9. Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação; 10. Ministério da Educação; 11. Fundação Getúlio Vargas – São Paulo; 12. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.



Este último fator, relacionado a não vinculação dos agentes políticos com o território, importa muito nas análises desta pesquisa.

Embora tenha pesquisado e publicado resultados que revelam fragilidades das Redes Cooperativas paulistas, em ocasião do movimento Todos Pela Educação, Abrucio (2014) entrou na defesa dos ADEs afirmando que os mesmos se constituem em mais um dos mecanismos para a efetivação institucional do regime de colaboração, por meio do associativismo entre os municípios, instituições ou empresas privadas. Segundo ele, tal arranjo tem potencial de contribuir eficazmente para assegurar o direito à educação de qualidade social e a desenvolvê-la em determinado território, apresentando-se assim, como mais uma estratégia de articulação intergovernamental no sistema federativo. Todavia, essa visão e concepção otimista de ADE, não têm encontrado terrenos com discursos de consensos no cenário nacional. Há, discussões menos ufanistas e mais críticas no que diz respeito ao modelo implementado por meio dos ADEs, a exemplo das pesquisas de Gilda Araújo da Universidade Federal do Espírito Santo.

Gilda Araújo (2013), em suas diversas publicações, alerta para o fato de que as formas de colaboração do ADE com parceria público privada - baseando-se em conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes colaborativas, com parcerias público-privadas, com ideais de protagonismo local e visão estratégica, conforma um modelo de gestão em espaços públicos de forte matriz empresarial. Tal perspectiva de implementação de políticas públicas educacionais pode representar uma tendência para suprimir a responsabilização dos demais entes federados com o desenvolvimento da educação básica. O ADE/PP, segundo a autora, reforça o ideal de municipalização do ensino fundamental sem alterar, qualitativamente, a política de financiamento por parte da União para os entes federados. Nesse sentido, afirma:

Um dos principais aspectos evidenciados para que o Plano Nacional de Educação (2001-2011) não fosse implantado com êxito, foi exatamente a ausência de um regime de colaboração, tratado como problemas de dimensão externa ao PNE. [...] pois, ora o SNE e o PNE são tomados como meios para implantar o regime de colaboração, ora o regime de colaboração é tomado como meio para a concretização do PNE e do SNE. Talvez essa nebulosidade tenha permitido que setores do empresariado paulista ligados ao movimento TPE, ocupando lugares estratégicos no governo (como é o caso do CNE) imprimissem a lógica de mercado dos Arranjos Produtivos Locais numa perspectiva empresarial de territorialidade, redes de municípios, protagonismo dos atores locais e visão estratégica que despolutiza o regime de colaboração (ARAÚJO, Gilda. 2012, p. 527).

Até então, o CNE regulamentou a possibilidade de as empresas desenvolverem trabalhos de responsabilidade social, sob as regras das ações do voluntariado, para promoverem a colaboração federativa. Porém, alguns deputados querem assegurar no texto legal a

possibilidade de aprovação de aporte de recursos públicos para as empresas desenvolverem suas políticas colaborativas de assistência técnica. Vê-se aqui um interesse de acesso direto de recurso público para empresas privadas, cuja natureza jurídica é a obtenção de lucro, que vislumbram, na gestão compartilhada da educação pública com o Estado, um grande negócio.

Cada vez mais os arranjos colaborativos contam com a participação e o incentivo do ramo empresarial. Por meio do discurso de “redes colaborativas”, o movimento Todos pela Educação vem liderando ações na gestão das políticas educacionais no Brasil por meio do ADE em parceria público privada. Esse movimento, liderado pelo terceiro setor de caráter empresarial, e, quase sem nenhuma inclusão efetiva e democrática de organizações sociais mais endógenas dos diferentes territórios, além de apresentar limitações para sua sustentabilidade, pode incorrer na negociação da democracia e do direito à educação pública em um país que não conseguiu resolver sequer problemas estruturais em seu federalismo, instituído há mais de três décadas.

Nessa mesma perspectiva, Vania Motta (2015) afirma que o protagonismo dos empresários tem promovido novos ideais de municipalização no espaço territorial ao afirmar que:

Por meio de um ‘novo’ desenho jurídico e institucional do que vem a ser o princípio constitucional do regime de colaboração entre os entes federados, dando ênfase na função avaliativa e regulatória da União em relação às responsabilidades educacionais dos municípios, em detrimento de um modelo de regime de colaboração que configuraria a efetivação de responsabilidades compartilhadas de financiamento e de gestão entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais. (MOTTA, 2015. P. 48).

Vê-se, assim, que esse regime de colaboração de um “novo tipo” disseminado pelos ADEs de parceria público privada ao tempo em que avança em todo o Brasil, faz com que, mais uma vez, a União proteja a instituição de um Sistema Nacional de Educação, com definições claras para a devida operacionalização do regime de colaboração entre os entes federados dentro da estrutura federativa, e não apenas em redes complexas, abertas, multimodais entre empresas privadas, sem a coordenação do Estado.

Com isso, não se quer dizer que as parcerias público privadas não devam existir em uma democracia, afinal, como afirma Vera Peroni (2015):

A relação entre o público e o privado na política educacional é parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas [...] Tanto o Estado quanto a sociedade civil são partes constitutivas do movimento de correlação de forças de sujeitos situados em um contexto histórico e geográfico, perpassados por projetos societários distintos [...] Não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois vivemos em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis. (PERONI, 2015, p 335).

Todorov (2012), em seu livro *Os Inimigos da Democracia*, afirma que os perigos inerentes à própria ideia democrática surgem quando não há equilíbrio no tecido social do país e um de seus ingredientes - povo, liberdade e progresso - é absolutizado, havendo um descomedimento. De acordo com o referido autor, o povo, a liberdade e o progresso são elementos constitutivos da democracia, mas se um deles se emancipa em suas relações com os demais, escapando de seus limites e compreendendo-se como ‘único’ e ‘absoluto’, transforma-se em perigo, que ameaça à democracia.

Nessa mesma perspectiva, Levitsky (2018) alerta em seu livro, *Como Morrem as Democracias*, que a falta de comedimento e equilíbrio entre os pesos e contrapesos das sociedades democráticas gera polarizações políticas e estas, por sua vez, provocam um clima de instabilidade social com disputas acirradas entre grupos políticos, contribuindo com a disseminação de discursos marcados pela intolerância que beiram a cenários de guerras. Uma sociedade polarizada considera opositores de seus projetos políticos como inimigos e termina por produzir um cenário ideal para o surgimento de políticos *outsider* que ocupam o poder democraticamente e negociam a democracia por dentro dos parlamentos (LEVITSKY, 2018).

Faz-se necessário e prudente ponderar sobre todos estes discursos. Mas, o que está sendo tencionado neste trabalho é que, neste momento histórico do capitalismo mundial e no Brasil, observa-se um avanço desenfreado, descomedido, da iniciativa privada na arena pública, coordenado por agenciadores empresariais, provocando uma “privatização” na gestão das políticas educacionais.

Neste estágio atual do capitalismo, Vera Peroni (2015) alerta que há uma relação de parceria público-privada descomedida, em que a educação passa a ser um nicho de mercado, sendo coordenada nacionalmente por seus agentes.

[...] a indústria de especialistas é parte do novo setor de serviços de educação que inclui um número crescente de consultores que operam globalmente organizações de gestão de educação, bem como fundações de ensino e filantropos engajados na concepção da prática e da política educacional. Nesse contexto, delega-se ao mercado o poder de decisão na esfera pública. Dessa forma, a privatização do público influencia procedimentos, conteúdos e relações de poder que passam a funcionar sob o dogma do mercado (PERONI, 2015. p. 347).

Estudos realizados por Tereza Adrião e Vera Peroni (2018) analisam as relações entre o público e o privado neste período contemporâneo do capitalismo, apontando significativas mudanças na redefinição do papel do Estado, com consequências para a educação. A partir de um denso levantamento bibliográfico realizado pelas pesquisadoras, de corte nacional e

internacional no período de 1990 a 2014, as autoras confirmam que há uma “conjuntura global de indução da educação para o campo dos negócios” que disseminam formas de privatização da educação em três dimensões: oferta educacional, currículo e gestão da educação (ADRIÃO; PERONI; 2018).

Na dimensão do currículo, os estudos de Adrião e Vera Peroni (2018) apontam uma ampla mobilização do setor privado na definição e determinação do conteúdo e desenhos curriculares, tanto para escolas quanto para redes ou sistemas públicos, por meio de assessorias, oferta de tecnologias educacionais e insumos curriculares, capitaneados pelos ‘filocapitalistas’, grupos empresariais que atuam por meio de fundos de investimentos públicos. É um tipo de privatização dos processos pedagógicos, da produção e da apropriação do conhecimento. No caso do Brasil, estes grupos atuam dentro do espaço público, influenciando a regulamentação das políticas educacionais para o atendimento de seus interesses, seja por meio de agentes políticos eleitos, seja por meio da participação ativa em conselhos, fóruns, dentre outras instituições representativas da educação.

Na dimensão da gestão, que é o foco desta pesquisa, os estudos revelam a ampliação de subsídio público, por meio de fundos de investimentos. Tais medidas, segundo as referidas autoras, têm subordinado, direta e indiretamente, a educação básica aos interesses de corporações, induzindo um amplo processo de privatização da educação pública.

Esta dimensão da privatização pode ser captada em dois âmbitos: privatização da gestão educacional, quando os processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino são delegados ou passam a subordinar-se a instituições privadas lucrativas ou a estas associadas e privatização da gestão escolar relativa aos processos de delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores. (PERONI, ADRIÃO, 2018. p. 12)

Os estudos das referidas autoras revelam que esse movimento tem base nas reformas ocorridas nos Estados Unidos, Austrália, Chile e Reino Unido que vêm promovendo incentivos para as parcerias público-privadas dos mais diversos: programas de bolsas de estudos, diminuição da oferta de vagas em estabelecimentos públicos, incentivos fiscais para a escola privada com a dedução de impostos ou renúncia fiscal, implantação de convênios ou contratos entre esferas governamentais e escolas privadas como o *charter schools*, a adoção de cheque-educação ou *voucher*, dentre outras iniciativas. No Brasil, houve um aumento do atendimento educacional por parceiros privados após a aprovação da lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs, Lei nº 11.079/2004), reformulada pela lei 12.766/2012 (ADRIÃO; PERONI 2018)

Esta nova ideia de governança em rede e parcerias, embora em seus discursos apresente uma base discursiva fundamentada na democracia, na verdade operam a favor de um ideal de

Estado contrário a um projeto democratizante. Esta percepção não é algo tão simples, pois, segundo Dagnino (2004), a sociedade atual vive em uma crise discursiva resultado de uma confluência perversa entre, de um lado, um projeto neoliberal que vem se instalando em no país ao longo das últimas décadas, com a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. De outro lado, um projeto democratizante, participativo, cujo marco formal é a CF de 1988, que surge a partir da crise dos regimes autoritários, da resistência dos movimentos sociais e dos esforços nacionais para o aprofundamento democrático, que se expressa na criação de espaços públicos de discussões e decisões com crescente participação da sociedade civil na gestão pública.

A perversidade dessa confluência estaria assentada no fato de que, embora os dois projetos apontem e intencionem rumos para direções opostas e até antagônicas, ambos apresentam em seus discursos os ideais de uma sociedade civil ativa e propositiva, com significados aparentemente comuns de participação da sociedade civil, de exercício da cidadania e defesa da democracia. Mas, de fato não o são. As duas tendências abrigam significados muito distintos, instalando o que Dagnino (2004) chama de crise discursiva, por meio da qual um discurso, aparentemente homogêneo, obscurece as diferenças conceituais e reduz os antagonismos para camuflar seus interesses. Por conta desse obscurecimento constroem-se canais por onde avançam as concepções neoliberais, com projetos de interesses privados, em terrenos que seriam de esfera pública. Sobre essa questão, Dagnino ainda alerta:

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. (DAGNINO, 2004, p. 198).

Tais ideais de desenvolvimento territorial em redes capitalistas, devido ao seu caráter mercantil, flexível, fragmentado, podem vir a consolidar nos espaços territoriais modelos de desenvolvimento que produzam relações de dependência e tutela dos municípios para com os agentes privados, ocupando estruturas sociais, por meio das quais poderia vir a se consolidar uma democracia deliberativa, com inclusão ativa dos sujeitos territoriais, nos espaços decisórios da política educacional. Afinal, como afirma Vera Peroni (2015, p. 348), a articulação do Estado com o setor mercantil organizado em redes, neste período particular do capitalismo, “não é uma abstração, é um projeto de classe e constitui-se em uma ofensiva histórica do capital”.

Sabendo que toda política pública resguarda em si uma determinada concepção de homem, de sociedade e de Estado em movimento no espaço-tempo, faz-se necessária uma

melhor compreensão da gestão das políticas educacionais que vêm sendo fomentadas no espaço territorial por meio dos ADEs. Como os ADEs podem ser de dois tipos (ADE de parcerias público privada e consórcio público), optou-se por realizar inicialmente esta reflexão sobre o ADE do tipo privado, apenas para evidenciar a manifestação desse movimento no país, e que também tem adentrado no campo do Consórcio Público. As análises realizadas aqui têm como objetivo obter uma compreensão mais abrangente do fenômeno em questão, porém, o compromisso deste trabalho é aprofundar estudos sobre o ADE em formato de Consórcio Público que vem se desenvolvendo na Bahia, com vistas a refletir sobre a possibilidade desse tipo de arranjo se configurar como um modelo contra hegemônico, capaz de fortalecer a educação pública nos territórios, por meio de uma gestão da educação integrada, inclusiva e democrática, com a participação ativa dos diversos agentes públicos que produzem o território, como se verá adiante.

## 2 O CONSÓRCIO PÚBLICO NO BRASIL: ESTRATÉGIA DE GESTÃO INDIRETA PARA A COOPERAÇÃO E A COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVAS

A palavra consórcio deriva do latim *consortium* que significa associação, combinação, união, comunhão de interesses. O consórcio público intermunicipal é, então, uma associação de municípios. Este formato de gestão consorciada não é um fenômeno recente na administração pública do Estado brasileiro. Ao longo dos anos, em textos das diversas Constituições já constavam modalidades de consórcios. Mas, o tipo de consórcio que aprofundaremos neste trabalho são os de direito público, organizados sob a égide da Lei 11.105/2005.

Desde a primeira Constituição Federal em 1891 os consórcios já existiam, porém, constituíam-se como contratos entre municípios ou estados. Quando realizados por municípios, necessitavam da aprovação do respectivo governo estadual e, quando realizado por estados, precisavam da aprovação da União (PRATES, 2010).

Na Constituição Federal de 1937, o consórcio foi previsto, como pessoa de direito público, como um tipo de ‘agregação municipal’. O art. 29 da referida Constituição estabeleceu que:

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (BRASIL - CF, 1937, art. 29).

A CF de 1946, embora aprovada em um ambiente político republicano, após o Estado Novo, não fez alusão à cooperação interfederativa por meio de consórcio público de forma expressa no corpo da lei. Com o golpe militar em 1964, a gestão do Estado foi centralizada em um modelo de Estado Unitário e foi aprovada a CF de 1967. No artigo 16, ao definir normas e limites da autonomia municipal, a referida constituição estabelece no inciso II, §4º que os municípios poderiam “[...] celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum”, mas a execução dependeria da aprovação das Câmaras Municipais (BRASIL, CF 1967). Esses formatos de convênios tinham caráter meramente administrativo, sem personalidade jurídica, pois os poderes vigentes não tinham interesse em incentivar a criação de consórcios, considerados núcleos de poder que poderiam colocar em risco o projeto do regime centralizador (RIBEIRO, 2006).

Com a redemocratização brasileira na década de 1980 e a aprovação da CF de 1988, os municípios constituíram-se em entes federados, sendo-lhes transferidas competências político-

administrativas de serviços públicos em diversas áreas, tornando imperativa a busca por captação de recursos para o desenvolvimento local e o consórcio passou a ser considerado como uma possibilidade de arranjo de cooperação. Porém, a falta de regulamentação clara de seu funcionamento fez com que surgissem muitos tipos de consórcios sem as devidas capacidades de autonomia e financiamento. Segundo Ângelo Prates (2010), a partir da CF de 1988 pode-se identificar a institucionalização de cinco arranjos diferentes para a instituição de CPs no Brasil: o Consórcio Intermunicipal na forma de Pacto, de Rede, de Agências Intermunicipais, de Câmara Intermunicipal e de Sociedade Civil sem fins lucrativos.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, estabeleceu princípios e normas da administração pública e, em seu artigo 24, alterou o art. 241 da CF de 1988, indicando a necessidade da normatização precisa dos formatos de consórcios públicos intermunicipais, *in verbis*:

Art. 24- O artigo 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: 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.

Art. 26 - No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas (BRASIL, EC nº 19, art. 24 e 26).

Por meio do disposto nos artigos 24 e 26 da EC nº 19, foi possível a edição de uma lei específica para a gestão consorciada, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, corrigindo a fragilidade institucional dos consórcios. A interpretação do texto da lei feita por Maria Sylvia Zanella (2019), que define os consórcios públicos como associações formadas “por pessoas políticas (União, Estado ou Municípios) com personalidade de direito público ou privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos” (ZANELLA, 2019. P. 313). Por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, o consorciamento intermunicipal conquistou um arcabouço legal, porém, a lei demandava regulamentação complementar. Somente depois de sete anos, foi aprovada a Lei nº 11.107 de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos. Essa lei representou um importante avanço institucional, sendo considerada como uma das formas mais eficazes de realização da cooperação federativa. A Lei 11.107/2005 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que definiu normas mais específicas para a contratação de serviços públicos via consórcios pela União, Estados, municípios e Distrito Federal, por intermédio de



instrumento formal de natureza contratual entre a sociedade civil, o terceiro setor e os entes federados (GRAÇA SOUTO, 2007). Conforme o Decreto 6.017/07, consórcio público é:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, Decreto 6.017/07).

A partir desse novo ordenamento jurídico, o consórcio se constituiu em um importante modelo de articulação territorial no Brasil e, por consequência, na Bahia. Muitos municípios, desejosos em fortalecer o diálogo institucional e promover uma articulação cooperativa, tem se organizado em consórcios para definição de agendas comuns na gestão das políticas públicas em âmbito territorial e municipal.

A partir da nova lei, o consórcio público passou a ser uma autarquia, isto é, pessoa jurídica, com poder próprio, que compõe a administração indireta do Estado. Administração indireta, por sua vez, corresponde às entidades personalizadas que executam serviços e atividades de interesse público. Aplicam-se às autarquias os preceitos do direito público e do direito administrativo, na realização de contratos, convênios e parcerias (MEDAUAR, 2016).

O novo marco legal para a gestão consorciada de 2005 concede poderes ao consórcio, e prevê política subsidiária dos Estados para instituí-los em seus territórios. Importa atentar que nesse cenário existe um ideal cooperativo territorial ajustado aos interesses do Estado mínimo em descentralizar serviços públicos. Isto porque a base central do Estado mínimo consiste na ideia de que, descentralizando as atividades estatais para os entes subnacionais na gestão dos serviços públicos, o Estado se torna mais eficiente. Nesse aspecto, a descentralização torna-se um importante objeto de interesse comum entre os entes federados e os consórcios públicos são concebidos como autarquias apropriadas para executarem serviços públicos mais localizados. Sem dúvida, os consórcios públicos são ferramentas estratégicas para promover o desenvolvimento local e nacional (PRATES, 2010).

Em função da ampliação do poder e das possibilidades de atuação dos consórcios assegurados pela atual legislação, este formato de administração indireta vem se tornando um modelo de arranjo robusto de gestão compartilhada entre os municípios brasileiros. Os entes federados subnacionais organizam-se em uma associação intermunicipal com o objetivo comum de promoverem o desenvolvimento municipal por meio de uma gestão consorciada, visando à eficiência da gestão de serviços públicos que, sozinhos, encontrariam dificuldades e limitações (PRATES, 2010).

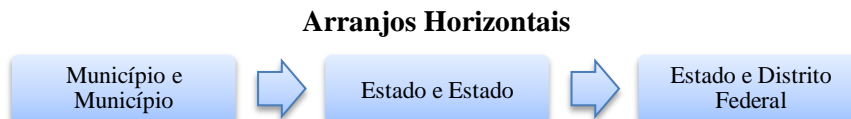
## 2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL, A PARTIR DA LEI 11.107/2005

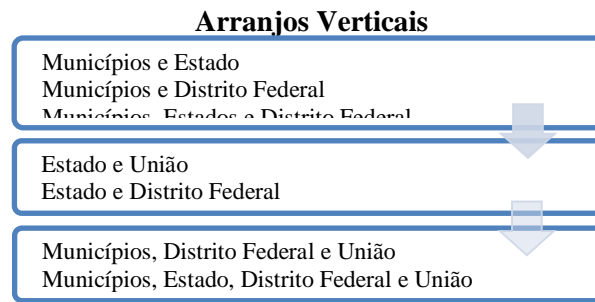
Segundo Klaus Frey (2000), tanto na América Latina quanto na Europa, a estabilidade ou não das instituições são primordiais para explicar o êxito ou o fracasso da gestão nas políticas. Para ele, quando as políticas são estruturadas em sistemas político-administrativos podem pôr ordem ao caos. Nesse sentido, quando as instituições apresentam estruturas de funcionamento bem regulamentadas, elas passam a ter uma função racional que imprime lógicas de culturas organizacionais capazes de ordenar as relações, garantindo a estabilidade de sistemas políticos e administrativos. Segundo o autor, as instituições políticas são:

Padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados, em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais. A ideia fundamental da abordagem institucional consiste justamente na possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da institucionalização de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos (KLAUS, 2000, p. 240).

Em atenção à abordagem institucionalista tradicional, constata-se que o texto da Lei nº 11.107/05 trouxe uma maior segurança normativa na regulamentação das formas de atuação dos consórcios, que passaram a assumir diversos arranjos verticais e horizontais, entre as diferentes esferas da federação. Porém, o § 2º, do art. 1º, da Lei nº 11.107/2005 determina que a União não pode consorciar-se com um município, sem a respectiva participação do estado onde o município é localizado, o que assegura maior condições de articulação federativa. Os tipos de arranjos possíveis são diversos, conforme figura 1:

Figura 1 – Tipos de Arranjos de Consórcio Público – 2007





Fonte: CNM, Confederação Nacional dos Municípios, (2016).

Observa-se pela figura acima que há diversas formas possíveis de arranjos consorciados. Mas, embora a lei tenha ampliado os tipos de arranjos consorciados, o arranjo que mais cresce no Brasil tem sido o intermunicipal, certamente, porque sendo estes entes mais próximos onde as políticas precisam ser executadas, apresentam maiores possibilidades de promoverem o desenvolvimento local de forma mais integrada.

A nova legislação estabeleceu normas claras para a institucionalização dos consórcios intermunicipais. Cada consórcio deve ser constituído mediante assembleia geral, lavrada em ata em que constem a decisão coletiva da instalação da autarquia, aprovação do Estatuto e eleição do presidente do consórcio. Em seguida, os municípios interessados em integrar ao consórcio, após diálogos, articulações e acordos assinam um Protocolo de Intenções, devendo publicá-lo na imprensa oficial. A Lei 11.107/2005 estabelece no artigo 4º as cláusulas necessárias que devem constar no referido protocolo, o qual comprova a manifestação de interesse dos Chefes do Poder Executivo em integrar a municipalidade no consórcio.

Após acordo de interesse firmado com a assinatura do Protocolo de Intenção, é promulgada por cada município partícipe uma lei específica ratificando, total ou parcialmente, o que se estabelece no Protocolo de Intenções, observando-se sempre os critérios legais que são estabelecidos no artigo 5º da Lei 11.107/2005. Isto porque, a inclusão de um município em um consórcio precisa ser aprovada pela Câmara de Vereadores.

A inclusão do município em um consórcio exige dos gestores o conhecimento sobre as normas Estatutárias e Regimentais que embasam o funcionamento do consórcio. Em seguida, após ciência de acordos e declaração de aceites, segue-se a celebração de assinatura do Contrato de Rateio, que estabelece critérios e valores da contrapartida do município na gestão consorciada, além de sanções em caso do não cumprimento. E, por fim, estabelece entre os entes o Contrato de Programa, que deve disciplinar a execução de serviços, os encargos, o planejamento, a regulação e a fiscalização. Este contrato é importante porque, considerando a análise das instituições a partir de uma abordagem neoinstitucionalista, sabe-se que, embora as

normas e regras instituídas pelas estruturas político-institucionais estabeleçam e influenciam as formas de atuação dos atores sociais, há que se contar com a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias. Por isso, os contratos são elementos importantes, pois estabelecem sanções para cada ação ou omissão do ente consorciado.

A gestão do consórcio público tem como órgão superior de decisões a Assembleia Geral, composta pelos chefes do Poder Executivo de cada ente, ou por alguém por ele designado. A Assembleia Geral tem a atribuição de elaborar e/ou alterar o Estatuto, tendo como apoio, nesta tarefa, a orientação da uma equipe técnico-administrativa. Os prefeitos dos municípios consorciados se reúnem mensalmente e deliberam as ações em Assembleias Gerais Ordinárias. Compete ao coletivo de gestores do executivo elegerem entre si membros para comporem a Diretoria Geral, composta por um Presidente e um Vice-Presidente, para liderarem o consórcio por meio de trabalho voluntário. Compete à Diretoria definir o quadro técnico composto por Secretário Executivo e Técnicos Administrativos em diversas áreas, a depender do tipo das ações desenvolvidas, estes contratados por seleção pública. O Secretário Executivo é quem opera o CPI e é indicado pelo presidente.

As diversas possibilidades de arranjos de consórcios no Brasil se diferem, por exemplo, dos modelos de arranjos europeus. De acordo com os estudos de Hulst e Monfort (2007) *apud* Prates (2010), são identificados quatro tipos básicos de cooperação intermunicipal na Europa: a) *Semi-Regional Government*: governo semi-regional composto por organizações permanentes com autoridade de tomada de decisão no planejamento e coordenação de políticas locais<sup>14</sup>. b) *Service Delivery Organization*: organização de prestação de serviços permanentes envolvida na execução direta de serviços técnicos; c) *Service Delivery Agreement*: contrato de prestação de serviços de cooperação; d) *Planning Forum*: fórum de planejamento formado por redes locais envolvidas no planejamento e coordenação de políticas.

O primeiro tipo de consórcio que os referidos autores destacam, o *Semi-Regional Government*, é um arranjo caracterizado como consórcio supra municipal, isto é, uma espécie de agente intermediário entre os governos locais e os governos centrais. Este tipo de arranjo é mais comum em centros regionais mais populosos e existem incentivos legais e/ou financeiros para que as cidades se engajem na criação de governos regionais. Isto revela interesse do órgão central em assegurar a transferência de poder político do governo local dos grandes municípios,

---

<sup>14</sup> Semiregional government: standing organisations with decision-making authority involved in the planning and coordination of local policies; b) Service delivery organisation: standing organisations involved in service delivery; c) Service delivery agreement: contract based cooperation with respect to service delivery; e d) Planning forum: loosely coupled networks involved in the planning and coordination of local policies

para o governo regional. Contudo, destaca-se que, embora esse tipo de consorciamento esteja inserido como um nível de governo acima do governo municipal, existe uma sinergia entre o consórcio regional e os municípios, que mantêm fortes laços entre si para assegurar condições de governabilidade.

O segundo tipo de arranjo de consórcio, o chamado *Service Delivery Organization*, é uma modalidade de consorciamento intermunicipal, realizada por municípios pequenos, cujo objetivo é a prestação de serviços públicos em diversas áreas. Segundo os autores já citados, o que motiva a implantação desse tipo de consorciamento é o ganho de escalas que os municípios têm com a execução compartilhada dos serviços. Diferentemente dos *Semi-Regional Government*, esses consórcios apresentam crescimento sem a necessidade de maiores incentivos governamentais. Nesse tipo de arranjo, os municípios possuem um papel de destaque na oferta de serviços públicos e, como são em sua maioria municípios com baixa população, a união na busca da economia na execução dos serviços é fator essencial para garantir a motivação e o comprometimento de todos para lograrem resultados, do ponto de vista econômico.

O terceiro tipo de arranjo é o *Service Delivery Agrément*. Esse é um tipo de consorciamento também intermunicipal, porém, tem um caráter menos perene, pois não conta com a formalidade de uma organização permanente. Neste formato, os municípios envolvidos acordam uma política de cooperação por meio da criação de um fundo para a realização de determinados serviços. Geralmente, o maior município constitui-se em centro da produção ou funcionamento do serviço a ser executado e os demais municípios se beneficiam com a parceria.

Segundo Hulst e Monfort (2007) *apud* Prates (2010), o grande benefício que o *Service Delivery Agreement* proporciona aos municípios é, fundamentalmente, a redução de custos relacionados à organização, gestão e implantação de uma organização para implementar as políticas de prestação de serviços públicos, flexibilidade com a possibilidade de mudança do tipo de política pública, e os municípios envolvidos podem introduzir ou retirar ações de seu planejamento. Isso permite que o consórcio dinamize suas atividades, gerando sempre novos serviços públicos, de acordo com o ambiente econômico e social.

O quarto tipo de consórcio europeu estudado pelos autores é o *Planning Fórum*. Como o próprio nome sugere, trata-se de um fórum de gestão no qual a institucionalidade é a mais despreziosa possível, como aponta Hulst e Monfort (2007) *apud* Prates (2010). É um arranjo intermunicipal, em que não há uma organização permanente, com competência formal. Os *Planning Fóruns* são ativos na área de planejamento das políticas regionais, sobretudo nas áreas de desenvolvimento social e ambiental. Este arranjo é bastante democrático, sendo composto por três redes distintas, que seriam: a) uma rede composta por representações dos governos

municipais; b) uma segunda que inclui organismos públicos diversos como câmaras regionais, entidades da sociedade civil e empresarial, universidades, presentes na região; c) uma terceira rede com representações que transcendem as fronteiras regionais ou até mesmo nacionais. Segundo os estudos dos referidos autores, há evidências positivas de que os *Planning Fóruns* apresentam alta capacidade de definição e planejamento das metas, coordenação e gestão das políticas e representação política dos municípios com interesses regionais convergentes.

A partir dos estudos dos consórcios europeus feitos por Hulst e Monfort (2007), socializados e debatidos pelo professor de economia Ângelo Prates aqui no Brasil, observa-se que, na prática, há diversas formas de se incentivar a cooperação intermunicipal por meio da gestão consorciada na Europa. Na avaliação de PRATES (2010), os arranjos europeus demonstram que a institucionalização legal é fundamental para direcionar as estratégias de ação dos sujeitos envolvidos. Uma institucionalização realizada dentro de um sistema de regulações claras e pactuadas pode evitar resistências, conflitos, apesar do perigo das oposições políticas, mesmo quando tais arranjos assumem formatos de atuação em redes, com atuações mais flexíveis, como é o caso do *Planning Fórum*.

Importa ressaltar que, na área de educação, na Alemanha, as unidades locais não assumem a gestão escolar e o governo central não tem ingerência direta sobre o sistema educacional. A responsabilidade pelo desenho, pela administração e supervisão dos serviços educacionais recai sobre as autoridades regionais denominadas *Länder*. Ao todo há dezesseis *Länder* e cada um possui um Ministério da Educação regional próprio, que determina a estrutura da administração escolar, as responsabilidades das autoridades locais e do diretor, que define e aprova o currículo, os materiais didáticos, geralmente assessorado por comissões de professores e especialistas da região. Há ainda os chamados Conselhos Regionais, os quais podem definir planos de ação a longo prazo por parte dos municípios consorciados. Os planos regionais são debatidos no Parlamento Regional, formado pela integração dos ministros da educação. O Parlamento participa da Conferência de Ministros da Educação e de Assuntos Culturais, uma instância de cooperação e acordo entre os estados que assegura uma estrutura uniforme do sistema nacional. (MORDUCHOWIEZ; ARANGO, 2010).

Considerando as diversas possibilidades de institucionalização de arranjos consorciados no Brasil a partir da Lei 11.107/2005, comparando com os arranjos europeus, é possível perceber que, o modelo europeu que mais se aproxima do modelo da maioria dos consórcios multifinalitários brasileiros é o *Service Delivery Organization* e que, apesar dos diversos formatos possíveis em cada país, o objetivo é sempre o mesmo: cooperação e colaboração entre os entes federados na gestão de serviços públicos. A cooperação constitui uma característica

comum em todos os arranjos, verticais ou horizontais. Quando a gestão das políticas ocorre por meio dos consórcios intermunicipais, sobretudo quando parte da iniciativa dos próprios municípios envolvidos, apresenta condições de produzir benefícios econômicos e sociais locais de forma mais cooperativa.

## 2.2 COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA GESTÃO CONSORCIADA

O consorciamento intermunicipal hoje se caracteriza como uma das formas de operacionalização da cooperação federativa. Esse arcabouço legal instituído representa um importante avanço institucional na trajetória de cooperação federativa entre os entes, seja com relações interfederativas horizontais, verticais ou mistas. Nesse sentido, a institucionalização dos consórcios, atende, em grande parte, ao que estabelece o artigo 23 da Constituição de 1988, em seu parágrafo único, pois esse tipo de arranjo viabiliza ações cooperativas entre a União, os estados e os municípios (LINHARES, 2017).

A cooperação federativa horizontal, arranjo sob o qual o consórcio público intermunicipal se fundamenta, é uma das modalidades de gestão federativa amparada pela Constituição de 1988, uma vez que esta contempla um modelo descentralizado, democrático e cooperativo como forma organizacional. A construção deste arranjo é fruto da redefinição do papel do Estado brasileiro vivenciada nas últimas décadas, que incentivou modelos territoriais de desenvolvimento. Segundo Linhares (2017)

Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da Administração Pública. Uma federação cooperativa descentralizada pode fomentar a inovação na Administração Pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições (LINHARES, 2017, 68).

É certo que a descentralização da gestão dos serviços públicos no Brasil proposta pela Reforma do Estado não foi acompanhada de uma política fiscal e financeira adequada, conforme já discutido na seção 1 sobre federalismo. Porém, é consenso hoje no Brasil a ideia de que o consórcio tem promovido o protagonismo municipal e territorial no desenvolvimento local, rompendo com as formas clássicas centralizadoras de poder e contribuindo para o fortalecimento das relações entre os entes federados (LINHARES, 2017).

O consórcio público constitui-se em um modelo de arranjo institucional capaz de promover a cooperação entre as unidades políticas que os integram, formulando políticas e

diretrizes intermunicipais, gerenciando planos e programas, realizando obras e serviços de interesse público, por meio de contratos de programas e convênios (LIMA, 2000).

A Lei 11.107/2005, artigo 6º, § 2º estabelece que o consórcio, tanto o de personalidade jurídica de direito público quanto privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização compartilhada de licitações, celebração de contratos de programas e convênios. O contrato de programa, especificamente, trata-se de uma inovação no direito público administrativo do federalismo cooperativo brasileiro, regulamentado na lei de consórcio. Nos termos da lei, o contrato de programa estabelece regulamentações claras para cooperação horizontal entre entes da mesma esfera para a gestão de serviços.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, Lei 11.107/2005, art.13).

A gestão consorciada apresenta vantagens para os municípios por ser menos burocrática, permitindo mais celeridade nos processos de prestação de serviços. Mas, o maior objetivo dos municípios ao integrar a uma gestão consorciada é compor uma atuação integrada, por meio da qual se possa obter ganhos de escala no provimento dos serviços públicos. Alguns desses ganhos estão previstos na Lei 11.107/2005, que, a exemplo dos processos licitatórios, tanto no caso de obras e serviços de engenharia, como em compras e serviços, os consórcios apresentam vantagens em relação à gestão municipal, pois passaram a dispor de limites ampliados.

Art. 23. As modalidades de licitação [...] tendo em vista o valor estimado da contratação: §8º- No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número" (BRASIL, Lei 11.107/2005, art. 23).

O valor máximo para dispensa de licitação também foi aumentado em 20%, dos valores que são determinados como limites para a modalidade convite. Essa ampliação de valores possibilita a celeridade de alguns processos.

Art.24, parágrafo único: Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas (BRASIL, Lei 11.107/2005, art. 24).



Essas vantagens da gestão consorciada no que se refere aos processos licitatórios, podem ser melhor visualizadas na síntese apresentada abaixo na tabela 1.

Tabela 1 - Alterações Licitatórias dos consórcios públicos pela lei 11.107/2005, em valores de reais

MODALIDADE		ADMINISTRAÇÃO DIRETA		ADMINISTRAÇÃO INDIRETA CONSÓRCIO PÚBLICO + 3 ENTES	
		LIMITES	DISPENSA	LIMITES	DISPENSA
<b>Obras e Serviços de engenharia</b>	Convite	Até 150 mil	Até 15 mil	Até 450 mil	Até 90 mil
	Tomada de Preço	Até 1,5 milhão	.....	Até 4,5 milhões	....
	Concorrências	Acima de 1,5 milhão	.....	Acima de 4,5 milhões	....
<b>Compras e serviços</b>	Convite	Até 80 mil	Até 8 mil	Até 250 mil	Até 48 mil
	Tomada de Preço	Até 650 mil	....	Até 1,950 milhão	....
	Concorrências	Acima de 650 mil	....	Acima de 1,950 milhão	....

Fonte: CARNEIRO; SANTOS, BRIZZI, (2017). Elaborado por Oficina Municipal.

Outra vantagem da gestão consorciada refere-se à economia de recursos que os municípios podem ter, tendo em vista que o consórcio público intermunicipal, por ser autarquia, não paga determinados impostos. Acerca disso, há um Parecer do Supremo Tribunal Federal que diz:

Os Consórcios Públicos Intermunicipais são imunes a impostos e contribuições para a seguridade social, respectivamente, por força dos artigos 150, VI, “c” e 195, §7º, todos da Constituição da República, quando reúnem características de autarquia e entidade de assistência social (PARECER nº. 23.729/2006, Supremo Tribunal Federal, Relatora Min. Ellen Gracie).

A cooperação horizontal via consórcio merece um destaque especial por trata-se de uma decisão consensuada por entes autônomos, expressada em ajustes firmados por lei que traduzem suas vontades próprias em firmá-la, por entender que o auxílio mútuo conduz ao desenvolvimento coletivo. Esse compromisso cooperativo, quando entrelaçado por sentimentos de pertencimento, potencializa o desenvolvimento dos municípios e do território.

Pedro Durão (2004) afirma que em todas as etapas constitutivas e reformistas da vida dos povos, o movimento coletivo da solidariedade assume um papel congregador e conciliador nesse sentido. Em que pese as características particulares de cada território, um traço comum em todos os casos de gestão consorciada é a existência de uma base legal para a promoção de acordos formais de cooperação, solidariedade e integralidade territorial.

Há, porém, quem critique este formato, a exemplo de Machado e Andrade (2014), os quais afirmam que a institucionalidade cooperativa criada pelos consórcios estabelece uma lógica similar à de mercado, pois cada integrante paga pelo que consome e poucos consórcios conseguem promover, de fato, o desenvolvimento territorial. Além disso, por mais que a cooperação horizontal seja inspirada no princípio de solidariedade entre os povos, vê-se que, no caso do federalismo brasileiro, ela não é suficiente para promover o equilíbrio nacional.

Diante deste cenário, o corpo da lei 11.107/2005 assegurou a cooperação vertical na gestão consorciada, conforme estabelecido no artigo 14, incluindo em 2009 que as exigências para a celebração não seriam aplicadas aos municípios consorciados, mas ao próprio consórcio. Dessa forma, o consórcio se apresenta como um canal estratégico de acesso a convênios federais para municípios com problemas administrativos que não teriam condições de firmar esses convênios diretamente com a União, dadas as exigências de adimplências.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas. Parágrafo único. Para a celebração dos convênios de que trata o caput deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público envolvido, e não aos entes federativos nele consorciados (Incluído pela Lei nº 13.821, de 2019). (BRASIL, Lei 11.107/2005).

Além da cooperação federativa vertical (que redistribui recursos federais) e da cooperação horizontal (que promove a integração entre os municípios de um mesmo território), o consórcio público, quando administrado com eficiência, reproduz no território um tecido social capaz de impactar na eficiência da implementação de políticas públicas nos municípios, sobretudo naqueles carentes em termos financeiros e técnicos. (CUNHA, 2004).

Em caso de extinção do Consórcio Público, o Decreto Federal nº 6.017/2017 estabelece em seu capítulo quinto, artigo 29, que tal decisão dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. Neste caso, os bens, direitos e encargos do consórcio serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços, os entes consorciados responderão solidariamente por eventuais obrigações remanescentes e, em caso de ter o consórcio recursos humanos cedidos pelos municípios para atuarem na gestão consorciada, estes retornarão aos seus órgãos de origem.

No que se refere à fiscalização por parte da sociedade da gestão dos recursos adquiridos pelos consórcios por meio das formas de cooperação, esta é feita pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). É permitida ainda a fiscalização por parte da Câmara de Vereadores dos recursos descentralizados por seus respectivos municípios para a gestão consorciada. A publicização de atos dos consórcios - peças orçamentárias, formas de seleção de pessoal,

contratos, convênio e prestações de contas - deve ser realizada em Portais de Transparências eletrônicos.

Há um Projeto de Lei tramitando na Câmara dos Deputados, o PL nº 5519/19, cuja finalidade é criar um sistema eletrônico eficiente e integrado para controle social da gestão dos consórcios públicos intermunicipais e interestaduais: o Sistema Integrado Nacional de Indicadores dos Consórcios Públicos (SINACON). A previsão é que este sistema seja gerido pelo Governo Federal, com participação dos demais entes federados, a partir do cruzamento de dados cadastrais, financeiros, contábeis informados na Receita Federal, Caixa Econômica Federal, Banco Central e secretarias estaduais e municipais. As informações servirão para monitoramento e avaliação do funcionamento dos consórcios públicos, com acesso amplo e transparente. O objetivo é que o sistema possa gerar dados capazes de informar a eficiência dos consórcios, a partir de indicadores elaborados pelos tribunais de contas (BRASIL, 2019).

Tal projeto é importante porque apenas a atuação técnica do TCM na fiscalização não é suficiente para evitar desvios de finalidade e corrupção de agentes políticos. Importa que a sociedade civil e os conselhos territoriais exerçam alguma forma de participação e controle social das atividades desenvolvidas pelo consórcio, visto que administra recursos públicos.

### 2.3 COLABORAÇÃO INTERFEDERATIVA E A “NOVA GOVERNANÇA” POR MEIO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Além da cooperação, os consórcios municipais podem contribuir para fortalecer as relações colaborativas. Tanto a cooperação quanto a colaboração existem dentro da estrutura federativa, porém, enquanto a cooperação ocorre numa dimensão estrutural vinculada às condições materiais, a colaboração realiza-se numa dimensão relacional. O conceito de colaboração é importante e decisivo para a articulação dos consórcios que atuam na área da educação, tanto a colaboração horizontal, quanto a vertical.

Quando se adentra no campo da colaboração na gestão consorciada, pisa-se em um campo minado de dois projetos distintos e, por vezes, antagônicos: a) um projeto de gestão consorciada efetivada sob o guarda-chuva do regime de colaboração entre os entes federados, no caso de um consórcio público do tipo ‘puro’, comprometido com um modelo de desenvolvimento local fundamentado nos ideais de uma democracia deliberativa e b) um outro projeto de gestão consorciada que se articula em rede, com uma colaboração de ‘outro tipo’, híbrida, fluída, que envolve a relação de parcerias público privada com organizações sociais do terceiro setor, para a promoção de uma ‘nova governança’. Esse segundo tipo de colaboração é

pensado fora da estrutura de coordenação federativa, mas como rede aberta, com ampla possibilidade de interconexões, sem centro.

A colaboração interfederativa é marco constitucional prevista no artigo 211, devendo ser articulado entre entes federados para a governabilidade política na área da educação pública, conforme já foi fundamentado na seção 1. Esta pode ocorrer entre os entes, por meio dos consórcios públicos. O consórcio é considerado do tipo ‘puro’ quando a colaboração “ocorre entre entes governamentais locais, sendo possível a inclusão de entes governamentais de esferas superiores, como o governo central e/ou o estadual e agências governamentais de fomento” (PRATES, 2010). Nesse caso, o regime de colaboração se dá, essencialmente, por meio das Câmaras de Educação dos Consórcios, dos órgãos públicos do estado e da União, que promovem a articulação territorial, universidades, as entidades endógenas existentes no local, contando com a participação ativa dos atores sociais locais nos processos decisórios.

Nos casos de consórcio do tipo “puro”, há a participação de agentes do setor privado do mercado empresarial, mas é uma participação moderada, feita por seleção ou contratos apenas para desempenho de atividades pontuais que exijam algum tipo de especialização ou *expertise* em alguma área ou serviço. Nesse formato, o consórcio intermunicipal articula-se em arranjo vertical com os entes federados e em arranjo horizontal com a colaboração territorial, com a participação dos atores do poder local, na formulação, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, por meio de uma democracia deliberativa, constituindo-se como um espaço público intermediário da estrutura federativa.

O consórcio do tipo ‘misto’ desenvolve um regime de colaboração de um ‘novo tipo’, termo empregado pelos ADEs de parceria público-privadas. Esse ‘novo tipo’ de colaboração é desenvolvido por consórcios que funcionam no chamado “regime público-misto, bastante comum e bem difundido no Brasil” (PRATES, 2010). Esse arranjo entre entes consorciados se dá quando uma ou mais instituições do terceiro setor integra a rede colaborativa dos consórcios, passando a coordenar a gestão das políticas educacionais nos territórios.

Essa colaboração ‘de um outro tipo’ tende a conformar nos territórios uma relação de tutela, de dependência da iniciativa privada. Quando os institutos ou fundações nacionais ou internacionais concluem seus projetos, os municípios voltam a uma situação inicial, pois não há garantia de continuidade dos projetos de desenvolvimento, de sustentabilidade e governabilidade local. O discurso do regime de colaboração ‘de outro tipo’ entre entes federados é tomado aqui como um empréstimo, sob o crivo da RES/CNE nº 01/2012.

Esse formato colaborativo promove relações de poder em redes colaborativas mais complexas e abrangentes para a promoção da ‘nova governança’ de um ‘novo serviço público’:

o ‘público não estatal’. Aqui a ideia é uma colaboração relacional aberta entre os municípios consorciados autônomos, forças transnacionais (empresas, organismos multilaterais, ONG) e o terceiro setor privado empresarial, financiada por fundos sociais de bancos públicos e privados, sem coordenação do Estado. Nesse tipo de colaboração, composto, geralmente, por atores externos ao território, a exemplo das grandes empresas do capital do ramo empresariado em nível nacional e/ou internacional, quanto menos o Estado e instituições democráticas do território (universidades, núcleos territoriais, movimentos sociais) participarem, maior a capacidade de sua penetração, liberdade e fluidez nos territórios. É com base nessa nova concepção de colaboração que o Instituto Itaú, Fundação Leman, Instituto Positivo, dentre outros agentes privados incentivam tanto a instituição de ADEs quanto a instituição de Consórcios do tipo ‘público-misto’.

O que diferencia os tipos de gestão consorciada ‘puro’ ou ‘misto’ é a forma que o exercício do poder se configura nos processos de tomada das decisões. Há que se ter muito discernimento entre os gestores públicos na opção deste ou daquele arranjo colaborativo que se pretende desenvolver e fortalecer em seus territórios, porque desta ou daquela opção depende o tipo de desenvolvimento territorial que se pretende consolidar.

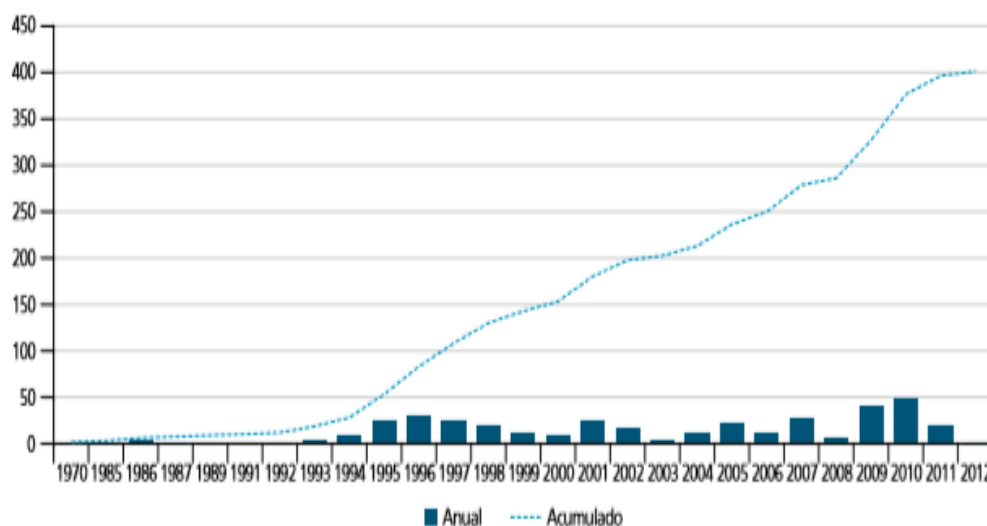
#### 2.4 AMPLIAÇÃO DA GESTÃO CONSORCIADA NO PAÍS E AS FORMAS DE ATUAÇÃO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

O número de consórcios públicos no Brasil tem ampliado de forma significativa na última década, apresentando resultados efetivos na gestão das políticas públicas com o poder executivo. Em âmbito nacional, Vaz (1997) já sinalizava neste período a existência de alguns pontos positivos sobre as experiências de gestão consorciada: o aumento da capacidade de realização dos governos municipais, que podem alcançar melhores resultados na gestão das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e da troca de experiências e apoio de outros municípios; maior eficiência na gestão dos recursos públicos; ampliação da capacidade de captação de recursos através do consórcio; diminuição no custeio das ações, uma vez que as despesas sendo compartilhadas diminuem o volume de recursos que seriam necessários se cada município realizasse cada ação isoladamente; possibilidades de realização de ações que seriam inacessíveis a uma única prefeitura, devido ao poder de representatividade do CP que implica no poder de diálogo e negociação dos municípios consorciados; maior poder de articulação frente aos governos estadual e federal para a aquisição de equipamentos.

Diante do contexto da institucionalização de consórcios no Brasil a partir da Lei nº 11.107/2005 e a sua regulamentação pelo Decreto nº 6.017/2007, é possível afirmar que os entes da federação passaram a ter uma maior segurança institucional, contribuindo para o aprimoramento da gestão descentralizada no federalismo “cooperativo” no Brasil. A partir desse novo marco legal, os consórcios passaram a constituir arranjos de cooperação entre níveis distintos da federação “com maior coordenação das políticas públicas, com compartilhamento de responsabilidades de acordo com as competências de cada ente, de modo mais flexível e dinâmico” (STRELEC, 2011, p. 131). Assim, muitos municípios têm se articulado para formalizar este tipo de gestão, aumentando o número de consórcios.

De acordo com pesquisas de Prates (2010), o número de municípios brasileiros que declararam participar de alguma modalidade de Consórcio Público Intermunicipal era de 4.537, somando um percentual de 81,5% do total de municípios brasileiros. Em 2016, segundo dado do IBGE, 96,7% dos municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio público. Destes, apenas 08 (oito) existiam antes de 1988, e a mais alta taxa de crescimento na formação desses consórcios observada foi no período 2008-2010 – período posterior à Lei no 11.107/2005 e ao Decreto em 2007 (LINHARES, 2017). O gráfico 1, abaixo, representa esse crescimento.

Gráfico 1 - Consórcios Públicos ativos, segundo abertura de CNPJ (1970 – 2012)



Fonte: LINHARES, Paulo. T.F.S. IPEA (2017). Elaboração: Cherubine e Trevas, 2013, a partir de dados da Receita Federal (2012).

Segundo dados do IPEA (2017), o aumento dos consórcios tem ocorrido em diversas áreas dos serviços públicos: prestação de serviços, assistência técnica, execução de obras e fornecimentos de bens; compartilhamento de instrumentos, equipamentos, pessoal, licitação e

admissão de pessoal; produção de informações e estudos técnicos; proteção do meio-ambiente; gerenciamento de políticas e resoluções de problemas locais comuns (resíduos sólidos, saúde, recursos hídricos, turismo, estradas vicinais, educação); intercâmbio de experiências entre os consorciados; gestão do patrimônio urbanístico, paisagístico e turístico comum; administração dos serviços e recursos previdenciários dos consorciados; assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; fiscalização da qualidade dos serviços públicos de saúde, meio ambiente, dentre outros, ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; capacitação de gestores públicos; assessoria para elaboração de Projetos e Planos Territoriais de desenvolvimento; assessoria técnica em questões jurídicas, financeiras e de engenharia; contribuição para maximizar recursos financeiros, dentre tantas outras frentes de trabalho.

A possibilidade de pautas para articulação de uma política territorial por meio do consórcio é diversa e suas vantagens são muitas. Essas vantagens fizeram com que este formato de gestão crescesse bastante nos últimos anos no país, conforme demonstrado abaixo, na tabela 2, que traz um recorte nacional em 2011.

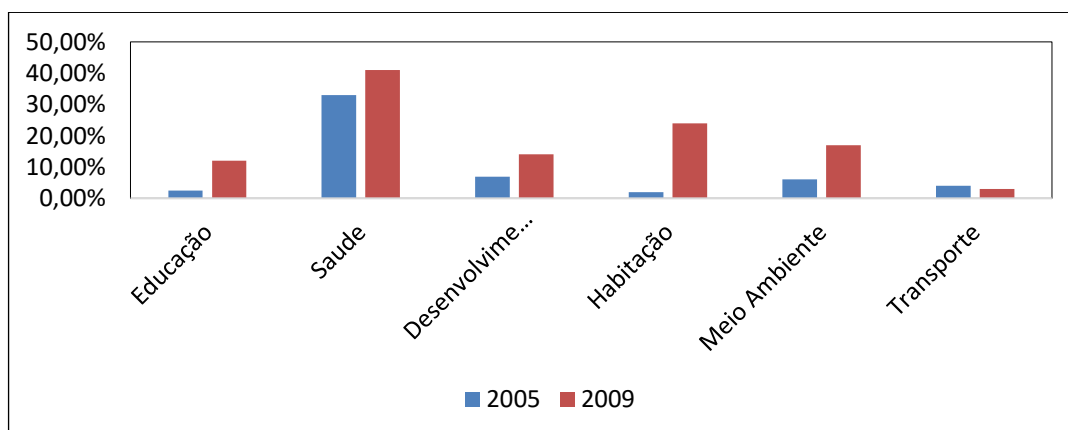
Tabela 2 - Número de municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal, segundo as Grandes Regiões do Brasil, em algumas áreas – 2011

<b>Número de Municípios - Ano 2011</b>				
Grandes Regiões	<b>Com existência de Consórcio Público intermunicipal na área da administração</b>			
	<b>Total de Municípios</b>	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Desen. Social</b>
Brasil	<b>5.565</b>	<b>280</b>	<b>2.288</b>	<b>232</b>
Norte	449	12	25	8
Nordeste	1.794	86	312	66
Sudeste	1668	95	974	75
Sul	1.188	73	865	59
Centro Oeste	466	14	112	24

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de população e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, (2011).

De acordo com estudo do IPEA (2011), o número de consórcios na área de educação teve um acréscimo em 2009, conforme demonstra o gráfico comparativo que segue:

Gráfico 2 - Evolução dos consórcios por setor de atuação entre 2005 e 2009



Fonte: Dados do IPEA, (2011). Elaborado por LINHARES, (2017).

A partir desse novo ordenamento jurídico da gestão consorciada, unida à normatização por parte do Conselho Nacional de Educação, mediante Resolução CNE nº 01/2012, que instituiu o consórcio como um arranjo de desenvolvimento da educação, o número de consórcio na área de educação tem crescido no país. Muitos municípios, desejosos de fortalecer o diálogo institucional e promover uma articulação cooperativa e colaborativa na educação, têm se organizado ou em consórcios públicos de educação ou criando Câmaras de Educação nos consórcios públicos multifinalitários já existentes nos territórios.

De acordo com o Guia de Consórcios Públicos (2011), elaborado pela Caixa Econômica para orientar a criação de consórcios públicos, é possível estruturar consórcios públicos exclusivos na área da educação, para atuar em diversas frentes de trabalho, a exemplo de: 1- organização dos Sistemas Municipais de Ensino; 2- assessoria jurídica para a elaboração de políticas de Planos de Cargos, Carreiras e Salários; 3- elaboração de conteúdo didático e pedagógico, em acordo com as diretrizes nacionais, mas considerando os contextos territoriais; 4- orientação na estruturação das políticas de Educação do Campo, da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional, voltada par as cadeias produtivas locais; 5- gestão compartilhada de compras e serviços de transporte, alimentação, uniformes, equipamentos; 6- desenvolvimento de políticas de avaliação externa dos sistemas de ensino, a partir de critérios territoriais; 7- orientação da elaboração, acompanhamento e monitoramento das metas dos Planos Municipais de Educação, que pode contribuir para um Plano Territorial de Educação; 8- fomento de políticas curriculares contextualizadas; 9- realização de feiras científicas territoriais; 10- formação de professores, gestores e conselheiros de educação; 11- parcerias com as instituições e órgãos competentes para a projeção, construção e reformas de prédios escolares; 12- apoio no desenvolvimento de atividades complementares à educação voltadas



para o esporte, a arte, a cultura; 13- atuação na etapa da Educação Infantil ou Ensino Fundamental; 14- implementação de políticas da Educação Integral; 15- implementação de políticas voltadas para o Ensino Médio regular e/ ou profissionalizante; 16- mobilização de implantação de instituições e cursos no ensino superior voltados para o atendimento das demandas de desenvolvimento territorial, dentre tantas outras políticas educacionais (Guia de Consórcios Públicos. Caderno 1, 2011, p. 53 e 54).

O Itaú Social vem demonstrando fortes interesses em integrar-se com os consórcios na área da educação e fomentar este tipo de arranjo, além de buscar estreitar parcerias com os Consórcios Públicos multifinalitários já existentes. Para melhor conhecer as possibilidades e potencialidades de atuação na gestão consorciada, o Itaú Social fez uma pesquisa, publicada em setembro de 2019, intitulada “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas”, cujo objetivo foi conhecer as principais motivações que levam um município a participar de um consórcio. Os 132 consórcios respondentes informaram que os motivos que levam um município a se integrar a um consórcio são: necessidade de resolver problemas comuns de forma compartilhada (43%); apoio na prestação de serviços (82%); manutenção de um espaço de troca (72%); ganho de escala de compras públicas (47%); ganhos de recursos financeiros (45%); manutenção de um espaço de negociação entre os municípios (44%); ganho de visibilidade política para os municípios (32%); ganho de visibilidade dos municípios pequenos (30%); outros (10%).

O Itaú Social atua através do movimento Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, financiando projetos e ações com recursos de fundos sociais. Esse movimento foi iniciado em 2017, sob a liderança de quatro consórcios intermunicipais: Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul – CODIVAR e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA. Estes consórcios criaram suas Câmaras Técnicas de Educação por intermédio do Itaú Social, com o Programa Melhoria da Educação.

A Revista Colaboração<sup>15</sup>, entre 2018 a 2019, tem publicado as ações de apoio técnico da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação aos Consórcios de Educação no país. Em seus encontros de formação e orientação técnica a Rede articula, além dos consórcios, institutos,

---

<sup>15</sup> Revista Colaboração - Regime de Colaboração na Educação. Ano 2 | nº 3 | jun. 2019. É uma publicação oficial da Rede Colaboração, Movimento Colabora e Instituto Positivo.

empresas e fundações parceiras que integram ADE's público privados para fazerem relatos de experiências e oferecerem seus “produtos” de parcerias educacionais.

Em 2020, a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação compunha-se de 8 Câmaras Técnicas de Consórcios e 15 ADEs, somando ao todo 307 municípios, que contam com o apoio institucional do Itaú Social, Movimento Colabora Educação, Instituto Natura e Instituto Positivo. A realização prática do trabalho acontece por meio dos grupos: Oficina Municipal – escola de cidadania e gestão pública e Tríade Conhecimento em Políticas Públicas. Segundo dados publicados pela Rede de Colaboração Intermunicipal, existem 10 consórcios de educação ativos na Rede, conforme demonstrativo do quadro que segue:

Quadro 3 - Consórcios públicos intermunicipais na área da educação no Brasil

<b>CONSÓRCIO/ADE</b>	<b>REGIÃO</b>	<b>UF</b>
CONISUL – Consórcio do Sul do Estado de Alagoas	Nordeste	AL
CDS-LS – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul	Nordeste	BA
CIAPRA – Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Baixo Sul	Nordeste	BA
*Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD)	Nordeste	BA
*Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica (CIMA)	Nordeste	BA
*Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ ou CONVALE)	Nordeste	BA
COGIVA – Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Baixo Rio Paraíba	Nordeste	PB
CODINORP – Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná	Sul	PR
CISAMA – Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense	Sul	SC
AMVAPA – Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema	Sudeste	SP
CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	Sudeste	SP
CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira	Sudeste	SP
CIOP – Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista	Sudeste	SP

Fonte: Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação e Instituto Positivo, (2019). **Nota:**(\*) inclusões nossas.

A gestão territorial da educação por meio dos consórcios públicos tem apresentado condições institucionais sólidas para promover a cooperação e a colaboração na área da educação em contextos mais territorializados, através de relações interfederativas horizontalizadas. Na Bahia, porém, apesar de o Governo do Estado ter priorizado em sua agenda política de desenvolvimento territorial a institucionalização dos consórcios nos 27 Territórios de Identidade do Estado, a Secretaria de Educação do Estado não se articula com os consórcios públicos intermunicipais para a gestão das políticas públicas educacionais. Talvez, por isso, recentemente, atores do campo empresarial vêm consolidando muitas parcerias por meio da gestão consorciada em territórios baianos, conforme revelaram as pesquisas no campo empírico desta pesquisa, que serão apresentados na seção que segue.

### 3 O TERRITÓRIO COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO DO ESTADO PÓS-MODERNO E A GESTÃO CONSORCIADA EM REDE: UM ESPAÇO HÍBRIDO

Na última década, o território passou a ser considerado como espaço adequado para a institucionalização de arranjos educacionais para a formulação e gestão das políticas públicas no Brasil. O marco referencial brasileiro para a organização político-administrativa do Estado em territórios remete ao conceito de espaço geográfico na visão de Milton Santos que o concebe como um conjunto indissociável de sistemas de objetos materiais, sistemas de ações técnicas, aspectos formais de organização social e aspectos simbólicos, que não devem ser considerados isoladamente (SANTOS, 1999, P. 51).

Para Milton Santos (2012) o espaço é uma estrutura social. Nenhum objeto social tem tanta influência sobre o homem, nem está presente em seu cotidiano de tal forma, como o espaço. “A materialidade da *práxis* social exerce fortes influências no homem e sua história. O espaço é a casa, o lugar do trabalho, dos pontos de encontro que unem elementos que condicionam a atividade humana e comandam a prática social” (SANTOS, 2012, p. 172). Nesta mesma perspectiva, Castells (1971) afirma que a sociedade não se reflete no espaço, ela é parte constitutiva dele, sua concepção não existe fora de uma estrutura social. Por isso, faz-se necessário ocupar e perceber o espaço em que se habita, como instrumento de produção e reprodução da vida, que traz em si, marcas identitárias e sentimentos de pertencimento. Estes sentimentos possuem forte influência nas relações sociais e políticas.

A partir das concepções de Santos e Castells, pode-se entender o espaço territorial como um testemunho vivo e dinâmico, onde habitam formas de construção sociais duráveis e/ou efêmeras do tempo presente, mas sem desconsiderar as estruturas sociais de tempos anteriores, que constituem suas rugosidades. As rugosidades para Santos correspondem ao espaço construído, o tempo histórico que se transforma em fluxos e tempos diferentes, mas que permanecem em memória imaterial as marcas de sua transformação. Assim, quando um novo momento de produção ou de gestão chega, encontra no lugar formas preexistentes às quais precisa se adaptar para poder determinar-se. Dessa forma, a rugosidade do espaço inclui elementos fixos em sua ordem pública social e fluxos móveis em seu movimento de processos produtivos. O espaço é um objeto em permanente evolução, mas que resguarda em si seus elementos constitutivos (SANTOS, 2014).

O território enquanto local de planejamento e implementação de políticas, em tese, está assentado em princípios da democracia deliberativa, de desenvolvimento de um projeto contra hegemônico de nação, de descentralização das decisões e da participação efetiva da população

na gestão pública, em contextos mais localizados. A gestão de políticas em contextos mais locais, como é o caso dos territórios, possibilita o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado e os movimentos sociais, com possibilidades de superar o contexto histórico da implementação de políticas desarticuladas e de caráter hegemônico e com gestão centralizadora, característicos do Estado Brasileiro (FARAH, 2000).

Dada à diversidade e desigualdade nacionais, em um país de grandes proporções como é o caso do Brasil, é coerente pensar em novas formas de planejamento e gestão das políticas públicas educacionais no espaço territorial, de forma a tornar o planejamento menos tecnocrático, menos centralizado e mais democrático. O Estado, segundo Milton Santos (2012), é agente principal, por excelência, da reformulação do espaço. Por isso, nos últimos anos, o governo brasileiro e o baiano vêm estimulando a organização territorial como estratégia administrativa para a gestão das políticas públicas.

Tania Fischer (1991), professora da Faculdade de Administração da UFBA, em estudos publicados tendo como tema o poder local, avalia que as prefeituras baianas somente não darão conta da organização local, pois integram um sistema de poder local complexo e fragmentado entre diferentes grupos que se articulam em defesa de interesses individuais, políticos e econômicos. Essa estrutura administrativa das "velhas prefeituras", segundo a autora, não condiz com os novos desafios, sendo necessários novos arranjos territoriais nas estruturas de poder, mais amplos e mais democráticos. Por isso, o conceito de Poder Local, nos últimos anos, vem ganhando um forte acento no espaço territorial, destacando a importância do subnacional, mas não se resumindo a ele. O desenvolvimento do poder local de um território pode relacionar-se com fronteiras institucionais em âmbito estadual, nacional e transnacional, articulando pessoas em torno de interesses comuns, por meio da disputa e da cooperação (FISCHER, 2002).

Rafael Perico (2009) afirma que a organização institucional dos territórios implica na articulação sistêmica de pelo menos três enfoques: o enfoque jurídico-político, o enfoque econômico e o enfoque naturalista. O primeiro diz respeito ao exercício do poder simbólico por via de regulamentações sobre o espaço vivido e compartilhado, em que se conta com a participação da população para a promoção da equidade, a construção de instituições que assegurem a governabilidade democrática. O segundo diz respeito aos recursos disponíveis, às formas de capital-trabalho, às capacidades de inovar, diversificar e articular recursos locais, regionais e nacionais para gerar oportunidades de trabalho. E o terceiro diz respeito às relações homem-natureza e suas formas de construção do espaço.

O Brasil é um país diverso, tanto no enfoque econômico quanto no enfoque naturalista, em seus aspectos físicos, culturais, sociais e com grande extensão territorial. Por isso, não há

como definir políticas como se o país fosse homogêneo. Uma política pública formatada para uma determinada região pode não servir para atender às necessidades de outra. Dessa maneira, faz-se necessária a construção de estratégias que promovam uma gestão dos serviços públicos de forma articulada, entre os contextos locais e o nacional (PERICO, 2009).

Visando atender à diversidade do território nacional brasileiro, a partir de 2003 o Governo Federal iniciou um processo de mobilização nacional para elaboração de diagnósticos, visando à projeção de um planejamento de políticas públicas adequadas aos diversos espaços territoriais. Com esses diagnósticos, pretendeu-se revelar os territórios no Brasil com índices econômicos e sociais menos favoráveis, de forma a direcionar as ações do governo, prioritariamente, para os territórios mais pobres.

A política do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Estado brasileiro em 2003 dá início no país a uma série de discussões para a implantação de políticas públicas, tendo o território de identidade como espaço de gestão, atendendo, assim, às reivindicações de organizações sociais e dos movimentos sociais, em prol da promoção de uma gestão de políticas públicas numa abordagem mais localizada, menos hegemônica. Tais discussões culminaram na formatação de uma política nacional de planejamento territorial no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), sendo criada uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa Secretaria, por meio do Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), implementou a política pública de desenvolvimento territorial, com o objetivo de promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e governança do desenvolvimento de seus territórios. Ampliando ainda mais este arranjo de política territorial, em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania. (BRASIL, 2003; 2005).

A Política de Desenvolvimento Territorial (PDT) revelou-se uma ação estratégica de gestão descentralizada, com condições de promover a participação dos atores sociais locais, tanto no diagnóstico, quanto no planejamento de suas demandas, adequando as ações governamentais às reais necessidades de cada território. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), o objetivo do Estado com o planejamento territorial,

[...] é estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios [...], partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais, identificando prioridades temáticas, definidas a partir da realidade local, que torne possível o desenvolvimento equilibrado e sustentável. (BRASIL, MDA, 2003, p.13).

O PPA 2004-2007, preparado pelo Governo Lula, traz o território como unidade de planejamento de políticas e ficou conhecido como “PPA territorializado”. Este PPA

caracterizou-se como uma manifestação do Estado em promover desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social no espaço territorial nas diversas áreas, como forma de mapear e confrontar os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento econômico das regiões vulneráveis do país, avançando num processo de territorialização das políticas públicas (ARAÚJO, 2003). Na área da educação, o conceito de gestão territorial alcança as políticas do Ministério de Educação a partir de 2009.

A Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade desse modelo de desenvolvimento territorial com a finalidade de promover a articulação federativa no âmbito dos estados-membros, quando estabelece em seu artigo 25 que:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, CF de 1988).

Respaldada pela Constituição Federal, a política de desenvolvimento territorial foi definida no documento *Estudo da Dimensão Territorial do PPA – Marco Inicial*, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2006). De acordo com as diretrizes do referido documento, a concepção de desenvolvimento territorial no contexto brasileiro precisaria ser compreendida como uma necessidade de se estabelecer um processo de transformação estrutural, resultante de variadas e complexas interações sociais, que deveria promover a ativação de recursos materiais e simbólicos, por meio da mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade e aumentando a liberdade de decisão. Nesta perspectiva de desenvolvimento, para aquele Ministério, as políticas públicas precisam promover a inclusão de parcelas crescentes das populações marginalizadas e a endogeneização dos novos espaços decisórios, sendo o território o espaço apropriado para a gestão pública (BRASIL, 2006).

A estratégia de desenvolvimento do PPA 2004/2007 fundamenta-se em três objetivos: a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) crescimento econômico sob condições ambientais sustentáveis e redutoras das desigualdades sociais e c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, visando:

[...] a reduzir as desigualdades regionais e intrarregional a partir da integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local) e a partir da valorização das identidades e diversidades culturais e do estímulo à participação da sociedade no desenvolvimento local. [...] as desigualdades regionais constituem, cada vez mais, obstáculos à construção de um modelo de desenvolvimento socialmente justo e inclusivo e economicamente eficiente e integração no País (BRASIL. PPA 2004/2007).

De acordo com as diretrizes do PPA 2004/2007, o modelo de gestão territorial fundamenta-se numa concepção de Estado democrático e participativo, com gestão descentralizada que objetiva garantir a inclusão dos atores sociais dos territórios no planejamento da gestão pública e promover o crescimento econômico a partir das cadeias produtivas locais, de forma justa e sustentável, de maneira a reduzir desigualdades. Nessa perspectiva de desenvolvimento, o território é compreendido como um espaço potencial para a gestão colaborativa de políticas públicas, com possibilidades de promover a articulação, a negociação, a participação social e a inclusão dos sujeitos locais.

A concepção de desenvolvimento territorial com base numa democracia deliberativa defendida no PPA 2004/2007, encontra fundamento nos estudos do sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2015) sobre a necessidade da reinvenção solidária do Estado contemporâneo, em um Estado-Providência. Em seu livro *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*, Santos (2015) reflete sobre a função do Estado na pós-modernidade e propõe sua reinvenção solidária como um “novíssimo movimento social”. O referido autor confirma que se vive um novo tempo e que o Estado precisa ser reformado.

Santos (2015) propõe a reinvenção de seu contrato-social neste espaço-tempo contemporâneo. Em sua teoria, o autor reconhece que o modelo centralizado de políticas hegemônicas de Estado é considerado inadequado na era da informação, com a economia baseada no conhecimento, em uma era global. Nesse cenário, ele precisa ser reformado, tornando um espaço mais amplo com a participação da sociedade civil, do terceiro setor. Porém, o autor alerta que se faz necessário atentar-se para quem podem vir a ser os sujeitos dessa reforma.

Segundo o referido autor, uma das formas de resistência das comunidades territoriais neste novo espaço público estatal poderia ser a ocupação democrática do espaço público por atores sociais, organizações sociais do terceiro setor, para atuarem por meio de arranjos de gestão territoriais que resguardam princípios mais democráticos, na busca de outras sociabilidades alternativas, mais inclusivas e comprometidas com o interesse público e o fortalecimento das bases do poder local, como ocorreu na Europa no pós-guerra.

Todavia, segundo Santos (2015), existem diferenças no ideário do terceiro setor na Europa e em países emergentes, como é o caso do Brasil. O terceiro setor europeu, em sua maioria, é composto por um conjunto de organizações sociais privadas, que não são nem mercantis, nem estatais, não possuem interesses lucrativos, seus interesses são os objetivos públicos e coletivos - entre elas estão as associações mutualistas, autarquias, cooperativas,

organizações não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias, institutos, fundações. Nos países europeus, o terceiro setor caracterizou-se como uma alternativa do capitalismo com raízes no socialismo, no cristianismo social e no liberalismo, em que parte do operariado e das classes populares se organizaram por meio dessas instituições para estabelecer uma relação de ajuda mútua com o Estado e assegurar a proteção social, a cooperação, a solidariedade, a educação alternativa com o Estado.

No caso europeu, é notório o princípio da comunidade, assegurando um tripé – Estado, mercado e comunidade – para a regulação social. Nessa concepção está presente a ideia da comunidade defendida por Rousseau em 1762, como condição indispensável para o Estado, referida por Santos.

O princípio da comunidade afirmava a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão. Segundo ele é esta a obrigação política originária, a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo, de que deriva a obrigação política do Estado (SANTOS, 2015. P 352).

Já em países semiperiféricos, como é o caso brasileiro, o terceiro setor tem se caracterizado como um surto de organizações e grandes corporações – nacionais ou internacionais – que por vezes promovem o declínio dos movimentos sociais, cuja finalidade é a assistência técnica e cooperação internacional, reproduzindo a economia da dependência de organismos multilaterais (SANTOS, 2015, p. 352-351).

No Brasil, a ideia em curso, quando se pensa a gestão pública territorial com o terceiro setor, não é a ideia solidária do Estado-Providência, mas de grupos poderosos de empresários capitalistas nacionais e internacionais de setores privados que têm como objetivo atuar no provimento de serviços básicos que o Estado tem revelado falta de interesse ou de condições para provimento com qualidade. Por isso, grande parte das organizações não governamentais passou a ser vista no Brasil como agências e instituições fundamentais para o funcionamento do mercado na democracia representativa. (SANTOS, 2015 p. 356- 357).

Vê-se, assim, que, no caso do Brasil, atrelado ao projeto de desenvolvimento territorial de bases democráticas do PPA 2004/2007, há um contra movimento de uma rede de empresários que vem ocupando os territórios e disseminando seus ideais de mercado na área da educação, assentado no discurso de “gestão territorial em rede colaborativa”, que propõe reformas no Estado, criando alternativas para a ampliação e consolidação da ideia do público não-estatal e, apropriando-se de um discurso de inovação na gestão pública de base territorial, vem criando consensos em torno da ideia de territórios educativos.

Sobre esse fenômeno de ocupação do território por redes empresariais, Santos (2015) alerta que o passado tem revelado a incapacidade dessa burguesia de elaborar uma teoria social



segundo seus interesses, sem sacrificar outras classes sociais. Portanto, o autor alerta para os perigos de os donos do capital, apropriando-se de um discurso de inovação na gestão pública, o utilize apenas como estratégia para atingir objetivos políticos e econômicos, sem atentar-se para a promoção da justiça social no espaço territorial.

O Estado Capitalista sempre procurou adequar-se à dinâmica social e cultural de cada época, atentando-se para o contexto econômico e político, elaborando e disseminando discursos para fundamentar seus ideais de mercado. O precursor teórico sobre o Estado, Maquiavel, afirma em seu livro *O Príncipe*, que o estadista virtuoso é aquele que se conforma à natureza de seu tempo, apreende seu sentido e se capacita a realizar as necessidades latentes que as circunstâncias evidenciam, tomando como exemplo fatos históricos anteriores (MAQUIAVEL, *apud* FLORIDO, 2004).

Para reafirmar-se no fluxo social e político de cada época, o Estado Capitalista sempre precisou de um campo discursivo, pois, nenhum modo de pensamento se torna dominante sem um aparato conceitual que mobilize valores simbólicos, sensações e desejos inerentes ao mundo social (HARVEY, 2008). Para acomodarem-se ao fluxo cultural, social e político de cada época, o Estado e o capital sempre precisaram de um campo discursivo e de uma base legal com o objetivo de disseminar e legitimar suas novas ideias e interesses. Portanto, não há como estudar gestão de políticas públicas educacionais em redes colaborativas no espaço-tempo territorial contemporâneo, sem buscar entender as bases discursivas das políticas em movimento e suas relações com as transformações da sociedade e o desenvolvimento do Estado pós-moderno.

A análise de um objeto de natureza política tão imbricada e complexa, como é o caso da política de arranjos territoriais no federalismo brasileiro, exige uma análise mais abrangente sobre a conformação do Estado Capitalista no espaço-tempo presente, frente à crise do Estado-Nação e o surgimento do ultraliberalismo<sup>16</sup> como uma fase superior do neoliberalismo e suas formas de atuação em rede.

Para compreender como o Estado e o Capital se acomodam atualmente em redes territoriais, na pós-modernidade, é necessário entender como se apresenta o espaço/tempo

---

<sup>16</sup> O termo ultraliberalismo trata-se de uma versão mais austera do neoliberalismo, caracterizado por um conjunto de princípios epistemológicos e ideológicos, reacionários ao avanço do Estado de Bem-estar Social, estigmatizado como ineficaz, ineficiente, injusto/autoritário por transferir renda de ricos para pobres, sem méritos; predominância da esfera privada sobre a esfera pública; máxima desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas estatais; crença de que o Estado é produtor de muitas crises: fiscal, burocrática, de produtividade, entre outras; defesa da diminuição de impostos e dos gastos governamentais; ênfase no Estado mínimo; pressão pela quebra do pacto corporativo entre capital e trabalho; hipervalorização do sistema jurídico, avalista de uma sociedade contratual, composta por indivíduos autônomos; (FONSENCA, 2005, p. 60-61).

contemporâneo. David Harvey (2017), no livro *Condição Pós-Moderna*, faz um estudo sobre a diferença entre as visões ontológica, antropológica, epistemológica, sociológica e política do homem na modernidade e na pós-modernidade. Segundo o autor, a modernidade caracterizou-se enquanto um espaço-tempo fundado no discurso político de um Estado forte, centralizador, interventor na economia e redistribuidor de bens coletivos para a garantia de direitos. No campo social, prevaleceu a ideia de sujeito social como um homem racional, engajado, que contribuiu para a produção de sólidas ideologias estadistas, reproduzindo na cultura o sentimento de identidade, de classe, de território, de nação. A noção do espaço se caracterizou pelas demarcações de fronteiras nacionais, internacionais e regionais. Nesse contexto moderno, prevaleceu a concepção de Estado-Nação (HARVEY, 2017).

O novo espaço/tempo pós-moderno exigiu uma nova readequação do Estado Capitalista, com novas formas de atuação em rede. As alterações da pós-modernidade prenunciaram uma nova sociedade em curso altamente complexa, que se transforma constantemente e numa velocidade nunca antes vista. As rupturas paradigmáticas significativas na passagem da modernidade para a pós-modernidade, instauraram novas compreensões sobre o tempo-espaço. O tempo pós-moderno é marcado por um ritmo acelerado da vida social, decorrente da revolução tecnológica que alterou a produção e circulação de informações, tornando-se imperativa a rapidez dos fluxos. O espaço passa por um processo de aniquilação, caracterizado pela existência do não-lugar. Há uma aldeia global, um pensar global e agir local, que necessita operar em territórios de pertencimento. Por isso, o território tornou-se um espaço estratégico de desenvolvimento na lógica especulativa do capital (HARVEY, 2017).

Pelos estudos da Harvey (2017), vê-se que a pós-modernidade provocou um processo de transformação social nas dimensões econômica, cultural e institucional, imprimindo diferentes estruturas subjetivas, compreensivas e simbólicas no homem, definindo formas de produção social e, conseqüentemente, demandando alterações nas concepções e formas de atuação do Estado. A flexibilidade do gerenciamento, a descentralização da gestão, o fortalecimento do capital, o declínio do movimento trabalhista, a desregulação estatal e o desmonte do Estado do Bem-Estar Social fizeram com que o Estado-Nação perdesse poder e funções, fazendo surgir novas lógicas na especulação de atuação do Estado e do capital. Não há como desconsiderar o fato de que a revolução na tecnologia da informação, está transfigurando constante e velozmente a base material da sociedade. No setor público, há uma necessidade de mão-de-obra técnica especializada para produzirem produtos e serviços inovadores, em formatos digitais cada vez mais complexos. Nesse contexto, vem sendo disseminado um discurso de ‘morosidade no setor público’, cuja base discursiva tem como

objetivo consolidar um consenso social de que os serviços não asseguram inovação, eficiência e qualidade, justificando, assim, a transferência da gestão dos serviços públicos para empresas privadas, por meio das práticas de terceirização, privatização, concessões.

No campo econômico “há uma entidade capitalista coletiva, sem rosto, formada por fluxos financeiros operados por redes eletrônicas” (CASTELLS, 2016, p. 557). No campo social, as novas tecnologias fortalecem as redes de formação e informação, que mobilizam os indivíduos e empresas. Nesse novo espírito do tempo, o Estado Capitalista procura sustentar seu poder e influência inserindo-se nessa rede, tendo o território como *locus* de negociação.

A solução para o Estado manter-se neste cenário é operar na produção de serviços e informações, articulando-se para tanto, em sistemas de ‘rede colaborativa’, em um modelo de Estado chamado por Castells (2016) como Estado Rede. Segundo o referido autor, o processo de globalização e o desenvolvimento das tecnologias da informação conduziram a humanidade a uma nova era: a Era da Informação. A informação passa a ser considerada a moeda de troca, apresentando-se em formato e natureza jurídica de direito. O industrialismo do espaço/tempo da modernidade visava ao crescimento da economia com a maximização da produção material, já o informacionismo do espaço/tempo pós-moderno situa-se no campo do desenvolvimento tecnológico, voltado para a produção e acumulação de conhecimento e o processamento da informação em rede. Portanto, o novo sistema produtivo do capital, não é agora somente a produção material, mas a produção e difusão de informações. A solução para o Estado capitalista manter-se neste novo cenário seria, então, operar em um formato de redes informacionais. Por isso, para Castells (2016), a única forma de o Estado se sustentar nessa complexa sociedade contemporânea é operando no que ele chama de Estado-Rede.

Em razão da convergência da evolução histórica e da transformação tecnológica, entramos em um modelo genuinamente cultural de interação e organização social. Por isso, a informação representa o principal ingrediente da nossa organização social, e os fluxos de mensagens e imagens entre as redes constituem o encadeamento básico na nossa estrutura social. (CASTELLS, 2016 p. 561)

O Estado Rede, para Castells (2016), se dará por meio de uma reforma da administração pública, através da qual o Estado passa a compartilhar sua autoridade com instituições públicas e privadas, articulando-se em uma rede, uma teia, por meio de diferentes relações intermodais em âmbito nacional, territorial, local e supranacional. Este Estado compartilha o exercício de poder com instituições capitalistas, sem perder o poder de coordenação, adequando-se à globalização. Nesse cenário, as instituições do Terceiro Setor representam um papel importante na gestão pública, no plano nacional e internacional. É com base nessa concepção que se

assentam as novas relações público privadas na gestão da educação no Brasil, por meio das concessões, terceirizações, contratos, franquias, convênios de cooperação técnica e dos Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) territoriais. A ideia fundamental é a difusão do poder dos centros de decisões para o poder das redes territoriais. Esse novo Estado não elimina o Estado-Nação, mas redefine-o.

Castells (2016) alerta sobre o perigo de a rede representar armadilhas, pois ao estruturar-se neste formato, torna-se difícil controlar cursos e interconexões. Essas incertezas, próprias das estruturas em redes, podem levar a uma infinidade de conexões e percursos favoráveis ao desenvolvimento da sociedade ou a labirintos que conduzam à supressão de Estado. Uma vez lançando-se na rede, não há garantias de retorno de onde se partiu, pois, a própria rede é quem define o fluxo. Como o desenvolvimento em rede não opera de forma igual em todos os espaços, essa dinâmica pode incorrer em exclusões sociais de comunidades locais, cujas formas de organizações sociais não estão conectadas a essa rede. Sobre essa questão, Castells (2016) alerta para os paradoxos que a rede impõe ao processo de globalização, pois, ao tempo em que apresenta um dinamismo produtivo, pode reproduzir a marginalização social e exclusão daqueles que não atuam na rede como produtores ou consumidores na perspectiva da produtividade, da competitividade e do lucro.

Com o objetivo de evitar a exclusão dos atores locais na aldeia global, foi disseminada e incentivada, nos últimos anos, a institucionalização de modelos de desenvolvimento territorial, com vista a assegurar a sobrevivência dos lugares, dos vínculos de pertencimentos, da participação política dos atores locais nessa rede, com o fortalecimento das cadeias produtivas locais e de suas culturas. Nesse sentido, o espaço territorial é compreendido como local viável para o estabelecimento de formas cooperativas de produção de saber e poder das redes, para que aqueles que atuam em contextos mais localizados não sejam totalmente excluídos dos processos de produção cultural e econômica global.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016), no livro *A Nova Razão do Mundo*, revelam uma nova face do neoliberalismo, conhecido na Alemanha como *Ordoliberalismo*, fundamentada em uma escola de pensamento econômico liberal que enfatiza a necessidade de fusão entre o Estado e o Mercado para atingir níveis de eficiência, com total flexibilização em seus arranjos localizados na sua atuação. Nesse Estado Empreendedor, tudo deve ser flexibilizado: os mercados de trabalho, o capital, os bens e os serviços. As empresas passam a atuar na gestão dos serviços públicos com regras flexíveis, para evitar entraves no fluxo e celeridade da gestão, possibilitando margens de manobra suficientes para agir e aproveitar as oportunidades. Seus impostos são diminuídos para não prejudicar a competitividade das empresas, reduzindo o papel

do Estado. O discurso de adaptabilidade apresenta-se como vantagens cada vez mais rentáveis para empresas que vendem conteúdos, tecnologias da informação, numa economia baseada na era do conhecimento. E a educação apresenta-se como uma área de avultosa lucratividade (DARDOT; LAVAL, 2014; 2016).

Esse movimento tem provocado a desvinculação do público do estatal, criando um espaço público-privado ou público não-estatal, mercantil, “um *lócus* natural do empreendimento”, uma “terceira via”, sem polarização entre Estado e mercado, que passam a atuar complementarmente, orientados por resultados. O espaço público passa a ser ocupado pelo mercado, sendo aos poucos desestatizado, mercantilizado e coordenado pela iniciativa privada, a quem compete a produção de conteúdo, o estabelecimento dos padrões e das regras de funcionamento das instituições públicas (PUELLO-SOCARRAS, 2008).

O novo neoliberalismo dissemina a ideia de uma *racionalidade governamental*, cuja lógica do mercado deve ser uma lógica normativa generalizada. Não se trata de uma discussão de limitar ou não o repasse do poder político ao mercado, mas, sim, sobre como fazer do mercado o princípio do próprio governo (DARDOT; LAVAL, 2016).

É certo que a democracia implica em possibilidades plurais de participação e gestão, mas, se faz necessário comedimento para que a finalidade da educação não desfoque da perspectiva do conceito de direito e passe a ser vista, resumidamente, como um nicho de mercado por parte das grandes empresas vinculadas ao capital. A realidade revela que, nos últimos anos, o projeto ultraliberal em movimento no Brasil e no mundo promove um avanço descomedido da iniciativa privada no espaço público e objetiva romper os limites do contrato social, tornando complexo o tecido social e colocando em risco o regime democrático.

Segundo Dardot e Laval (2016), há uma espécie de “darwinismo social” em movimento que institui a competição como norma geral da existência. Para o pleno êxito das políticas públicas nesse novo neoliberalismo é necessário promover a mentalidade de um novo espírito de Estado Empreendedor, em todos os níveis da sociedade. Tais reformas vêm acompanhadas de uma mudança de mentalidade no cidadão, papel reservado às escolas e universidades, que por meio de seus discursos curriculantes disseminam as ideias desta concepção de Estado, combatendo, de forma aguerrida, todas as ideias que colocam em risco o fim desse novo tipo de sociedade e mercado (PUELLO-SOCARRAS, 2008).

Nesse cenário, o território vem se configurando como um espaço híbrido de distintos projetos de desenvolvimento: um de base social-democrático, inclusivo, com a participação ativa dos sujeitos territoriais na gestão da política; e outro neoliberal, que vem promovendo, nos últimos anos, um avanço desenfreado das instituições privadas no espaço público territorial,

organizado em redes de negociação do Estado capitalista que marginaliza as entidades públicas e movimentos sociais dos territórios.

O direito à inserção das comunidades no espaço público não estatal exige envolvimento e participação democrática de todos nos centros de decisões deste novo espaço público. A constituição do território enquanto local de planejamento e implementação de políticas, em tese, assenta-se em princípios de democracia deliberativa, de desenvolvimento de um projeto contra hegemônico, de descentralização das decisões e da participação efetiva da população na gestão pública em contextos mais localizados. Todavia, pelo exposto, vê-se que o espaço territorial vem sendo ocupado estrategicamente por projetos distintos, por vezes antagônicos, tornando-se um campo híbrido de relações desconexas, com consequências para o Estado, a cidadania e a democracia. Dessa maneira, os gestores de políticas públicas precisam manter-se em vigilância com relação aos discursos, interesses e práticas dos atores que atuam em redes informacionais, para compreenderem o projeto de desenvolvimento que operam em seus territórios, pois,

Os riscos que corremos em face da erosão do contrato social são demasiados sérios para que ante eles, a sociedade cruze os braços. Há, pois, que buscar alternativas de sociabilidade que neutralizem esses riscos e abram caminhos a novas possibilidades democráticas. (SANTOS, 2015.p. 338).

As lutas a serem travadas nos territórios serão pela democratização do espaço público, para que não seja reduto de agentes políticos e de mercado. As escolhas por este ou aquele tipo de arranjo de gestão da educação territorial não são neutras e sem consequências, mas, implicam no desenvolvimento de um determinado projeto de Estado no tecido social do território. Pautar o desenvolvimento territorial sob a coordenação de agentes privados, sem a coordenação do Estado e a participação dos atores sociais, incorre em risco de assistir, nos territórios, a consolidação de um tipo de corporativismo empresarial, que, ao ocupar todos os espaços da arena pública, acomoda-se nas bases por onde poderia construir-se uma democracia deliberativa.

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA NO CAMPO EMPÍRICO

A seguir serão apresentados os achados da pesquisa no campo empírico. Conforme metodologia da pesquisa apresentada na introdução, segue detalhamento sobre a operacionalização de como ocorreu a coleta de dados por meio da análise documental e de entrevistas *in loco* aos gestores da política analisada. Para melhor compreensão dos caminhos metodológicos, segue esquema, com detalhamento.

Figura 2: Esquema Metodológico



Fonte: elaborado pela própria autora, 2019.

As diversas fontes de coleta exigiram interpretação teórica, conceitual e rigor metodológico para que fossem desenvolvidas análises qualitativas a partir dos roteiros planejados no projeto, sem descuidar da observação atenta ao fenômeno como ele se revelava a cada instante na *práxis* social, ampliando a pesquisa e indicando necessidades de outros estudos. Com o desenvolvimento da pesquisa no campo empírico, foi possível construir um *corpus* de informações sociais capaz de delinear concepções, ideias e práticas dos sujeitos sociais na relação com o objeto em estudo.

Para melhor compreender a operacionalização da pesquisa, a seguir é apresentado um quadro-síntese com detalhamento das categorias de análises, sujeitos e instrumentos de coleta de dados definidos. Importa justificar que a opção pelas categorias de análises selecionadas para a operacionalização dos procedimentos metodológicos da pesquisa teve como parâmetro o desenho da política adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Governo

Federal entre 2004/2007 para o desenvolvimento territorial e os parâmetros da política de base territorial do governo estadual.

Quadro 4 - Detalhamento metodológico para coleta de dados da pesquisa no campo empírico

<b>CATEGORIA 1: ASPECTOS LEGAIS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO</b>		
<b>Aspectos a serem analisados</b>	<b>Fontes / Procedimentos</b>	<b>Sujeitos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Institucionalização dos Consórcios Públicos:</b> legislação nacional; legislação estadual; normas territoriais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa teórica e documental sobre administração pública no federalismo brasileiro;</li> <li>● Pesquisa teórica e documental em sites do CNE e do MEC;</li> <li>● Pesquisa documental no site da SEPLAN;</li> </ul>	—
<b>CATEGORIA 2: GESTÃO DA POLÍTICA CONSORCIADA NA PRÁXIS SOCIAL</b>		
<b>Aspectos a serem analisados</b>	<b>Fontes / Procedimentos</b>	<b>Sujeitos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Direção-coordenação:</b> organização estrutural na administração pública indireta para atuação dos órgãos executivos em âmbito estadual e territorial (secretarias, colegiados, diretorias).</li> <li>● <b>Planejamento:</b> instrumentos de planejamento e formas de articulação com os planos territoriais</li> <li>● <b>Infraestrutura:</b> condições materiais de funcionamento dos consórcios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa documental</li> <li>● Entrevista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SEPLAN</li> <li>● CEDETER</li> <li>● FEC BAHIA</li> <li>● CODETER</li> <li>● CP</li> </ul>
<b>CATEGORIA 3: RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS</b>		
<b>3.1 Formas de Cooperação</b>		
<b>Aspectos a serem analisados</b>	<b>Fontes / Procedimentos</b>	<b>Sujeitos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Assistência com aporte financeiro:</b> fontes de financiamento; recursos captados, experiências de ações financiadas entre os municípios; potencialidades e dificuldades no financiamento.</li> <li>● <b>Gestão consorciada:</b> formas de convênios, contratos, concessões, termos de cooperação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa documental (contratos e convênios)</li> <li>● Entrevista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● SEPLAN</li> <li>● FEC</li> <li>● CP</li> </ul>
<b>3.2 Regime de Colaboração</b>		
<b>Aspectos a serem analisados</b>	<b>Fontes / Procedimentos</b>	<b>Sujeitos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Assistência técnica:</b> políticas colaborativas realizadas pelos consórcios para a promoção das capacidades técnicas da gestão territorial.</li> <li>● <b>Articulação territorial na gestão das políticas:</b> articulação entre os consórcios e os órgãos gestores da educação no espaço territorial, planejamento territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa documental municipal</li> <li>● Entrevistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Secretaria de Educação Estadual</li> <li>● CP</li> </ul>
<b>CATEGORIA 4: GOVERNABILIDADE, PARTICIPAÇÃO, PODER LOCAL</b>		
<b>Aspectos a serem analisados</b>	<b>Fontes / Procedimentos</b>	<b>Sujeitos</b>



<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Governabilidade:</b> condições para a consolidação e sustentabilidade dos consórcios na gestão territorial.</li> <li>● <b>Controle social:</b> órgãos e sistemas de controle social, conselhos gestores de políticas públicas e sua articulação com os consórcios.</li> <li>● <b>Participação social:</b> articulação dos consórcios com atores sociais, instituições públicas e/ou privadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entrevista;</li> <li>● Pesquisa documental</li> <li>● Pesquisa sobre indicadores estatísticos e financiamento educacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● CEDETER</li> <li>● CONDETER</li> <li>● CP</li> </ul>
--	---	---

Fonte: Base da Matriz do SDT, (2017). Com adaptações nossas.

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, a partir do detalhamento das categorias acima, a pesquisa se propôs a conhecer: 1) aspectos normativos e políticos que embasam a institucionalização da política de Consórcios Públicos no espaço territorial da Bahia; 2) gestão consorciada, estrutura administrativa e planejamento territorial; 3) relações interfederativas na gestão consorciada: formas de cooperação e relações colaborativas entre os entes consorciados no campo da educação; 4) governabilidade, participação social do poder local na gestão consorciada.

A análise da primeira categoria levou em consideração as normas, leis e documentos diversos da política que orientam o arranjo consorciado, considerando a abordagem neoinstitucionalista, apresentada nas discussões teóricas; a segunda categoria teve como foco as análises das condições estruturais e administrativas dos consórcios públicos investigados; na terceira categoria, das relações interfederativas, buscou-se investigar as formas cooperativas de financiamento horizontais e verticais entre os municípios consorciados e outros entes federados (Estado e União) e as estratégias de relações colaborativas, institucionalizadas por meio de espaços democráticos de participação dos entes consorciados, para promover o desenvolvimento sistêmico e integrado das políticas educacionais em âmbito territorial. E, por fim, com os achados da pesquisa, foi possível relacionar a política de desenvolvimento territorial fomentada pelo governo da Bahia com os projetos híbridos de desenvolvimento territorial em disseminação do país, com vista a perceber se, na Bahia, tal política resguarda princípios de um desenvolvimento territorial numa perspectiva de governabilidade na base da democracia deliberativa do poder local. Feitas essas breves considerações, seguem os resultados da pesquisa no campo empírico.

#### 4.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seguindo a concepção de desenvolvimento territorial do PPA 2004/2007 do Governo Federal, a Bahia inicia um processo de divisão político-administrativa do Estado em territórios, tendo como critério para esta divisão política, as marcas produtivas e identitárias dos espaços, sendo, portanto, nomeados como Territórios de Identidade.

A opção da demarcação do conceito de identidade nos territórios baianos confirma as conclusões dos estudos de Castells (1999) que definiu a identidade como um processo de construção de significados com atributos culturais inter-relacionados que prevalecem em relação a outras fontes de significado em processos de individualização. Para o autor, toda identidade é construída se valendo de matéria-prima da história, da geografia, da biologia, das instituições produtivas e reprodutivas, das relações de poder que influenciam os indivíduos e da memória coletiva de um dado espaço.

Os estudos de Castells (1999) sobre a constituição de identidades, junto com os conceitos de espaço e território de Milton Santos, serviram como referências para compreender os processos de construção das identidades territoriais para a Bahia. O conceito de Território de Identidade na Bahia considera processos históricos de ocupação do espaço, suas formas de organização social e de participação dos grupos sociais, sua cultura, seus recursos naturais e formas de produção e comercialização. Esses aspectos inter-relacionados e processados pelos atores sociais produzem sentimentos de pertença territorial. Nesse sentido, a ação social desses atores, enquanto expressão política, tende a procurar alcançar objetivos comuns (BAHIA/SEPLAN, 2012).

Os Territórios de Identidade na Bahia passaram a ter grande influência nas diretrizes das políticas de planejamento de governo, sobretudo a partir do modelo de gestão participativa para elaboração do Plano Plurianual Participativo do Governo da Bahia (2007-2010; 2011-2014), contando com a participação dos órgãos estaduais e entidades endógenas de cada território, em assembleias públicas territoriais. Desde então, espaço territorial na Bahia vem sendo compreendido como um potencial para a gestão compartilhada de políticas públicas, com possibilidades de promover a articulação, a negociação, a participação social e uma nova democracia deliberativa.

A nova perspectiva de gestão territorial disseminada no Brasil pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, implantada em 2003, foi incorporada à política de gestão pública do

Estado na Bahia, a partir de 2007, por meio da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007. O então governador, Jacques Wagner, por meio das Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), decidiu pautar sua agenda de planejamento e desenvolvimento territorial atrelada ao conceito de território de identidade.

A partir de 2007, o Estado da Bahia passou, então, por uma divisão político-administrativa e as regionalidades foram substituídas por 26 Territórios de Identidade. Em 2012, foram totalizados 27 territórios, constituídos a partir das especificidades de cada região, que passaram a ser a unidade de planejamento do Estado, conforme mapa apresentado abaixo.

Figura 3 - Mapa divisão política: Territórios de Identidade da Bahia – 2012



Fonte: SEPLAN (2012)

Para implementar a política de desenvolvimento nos territórios, foi criada, na estrutura administrativa da SEPLAN, a Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), com a atribuição de dirigir e coordenar os rumos da nova política adotada. Na concepção da política territorial, para garantir o desenvolvimento das políticas territoriais contextualizadas com as reais necessidades da sua população, é imprescindível a participação social da população por meio de colegiados. Por isso, por meio do Decreto n.º 12.354, de 25 de agosto de 2010, foram criados o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e os Conselhos de Desenvolvimento

Territorial (CODETER's), para atuarem em âmbito estadual e territorial, respectivamente, dentro da estrutura administrativa da SEPLAN.

O CEDETER e os CODETER's foram devidamente regulamentados pela Lei Nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014. O CEDETER tem assegurada em sua estrutura a representação de onze Secretarias de Estado e onze membros dos Colegiados Territoriais. As secretarias estaduais são: Saúde (SESAB), Educação (SEC), Cultura (SECULT), Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Relações Institucionais (SERIN), Agricultura (SEAGRI), Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR), Segurança Pública (SPM), Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), Desenvolvimento Rural (SDR) e Planejamento (SEPLAN). Esta última preside o Conselho e mantém sua Secretaria Executiva. A função do CEDETER é acompanhar o PPA do Estado e orientar os CODETER's para realizarem debates das políticas de desenvolvimento nos territórios e elaborarem seus Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTS).

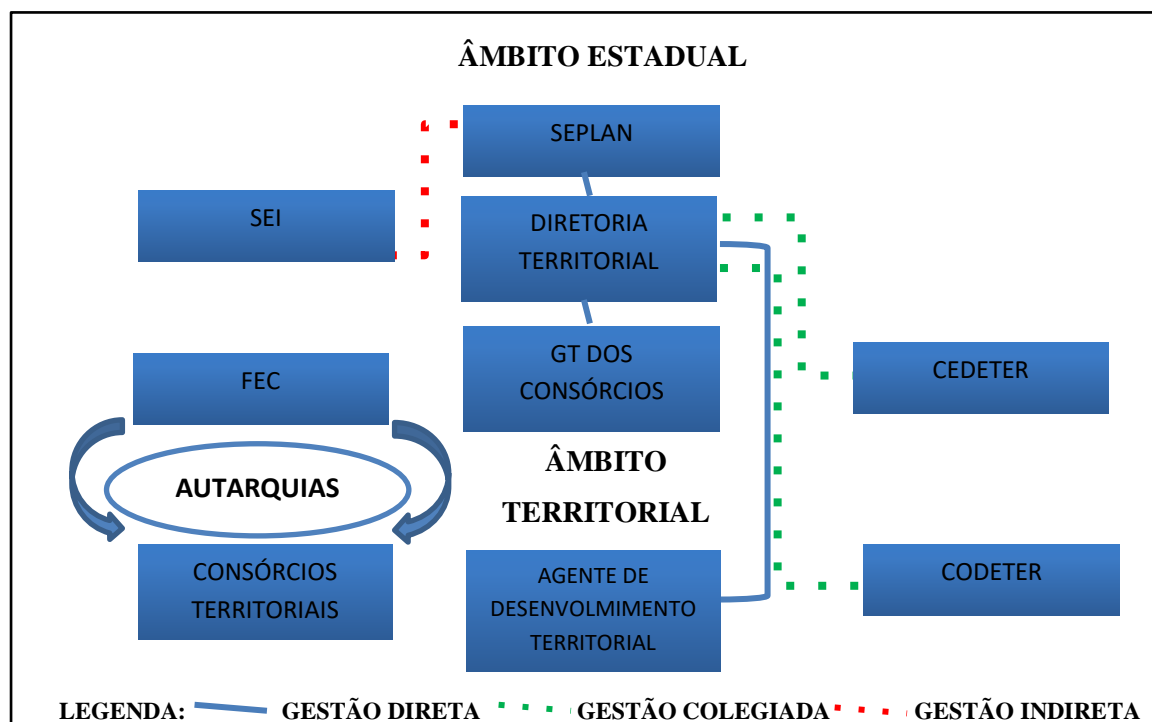
Tanto o CEDETER quanto o CODETER são órgãos de caráter consultivo e de assessoramento, vinculados à SEPLAN, cuja finalidade é subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário no Estado da Bahia. De acordo com publicações oficiais da SEPLAN, a ideia de criar esses colegiados territoriais é uma ação pioneira no país, a Bahia foi o primeiro Estado a institucionalizar esse instrumento de gestão participativa nos territórios.

De acordo com a referida legislação, a composição do CODETER é paritária, contando com membros que representam o poder público e a sociedade civil, sua composição é feita a partir de eleição em assembleias. Este colegiado elabora o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTS), com ampla participação das entidades e governos territoriais e, mediante um diagnóstico local, traça as diretrizes e metas para o desenvolvimento territorial em todas as áreas da gestão pública, a partir de uma matriz de ação organizada por dimensões.

Para desenvolver a política territorial, a SEPLAN conta com um arranjo institucional composto por: Diretoria de Planejamento Territorial e Agentes de Desenvolvimento Territorial, vinculados à gestão direta; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), na gestão indireta; CEDETER e CODETER como órgãos colegiados da gestão. A estes compete realizar um planejamento coletivo, a partir de diagnósticos locais, capaz de identificar demandas para a criação de uma Agenda de Desenvolvimento Territorial (AG-TER).

Além dos órgãos de gestão direta, indireta e colegiados, a SEPLAN busca articular as políticas com os Consórcios Públicos e com a Federação dos Consórcios (FEC). Segue figura que sintetiza a base do arranjo institucional da política de desenvolvimento territorial na Bahia:

Figura 4: Organograma do Arranjo Institucional da política de desenvolvimento territorial da Bahia – 2020



Fonte: Elaboração nossa, a partir de informações da SEPLAN, (2020).

Esse arranjo estruturado para o desenvolvimento territorial utiliza instrumentos próprios de planejamento, formalizados a partir de escutas sociais do Plano Plurianual Participativo e das proposições dos próprios CODETERs, advindas de demandas específicas de cada território, além das proposições das secretarias que compõem o CEDETER. Outras secretarias, a exemplo da Secretaria de Desenvolvimento Rural, apresentam em sua estrutura administrativa uma Coordenação Estadual dos Territórios da Bahia (CET).

A partir das análises de diversos documentos, cartilhas de orientação, leituras de instrumentos de planejamento, relatórios anuais, publicações impressas e on-line da SEPLAN, percebe-se que existe um arranjo legalmente instituído entre secretarias de governo, órgãos colegiados, autarquias e agentes territoriais. Durante as entrevistas foi interrogado a um dos representantes da SEPLAN, sobre a origem, concepção e finalidade desse modelo de gestão territorializada, que respondeu:

Partindo da iniciativa do Governo Federal desde 2003, através de vários grupos de trabalhos com as Universidades, a sociedade e secretarias de governo, se revelaram os Territórios Rurais na Bahia. Quando o governo Vagner inicia em 2007, ele já acompanhava esta política nacionalmente e então decide territorializar toda a Bahia [...]. Cada território ficou sendo uma unidade de planejamento, ou seja, a SEPLAN agora iria planejar o seu PPA

olhando diferentemente para cada território. Então, essa foi o grande *insight* para se revelar os Territórios da Identidade. Embora a gente esteja ainda muito aquém desse ideal de planejamento específico dentro de cada território, estamos melhorando a cada novo PPA. Foi estimulada então nos territórios além da criação e fortalecimento dos Colegiados Territoriais, a criação dos Consórcios Públicos (GESTOR 1, Entrevista SEPLAN, 2019).

Para desenvolver as ações, o Governo do Estado tem promovido articulações entre as diversas secretarias de governo, a saber: Secretarias do Planejamento (SEPLAN), de Desenvolvimento (SDR), Desenvolvimento Econômico (SDE) e Agricultura (SEAGRI), da Ciência e Tecnologia (SECTI), da Cultura (SECULT) e conta com a parceria da FECBAHIA, dos agentes financeiros, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia), Caixa Econômica Federal, Universidades Federal e Estadual da Bahia (UFBA, UNEB, UESC, UFOB, UFRB), Instituto Federal da Bahia, Instituto Federal Baiano, Sebrae, movimentos sociais e organizações sociais endógenas dos territórios que integram o CODETER.

No bojo dessa política de territorialização da Bahia, o Consórcio Público, objeto de estudo desta pesquisa, passou a ser concebido pelo governo da Bahia como modelo de arranjo institucional para assegurar processos descentralizadores e democráticos na promoção do desenvolvimento territorial, sendo fortemente incentivado pelo governo do Estado. Por meio da Portaria nº 003 de 13 de setembro de 2010 da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), o governo criou um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de apoiar a formação de Consórcios Públicos nos territórios. O fomento à institucionalização dos consórcios nos territórios baianos visa a promoção de estruturas de governança para fortalecer a gestão em âmbito territorial. O GT, composto por técnicos da Secretaria do Planejamento e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Superintendência de Planejamento Estratégico – SPE, é coordenado pela Diretoria de Planejamento Territorial – DPT (BAHIA/SEPLAN, 2013).

Segundo a referida Portaria do Governo do Estado, o GT dos Consórcios Públicos da Bahia possui como atribuições:

I - Elaborar a Política Estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; II - Prestar apoio/assessoramento aos municípios interessados em constituírem consórcios públicos; III - propor projetos e ações a integrem a política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; IV - realizar a mobilização e capacitação de gestores municipais e divulgação da política de consórcios públicos (BAHIA/SEPLAN, Portaria nº 003/2010).

A partir de 2011, o governo da Bahia passou a realizar diversos encontros e seminários para a elaboração de Planos Plurianuais Territoriais Participativos com foco na gestão de

diversas políticas no espaço territorial, disseminando e fomentando arranjos institucionais como estratégias de desenvolvimento territorial, tendo o consórcio público intermunicipal como estratégia de gestão. Por meio da institucionalização dessas políticas, em articulação direta das secretarias de governo com a sociedade civil dos territórios, o Estado mobilizou a implantação de Consórcios Públicos nos 27 Territórios de Identidade no Estado, sendo 1 (um) em cada território, atuando na gestão de várias políticas, dentre elas a educação. Em 2020, este número já soma 35 consórcios, segundo a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), conforme apresenta o Quadro 5 que segue:

Quadro 5 - Consórcios Públicos da Bahia, 2020

Nº	Territórios	Consórcios	Cidade da sede	Nº. Municípios
1	<b>Sertão São Francisco</b>	CONSTESF- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco	Juazeiro	10
2	<b>Irecê</b>	CDS DE IRECÊ - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê	Irecê	19
3	<b>Portal do Sertão</b>	CDS PORTAL DO SERTÃO - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão	Feira de Santana	16
4	<b>Sisal</b>	CONSISAL - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal	Serrinha	20
5	<b>Piemonte Norte de Itapicuru</b>	CDS SENHOR DO BONFIM - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru	Senhor do Bonfim	9
6	<b>Semiárido Nordeste II / Itaparica</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão Baiano - CDS do Sertão Baiano	Paulo Afonso	20
7	<b>Vale do Jiquiriçá</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CONVALE	Maracás	18
8	<b>Metropolitano e Litoral Norte e Agreste Baiano</b>	CICC - Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros	Lauro de Freitas	12
9	<b>Litoral Sul</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul	Itabuna	13
10	<b>Recôncavo</b>	CIRB - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO RECÔNCAVO BAIANO	Vera Cruz	28
11	<b>Piemonte do Paraguaçu/Chapada Diamantina/ Irecê</b>	Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência - COPCHAD	Mundo Novo	18
12	<b>Piemonte da Diamantina</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Diamantina	Jacobina	8

13	<b>Bacia do Jacuípe</b>	CDS BACIA DO JACUÍPE - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe	Capela do Alto Alegre	16
14	<b>Litoral Norte e Agreste Baiano</b>	CDR TLNAB - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano	Catu	19
15	<b>Sertão Produtivo</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CDS) do Alto Sertão	Caetité	16
16	<b>Costa do Descobrimento</b>	CDS da Costa do Descobrimento	Eunápolis	8
17	<b>Bacia do Rio Corrente</b>	CIBARC - Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Corrente	São Félix do Coribe	13
18	<b>Extremo Sul</b>	Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia	Teixeira de Freitas	13
19	<b>Médio Sudoeste da Bahia (Vale do Rio Pardo)</b>	CIVARP – Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Pardo	Itambé	7
20	<b>Sudoeste Baiano</b>	CISS - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste da Bahia	Poções	9
21	<b>Baixo Sul</b>	CIAPRA - Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi	Ibirapitanga	12
22	<b>Médio Rio de Contas</b>	CIMURC- Consórcio Intermunicipal do Médio Rio de Contas	Ipiaú	16
23	<b>Bacia do Paramirim</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Bacia Paramirim	Ibipitanga	12
24	<b>Sudoeste Baiano</b>	CIVALERG- Consórcio Intermunicipal do vale do Rio Gavião	Cordeiros	13
25	<b>Litoral Sul</b>	CIMA- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA	Camacã	11
26	<b>Semiárido Nordeste II</b>	Consórcio Intermunicipal do Semiárido Nordeste II	RIBEIRA DO POMBAL	7
27	<b>Chapada Diamantina</b>	CIARC – Consórcio Intermunicipal do Alto Rio de Contas	RIO DE CONTAS	6
28	<b>Chapada Diamantina</b>	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina-CIDCD-Chapada Forte	Andaraí	21
29	<b>Recôncavo</b>	CONSÓRCIO DO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO - CTR	Cruz das Almas	13
30	<b>Médio Sudoeste da Bahia</b>	Consórcio de Desenvolvimento do Território do Médio Sudoeste - COTEMESB	Itapetinga	12
31	<b>Bacia do Rio Grande</b>	Consórcio Público Intermunicipal dos Municípios do Oeste da Bahia - CONSID	Barreiras	15
32	<b>Litoral Norte e Agreste Baiano e Metropolitana de Salvador*</b>	CIRMS – Consórcio Intermunicipal da Região Metropolitana de Salvador	Candeias	12
33	<b>Metropolitano de Salvador</b>	SOMAR	Madre de Deus	3
34	<b>Velho Chico</b>	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Velho Chico – CDS Velho Chico	Bom Jesus da Lapa	6



35	<b>Piemonte do Paraguaçu</b>	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Piemonte do Paraguaçu - CDS Piemonte do Paraguaçu	Ruy Barbosa	7
-	-	-	-	458*

Fonte: SEPLAN (2020).

**Legenda:**  Em funcionamento.  Sem informação de funcionamento regular pela SEPLAN.

\*Nota: Na Bahia existem 417 municípios. A soma dos dados a mais, explica-se pelo fato de um município poder integrar a mais de um consórcio, de áreas diferentes (saúde, meio ambiente, etc.).

A SEPLAN, juntamente com a SEDUR, ao formatar a política de incentivo à formação desses Consórcios Públicos de corte territorial no Estado, vem prestando assessoramento aos municípios com o objetivo de capacitar os gestores municipais para a formação de arranjos consorciados, potencializando os territórios de identidade. Na concepção do governo da Bahia, a gestão consorciada no território possibilita o aumento da capacidade de realização dos governos municipais e a maior eficiência do uso dos recursos públicos, de forma a assegurar a continuidade das políticas públicas no contexto de cada Território de Identidade (BAHIA, 2013).

As formas de atuação do Estado com o consórcio costumam ser mais ágeis do que com cada município individualmente. Por meio da gestão consorciada, é possível atender de forma mais eficiente às demandas de 417 municípios, podendo atender um grupo de municípios de uma só vez, solucionando problemas com mais eficiência e celeridade.

A maioria dos Territórios de Identidade na Bahia é composta por municípios cuja base econômica é eminentemente agrária e rural. Considerando que a maior parte dos impostos incide sobre serviços e atividades urbanas, os municípios baianos apresentam baixa capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, sérias limitações financeiras para o financiamento das políticas públicas locais. Nesse contexto, a implantação de arranjos consorciados para relações interfederativas horizontais, capazes de possibilitar a cooperação e a captação de recursos para o desenvolvimento dos serviços públicos, torna-se uma agenda extremamente necessária.

A SEPLAN não financia as ações e o funcionamento dos Consórcios Públicos. Financia sua implantação. Na implantação temos uma diretriz, um compromisso no PPA com ação orçamentária voltada para a implantação dos consórcios públicos ou reestruturação da montagem da sede, mobiliários, equipamentos, transportes, para eles iniciarem. Mas, a partir daí eles passam a funcionar por meio da quotização dos municípios que fazem parte daquele consórcio. Eles têm uma estrutura de funcionários que precisa ser mantida, algumas prefeituras cedem funcionários, que é permitido por lei para trabalharem nos CPI. (GESTOR 1, Entrevista SEPLAN, 2019)

Nesse processo de incentivo à criação de Consórcio Público como estratégia de fortalecimento da política territorial de desenvolvimento, a SEPLAN tem investido esforços em

oferecer políticas de formação para a equipe técnica desses consórcios para eles iniciarem os trabalhos mais fortalecidos.

O Planejamento da SEPLAN se mobilizou a fazer uma formação com os CP para orientar a elaboração dos seus planejamentos, levando em conta as diretrizes dos PPAs territoriais. Já estamos na segunda edição de uma formação com as prefeituras para orientarem as prefeituras a elaborarem seus PPAs. A SEPLAN vai aos territórios, em cidades sedes e promove essas formações (GESTOR 1, Entrevista SEPLAN, 2019).

Além da SEPLAN, merece atenção no apoio institucional à gestão consorciada, o papel da Federação dos Consórcios da Bahia (FEC), fundada em 2015, sob a articulação do então prefeito do município de Serrinha, que, na época, era presidente do Consórcio Público do Território do Sisal. A FEC nasce então com o objetivo de ser interlocutora direta dos CP com o Estado, ao perceber a necessidade da existência de um canal de diálogo mais específico sobre a gestão consorciada, que, por conta de tantas outras demandas próprias da administração do Estado, a SEPLAN não dispunha nem de tempo, nem de recursos humanos para assegurar. Além disso, a FEC tem a função de promover a articulação entre os CP. Em dois anos a federação conseguiu a filiação de 23 consórcios dos 30 existentes na Bahia.

Quando os projetos chegam na FEC, já foram dialogados em cada território. Nossa função é repassarmos de forma simplificada e o Estado vê de que forma pode acelerar. O Estado trabalha com ferramentas de planejamento, com orçamento, prazos... eles analisam se é realmente a necessidade real daquele momento. Tudo que chegou até a FEC que foi destinado dos CP, está sendo executado. Isto comprova que a ferramenta de consórcio, discutir e planejar tem dado resultado. Você consegue chegar até a ponta com a solução dos problemas. Cada território tem sua dinâmica própria, cada um atua de forma diferente em seu território (GESTOR FEC, Entrevista 2019)

Com sede na União dos Municípios da Bahia (UPB), a FEC conta com funcionários cedidos por municípios para assegurar seu funcionamento. A referida Federação, quando criada, não dispunha de orçamento próprio. As despesas básicas eram supridas pelos próprios consórcios.

A FEC não financia as ações do CP. Ela é gerida por recursos que vêm dos CP e seu trabalho é angariar recursos para fortalecer a ferramenta consórcio. No novo planejamento do Ciclo Orçamentário do Estado, será destinado algum recurso para a Federação, para atuarmos na formação dos membros dos consórcios (PRESIDENTE da FEC, Entrevista 2019).

A FEC é uma parceira intermediária entre os consórcios e o Estado, atuando como interlocutora das demandas dos consórcios junto às secretarias do Estado e promovendo formações para atender às necessidades de orientações técnicas. A federação tem conseguido organizar encontros formativos, a exemplo dos Simpósios do Integra Bahia, um importante encontro de gestores da Bahia. Já foram realizados quatro simpósios pela FEC, durante os quais

são disseminados conteúdos e conhecimentos sobre a política de consórcios, orientadas linhas de acesso a convênios e editais para que os técnicos e gestores do CP adquiram *expertise* e aos poucos especializem-se na área. Esses encontros formativos contam com a colaboração de equipes técnicas do Estado, Bancos Públicos e Universidades. Os professores das universidades da área de administração, direito, economia e meio ambiente fazem parcerias na capacitação das equipes técnicas dos CP. Essas formações da FEC, unidas aos encontros de orientações proporcionadas pela SEPLAN, têm contribuído para a qualificação de um capital humano nos territórios, com conhecimento e experiência em gestão consorciada.

Hoje já temos profissionais que atuam em diversos consórcios, já ajudando na formação de outros consórcios, ajudando a angariar recursos. Por exemplo, os técnicos do CONSISAL têm auxiliado outros consórcios na captação de recursos. A FEC ajuda na captação de recursos, participando como interlocutor no Governo Estadual e no Governo Federal. Faz uma junção de consórcios. Depois que a FEC foi fundada, no ano de 2015 - 2016 conseguimos alavancar R\$180.000.000,00 em recursos. Só o CONSISAL conseguiu captar R\$80.000.000,00 por buscar experiências fora do país. O CONSISAL fez um livro para socializar experiências inovadoras e exitosas (GESTOR FEC, Entrevista, 2019).

Segundo dados divulgados pela FEC e pela SEPLAN, a Bahia foi o Estado da Federação que conseguiu captar maior volume de recursos, na relação cooperativa vertical por meio dos consórcios públicos, conforme demonstra tabela que segue:

Tabela 3 - Cooperação vertical entre consórcios no Brasil – 2015

<b>CONVÊNIOS COM O GOVERNO FEDERAL</b>				
<b>COMPARATIVO ESTADOS 2013 – 2014</b>				
<b>ESTADOS</b>	<b>VL – REPASSE - EM REAIS</b>			
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>TOTAL</b>
<b>BA</b>	<b>115.975.448,31</b>	<b>88.737.229,73</b>	<b>1.489.740,03</b>	<b>206.202.418,07</b>
<b>PR</b>	14.425.533,70	5.630.485,73	7.828.190,08	27.884.209,51
<b>PE</b>	5.773.946,75	5.339.078,04	-	11.113.024,79
<b>SC</b>	4.518.926,60	2.967.149,00	4.069.886,43	11.555.962,03
<b>RS</b>	4.967.922,52	1.613.628,72	10.747.060,84	17.328.612,08
<b>MS</b>	650.697,32	1.519.122,26	494.460,00	2.664.279,58
<b>MT</b>	650.697,32	1.519.122,26	850.000,00	3.601.205,67
<b>SP</b>	1.946.098,12	735.000,00	-	2.681.098,12
<b>RN</b>	-	-	396.000,00	396.000,00
<b>PB</b>	-	-	350.000,00	350.000,00
<b>MG</b>	42.875.523,35	698.547,00	321.814,36	43.895.884,71

Fonte: Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia – FECBAHIA, (2015).

A FEC busca atuar ainda no acompanhamento do desempenho dos gestores dos consórcios. Se o gestor do CP não apresentar condições ou tempo para assumir as funções de presidente, a FEC atua para providenciar sua substituição, ou orientar sua assessoria. Em 2019,

foi criada na Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) uma Frente Parlamentar de Defesa da Política de Consórcios Públicos da Bahia. Vê-se, com os achados da pesquisa, que os consórcios na Bahia têm se consolidado como um modelo de gestão indireta em âmbito territorial, com estruturas institucionalizadas dentro da gestão direta do Estado, por meio de diretorias dentro das secretarias e órgãos colegiados em âmbito estadual e territorial, contando com apoio e articulação da Assembleia Legislativa. Esta frente de defesa dos consórcios na ALBA por certo contribui para fortalecer ainda mais esta ferramenta de gestão no Estado.

#### 4.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA FRENTE À POLÍTICA DE CONSÓRCIOS

A gestão consorciada na Bahia tem acumuladas experiências nas áreas de meio ambiente, políticas fundiárias, saúde, infraestrutura urbana e rural e na economia das mais diversas atividades e cadeias produtivas. Embora a maioria dos consórcios tenha estatutos multifinalitários que preveem o desenvolvimento de políticas em diversas áreas, a educação não tem sido uma agenda presente nesse modelo de gestão e desenvolvimento territorial.

Na pesquisa de campo, por meio das entrevistas a gestores da política de gestão consorciada no Estado, tanto da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), da Federação dos Consórcios (FEC), do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), quanto da Secretaria Estadual da Educação (SEC), os gestores afirmaram que não existe um mapeamento realizado pela administração pública estadual sobre os consórcios que têm empreendido alguma ação na área da educação e, portanto, desconhecem a existência de tais experiências. Essa constatação inicial da pesquisa revelou a inexistência de articulação das políticas educacionais entre o órgão central e os consórcios públicos, nos espaços territoriais.

Questionado sobre a atuação dos consórcios públicos na Bahia na área da educação, o representante da SEPLAN afirmou:

Talvez não se tenha vislumbrado uma possibilidade de se fazer [...] um arranjo de um consórcio em busca do desenvolvimento educacional de um território [...] A própria SEPLAN talvez tenha que ser estimulada a fazer um trabalho deste tipo, junto com a Secretaria de Educação do Estado ou talvez articulando diretamente os Consórcios Públicos para estimularem a participação das Secretarias Municipais. Não sabemos de quem deve partir exatamente esta articulação. Eu, particularmente, como gestor da política territorial, não conheço nenhuma experiência nesse sentido. (GESTOR 1\_SEPLAN, Entrevista 2019).

O Conselheiro do CEDETER, órgão que participa ativamente da gestão consorciada a partir das demandas territoriais do CODETER, confirma:

Existe um desconhecimento generalizado na possibilidade dos CPs terem ações na área da educação. Nas demais áreas os consórcios atuam de forma bem coesa e direcionada. Os municípios têm metas dentro do Pacto Federativo a serem cumpridas e os consórcios, por terem capilaridade, podem desenvolver políticas que o Estado e a União encontrariam dificuldades e os municípios sozinhos também. Então existe um recurso que já vem direcionado e os consórcios executam porque têm mandato institucional para tal. Na educação não é bem assim, exige outro nível de planejamento [...]. Existe uma omissão ou desinformação. (CONSELHEIRO\_CEDETER, Entrevista 2019).

Comprovando a ausência de articulação em matéria de educação dos órgãos do governo do Estado com a política territorial de Consórcio Público, um dos representantes da administração (2019-2023) da Secretaria de Educação do Estado confirmou:

Se há alguma ação educacional pautada com os consórcios públicos no Estado, eu não tenho este conhecimento. Na educação efetivamente, eu desconheço, o que não significa que não existam. Mas, isso em nenhum momento foi colocado como sendo uma iniciativa para ser fomentada (GESTOR 3\_SEC, Entrevista 2020).

Sobre a normativa do Conselho Nacional de Educação (RES CNE nº 01/2012), que concebe o consórcio como um arranjo territorial de desenvolvimento de educação no qual (arranjo) é possível a participação de parcerias público-privadas, o Gestor 1 da SEPLAN comentou:

A atuação dos CP com os instrumentos de gestão educacional – PNE, PEE, PAR – talvez algum CP tenha alguma ação isolada, mas de forma articulada com a Secretaria de Educação e a SEPLAN, com toda essa sistemática, acredito que não exista ainda. Acredito que existe no país um movimento orquestrado de sucateamento da educação pública como um modelo falido e apropriação da educação pela iniciativa privada. Começando pelo Ensino Superior e agora a Educação Básica é o novo foco. Tudo isso dá lugar a entrada da iniciativa privada. Os CPs precisam se atentar para essa área (GESTOR 1\_SEPLAN, Entrevista 2019).

Conforme já relatado, durante a pesquisa de campo, foi possível identificar 10 consórcios públicos que desenvolvem alguma ação da área da educação, sendo que quatro destes atuam de forma institucionalizada por meio de Câmaras Técnicas e Fóruns de Secretários, com registros de ações em seus Relatórios de Atividades empreendidas na área da educação: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS), Consórcio Intermunicipal APA do Pratigi (CIAPRA), Consórcio do Vale do Jiquiriçá (CONVALE). Os demais, embora não tenham Câmaras Técnicas instituídas, desenvolvem algumas ações de mobilização na área da educação profissional em articulação com os Centros Estaduais de Educação Profissionais (CEEP) para ampliação dos cursos profissionais no território, realização de atividades na área de esporte, lazer, reformas de escolas, formação em educação ambiental,

dentre outras. O CIDCD, o CIAPRA, e o CDS-LS possuem Câmara de Educação ativas que articula a gestão colaborativa da educação entre os municípios do território. Já o CONVALE atua na área de educação por meio do Fórum de Secretários Municipais de Educação (EDUCAVALE).

Sobre este cenário da atuação dos consórcios na área da educação, o gestor da FEC que participou da entrevista, demonstrou ter mais informações a respeito ao relatar que existem algumas experiências de atuação do CP na área da educação, por meio de Câmaras Técnicas, a exemplo do Litoral Sul e do Vale do Jiquiriçá e que a FEC tem dialogado com o Estado para destinar as reformas das escolas estaduais para serem feitas via consórcio, pois economizaria mais de 30%, segundo ele, porque o consórcio tem imunidade de pagamento de alguns impostos. Porém, o entrevistado assinalou a dificuldade de envolver a área da educação no planejamento das ações dos consórcios. E assim acrescentou:

Os profissionais que atuam nos consórcios têm acumulado experiências exitosas na área de agricultura, de desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Na educação não entramos ainda de fato porque ainda estamos precisando nos especializar nessa área. A educação ainda é muito fechada. Os professores precisam participar mais das políticas de desenvolvimento do território. A UNEB participa pouco das discussões sobre o consórcio em meu território (Sisal), por exemplo (GESTOR\_FEC, Entrevista 2019).

A partir dos achados da pesquisa no campo empírico, vislumbra-se um cenário de gestão na área da educação territorial bastante confuso na Bahia em que os gestores dos órgãos centrais não conseguem articular, coordenar e nem mesmo acompanhar as políticas educacionais articuladas à política de gestão territorial de desenvolvimento fomentada pelo Governo do Estado por meio dos consórcios. Considerando que a educação pública é diretamente responsável pela formação de recursos humanos dos territórios, há de se convir que uma política de desenvolvimento territorial que não coloca a gestão da educação como pauta de sua agenda política, encontrará mais dificuldades no alcance de objetivos de desenvolvimento mais perene, inclusivo, democrático e autossustentável.

Segundo relatos da SEPLAN, essa secretaria buscou uma aproximação com a área da educação em 2014, da mesma forma como o fez com outras secretarias, visando a articular ações educacionais na gestão consorciada, por meio da formulação de um instrumento de planejamento de demandas inspirado na experiência do Governo Federal em 2013, com o Programa Território da Cidadania (PTC). O governo federal, na época, disponibilizou um caderno que traz a Matriz do PTC, destacando várias políticas do PPA Federal, que poderiam ser desenvolvidas em parceria com os colegiados territoriais. Cada ação do caderno tinha a orientação de como acessar tais políticas, inclusive indicando nomes e contatos dos órgãos e

gestores responsáveis. Importa considerar que vários colegiados territoriais na Bahia utilizavam essa Matriz do PTC. Dessa maneira, a SEPLAN pretendeu fazer um instrumento semelhante no Estado, com esta mesma finalidade, chamado de Caderno de Oportunidades. Porém, segundo relatos de gestores da SEPLAN, não se obteve êxito na área da educação com esta iniciativa.

É comum na gestão pública a falta de atuação conjunta das várias secretarias de governo, superintendências, diretorias e mesmo coordenações em torno de um projeto político de desenvolvimento de Estado. Muda-se uma pessoa, mudam-se todas as diretrizes das políticas de um Estado. Neste sentido, a gestão da educação do Estado da Bahia tem vivenciado descontinuidades de ações e projetos, em âmbito estadual e territorial, mesmo contando com a continuidade do mesmo grupo político no governo. A pauta da política educacional fica à mercê das visões, concepções e interesses de cada novo gestor da pasta, revelando, assim, a ausência de clareza do projeto de educação que a Bahia pretende pautar e avançar para promover o desenvolvimento de seus territórios.

Para que a educação seja pautada pelos consórcios públicos nos territórios de forma articulada à política territorial do governo estadual, precisa-se de uma diretriz, uma ação integradora do órgão central. Não se deve esperar que essa articulação ocorra apenas nos territórios, sem contar com uma diretriz e um conjunto de princípios a serem pactuados entre o órgão central e os NTE. Sobre essa questão, o conselheiro do CEDETER enfatizou:

Os Núcleos Territoriais de Educação (NTEs) não atuam muito nesse desenvolvimento territorial. Os Centros Técnicos de Educação Profissional (CETEPES) atuam muito mais. A educação está na agenda dos colegiados, mas não está na do CP, por quê? Não saberia te dizer. Acredito que esta ação seja necessária, mas, é preciso coesão institucional para a Secretaria de Educação fortalecer este diálogo com os municípios. Há um grande espaço de atuação nesse sentido. Mas, ainda não despertamos para isso de forma planejada e sistematizada. (CONSELHEIRO\_CEDETER, Entrevista 2019).

Propor uma política educacional na Bahia a partir do planejamento articulado com o desenvolvimento dos Territórios de Identidade é uma iniciativa que exige ampla articulação da Secretaria de Educação do Estado com uma rede de atores: secretarias de governo, colegiados territoriais, Agentes de Desenvolvimento Territorial (ADT), entidades representativas da comunidade educacional como União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), universidades, Núcleos Territoriais de Educação (NTE), dentre tantos outros. Isso teria que ser pautado em uma diretriz política do Estado, que não se alterasse com a saída e chegada de cada novo gestor:

A Educação da Bahia precisa de um corpo técnico mais perene, que não esteja à mercê da iniciação política de cada secretário que entra. Acho que essa ideia de pensar a educação no desenvolvimento territorial só acontecerá se o

Governador comprar a ideia. Se depender da decisão apenas da Secretaria acredito que nenhum secretário correria tal risco, se não tiver o aval político acordado com o governador. A educação é uma área complexa. De repente seria mais viável a criação de CP específico para a educação, como é o caso de alguns consórcios na área da saúde (GESTOR 1\_SEPLAN, Entrevista 2019).

Com vistas a recuperar uma memória histórica das ações e programas da Secretaria de Educação do Estado a partir da divisão político-administrativa dos Territórios de Identidade, recorreu-se a ex-gestores que atuaram na Secretaria de Educação do Estado na gestão das políticas educacionais com os municípios dos territórios, nos seguintes períodos da gestão: entre 2007/2010, entre 2011/2014, entre 2015/2018 e no ano de 2019.

Durante as entrevistas, procurou-se compreender o que foi considerado e/ou alterado no modelo de gestão das políticas educacionais a partir da implementação da política territorial de desenvolvimento implantada pelo governo do Estado em 2007 até 2019 e quais as políticas e ações de educação que eram empreendidas por essa Secretaria voltadas ao desenvolvimento territorial e municipal, em regime de colaboração.

Segundo o entrevistado que reporta ao período de 2007 a 2010, a política de desenvolvimento do Estado, a partir da concepção de Territórios de Identidade, instituída em 2007, não foi devidamente articulada na área da educação. Nos territórios, a gestão educacional manteve a mesma organização administrativa em Diretorias Regionais da Educação (DIREC), que relacionava com municípios de diferentes territórios, atendendo ao critério de proximidade.

Na Secretaria de Educação a política territorial era um diálogo muito superficial. Não se discutia, ou pelo menos eu não participei de nenhum movimento onde se discutisse a concepção de território, o que necessariamente precisava ser revisto ou ajustado na estruturação das políticas educacionais [...]. Para mim, esta medida se dá muito mais como uma medida administrativa do que de orientação de concepção que passasse a orientar as políticas educacionais. (GESTOR 1\_SEC, 2007\_2014 Entrevista 2020).

De 2008 a 2012, houve um processo de fortalecimento das Diretorias Regionais, chamado de Processo de Revitalização das DIRECs, que passaram a promover uma articulação mais intensa entre os municípios, como instâncias articuladoras e representativas das demandas dos territórios, embora com o mesmo modelo administrativo regionalizado. Nesse período, sobretudo a partir de 2011, os diretores das DIREC's passaram a assumir um papel estratégico na articulação da participação social na elaboração do PPA Territorial (2008/2011), conforme relatos de um dos sujeitos da pesquisa. Esses movimentos de articulação contavam com as representações de atores territoriais.

Os diretores das DIRECs reportavam para a SEC as demandas que ajudavam a planejar no PPA Participativo... e inclusive avaliavam as políticas em função



dessas demandas que iam sendo capturadas pelos diálogos com os municípios. No período ocorreu um movimento chamado de Caravana da Educação que foi instituído na perspectiva de dar força a este processo de articulação nas regionais (GESTOR 1\_SEC, 2007\_2014 Entrevista 2019).

O processo de Revitalização das DIRECs foi orientado por um documento chamado Princípios e Eixos da Educação na Bahia, lançado em dezembro de 2007. De acordo com o referido documento, a educação baiana apresentava um cenário desafiador, com baixos indicadores de desempenho dos estudantes e, por isso, deveriam ser empreendidos esforços para a melhoria da qualidade da educação no estado, articulando ações colaborativas entre as redes estadual e municipais, em torno de (6) seis Eixos: a) acesso à educação e permanência na escola, com dignidade; b) alfabetização como um direito; c) gestão democrática, em rede, com efetividade social; d) garantia do direito à educação profissional; e) fortalecimento da educação superior pública, gratuita e socialmente referenciada; f) reconhecimento dos trabalhadores da educação como sujeitos de direitos e garantia desses direitos (BAHIA/SEC, 2007).

Segundo o referido documento, as universidades estaduais, na época com oferta de cursos regulares (em 34 municípios baianos) e de cursos especiais (em 168 municípios baianos), representavam um potencial de capilaridade nos territórios, com conhecimento da dinâmica local - a cultura, a economia, a política – e, portanto, eram vistas como grandes parceiras das ações do governo, com amplas condições de contribuir para o desenvolvimento da educação básica baiana, sendo reconhecidas como coautoras na construção e desenvolvimento da educação territorial. Existia no documento um claro objetivo de aproximar educação superior e educação básica nos espaços territoriais (BAHIA, Princípios e Eixos, 2007, p. 17).

A partir dos seis eixos citados no documento Princípios e Eixos, a Secretaria de Educação do Estado iniciou um processo de implementação de políticas públicas, envolvendo tanto a rede estadual quanto os sistemas municipais de ensino. Na rede estadual, mereceu destaque: a) ampliação da educação profissional, por meio do Decreto Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007 que cria a Superintendência de Educação Profissional (SUPROF). Essa superintendência passou a implementar cursos técnicos para atender as cadeias produtivas dos territórios; b) elaboração de Projetos Estruturantes, visando promover inovação ao currículo escolar com o incentivo às produções de artes, músicas e literatura que representassem a cultura do território e a subjetividade das juventudes; c) o fortalecimento das políticas de avaliação externa por meio do Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE); d) implantação do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), para assegurar a articulação com as redes e Sistemas Municipais de Ensino.

Por meio do Programa de Apoio os Municípios (PROAM) vinculado à Superintendência de Avaliação (SUPAV), buscou-se fortalecer o regime de colaboração entre o Estado e os municípios por meio do assessoramento técnico-pedagógico às equipes técnicas das secretarias municipais de educação e do desenvolvimento de políticas de formação continuada.

A pesquisa de campo revelou, pelas vozes de diferentes sujeitos das esferas estadual e territorial, que a criação do PROAM foi uma ação de grande importância para a gestão articulada entre as redes de educação pública, municipal e estadual, no estado da Bahia. Esse programa possibilitou a institucionalização de um canal de diálogo e operacionalização do regime de colaboração com os sistemas municipais de ensino, promovendo políticas de assistência técnica às equipes gestoras dos municípios, em atenção ao atendimento de metas previstas no Plano Estadual de Educação em vigência à época.

O documento Princípios e Eixos da Educação na Bahia previa o fortalecimento dos processos democráticos e da identidade dos municípios. Nesse período, tinha-se um cenário propício para o fortalecimento das relações federativas com os municípios porque o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/2001, demandava do Estado articulação com os municípios para a elaboração de seus Planos Municipais de Educação. Então, no Regimento da SUPAV, ficou estabelecido o assessoramento aos municípios para a elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME), sob a coordenação do PROAM.

O PROAM se organizava com uma política de adesão pelos municípios, contando com amplo processo de mobilização e articulação com as DIREC. A partir da escuta aos municípios foram identificadas necessidades de apoio aos municípios em diferentes ações: orientação para elaboração de planos municipais de educação, assessoria técnica para a reestruturação das secretarias, elaboração de planos de carreira, assessoria para criação de sistemas municipais de ensino, formação de conselheiros municipais de educação, formação de gestores escolares, formação de professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos, assessoria técnica e financeira pelo programa PDDE Interativo, monitoramento do PAR. O PROAM estruturava as ações de apoio a partir de demandas recorrentes dos municípios, em articulação com as políticas do MEC. O programa abarcou todos os 417 municípios da Bahia. (GESTOR 1\_SEC 2007\_2014, Entrevista 2020).

O PROAM era composto por uma diretoria, uma coordenação de gestão, uma coordenação de formação, um corpo técnico formado por profissionais efetivos da rede estadual, que atuavam no órgão central, e por uma equipe de Formadores Regionais, também do quadro efetivo do estado, que atuavam diretamente nas DIREC's dos 27 Territórios de Identidade. Para atender os 417 municípios baianos, em variadas frentes de trabalho, a equipe chegou a somar um total de 124 profissionais do quadro efetivo da rede estadual e das redes municipais, estes últimos cedidos via convênio de cooperação técnica de cessão de servidor

entre os entes federados, atuando em âmbito regional, na articulação das demandas municipais a partir das diretrizes das políticas nacionais e estaduais.

A relevância das ações em regime de colaboração com os municípios fez com que o PROAM fosse transformado, no ano de 2016, em uma coordenação estadual específica na estrutura administrativa da Secretaria Estadual da Educação: a Coordenação de Apoio aos Municípios (COAM), vinculada ao Gabinete do Secretário.

Todavia, com as mudanças de gestores, novas diretrizes de trabalho foram traçadas pelo órgão central, cujo foco de atuação passou a ser as escolas da rede estadual, com o lançamento do Programa Escola 10. Havia a compreensão de que as ações dos então Núcleos Regionais de Educação (NRE's)<sup>17</sup> deveriam estar voltadas para a melhoria da qualidade da aprendizagem do estudante da rede estadual. Inicia nesse período um processo de recentralização nas ações da SEC, promovendo um afastamento das questões municipais que segue se intensificando ao longo dos anos e, conseqüentemente, uma limitação da atuação dos Núcleos Regionais de Educação em seu papel de articulação territorial com os municípios e de participação no Plano Territorial Participativo.

Em 2017, o Decreto nº 17.377, de 01 de fevereiro de 2017, redefine a nomenclatura dos NREs para Núcleos Territoriais de Educação (NTE), sendo criada em seguida a Coordenação de Articulação Territorial (CONTE). Segundo alguns gestores entrevistados, a mudança de nomenclatura de NRE para NTE foi mais uma alteração de nomes por Decreto, de natureza administrativa, do que propriamente uma mudança de trabalho da secretaria que ecoasse de forma contundente em uma organização na gestão numa perspectiva de buscar contemplar uma identidade dos territórios, suas demandas, tendências laborais na gestão das políticas educacionais. “Foi mais uma medida de reforma administrativa do que um princípio orientador das políticas educacionais, de fato” (GESTOR 2, SEC, 2016\_2018, Entrevista 2020).

Ainda em 2017, a Coordenação de Apoio aos Municípios foi destituída e suas ações foram transferidas para a Coordenação de Programas Especiais (COPE). A COPE integrou toda a equipe da COAM e continuou desenvolvendo algumas das políticas em regime de colaboração com os municípios: apoio ao monitoramento dos Planos Municipais de Educação, orientação para elaboração dos Planos de Cargos e Salários, Programa Todos Pela Alfabetização, Programa Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, Programa Formação Pela Escola, Programa Todos Pela Alfabetização (TOPA). Assim, a COPE passou a acomodar, do ponto de vista

---

<sup>17</sup> Por meio do Decreto nº 15.806, de 30 de dezembro de 2014, as DIREC's passaram a ser denominadas de Núcleos Regionais de Educação (NRE).

organizacional na estrutura administrativa da Secretaria de Educação, as demandas específicas das políticas em regime de colaboração com os municípios.

Um dos gestores entrevistados, que coordenou as ações da COPE entre 2016/2018, confirma a importância das ações em regime de colaboração que vinham sendo estruturadas pela Secretaria de Educação do Estado por meio do PROAM, denominado depois de COAM. Na avaliação do gestor entrevistado, as políticas educacionais realizadas entre a União, o Estado e municípios foram trabalhos relevantes.

Deveriam se tornar uma política de Estado, tendo em vista que já contavam com uma estrutura federativa articulada e uma equipe com capacidade técnica comprovada, tanto na avaliação dos municípios, quanto do próprio Ministério da Educação na época (GESTOR 2\_SEC, 2016\_2018, Entrevista 2020).

Observa-se na fala do gestor que o PROAM fez trabalho colaborativo, territorial, porém, faltou uma definição institucional do regime de colaboração na estrutura administrativa da Secretaria de Educação. Embora atuasse diretamente com os municípios, não houve entre os anos de 2007 a 2018 nenhuma ação desenvolvida com os Consórcios Públicos dos territórios, seja pelo PROAM, pela COAM ou pela COPE. Não há registros de nenhuma ação de educação articulada com a Diretoria de Planejamento Territorial da SEPLAN.

Assim com os estados investigados por Abrucio e Segatto (2016), a Bahia, semelhante ao Acre, não assegurou a institucionalização de referida coordenação, com atribuições regimentalmente definidas na estrutura da administração direta da Secretaria de Educação do Estado para promover as políticas em regime de colaboração com os municípios e em articulação com os territórios. Com as mudanças de gestores ao longo da transição dos mandatos, o trabalho colaborativo com os municípios, por meio da COAM, foi interrompido.

Em 2019, já em uma nova administração, as ações em regime de colaboração com os municípios, até então desenvolvidas pela COPE, sofreram uma nova alteração. Embora a COPE continuasse existindo no organograma da secretaria, este canal de articulação direta com os municípios já não acontecia mais com a mesma abrangência e força política de articulação, nessa coordenação. Parte significativa da equipe foi realocada para outras diretorias e superintendências. Dessa forma, a articulação, o diálogo e o encaminhamento de pauta de agendas de políticas públicas em regime de colaboração entre Estado e municípios, passam a ser realizados numa ‘perspectiva relacional’, entre as várias superintendências da secretaria e o

Instituto Anísio Teixeira (IAT)<sup>18</sup> e não como forma ‘estrutural’ com coordenação específica, institucionalizada na estrutura administrativa da Secretaria de Educação.

Considerando as novas alterações internas da SEC, essa articulação territorial da educação poderia passar a ocorrer por intermédio da Coordenação de Articulação Territorial (CONTE), instituída em 2017. Entretanto, segundo resultados da pesquisa, esta coordenação tem atuado com foco na articulação das demandas que vêm dos trabalhos internos dos Núcleos Territoriais de Educação, apenas relacionadas à Rede Estadual, não pautando, assim, a articulação territorial de forma mais ampla com os diversos atores do território. Isso, também, porque as condições institucionais e corpo técnico não são suficientes para promover uma articulação territorial que atenda às múltiplas e complexas demandas da educação dos 417 municípios baianos, nos 27 Territórios de Identidade.

A complexidade e os desafios que envolvem uma ação de articulação dos NTEs numa perspectiva mais propositiva, autônoma e participativa dentro dos Territórios de Identidade exigem da Secretaria de Educação Estadual o fortalecimento dos NTEs, por meio de uma articulação de base territorial, com planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das políticas, conforme diretrizes da política de desenvolvimento territorial desenvolvida pela SEPLAN, abordada na seção anterior, tendo a CONTE como um canal de diálogo e articulação entre o órgão central, os NTE’s, os municípios e as entidades endógenas de cada TI. A experiência comprova que, dada a amplitude territorial do Estado, para que essa atuação mais propositiva dos NTE’s se consolide em uma perspectiva de gestão territorializada e em regime de colaboração com os municípios, é imprescindível contar com uma instância formal, institucionalizada dentro da estrutura administrativa da secretaria – semelhante ao COAM ou à COPE - que possa assegurar que a gestão dos processos tenha fluxos, canais formais de articulação, planejamento sistêmico para a execução das metas pactuadas entre os planos municipais e o estadual de educação. O alcance das metas dos planos educacionais depende, em grande medida, da capacidade de articulação entre os entes na execução das políticas, acompanhamento, monitoramento e avaliação, sob a coordenação da União, orientação do Estado e participação ativa dos municípios, em uma rede colaborativa com os NTE’s. Nesse sentido, o regime de colaboração precisaria se dar de forma ‘estrutural’, entre entes federados e não apenas ‘relacional’ em redes híbridas e desconexas.

---

<sup>18</sup> Autarquia vinculada à Secretaria Estadual de Educação, dedicado às políticas de formação continuada dos profissionais da educação.

O regime de colaboração é um princípio constitucional que exige dos entes federados trabalho articulado em rede dentro da estrutura federativa, para definir diretrizes comuns e acompanhar a política educacional no Estado. A Lei do PNE 13.005/14, art. 7º, § 6º afirma que

O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (BRASIL, Lei do PNE 13.005/14, art. 7º, § 6º, 2014).

Isto implica em estruturar, dentro da administração direta da Secretaria de Educação do Estado, instâncias específicas para orientação aos municípios no que se refere à(ao): monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, elaboração dos Planos de Cargos e Salários, assessoramento aos gestores municipais sobre a gestão das políticas de financiamento da educação (que exige conhecimentos para execução e prestação de contas, orientação e parcerias com a UNCME para o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, de forma a prepará-los para o desempenho de seu papel normativo e deliberativo nos Sistemas Municipais de Ensino), parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) para discussão e definição conjunta das políticas educacionais colaborativas, dentre tantas outras demandas, que, decisivamente as diversas superintendências da Secretaria Estadual de Educação não teriam condições de assegurar por meio de um arranjo relacional, sem contar com uma instância na estrutura da secretaria responsável por esta articulação.

Durante a entrevista com um dos gestores, que passou a atuar na gestão estadual a partir de 2019, foi relatada a baixa institucionalidade e a dificuldade de articulação de agendas entre a Secretaria Estadual de Educação e os municípios. De acordo com o entrevistado, existem políticas de formação na área curricular a serem implementadas e os canais de diálogos, institucionalizados para pactuar diretrizes e assegurar fluxos de informações em rede, não estão bem definidos (GESTOR 3\_SEC, 2019\_2020, Entrevista 2020).

Para contribuir nas ações de planejamento, articulação e execução das políticas, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia tem contado com a assessoria de parcerias público-privadas. Essa nova forma de gestão pública é reflexo de mudanças na gestão da educação no cenário nacional, sobretudo a partir de 2018. Desde então, existe um movimento de aproximação da Secretaria de Educação com as entidades privadas, sobretudo aquelas que possuem capital de fundo público para financiar projetos de inovação e fomento à educação. Esse caminho tem se apresentado como uma estratégia mais rápida e prática para que a gestão pública desenvolva algumas ações, dado o contingenciamento das políticas educacionais no cenário nacional e a falta de articulação e de diretrizes pactuadas, de base territorial.

Nós temos parceria com a Fundação Itaú Social, a Fundação Vivo, Fundação Lemann, Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), Sistema S (SESI, SEBARE), Fundação Getúlio Vargas, Associação dos Pais dos Alunos Especiais (APAE) e a Fundação Roberto Marinho [...]. Eles têm tecnologias sociais e a gente tem necessidades de fazer. Vamos aprender com eles e vamos trazer o nosso (GESTOR 3\_SEC, 2019\_2020, Entrevista 2020).

As parcerias neste formato estão respaldadas no direito administrativo e são efetivadas por meio de contratos pautados ora pela Lei nº 8.666, com convênios e acordo de cooperação técnica, ora pela Lei 13.019, de 32 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco entre a administração pública e as organizações sociais, conforme abordado na seção 1 desta tese. Em algumas dessas parcerias, o Estado não repassa os recursos, as instituições é que financiam as ações, algumas destas com recursos oriundos de fundos sociais de bancos públicos.

Sobre o planejamento educacional que vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Educação por meio das parcerias público-privadas, foi perguntado durante as entrevistas aos sujeitos da pesquisa se no bojo dos estudos, discussões para o planejamento da gestão da educação, que vem sendo realizados, a ideia de planejamento territorial tem sido considerada, envolvendo os diagnósticos territoriais dos CODETERs, a parceria com os consórcios públicos ou entidades territoriais. A resposta foi:

No que se refere ao planejamento educacional, esse diálogo com um modelo de gestão territorial, via consórcio... que eu tenha conhecimento, essa pauta não se fez presente em nenhum de nossos diálogos. Não há nada pautado nesse sentido de promoção de arranjos educacionais com os Consórcios Públicos. Desconheço se há alguma ação de articulação com a SEC e a SEPLAN nesse sentido. O planejamento é mais interno mesmo e com os NTEs (GESTOR 3\_SEC, 2019\_2020, Entrevista 2020).

O cenário que se desvelou durante as entrevistas, aponta para uma desarticulação no campo educacional da Bahia em relação à política de desenvolvimento territorial adotada pelo próprio governo do Estado através da SEPLAN e uma descontinuidade das ações em regime de colaboração que vinham sendo desenvolvidas com os municípios, em decorrência das mudanças de gestores, embora sendo uma continuidade do mesmo grupo político.

Em 2020, durante a pandemia da Covid-19, ficou notória a fragilidade da gestão colaborativa da educação no Estado da Bahia. Os municípios ficaram diante do desafio de regulamentar políticas emergenciais, sem contar com um canal institucional de diálogos e articulação com os Núcleos Territoriais de Educação e na Secretaria de Educação Estadual. A UNDIME e a UNCME assumiram esta articulação utilizando diversos meios e formatos.

Neste cenário educacional, os municípios ficaram em um contexto de isolamento, que os levam a buscar outras formas de arranjos educacionais, sendo as parcerias público-privadas uma delas. As pesquisas no campo empírico dos territórios investigados revelaram que, tanto os municípios quanto os consórcios públicos, estão seguindo linhas de desenvolvimento territorial de dois tipos: a) do tipo ‘puro’, com a institucionalização de arranjos de administração indireta pautada em princípios da gestão pública de base deliberativa, com processos participativos e inclusivos das instituições públicas, dos colegiados territoriais e entidades endógenas dos territórios; b) do tipo “misto”, com arranjos de gestão que articulam ADE em parceria público-privada, para poderem promover as políticas educacionais em seus contextos locais. Seguem, abaixo, os resultados encontrados na *práxis* social da gestão consorciada, que revelam como esses dois projetos de educação estão se conformando em Territórios de Identidade da Bahia.

#### 4.3 ATUAÇÃO DE CONSÓRCIOS NA BAHIA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: CASOS DE ATIVISMO LOCAL

A ferramenta consórcio nos TI da Bahia tem desenvolvido uma diversidade de políticas e serviços públicos em convênio com os Estado, exceto na educação. A pesquisa revelou a ausência de coordenação federativa do Estado na gestão da educação dos municípios nos territórios baianos por meio de um arranjo educacional que articule e inclua os atores territoriais, dentre eles os consórcios. Porém, apesar desta falta de colaboração e coordenação da Secretaria de Educação do Estado com a política de consórcio, há casos de ativismo local nos territórios, revelado pela pesquisa de campo, em que os secretários municipais de educação decidiram integrar à gestão consorciada, criando, na estrutura administrativa dos consórcios, as Câmaras Técnicas de Educação.

A partir de critérios já apresentados na metodologia da pesquisa, foram selecionados 05 casos para investigação e análise, são eles: 1- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD), no Território da Chapada Diamantina; 2- Consórcio Público do Vale do Jiquiriçá (CONVALE), no Território do Vale do Jiquiriçá; 3- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS), no Território do Litoral Sul; 4- Consórcio Público Intermunicipal Mosaico do Apa do Pratagi (CIAPRA), no Território do Baixo Sul; 5 - Consórcio Público do Território do Sisal (CONSISAL), no Território do Sisal. Segue mapa com localização dos territórios pesquisados:



Figura 5- Mapa dos Territórios de Identidade Pesquisados– Bahia – 2020



Fonte: SEPLAN (2012).

Na tentativa de um alinhamento nas análises, a pesquisa no campo empírico buscou evidenciar as experiências de gestão consorciada a partir das razões jurídico-normativas, político-administrativas e de base sociológica das vertentes neoinstitucionalistas, utilizadas como lentes para a análise do federalismo brasileiro na seção 1 desta tese.

Para organizar e sistematizar as informações nesta análise, o texto foi organizado de forma a possibilitar uma comparação entre os consórcios a partir de três categorias básicas, estabelecidas no quadro-metodológico: a) contextualização do território e de sua política de desenvolvimento; b) institucionalização do consórcio e as formas de cooperação interfederativa; c) gestão consorciada e relações colaborativas na área da educação.

#### 4.3.1 O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD)

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD), também conhecido como Chapada Forte, fica localizado no Território de Identidade Chapada Diamantina, no Centro Sul Baiano, que ocupa uma área aproximada de 32.664 km<sup>2</sup> (IBGE, 2011) e corresponde a quase 5,7% do território estadual. Convém apresentar uma breve caracterização do território investigado, para assegurar a contextualização da política investigada. Para tanto, segue uma síntese do Perfil Territorial.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE E SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO, INCLUINDO A EDUCAÇÃO

O Território de Identidade da Chapada Diamantina é composto administrativamente por 24 municípios: Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iramaia, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga e Wagner (BAHIA, 2012).

Tomando como base as informações contidas em publicações da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) em 2015, além de diversos dados da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do Governo do Estado da Bahia, dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), dados do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e informações do Plano de Desenvolvimento Territorial do CODETER da Chapada, será apresentado a seguir um breve perfil do Território de Identidade da Chapada Diamantina em alguns aspectos sociais, econômicos, demográficos e educacionais, para contextualizar o objeto em estudo.

O Território da Chapada Diamantina localiza-se em uma região semiárida, sua vegetação é variada. O relevo do território é formado pela Chapada Diamantina, conhecida por sua beleza, formada por grandes depressões, piemontes, planaltos e serras (BAHIA, 2013). O TI é cortado por 3 (três) bacias hidrográficas: a Bacia Hidrográfica do Paraguaçu, a Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e a Bacia Hidrográfica do Rio de Contas. Tais aspectos físicos caracterizam o perfil do território, conhecido como refúgio ecológico. Para preservar a biodiversidade existente, foram criadas sete Unidades de Conservação, que são áreas protegidas sob a responsabilidade estadual e municipal, sendo o Parque Nacional da Chapada Diamantina a única área federal, com 152.141 hectares. (PTDS/CODETER, 2016).

Na economia, merecem destaque o ecoturismo, a exploração de minerais, a agropecuária, agroindústria e agricultura familiar, além do comércio, serviços e indústrias de óleo e gorduras vegetais, biodiesel (IBGE, 2012). Mas, a agricultura familiar, desenvolvida a partir de uma visão agroecológica, com segurança alimentar, sem o uso de agrotóxicos, é a principal atividade econômica da população do território. Seus principais produtos comercializados são: café, cana-de-açúcar, fruticultura, mamona e mandioca, segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE, 2013).

Segundo dados da SEI (2012), a verificação das receitas revela alta dependência fiscal dos municípios do TI Chapada Diamantina das transferências do governo federal,

principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

No que se refere aos aspectos sociais, a população do TI Chapada Diamantina conta com a presença de diversas comunidades tradicionais, mais de 80 (oitenta) comunidades quilombolas, além de comunidades indígenas e de fundo de pasto. Esses grupos campestres permaneceram no campo graças à existência de mais de 50 projetos de assentamento que beneficiam 4.910 famílias (PTDS, 2016).

Com relação aos indicadores socioeconômicos, o TI da Chapada apresenta IDH médio<sup>19</sup>, com 0,660. O IDH dos municípios situa-se abaixo da média do Brasil<sup>20</sup> e somente oito municípios do território tem IDH superior ao índice 0,600, conforme levantamento do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2010.

No campo educacional, o Território apresenta taxa de analfabetismo de 20,8% (2010) para a população com idade superior a 15 anos, superior à média baiana, que alcançou 16,3%, no mesmo período. Segundo dados do Censo Escolar e Projeções Populacionais elaborados pela SEI (2015), o atendimento escolar em creches para crianças de 0 a 3 anos, apresenta-se como um desafio dos municípios do território. Apenas 2 (dois) municípios, Itaetê e Nova Redenção, superaram a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (ampliar o atendimento em creches para 50% da população em 2016). Em relação à Pré-Escola, os dados de todos os municípios são mais expressivos se comparados aos da creche. Isso se explica, em parte, pela aprovação da Lei nº 12.796/2013, que tornou obrigatória a matrícula das crianças a partir de 4 anos de idade.

No Ensino Fundamental, os municípios do TI apresentam maiores índices de atendimento. As taxas de escolaridade bruta revelam que 13 municípios da Chapada já universalizaram o atendimento ao ensino fundamental (SEI, 2015). As taxas de aprovação da maioria dos municípios estão na casa dos 80% e 90% (INEP, 2018). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), aferido por meio de políticas de avaliação de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), apresenta uma melhoria

---

<sup>19</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O IDH entre zero e 0,499 é considerado baixo; entre 0,500 e 0,799 é considerado médio e, acima de 0,800, o nível de desenvolvimento é alto (PNUD, BRASIL, 2013).

<sup>20</sup> Segundo Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2010, o Brasil apresentava um IDH médio de 0,699 e a Bahia um IDH 0,660. Um novo estudo publicado no Relatório Global do PNUD em 2015 do IDH dos países e grandes regiões, mostra que o IDH do Brasil aumentou para 0,755.

contínua entre os municípios do Território da Chapada, acima da média da Bahia e do Brasil (IDEB, 2019).

O Território da Chapada, assim como vários territórios da Bahia, criou em 2003 o Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável (CODES) em articulação com as políticas territoriais do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Governo Federal. Contudo, a partir de 2010, com a política de desenvolvimento territorial da SEPLAN/BA, foi formalizado o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Ambos se fundem para articular, planejar e desenvolver a política de desenvolvimento territorial.

A política territorial da Chapada é estruturada a partir do Plano de Desenvolvimento Territorial, elaborado de forma participativa, sob a coordenação do CODES/CODETER, contando com ampla participação social dos movimentos sociais, universidades e demais órgãos públicos presentes no território, conforme depoimentos dos sujeitos da pesquisa e consultas no Plano de Desenvolvimento Territorial. A Plenária do colegiado contém 23 (47.92%) Entidades representando o Poder Público e 25 (52.08%) representando a Sociedade Civil<sup>21</sup> que participam ativamente das discussões para a elaboração do PTDRSS. O CODETER tem sede própria no município de Seabra, com infraestrutura básica de funcionamento: mobiliários, equipamentos e insumos. A periodicidade de reuniões é mensal e conta com uma plenária bastante representativa. O colegiado conta com um Regimento Interno que disciplina a ordem dos trabalhos por meio de Câmaras Temáticas.

O planejamento territorial é sistematizado no Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTSS), um documento elaborado coletivamente que traça as diretrizes e metas para o desenvolvimento territorial em todas as áreas, para períodos que variam de 02 a 04 anos. O PDTSS é sistematizado a partir de uma Matriz de Ação, composta por 5 (cinco) dimensões: Dimensão Socioeconômica; Dimensão Ambiental; Dimensão Sociocultural e Educacional; Dimensão Político Institucional. A partir dessas dimensões, o PDTSS estabelece objetivos, metas e estratégias para o desenvolvimento territorial. O plano é elaborado a partir de um amplo diagnóstico do território, que mapeia suas potencialidades, seus problemas sociais, desafios a serem superados e avanços conquistados a cada novo PTDRSS.

---

<sup>21</sup> As entidades públicas, movimentos sociais e associações são diversas, destacando-se: a CAR: Companhia de Ação Regional; IFBA: Instituto Federal da Bahia; NEDET: Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial; SDR: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural; SEPLAN: Secretaria Estadual de Planejamento; Grupos de ATER; Comitê de Mulher; Grupo da Juventude; Grupo da Juventude Rural; Fórum de Cultura; Grupo das Comunidades Quilombolas; movimentos sindicais; Câmaras de Meio Ambiente; Câmaras de Agricultura, de Economia Solidária, Turismo, Cultura de Educação.

Fazendo a leitura do PDTRSS (2016), constata-se que a política territorial em várias áreas vem sendo planejada e projetada a partir do modelo de desenvolvimento territorial, articulado pelo CODETER e demais órgãos e entidades territoriais. Na área educacional, um fato curioso que suscitou questionamentos foi perceber que no Plano Territorial de Desenvolvimento do CODETER, relativo ao período de 2016/2017, assim como os demais anos, o colegiado limita o planejamento de suas metas e ações na área das políticas educacionais a ações vinculadas apenas à rede estadual de ensino, à educação profissional e ao ensino superior, a exemplo das seguintes estratégias previstas no referido plano: a) implantação de quadras poliesportivas em escolas estaduais; b) ampliação de cursos técnicos e profissionalizantes; c) construção e ampliação de escolas estaduais; d) implantação de novos cursos de graduação pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); reformas e ampliações nas instalações da UNEB (PDTRS, 2016). Não há, no plano, ações voltadas para a gestão municipal da educação dos entes federados que compõem o território.

Analisando o Relatório de Execução Governamental (2018), sistematizado pelo Governo do Estado pelo Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (2018), é possível perceber que muitas das metas do Plano do CODETER foram, de fato, executadas, sobretudo nas dimensões econômicas, de estrutura fundiária e ambientais, o que comprova uma gestão territorial efetiva, articulada com os órgãos do Estado. Na dimensão dos Serviços Públicos, na área de Educação, foi possível identificar a realização de mais de 70% das ações previstas no plano: 12 ampliações de escolas estaduais na Educação Básica, 06 ações de aparelhamentos e implantações de novos cursos na Educação Profissional e 07 ações de abertura de cursos de graduação, pós-graduação e ampliação do espaço físico da UNEB (FIPLAN, 2018).

Porém, há uma ausência no Plano de Desenvolvimento Territorial de metas e ações a serem desenvolvidas com as Secretarias Municipais de Educação, vinculadas às metas dos Planos Municipais de Educação, aos seus respectivos planos e programas. Aprofundando a pesquisa sobre o fato, constatou-se que o motivo desse silenciamento do CODETER na área é devido ao fato de a educação dos sistemas municipais de ensino do Território da Chapada está organizada sob a colaboração de um instituto privado, o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), que age conjuntamente com o consórcio público local (CIDCD), em muitas frentes de políticas de formação de professores, mobilização dos gestores em torno das políticas educacionais, por meio de uma metodologia conhecida como Territórios Educativos, sem a participação do CODETER.

Apesar de ser o ICEP uma instituição de grande influência no Território da Chapada, na Bahia e em Pernambuco, que atua diretamente com as secretarias municipais de educação em políticas de formação, mobilização social e na gestão da educação, em parceria com empresas e a sociedade local, não há um único registro sobre o trabalho de interesse público deste instituto privado em âmbito territorial nos instrumentos de diagnóstico e planejamento dos Planos Territoriais do CODETER. É como se este instituto não existisse no território para o PTDRSS. Da mesma forma, em consultas realizadas sobre as ações do ICEP e suas formas de articulação e mobilização social no TI, não há registros, em nenhum de seus instrumentos e ambientes virtuais disponíveis para pesquisa, de relatos ou ações que considerem o diagnóstico territorial, ou alguma forma de atuação, articulação e mobilização em que o CODETER tenha sido parceiro. Todavia, a atuação do ICEP é ativa em parceria com o consórcio CIDCD. Logo, vê-se aqui que não há articulação do CODETER com o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, nem com o consórcio CIDCD.

Na Chapada, observa-se a presença de importantes instituições públicas, privadas, consorciadas e colegiadas que constituem a ‘governança’ territorial. Na área de educação, por exemplo, merecem destaque na área pública: o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (Campus Seabra), Universidades Estaduais (UEFS e UNEB) e Escolas Técnicas (Escola Família Agrícola, Centro Estadual de Educação Profissional, Escola Técnico Agrícola), Núcleo Territorial de Educação (NTE), Câmara de Educação do Consórcio Público, etc. Já na área privada ou de parceria público privada, é forte a atuação do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP) que atua em uma rede de parceiros (Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Arapyauá, Bracel) e, mais recentemente, com o Arranjo de Desenvolvimento de Educação (ADE) da Chapada, criado pelo próprio ICEP.

A SEPLAN tem um instrumento que avalia as estruturas institucionais dos territórios para mensurar o impacto da Gestão Social dos Territórios da Bahia. Este indicador avalia a participação, a estrutura de governança e os impactos do funcionamento da gestão social no TI. Importa observar que no Relatório da SEPLAN não há dados informados para gerar um indicador de Desempenho de Gestão Social no Território da Chapada. Tendo em vista que este indicador não foi pontuado em nenhum de seus critérios no sistema eletrônico da SEPLAN, isso pode revelar, tanto a ausência de dados informados, quanto a ausência de articulação na gestão social entre os órgãos que compõem este território, não gerando, assim, dados suficientes para produzir indicadores. Na área de educação municipal, ficou notória a pouca, ou quase nenhuma, presença do CODETER nos diálogos com os municípios. Essa ausência foi percebida

tanto na leitura de documentos de planejamento e relatórios de gestão do referido órgão, quanto no depoimento dos entrevistados, apresentados mais adiante.

O Território da Chapada apresenta uma gestão social composta por entidades públicas e privadas robustas e representativas, com um consórcio público atuante. Na área da educação, coexistem dois projetos: de um lado tem o CODETER que elabora o Plano Territorial de Desenvolvimento na área da educação a partir das políticas do Estado, articulando universidades, escolas estaduais, órgãos públicos federais presentes no território e os movimentos sociais; e do outro, tem um instituto privado, o ICEP, que conta com a parceria do consórcio público Chapada Forte, a articulação com um ADE e uma rede de parceiros privados (Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Arapyaú, Bracel). O ICEP promove ações colaborativas com a educação dos municípios, sem articulação com a instância do colegiado territorial ou órgãos públicos presentes no território. A falta de articulação entre esses atores sociais, possivelmente, pode ser explicada por tratar-se de projetos educacionais distintos, alicerçados em bases políticas e conceituais de desenvolvimento antagônicas, que dividem o território em arenas de saber e poder distintas.

#### INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

O Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina – CIDCD foi criado em 2013, pelo então prefeito de Andaraí, juntamente com os prefeitos dos municípios de Ibicoara, Itaetê, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção, Palmeiras e Seabra. O CIDCD é composto atualmente por 20 (vinte) municípios consorciados, incluindo 17 (dezessete) municípios do Território da Chapada Diamantina (Andaraí, Abaíra, Barra da Estiva, Boninal, Itaetê, Ibicoara, Ibitiara, Iraquara, Lençóis, Marcionílio Souza, Mucugê, Nova Redenção, Palmeiras, Piatã, Seabra e Wagner) e 03 (três) municípios do Território do Piemonte do Paraguaçu (Boa V.do Tupim, Itaberaba e Lajedinho).

Os municípios dos dois territórios consorciados resguardam características comuns: a maioria é de pequeno porte, a base da economia é agrária e rural, com a predominância de pequenos agricultores, pequenos empreendedores e comerciantes. Estão interligados por malhas viárias comuns, apresentam as mesmas limitações e problemas nas áreas da saúde e educação. Além disso, possuem rugosidades históricas e marcas identitárias semelhantes. Quanto à população, varia entre municípios de pouco menos de 4 mil habitantes a municípios

de mais de 60 mil habitantes, com indicadores sociais, econômicos e educacionais semelhantes, sendo o menor município Lajedinho e o maior Itaberaba.

De acordo com seu Estatuto e em consonância com a lei 11.107 de 2005, o Consórcio Chapada Forte é uma autarquia federativa, com personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. De acordo com o artigo 10 do seu Estatuto, o Chapada Forte tem como objetivos:

- I- Representar o conjunto de municípios que o integram, em referência a matérias de sua finalidade;
- II- Planejar, coordenar, gerir, supervisionar, executar projetos, orientar, controlar e avaliar as ações e atividades do Consórcio;
- III- Promover o Desenvolvimento Sustentável, visando o bem-estar das pessoas de forma socialmente justa, ecologicamente equilibrada e economicamente viável, com ênfase na saúde, na educação e no turismo (Estatuto Chapada Forte, 2020).

Ainda de acordo com seu Estatuto, no artigo 11, este consórcio tem como finalidade planejar, adotar, exercitar as funções de gerenciamento e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos municípios consorciados, especialmente nas áreas: a) Educação; b) Educação Ambiental; c) Saúde; d) Turismo; e) Recursos humanos; f) Cultura e Lazer; g) Meio-ambiente; h) Recursos hídricos; i) Agricultura; j) Saneamento; l) Tecnologia m) Biotecnologia; n) Habitação; o) Infraestrutura. Devido às diversas áreas de sua abrangência, é considerado um consórcio multifinalitário.

O Consórcio Chapada Forte possui sede própria, no município de Andaraí, com excelente infraestrutura, composto por salas devidamente equipadas com todos os mobiliários necessários, um auditório para reuniões. Tem equipe composta por técnicos com formação adequada na área de gestão consorciada.

Durante entrevista realizada na sede do CIDCD em Andaraí, o presidente do Consórcio, prefeito deste município, relatou que a criação do CIDCD se deu a partir de uma visão regional que já existia no Território da Chapada Diamantina na área da educação com o trabalho do Instituto Chapada de Estudos e Pesquisas (ICEP), uma OSCIP que atua há 20 (vinte) anos entre os municípios do território.

Em 2013, o ICEP promoveu uma reunião com os prefeitos contando com a participação de um palestrante do Vale do Parapanema em São Paulo (VAPE), que socializou suas experiências na gestão consorciada, estimulando, assim, a criação de um consórcio no Território da Chapada. Inicialmente, os fundadores pensaram integrar o ICEP ao Consórcio, mas depois



entenderam que o ideal seria a manutenção de ambos, com a possibilidade de trabalhos integrados.

Embora a instituição do consórcio tenha partido do ICEP, a instituição do mesmo precisou ser submetida e apreciada pela a Câmara de Vereadores dos municípios envolvidos, dada a natureza autárquica e pública dos consórcios públicos. Esta é uma das normas estabelecidas pela lei 11.107/2005 para instituir um CP, abordadas na seção 2 desta tese.

Em relação à participação nas reuniões do Consórcio, os municípios são assíduos, participando ativamente dos debates das pautas. A ausência dos entes municipais nas reuniões do consórcio implica em seu desligamento, caso a ocorrência seja constante e sem justificativa. As reuniões são mensais e contabilizam uma média de 18 municípios frequentes por mês, correspondendo a um percentual de frequência mensal de 90%. As reuniões são itinerantes, o que motiva a participação:

As assembleias do consórcio hoje são itinerantes, a gente acaba conhecendo as experiências de cada município, os que recebem os CPI acabam participando com mais participantes. Essa integração garante uma maior participação do território nas ações do Consórcio. Tem sido uma experiência bem positiva (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

A presidência do consórcio é eleita em assembleia, entre os prefeitos dos municípios consorciados que se habilitam para tal. O planejamento é realizado pela diretoria, contando com a participação de todos os prefeitos, em Assembleia Geral. Nestas assembleias, são discutidas e deliberadas as ações, que são devidamente detalhadas em peças orçamentárias. Embora o território tenha um Plano Territorial de Desenvolvimento, elaborado pelo Colegiado Territorial a partir de um diagnóstico local em plenárias participativas, o Plano Plurianual do CIDCD não contempla as ações definidas coletivamente pelas entidades territoriais. Durante as entrevistas, o presidente do consórcio afirmou que não há articulação entre o CODETER e o consórcio público territorial:

Não temos diálogos com o CODETER e o CEDETER. São órgãos independentes, mas não têm vínculo com o consórcio. A ideia é que seja mais um espaço de proposição de desenvolvimento, mas, o consórcio já faz isso. Então, a participação do CODETER quase não acontece. O CODETER já foi mais ativo. O consórcio acabou ocupando um espaço que seria dele, por ter maior governança... às vezes eles pedem espaço, mas, as colaborações de fato ainda são bem poucas. Como são dois territórios fica difícil o diálogo com dois. É uma participação superficial, mas no território, sim eles participam (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Para execução de seu plano e alcance de suas metas, o consórcio tem uma receita corrente proveniente dos Contratos de Rateios que celebra com os municípios consorciados. Mensalmente os prefeitos repassam um valor de recursos, aprovado na Câmara de Vereadores,

para as despesas e manutenção básica da gestão colegiada. Tanto os recursos de capital, quanto os recursos correntes administrados pelo consórcio não podem ser transferidos ou repassados para nenhum município consorciado. Não é função do consórcio repassar recursos para os municípios. O mesmo repassa serviços e políticas públicas financiadas pelos recursos capitados.

Por ser um órgão público, o CIDCD possui ferramentas de planejamento e ciclo orçamentário semelhante aos órgãos executivos municipais. É elaborado um Plano Plurianual (PPA) com previsão orçamentária de recursos correntes e de capital, bem como as linhas de ações a serem executadas, a partir das demandas territoriais apresentadas pelos prefeitos. O PPA é aprovado em Assembleia Geral Ordinária. Para este trabalho, o CIDCD conta com assessoria contábil, eventuais consultorias especializadas e jurídica e uma secretaria executiva.

Os municípios e o Estado podem designar profissionais para atuarem nos consórcios. Mas, quando essa situação se estabelece, os custos não podem ser abatidos no valor do custeio mensal. No caso da Chapada Forte, não existem técnicos cedidos por municípios ou pelo Estado para atuarem na gestão consorciada. Todo o pessoal é contratado e mantido pelo próprio Consórcio.

O consórcio faz contratação de pessoal via processo seletivo. Por tratar-se de uma forma de administração indireta, segundo o artigo 6º, § 2º da Lei 11.107/2005, o consórcio público, tanto o de personalidade jurídica de direito público quanto privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Segundo o presidente do CIDCD, os profissionais que atuam no consórcio não têm formação específica para atuarem nesta área, mas, a FEC e a SEPLAN promovem seminários entre as diversas secretarias, a exemplo do Integra Bahia, com o objetivo de trocar experiências e fornecer orientações sobre políticas e financiamentos via gestão consorciada, em diversas áreas.

Por ser multifinalitário, o CIDCD atua em várias áreas, de acordo as demandas dos dois territórios que o integra, como: gestão ambiental, manutenção de estradas, piscicultura, construção de cisternas para captação de água das chuvas, regulamentação fundiária, promoção de eventos esportivos, formação na área de currículo na área de educação e, mais recentemente, ingressa na área da saúde, com a implantação da uma policlínica em andamento.

Segundo o presidente do Consórcio e informações que constam nos Relatórios Anuais de Trabalho do CIDCD (com dados quantitativos e descritivos, imagens e documentos comprobatórios anexados), o consórcio captou entre os anos de 2013 a 2019, mais de 30

milhões de recursos, sendo a maior fonte de captação o Governo Federal entre os anos de 2014-2016, em volume de recursos. Além do Governo Federal, o Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (SEAGRI), Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), Secretaria de Saúde (SESAB), tem firmado convênios, contratos, inclusive com cessão de equipamentos diversos.

Na avaliação do Presidente, embora o volume de recursos do Governo Federal tenha sido maior em algumas ações realizadas, a cooperação do Governo do Estado no financiamento das ações do consórcio é infinitamente maior, no que se refere ao apoio de ações que permitem as condições estruturais de atuação, a dinamização das ações e a capilaridade da atuação do consórcio no cotidiano dos municípios.

Entre as ações desenvolvidas consideradas exitosas na avaliação da Diretoria do CIDCD estão: política de regulamentação fundiária; programa de piscicultura Peixe da Chapada financiado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e pelo Bahia Pesca; política de gestão ambiental; implantação da policlínica na área de saúde; manutenção de estradas com equipamentos próprios do Consórcio e por doação e cessão das máquinas pelo Governo do Estado; construção de cisternas; desenvolvimento de eventos esportivos como a Copa Territorial; formação sobre currículo na área da educação para a elaboração dos Referenciais Curriculares Municipais de acordo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O CIDCD possui equipamentos e maquinários cedidos pelo Governo do Estado que ficam à disposição dos municípios, para atendimento de demandas na área de infraestrutura. Na avaliação da presidência do CPI, as ações de maiores impactos no TI foram a construção de cisternas e a regulamentação fundiária. A construção de cisternas foi importante em função do montante de recursos recebido e o impacto do benefício para as famílias. E a regulamentação fundiária tem importância devido a sua dimensão socioeconômica, pois esta ação possibilitou ao pequeno agricultor familiar o acesso ao título de terra que prova a posse de sua propriedade. Com essa regulamentação, ele passa a ter acesso a crédito para desenvolver suas atividades agrícolas. Se o CP não atuasse nessa área, a maioria dos agricultores teriam dificuldade de acessar este serviço nos setores do Estado, como a Coordenação de Desenvolvimento Agrícola (CDA), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR).

Interrogado sobre se, na avaliação da presidência, o consórcio promovia de fato a cooperação territorial, o presidente afirmou que sim e que, embora a finalidade do consórcio seja a prestação de serviços via cooperação financeira, indiretamente fortalece o processo de

integração entre os entes consorciados. Durante a entrevista, ele relatou a história de apoio e solidariedade entre os municípios:

As experiências exitosas dos municípios são compartilhadas com os outros. Esse olhar de mais união, de mais unidade a gente consegue suprir as carências um dos outros. [...]. Antigamente os municípios eram isolados, tinha uma competição entre si, uma competição sem razão [...]. Hoje, os municípios já procuram se unir para melhorar isso também. Tem um olhar coletivo (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Pelo narrado acima, é possível visualizar que os benefícios do consórcio para os entes consorciados vão desde a racionalização do uso dos recursos por meio da cooperação e desenvolvimento de atividades compartilhadas, até o fortalecimento dos vínculos com a formação ou consolidação de uma identidade territorial entre os municípios.

O controle social e fiscalização dos recursos públicos administrados pelo Consórcio ficam a cargo dos Tribunais de Contas dos Municípios. Como esta é uma política relativamente nova nos municípios da Bahia, não é raro haver incompreensões e dúvidas por parte dos tribunais no momento de emitir pareceres técnicos sobre a prestação de contas dos consórcios.

## GESTÃO CONSORCIADA E AS RELAÇÕES COLABORATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

No que se refere à gestão colaborativa das políticas educacionais, no Território da Chapada acontece um fenômeno que merece atenção, conforme já fora anunciado: no Plano de Desenvolvimento Territorial, a educação municipal quase não é considerada e as ações planejadas são direcionadas à educação estadual, profissional e superior. Isso porque a articulação das políticas educacionais entre os municípios do TI é feita pelo Instituto Chapada de Estudos e Pesquisa (ICEP), entidade privada de interesse público, que atua na região há mais de 20 anos, com resultados exitosos na área educacional, na avaliação do sujeito entrevistado.

A instituição do ICEP data de 1997, através de um Programa de Desenvolvimento e Auxílio ao Professor, selecionado pelo Crer Para Ver do Instituto Natura, tendo como liderança uma professora da rede pública municipal de Palmeiras. Atualmente, o referido instituto é uma Organização da Sociedade Civil (OSCIP) brasileira, de interesse público, legalmente fundada em 2006 que atua por meio de uma tecnologia educacional conhecida como Territórios Colaborativos Pela Educação, cujo objetivo declarado é o de proporcionar a formação continuada de professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares e técnicos das secretarias de educação em prol da melhoria da educação pública. Para realizar suas ações, o

ICEP conta com o financiamento do Instituto Natura, Itaú Social, Instituto Península, Concessionária Rota dos Coqueiros da Empresa Odebrecht, Ashoka, Bracell/Educar com Você, Instituto Arapyau, Instituto Positivo, Atuação em Rede, além do apoio dos municípios que integram a Rede Colaborativa Municipal em Educação. As ações do ICEP envolvem políticas e formação continuada, orientações na implementação e gestão de políticas, ações de mobilização social e política para a constituição de ADEs, em parceria público privada, na Bahia e outros Estados, conforme informações que constam em seu site oficial.

Dada a experiência do ICEP no Território da Chapada na área educacional, a articulação para a existência de uma Câmara Técnica no consórcio para atuar na área da educação parte do próprio instituto, conforme afirmou o presidente do CIDCD. A partir da análise dos Relatórios de Atividades Anuais do CIDCD, entre os anos de 2013 a 2016, foi possível observar que o consórcio atuou de forma ativa em diversas áreas. Mas, somente a partir de 2017 é que inicia suas atividades, de fato, na área da educação.

Para atuar na área da educação, o CIDCD criou em 2018 uma Câmara Técnica de Educação, que é coordenada por uma Secretária de Educação, eleita por seus pares. No período de realização da coleta desta pesquisa, a coordenação estava sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação do município de Barra da Estiva, que também respondia pelo ADE Chapada, instituído pelo ICEP no território.

Antes da Câmara Técnica, que foi criada em 2018, não tínhamos fórum legítimo de atuação na área da educação. Mas, depois dela começamos a atuar melhor. Faltava articulação nesta área. Estamos construindo um Plano específico para a Educação que prevê compras coletivas de merenda escolar, contrato de serviço, manutenção e aquisição de veículo do transporte, material didático, reforma de escolas. Mas, ainda há resistência de alguns colegas prefeitos nessa prática. (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

As Câmaras Técnicas precisam estar previstas nos Estatutos dos Consórcios para terem ações legais e legítimas. No caso do CIDCD, segundo o presidente do consórcio, a primeira Câmara Técnica da Educação, reconhecida de um consórcio público na Bahia, foi o da Chapada Forte. Com isso, constata-se que a primeira articulação para a criação de uma Câmara Técnica de Educação de um consórcio público na Bahia é resultado de uma articulação da iniciativa privada, sem a participação ativa, tanto da Secretaria Estadual da Educação quanto da Secretaria de Planejamento que instituiu os CPs no Estado.

Existia uma iniciativa com a Odebrecht na Costa do Dendê, em Ituberá, com o Consórcio CIAPRA, que realizava uma política de educação ambiental. Em 2017 participamos de um encontro em João Pessoa que tratava exclusivamente sobre a atuação dos Consórcios na área da educação. Isto despertou a necessidade de criarmos essa Câmara Técnica. A principal visão dessa Câmara, além de fomentar a formação continuada dos profissionais da

educação, é realizarmos compras compartilhadas com a finalidade de otimizar recursos. Isso já acontece em outros Estados. Com isso teremos economia de até 50%, isso é um ganho muito grande na gestão pública devido à escassez de recursos, esse é um caminho para otimizar recursos (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Para articular as atividades territoriais na área educacional, a Câmara do CIDCD faz um encontro mensal de dirigentes municipais de educação entre os municípios consorciados. Nestas reuniões, conta-se com a presença do Instituto Chapada de Estudos e Pesquisas (ICEP), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Arranjo de Desenvolvimento Educacional da Chapada Diamantina (ADE).

De acordo com o entrevistado, o ADE Chapada é uma tecnologia educacional incentivada e implementada pelo ICEP, que propõe uma corresponsabilização social pelo desenvolvimento da educação, articulando os setores público, privado e a sociedade civil com a finalidade de promover a melhoria da qualidade da educação no Território da Chapada Diamantina.

Segundo os sujeitos da pesquisa entrevistados, o ICEP desenvolveu, em 2019, uma grande mobilização no município de Seabra, em parceria com o Itaú Social e representantes do Instituto Positivo, reunindo prefeitos e secretários/as de educação do território da Chapada e do Litoral Sul, com o objetivo de fortalecer o debate sobre como esse tipo de arranjo horizontal pode potencializar o desenvolvimento da educação territorial e, na oportunidade, lançar o Programa Melhoria da Educação, financiado pelo Itaú Social.

Quando interrogados sobre as articulações realizadas em âmbito territorial com os órgãos públicos da educação presentes no TI, como, por exemplo, a participação do Núcleo Territorial de Educação (NTE), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), do Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Território (CODETER), dos Agentes Territoriais (ATS), ou mesmo de representantes da Secretaria de Educação do Estado da Bahia para o desenvolvimento integrado deste projeto de educação territorial, foi confirmada a falta de integração das políticas com as instituições públicas ou órgãos públicos vinculados ao Estado. Da mesma forma que nos instrumentos do CODERTER não constam as contribuições do ICEP para as construções das rugosidades territoriais, nas atividades do ICEP com a educação municipal também não constam a inclusão de agentes públicos. Isto revela a coexistência de duas distintas concepções de arranjos de educação e de desenvolvimento territorial, atuando no tecido social do TI.

Sobre essas questões, o entrevistado respondeu:

Existe pouca relação do Governo do Estado na área da educação aqui no território. O CODETER e o NTE não participam desse diálogo territorial na área da educação. Agora é que estamos buscando parceria com o IAT para a formação continuada (GESTOR\_CIDCD).

A atuação do consórcio na educação está estritamente vinculada às ações do ICEP e do ADE da Chapada. Por meio do ICEP, foi feita uma parceria com o Itaú Social para formação e orientação da elaboração de Cadernos Curriculares, para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Toda a ação é financiada pelo Itaú Social, o ICEP executa, juntamente com as equipes municipais.

O principal exemplo que costumo dar na educação é a produção dos Cadernos dos Currículos [...] agora com a BNCC os municípios vão elaborar seus currículos e aqui na Chapada essa produção será de forma articulada, conjunta, a partir de Câmara Técnica. A gente fez uma sondagem de valores e termos uma economia perto de 70%. Este seria o primeiro contrato da Câmara Técnica. A produção respeita as características de cada município, mas com um olhar regional. O Itaú Social tem parceria com o ICEP e fomenta curso de formação continuada, e com isso, os municípios associados ao ICEP recebe a formação. Os municípios fazem um contrato de cooperação com o ICEP com uma contrapartida. Para a produção dos cadernos os municípios não pagarão valor adicional porque trata-se de um outro contrato com o financiamento do Itaú Social (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Quando perguntado sobre qual a diferença na atuação do ADE e do ICEP na área educacional, o entrevistado responde:

Às vezes o ADE se confunde com a Câmara Técnica do Consórcio e com o ICEP, o papel do ADE é um, o do ICEP é outro, o do consórcio é outro. Mas, na verdade aqui na Chapada o ADE é o ICEP, o ICEP é o ADE, na verdade. Às vezes fazemos uma confusão de quem é quem, quando está atuando. Juridicamente o ADE da Chapada é o ICEP. Não existe uma Diretoria do ADE. A figura do ADE é uma figura abstrata, está presente, tem atuação, mas não existe formalmente. Quem responde pelo ADE é o ICEP (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Observa-se que existe uma rede de colaboração territorial entre o ICEP, o ADE Chapada e o consórcio público local. A implementação da BNCC em parceria com o Itaú Social, por exemplo, é feita pelo ICEP e o ADE. De acordo com a lei de consórcio público, esta autarquia pode fazer parcerias público privadas para o desenvolvimento de políticas. Então, foi questionado ao gestor qual a natureza ou tipo de contrato que o Itaú Social fez com a Câmara de Educação do Consórcio para a elaboração de instrumentos curriculares entre os municípios consorciados. E a resposta foi:

A parceria com o Itaú poderia ser realizada diretamente com a Câmara do consórcio, mas como já existia o ICEP que ajudou nessa articulação, então essa parceria de fomento foi com o ICEP. Mas o Itaú Social já bancou formação, passagem aérea para membros do Consórcio participarem de

formação. Então o consórcio acaba se beneficiando também. Mas, não existe formalização nenhuma de financiamento dessa rede colaborativa do Itaú Social com o Consórcio e sim com o ICEP. O Consórcio abraça o ICEP e vice-versa. Eu acho uma parceria exitosa. Os municípios têm benefícios, que eles não teriam se não fosse por via desse instituto. O ICEP proporcionou que os municípios da Chapada tivessem um desempenho muito bom. E o ICEP contribui muito para as formações (GESTOR\_CIDCD, Entrevista 2019).

Observa-se que o CIDCD enquadra-se no consórcio do tipo “misto”, em que se articula com o governo do Estado para as ações fundiárias, de meio ambiente, de infraestrutura, saúde, etc. e na área da educação atua com a iniciativa privada, por meio da uma Rede de Colaboração, desvinculada dos órgãos públicos existentes no território, sem a participação do Estado. Este tipo de arranjo educacional é conhecido como uma colaboração de ‘outro tipo’ que ocorre por meio das parcerias público privadas.

Há aqui a coexistência de dois projetos de desenvolvimento da educação e de desenvolvimento local, ocorrendo em um mesmo espaço territorial: a) um projeto de educação do CODETER, que pensa e planeja a educação pública vinculada às cadeias produtivas do território, numa perspectiva contextualizada, em parceria com órgãos públicos estaduais e federais; b) um projeto de educação do ADE de relação público privada, que atua por entre a estrutura do consórcio público. As ações de educação se articulam com agentes da iniciativa privada, sem a colaboração federativa do ente estatal por meio do NTE. Este último tipo de arranjo de desenvolvimento da educação vem sendo amplamente difundido e implementado em todo o país, por seus maiores interessados.

Pode-se dizer que o Território da Chapada é um espaço híbrido de distintos arranjos institucionais para o desenvolvimento da educação. Os dois tipos são legalmente instituídos e regulamentados na gestão educacional brasileira, porque, afinal, é nisto que se resume a democracia: um espaço coletivo com possibilidades de coexistência de múltiplos sujeitos. Todavia, há de se considerar os riscos que se tem com um tipo de colaboração, quando passa a acomodar os interesses de agentes do empresariado na área da educação, sem a inclusão de agentes legítimos do território e sem a coordenação ou mesmo a participação do Estado.

A educação, na era do informacionismo, tem se revelado um grande negócio a ser barganhado por diferentes sujeitos do ramo empresarial. Se, numa visão mais positiva, tal modelo pode representar uma iniciativa de ajuda mútua com melhorias observáveis, por outro lado pode promover a dependência dos municípios a agentes do mercado, ao tempo em que contribui para a desarticulação dos atores sociais da arena pública nos territórios. Desta forma, pode-se correr o risco de se assistir, nesse território, a consolidação de um tipo de corporativismo empresarial que, ao ocupar todos os espaços de saber e poder da gestão



municipal sem a inclusão do colegiado territorial e demais atores locais, acomoda-se nas bases por onde poderia se construir uma democracia deliberativa, conforme princípios da política territorial instituída na Bahia, abordada nesta tese na seção 4.

No caso da Chapada, importa atentar para o fato de que o ICEP é uma entidade endógena do território, cuja origem vem de uma experiência docente em uma escola do campo. O ganho que se pode ter nesse arranjo é a possibilidade da consolidação de uma política educacional de base territorial com possibilidades de promover transformações locais. Por ser uma entidade endógena do TI, de interesse público, explica-se sua inclusão e articulação com o Consórcio Público na execução de ações e projetos educacionais, através de um arranjo territorial. Para tanto, se faz necessária a existência de articulações legítimas com as organizações, os movimentos sociais e os órgãos públicos com sede no território

(NTE's, universidades, institutos federais) para garantir que o interesse público seja o de assegurar a educação como um direito e não como um serviço que atenda a interesses do capital no espaço territorial.

Ao que parece, há motivos para esperar em um pensamento territorial plural e coletivo a ser consolidado nesse sentido. Porém, a democracia precisa consolidar-se não apenas como valor, mas como processo, com a inclusão e participação ativa das entidades territoriais e os entes federados, sem os quais a educação transforma-se em projetos pontuais e individuais de agentes privados, não suficientes para solucionar os problemas existentes e assegurar a colaboração e a cooperação federativas.

#### **4.3.2 Consórcio Público do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ)**

O Consórcio Público do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ), também conhecido como CONVALE, fica localizado no Território de Identidade Vale do Jiquiriçá, no Centro Sul Baiano, ocupando uma área de 10.287,07 km<sup>2</sup>. O TI é composto por 20 municípios sendo eles: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra. A seguir, está apresentada uma breve caracterização do perfil Territorial do TI investigado, para assegurar a contextualização da política de gestão consorciada.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE E DE SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INCLUINDO A EDUCAÇÃO

Segundo o Censo Demográfico, a população total do Território de Identidade era de 301.682 habitantes em 2010. De acordo com a estimativa populacional do IBGE (2018), os municípios são considerados de pequeno porte, apresentando um número reduzido de habitantes, com exceção de Jaguaquara, que tem 54.0423, os demais têm menos de 35 mil moradores (SEI, 2015).

Com base em informações presentes no caderno Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia (SEI, 2015), no caderno Perfil do Vale do Jiquiriçá (SDR, 2015) e no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Solidário do Vale do Jiquiriçá (PTDRSS, 2017), segue um breve resumo do TI em estudo.

O Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá é cortado pela bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá que atravessa microrregiões fitoclimáticas diferentes de caatinga e florestas. Estes distintos subespaços geoclimáticos permitem a coexistência de uma variabilidade de relevos, microclimas, vegetação e disponibilidade hídrica, que reflete na diversidade socioeconômica do território. Ao norte e nordeste, o clima é semiárido (Alto do Jiquiriçá); as áreas mais próximas ao mar apresentam clima tropical, quente e úmido (Baixo Jiquiriçá); e na faixa de transição entre ambas fica o (Médio Jiquiriçá), um espaço híbrido com estações chuvosa e seca.

Segundo relatos históricos que constam no PTDRSS (2017), o café, a cana de açúcar, o fumo e o cacau já foram os principais produtos agrícolas da região. A grande produção cafeeira incentivou a implantação da Estrada de Ferro de Nazaré/Jequié, que trouxe significativas transformações para o território. O século XIX foi um período de pujança econômica que durou até a década de 30 do século XX, quando a região produtora da cafeicultura sofreu com uma praga chamada ferrugem, gerando grandes prejuízos com o fechamento de armazéns de café, contribuindo, assim, para a desarticulação econômico-produtiva e o aumento do desemprego em massa. A crise do café provocou o êxodo rural e levou as oligarquias locais a desenvolverem atividades econômicas voltadas para a pecuária de corte e leiteira.

Outra cultura que mereceu destaque na região na década de 50 do século passado foi a lavoura do cacau iniciada por migrantes italianos que chegaram à região, formando colônias em Jaguaquara, Itiruçu e Maracás. Os italianos foram responsáveis pelo desenvolvimento do plantio dos hortifrutigranjeiros, promovendo a ocupação da região mais alta da bacia

hidrográfica do Jiquiriçá. Sua produção atendia tanto o consumo interno quanto o externo, gerando mão-de-obra e movimentando a economia local (PTDRSS, 2017).

Nas primeiras décadas do século XXI, as principais atividades econômicas do Vale do Jiquiriçá são a pecuária e a agricultura voltada para o cultivo do cacau e uma variada fruticultura. Jaguaquara é um dos principais centros de horticultura do Estado. Os setores de comércio e serviços também vêm gerando empregos e influenciando o mercado de trabalho. Tais serviços têm impactado na composição do produto bruto do território de identidade, que, em 2012, representou uma média de 70,0% de participação no PIB (SEI, 2015).

A pesca e o turismo são atividades econômicas relevantes nos municípios litorâneos, a exemplo de Valença, que é um polo turístico consolidado, sobretudo nas praias de Guaibim e Morro de São Paulo. Merecem destaque também o turismo rural, o ecoturismo e o turismo de aventura. Em alguns municípios, a floricultura é uma importante atividade econômica, consolidada há mais de três décadas por agricultores familiares. A administração pública municipal também movimenta a economia, sendo os órgãos públicos um pólo empregador nas pequenas cidades (PTDRSS, 2017).

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nos municípios do Vale do Jiquiriçá apresenta média numérica abaixo da média da Bahia, que é de 0,660. Apenas seis dos vinte municípios do território têm IDH superior a 0,600, com destaque para Amargosa (0,625) que apresenta maior IDH e Itaquara com menor índice, 0,553. Quanto ao índice de GINI, o Território Vale do Jiquiriçá registra índice de concentração de renda inferior à média da Bahia. No estado, este índice é de 0,631, contra 0,545 no território (SDR, 2015).

No que se refere à condição fiscal dos municípios do Vale do Jiquiriçá, de acordo com a verificação das receitas municipais feita pela SEI em 2012, os municípios do TI apresentam forte dependência das transferências do governo federal, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Esta situação comprova as limitações financeiras municipais para o financiamento das políticas públicas.

Quanto aos indicadores educacionais, os dados censitários demonstram que, entre 2000 e 2010, o Vale do Jiquiriçá reduziu o analfabetismo de 30,9% para 25,4%. Porém, apesar da redução, o território ainda está abaixo da média estadual, que, em 2010, era de 16,3%. Todos os municípios do TI têm um percentual de analfabetos com 15 anos ou mais acima de 20% da população (SEI, 2015).

Quanto ao alcance das metas do PME, no que se refere à meta 1 da Educação Infantil, os municípios do TI encontram um grande desafio para seu cumprimento. Segundo a meta 1 do

PNE o país deveria atingir 50% de atendimento da creche e universalizar a pré-escola até 2016, tendo em vista que se tornou obrigatória a partir desse ano. Entretanto, na creche, apenas Lafaiete Coutinho atingiu a meta, ultrapassando-a em 78%. Os demais municípios variam entre a menor taxa em Itirana (9,8) e a segunda mais alta em Lajedo do Tabocal (39,5). Na pré-escola, que deveria ser universalizada, apenas o município de Lafaiete Coutinho atingiu a meta. Os demais, em 2015, apresentavam taxas que variavam entre 42% a 86% de matrícula de crianças de 4 a 5 anos (SEI, 2015).

As taxas de acesso à educação na faixa entre 6 e 14 anos, no ensino fundamental, são mais positivas. Entre 2000 e 2010, o acesso cresceu de 92% para 97% das crianças, superando a média estadual de 96,9%. No que se refere ao rendimento escolar, as taxas de aprovação dos municípios no ensino fundamental variam entre 78% a 91%.

A política de desenvolvimento territorial no Território Vale do Jiquiriçá é fomentada pelo Colegiado Territorial (CT), que conta com participação de 113 (cento e treze) entidades, sendo 91 da Sociedade Civil e 22 do Poder Público. O Colegiado Territorial estrutura-se em um Núcleo Diretivo (ND) de 08 membros, um Núcleo Técnico (NT) de 3 membros e 6 Câmaras Técnicas (Agricultura, Mulheres, Cultura, Juventude, Segurança Alimentar e Educação). A esse colegiado compete a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS, 2017).

A elaboração do PTDRSS do Vale do Jiquiriçá conta com ampla participação das secretarias dos municípios que compõem o território, representantes da sociedade civil (Associações, Cooperativas, Sindicatos, ONG's), além de universidades, conselhos e representantes das secretarias estaduais. Essa política de planejamento do desenvolvimento territorial foi instituída entre 2003/2004, pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, com a participação da sociedade civil organizada e entidades do Poder Público (municipal, estadual e federal).

A mediação do processo de organização, mobilização e articulação territorial foi realizada na época pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), contando com a participação de diversos agentes que atuam no território. Dentre os atores que participaram para o processo de consolidação da Instância Territorial do Vale do Jiquiriçá merecem destaque a articulação das seguintes entidades: Banco do Brasil e Nordeste; Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário (EBDA); Câmara de Dirigentes Lojistas; Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC); representações municipais do poder executivo, legislativo e da sociedade civil dos municípios de Mutuípe, Ubaíra, Amargosa, Jiquiriçá, Jaguaquara, Maracás e Laje; Sindicato dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Mutuípe, Laje, São

Miguel das Matas, Amargosa, Ubaíra, Santa Inês, Jiquiriçá, Cravolândia; Polo Sindical da Região de Amargosa; associações dos municípios; e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Jiquiriçá (CONSAD), criado em 2003 (PDTRSS, 2017).

O resultado dos esforços nesse período culminou com a criação de um Fórum Territorial para tomada de decisões e deliberações coletivas, composto por 12 (doze) instituições governamentais e 19 não governamentais. Mas, apesar da forte mobilização para sua criação, a partir de 2007, há um período de enfraquecimento, com baixa frequência dos membros nas reuniões.

Em 2009, é firmado um convênio com a SEPLAN que assegura a contratação de um articulador e a disponibilidade de recursos para a execução de oficinas de trabalho com o objetivo de fortalecer a organização territorial e orientar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável. A partir de então, as atividades retomaram os processos participativos, legitimando, assim, as ações de planejamento territorial. O Fórum Territorial transformou-se no Colegiado Territorial, sendo elaborado e aprovado o Regimento Interno. Coube ao colegiado a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável.

O PTDRS marca o início da construção de um amplo debate com a sociedade civil organizada e o poder público, o princípio de uma longa caminhada em busca do desenvolvimento com participação de todos, fruto dos esforços de agricultores, dirigentes, lideranças, técnicos/as envolvidos/as neste trabalho, objetivando redirecionar e protagonizar políticas estruturantes, evidenciando o verdadeiro Desenvolvimento Sustentável (PDTRSS, 2017. P. 16)

Segundo avaliação do Colegiado Territorial, muitos avanços importantes foram observados no território a partir do modelo integrado de planejamento de políticas públicas. Mas, alguns pontos ainda impedem e dificultam a evolução e empoderamento da sociedade, a saber:

Pouca articulação política no território para construção de consensos. Existe uma clara divisão da sociedade civil e poder público municipal; Esvaziamento do Colegiado do Território, podendo elencar alguns fatores a exemplo: [...] limitação financeira e de estrutura de recursos humanos de entidades da sociedade civil; acesso a recurso a partir de emendas parlamentares, distanciando das discussões territoriais e o mais grave, quando o Projeto elaborado é aprovado, o parlamentar recebe o crédito esvaziando o processo de empoderamento; falta de capacitação dos conselheiros e representantes do território; pouco encaminhamento e ações práticas em busca de recursos públicos de ação territorial (PTDRSS, 2017. P.76).

O Plano Territorial traz um diagnóstico das limitações e potencialidades do território, seguido de uma Matriz de Ações nas seguintes dimensões: meio ambiente, organização social, sociocultural e educacional, saúde, socioeconômica, assistência técnica, estrutura fundiária,

infraestrutura, serviços e políticas públicas, turismo e dimensão institucional. Neste trabalho, interessa as dimensões educacional e a institucional, sistematizadas no quadro que segue:

Quadro 6 - Dimensão Educacional – PTDRSS – 2017

<b>DIMENSÃO EDUCACIONAL</b>	
<b>OBJETIVOS:</b> Fortalecer a política educacional do território do Vale do Jiquiriçá.	
<b>LIMITES</b>	<b>POTENCIALIDADES</b>
<p>Fechamento de escolas do campo em descumprimento às diretrizes nacionais;</p> <p>Falta de verbas para educação no campo;</p> <p>Falta de cursos e capacitação para conhecimento dos programas e políticas públicas para o campo;</p> <p>Capacitação/Formação sem considerar a realidade local;</p> <p>Falta de professores mais qualificados;</p> <p>Falta de incentivo na formação profissional nos municípios do Vale do Jiquiriçá;</p> <p>Inexistência de Escolas Famílias Agrícolas no TI;</p> <p>Falta de ações para formação de acesso às Políticas Públicas para as Mulheres;</p> <p>Falta de apropriação das políticas de educação pela Câmara de Educação do Colegiado Territorial;</p> <p>Êxodo dos jovens do campo.</p>	<p>Existência no Território da UFRB, IF Baiano e CETEP;</p> <p>Formação e Organização Social;</p> <p>Educação voltada para o Jovem do campo em alguns municípios;</p> <p>Garantia de concepção político pedagógico da Educação do Campo em alguns municípios;</p> <p>Garantir a concepção, protagonismo e identidade da Educação do Campo;</p> <p>Projetos de Alfabetização de Jovens, Idosos e Adultos.</p> <p>Cursos: Universidade para Todos</p> <p>Projeto: Mais Educação;</p> <p>Cursos profissionalizante para juventude em alguns municípios;</p> <p>Diversos Cursos Técnico de Agricultura;</p> <p>Capacitação de professores da própria comunidade para atuar nas escolas;</p> <p>Possibilidade de criação de EFA;</p> <p>Existência do Pró-Campo: discutir, aprofundar, aumentar investimento visando a garantir a continuidade dos cursos, inclusive na formação superior com os Cursos e Educação do Campo;</p> <p>Oportunizar o acesso de estudantes e profissionais locais (critérios legítimos para seleção).</p>
<b>METAS</b>	<b>ESTRATÉGIAS</b>
<p>Priorizar a melhoria da qualidade da Educação Básica</p>	<p>Ampliação em número de professores na rede municipal, estadual e federal;</p> <p>Reduzir os índices de repetência, evasão, distorção série/idade no Território buscando a melhoria da qualidade da educação básica;</p> <p>Implantar processos avaliativos e monitoramento da qualidade do Ensino Básico em todo o território;</p> <p>Adequar a Infraestrutura física e de materiais para facilitar o processo ensino-aprendizagem;</p>
<p>Fortalecer a Educação do Campo, como forma de garantir a formação para os jovens e crianças rurais, evitando o êxodo e atendendo as demandas de desenvolvimento do campo</p>	<p>Ampliação e implantação das políticas públicas educacionais (PROJOVEM, PETI, EJA, TOPA e PRONATEC) em todos os municípios</p> <p>Realizar a estruturação física das escolas do campo</p>

	<p>Apoiar a implantação de escolas famílias agrícolas – EFAs no território, garantindo a formação com cursos profissionalizantes, com o foco na agroecologia, economia solidária e sustentabilidade.</p> <p>Apropriação e discussão das políticas de educação pelo Colegiado na Câmara Temática de Educação;</p>
<p>Realizar processo de Capacitação / Formação de docentes e servidores da educação, considerando a realidade local</p>	<p>Oferecer capacitação para o trabalho a servidores que atuam em serviços administrativos nas unidades escolares;</p> <p>Oferecer assessoria técnica governamental para auxiliar os municípios na construção dos planos de carreira dos profissionais de educação que atuam no território para a valorização dos aspectos financeiro e social;</p> <p>Oferecer cursos nas áreas de especialização de alfabetização e EJA para qualificação dos docentes, que atuam nos municípios do território;</p> <p>Oferecer cursos de capacitação para os profissionais da área de ensino em Ciências Exatas, Ciências da Natureza, Ciências sociais e Linguagem;</p> <p>Propor a construção de parcerias com a UFRB/CFP e com o IF de Santa Inês, para atender as demandas de capacitação e formação dos docentes dos municípios do Vale do Jiquiriçá.</p>

Fonte: PDTRSS, (2017).

Observando o diagnóstico dos limites e potencialidades, bem como as metas e estratégias para a área da educação, é possível perceber um planejamento alinhado a um projeto de Educação Popular, pautada em uma proposta de educação de base crítica e contextualizada com a realidade campestre do território, cujos sujeitos protagonistas dessa frente de políticas são os movimentos sociais. A política de desenvolvimento territorial do Vale do Jiquiriçá está voltada para uma abordagem territorial de fortalecimento do poder local, tendo como instrumento a articulação e integração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável e redução da pobreza, alinhadas às diretrizes da política nacional de desenvolvimento territorial do MDA, lançadas a partir de 2003.

Todavia, importa observar que as estratégias planejadas no PDTRSS não contemplam algumas demandas estruturais das Secretarias Municipais de Educação no que se refere à gestão da macropolítica educacional dos sistemas municipais de ensino. A gestão municipal demanda de ações de formação para fortalecimento de conselhos, orientação para estruturação e regulamentação de seus sistemas municipais de ensino, orientações para elaboração de seus currículos contextualizados, o monitoramento das metas dos Planos Municipais de Educação, articulação em torno de uma política de alimentação escolar que potencialize as cadeias produtivas da agricultura familiar do território, dentre outras ações que não estão previstas no Plano Territorial.

Frente a esta lacuna do Plano Territorial na articulação das políticas estruturais da gestão municipal, a partir de 2014 o Território do Vale do Jiquiriçá passou a contar com o apoio da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia em seus espaços, fortalecendo, assim, as discussões em torno da política educacional no território, a partir das realidades diagnosticadas pelo Colegiado Territorial. Os espaços de construção da política territorial do Vale do Jiquiriçá constituíram-se em uma instância política coletiva de deliberação democrática sobre o processo de desenvolvimento sustentável do território por meio de Fóruns Sociais, como um espaço de participação social amplo, que conta com a representação do poder político e sociedade civil (PTDRSS, 2107).

Esse arranjo de desenvolvimento territorial resguarda em si os pressupostos básicos de uma democracia deliberativa que merece ser mais fortalecida e articulada pelo Governo do Estado. É nesse cenário democrático e de participação social que nasce o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ).

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ) surge como autarquia em 2012, fruto das mobilizações da SEPLAN. Mas, seu contexto histórico antecede as políticas de desenvolvimento territorial do governo do Estado. A prática de consorciamento municipal no referido território existe desde 1993, sendo considerada a primeira experiência de articulação municipal que se tem relatos na Bahia.

A partir dos relatos das entrevistas com o Presidente, com a Secretária Executiva do CONVALE, membro do Fórum de Educação EDUCAVALE, além de informações colhidas em documentos e site oficial do CDSVJ e pesquisas acadêmicas, a exemplo da tese de doutoramento do geógrafo Ricardo Bahia Rios (2015), será apresentado um contexto histórico que antecedeu a criação do atual consórcio.

Em 1993, os municípios de Mutuípe, Laje, Jiquiriçá e Ubaíra conseguiram reunir nove prefeituras com o objetivo de buscarem soluções de forma cooperativa para os problemas ambientais relacionados à Bacia Hidrográfica do Rio Jiquiriçá. Com o passar dos anos, o número de integrantes desse arranjo cooperativo cresceu para 17 municípios: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaripe, Jaguaquara, Jiquiriçá, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Mutuípe, Planaltino, Santa Inês, Ubaíra e Valença. Essa atitude revela o perfil participativo do território tendo em vista que nesse período histórico imperava uma



conjuntura política estadual caracterizada por velhos modelos oligárquicos, com projetos de desenvolvimento hegemônicos, controlado por políticos com interesses eleitoreiros, que se sobrepujam aos interesses de desenvolvimento e empoderamento dos poderes locais (RIOS, 2015, p. 212-219).

Considerando as limitações dos marcos legais na definição da gestão consorciada no país naquele período, o consórcio do Vale do Jiquiriçá se constitui como uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado, por meio da articulação e participação das prefeituras, órgãos governamentais, comunidades e entidades privadas, sendo nomeado de Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIMVJ). Segundo Rios (2015), esse processo não foi debatido democraticamente com a população, nem mesmo com as Câmaras Municipais, tratando-se de um acordo entre os prefeitos envolvidos. Porém, ao longo dos anos, o consórcio pautou suas agendas com princípios participativos e suprapartidários, sempre com o foco no desenvolvimento territorial.

Com o passar do tempo, o número de municípios cresceu para 25, fortalecendo a entidade, que buscou formalizar parcerias para a realização de projetos com a iniciativa privada, governo estadual e federal. Entre os anos de 1993 a 2003 merecem destaques as parcerias com: a) a Fundação Internacional *Pathfinder*, que financiou oficinas de capacitação para 300 professores e agentes de saúde sobre planejamento familiar, educação e saúde para classes populares; b) a *Office* Internacional de *l'Eau*, ONG francesa que assessorou o consórcio com apoio técnico e aplicação da metodologia de Gestão de Bacias Participativa; c) o Governo Estadual, que por meio da Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (SRH) apoiou o consórcio na elaboração do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos, além de formalizar convênios de cooperações técnicas com a Secretaria do Meio Ambiente; d) o Governo Federal, na construção de unidades de tratamento de esgoto em sete municípios considerados como pontos críticos para a conservação ambiental do rio e construção de 1 mil habitações de interesse social pelo Programa de Subsídio à Habitação do Governo Federal, por meio de convênio de cooperação com a Caixa Econômica Federal; e) o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com a contratação de 6 coordenadores regionais, cuja função era a de mobilização da sociedade para a organização de Fóruns Locais, de maneira a envolver representantes de órgãos estaduais, federais e municipais com atuação no Vale do Jiquiriçá, sociedade civil, ONGs, igrejas, empresários, sindicatos, cooperativas, associações, população estudantil, nas ações do consórcio; f) a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) para a realização de cursos de multiplicadores ambientais, dentre muitas outras ações (RIOS, 2015 p. 227-234).

O perfil articulado e participativo do CIMVJ assegurou-lhe duas premiações de relevância social, o prêmio “CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2001/2002”, e o reconhecimento “100 melhores experiências do mundo em prática para melhoria das condições de vida”, premiação do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Mas, entre o ano de 2004 a 2008, houve um declínio das atividades do consórcio. As parcerias foram finalizadas e muitos convênios não puderam ser renovados. Sem as fontes de financiamento para a garantia da continuidade das ações, as agendas de trabalho e o pagamento das equipes técnicas tornaram-se insustentáveis por parte das prefeituras. Houve então uma desarticulação dos Fóruns Locais e, dos 25 municípios integrantes, apenas 15 permaneceram consorciados (RIOS, 2015).

Em 2009, os novos prefeitos eleitos decidiram assumir o consórcio do CIMVJ, retomando então os debates sobre a relevância da articulação territorial. Decidiram reformular a estrutura organizacional e participativa da entidade, fundando a Associação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (MERCOWALE). Importa observar que, neste período, a lei 11.107/2005 já tinha sido aprovada nacionalmente, mas, este arranjo não foi criado considerando essa lei naquele momento.

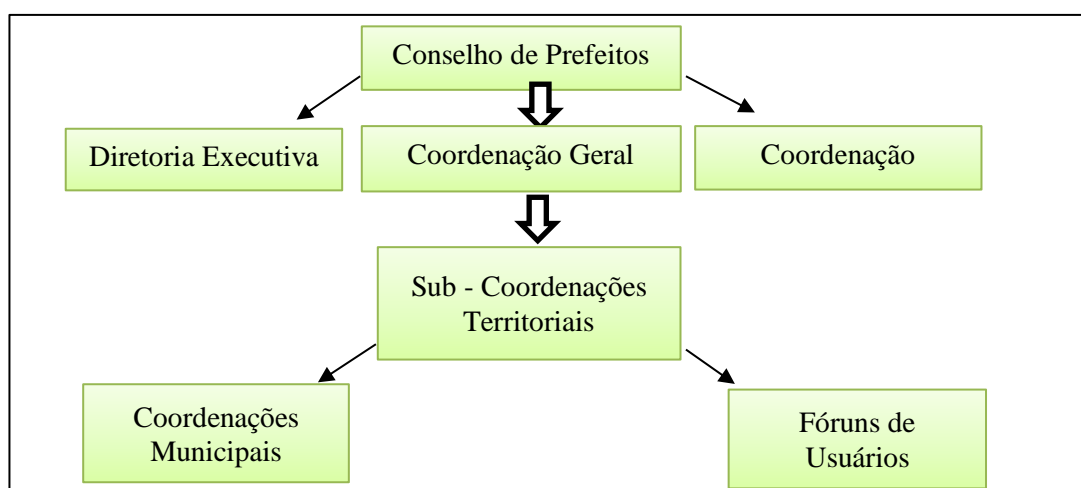
Entre 2009 a 2012, por meio da associação MERCOWALE, os prefeitos mantiveram as agendas mensais de debates e planejamentos coletivos para discussões de propostas de desenvolvimento local. Durante esses encontros de debates, ressurgiu a ideia da continuidade da associação por meio da ferramenta consórcio. Neste período, coincide com um cenário político propício, pois o Governo do Estado estava fomentando a criação de Consórcios Públicos nos territórios, por meio da SEPLAN.

Então, a partir de 2012, já sob a égide da lei 11.107/2005 e contando com a orientação jurídica e os incentivos do Estado da Bahia para sua implantação, cria-se o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ) com natureza autárquica, integrante da administração indireta, multifinalitário, gozando de todos os direitos e obrigações previstos na nova lei, com o objetivo de executar serviços públicos descentralizados pelos entes da federação. Neste período, todo o processo contou com a participação das Câmaras de Vereadores, tendo em vista que a nova lei exige a aprovação da inclusão do ente federado no consórcio via Protocolo de Intenções, a ser aprovado pelas câmaras legislativas.

O novo cenário de institucionalização do CDSVJ se estabelece de forma bastante robusta e entusiasmada, no bojo da política de desenvolvimento territorial apoiada e incentivada pelo, então governador, Jacques Wagner, como um novo modelo de cooperação horizontal, conforme já abordado na seção 4. Inicialmente, apenas 6 (seis) municípios (Irajuba, Jaguaquara,

Lafayette Coutinho, Maracás, Planaltino e Ubaíra) aprovaram em Câmara a inclusão no Protocolo de Intenção, inserindo-se no consórcio. Ao tempo da elaboração desta tese, o consórcio atende 20 municípios, o que corresponde à totalidade dos municípios do TI. O CONVALE vem atuando com a SEPLAN na estruturação do consórcio, na implementação de políticas e funcionamento do consórcio. A organização do CDSVJ apresenta a seguinte estrutura administrativa:

Figura 6 – Estrutura Organizacional Do CDSVJ – 2020



Fonte: SDSVJ, (2020).

O Conselho de Prefeitos é formado por 03 prefeitos eleitos para compor este quadro, a quem compete deliberar sobre as questões decisórias do consórcio. À Diretoria e às Coordenações compete o planejamento estratégico e administrativo do consórcio. Às subcoordenações compete o gerenciamento das ações desenvolvidas no contexto da prática. Às coordenações municipais cabe participar da operacionalização das atividades quando ocorrem em seu respectivo município e aos Fóruns cabe a participação social dos diversos segmentos sociais nos processos de consultas democráticas.

Devido ao forte apoio do Governo do Estado, o CDSVJ passou a atuar na área dos serviços públicos, a partir das agendas da SEPLAN, principalmente na área da infraestrutura e conservação de estradas, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e gestão ambiental. Em 2013, o CDSVJ, assim como os demais consórcios da Bahia, recebeu do Governo do Estado um conjunto de máquinas (trator, retroescavadeira, pá carregadeira e caminhão), no valor de R\$ 1,5 milhão, que integrou ao patrimônio do consórcio, para que fossem utilizadas nos serviços de infraestrutura dos municípios consorciados, sendo seu uso administrado pelo CDSVJ. Em 2014, através do convênio de R\$500 mil com a Secretaria de Meio Ambiente

(SEMA), foi montada uma equipe técnica para orientar a gestão municipal na organização de sua política local de gestão ambiental.

A cooperação consorciada do CDSVJ tem ocorrido essencialmente por meio dos governos federal e estadual, merecendo destaque as ações com: a SCT/Bahiatursa (Secretaria de Turismo), responsável pelo inventário turístico do território; a SRH (Superintendência de Recursos Hídricos), que efetuou o diagnóstico da Bacia do Rio Jiquiriçá; a SEPLANTEC (Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia); a SEINFRA (Secretaria de Infraestrutura); a SEAGRI (Secretaria de Agricultura) e o CRA (Centro de Recursos Ambientais). Além disso, o consórcio tem se articulado com uma rede de atores sociais por meio do Programa Comunidade Ativa, envolvendo ações de planejamento com Sindicatos, Cooperativas, Conselhos municipais e Universidades, como a UFBA (Universidade Federal da Bahia), a UEFS (Universidade Estadual de Feira de Santana), dentre outras, as quais têm contribuído na produção e elaboração de conhecimento e tecnologias sociais (Gestor\_CDSVJ, 2020).

Atuamos com a Secretaria de Meio Ambiente, a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Infraestrutura, que é um dos principais parceiros do consórcio nesse sentido, porque o nosso contrato com eles é um contrato que vem de longo tempo e vem funcionando bem essa parceria, na recuperação de estradas e oferta aos municípios de equipamentos, com custo muito mais baixo, de máquinas pesadas [...].

Com relação à Secretaria de Meio Ambiente, o CP possui convênio para emissão das licenças ambientais, fiscalização e orientação aos empreendimentos sobre como adquirir suas licenças. Com a secretaria de agricultura, atua com convênio de regularização fundiária de terras rurais e, com a Secretaria de Infraestrutura, desenvolve ações de conservação e manutenção de estradas. Pelo depoente, percebe-se que o consórcio atua em parceria com várias secretarias de governo do Estado, exceto com a Secretaria de Educação. Além das ações desenvolvidas diretamente com as diversas secretarias de Estado, o CDSVJ está buscando convênios com a Caixa Econômica, com um projeto já aprovado para investir na iluminação pública, com a troca das lâmpadas atuais por lâmpadas de *led*, que traz uma economia relevante para o consumo de energia nos municípios.

Juntamente com a cooperação vertical que ocorre com o Estado e a União, o CDSVJ realiza a cooperação horizontal, regulamentada pelo Contrato de Rateio, com repasse mensal desses entes, proporcional aos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de cada um.

Nosso consórcio o Rateio ainda não é suficiente, hoje realmente quem predomina a relação financeira dentro do consórcio é o Estado. Por mais que os municípios cumpram com suas responsabilidades de repasse, é impossível manter o funcionamento de um consórcio somente pelo Rateio. A maioria dos

Municípios do Vale é constituída de municípios com CID 0.6, que é o mais baixo da escala de participação do fundo do FPM (GESTOR 1\_CONVALE, Entrevista 2020).

Para o planejamento das ações, o CDSVJ tem ferramentas próprias de gestão, a partir da escuta das demandas nas Assembleias de Prefeitos. Além disso, são consideradas em suas ações, as proposições vindas da participação da comunidade durante as Reuniões Ordinárias do consórcio, que ocorrem uma vez por mês, de forma itinerante, em que cada município tem a oportunidade de sediar o evento e mobilizar sujeitos locais para conhecerem e acompanharem as ações do consórcio. A participação dos municípios é frequente, segundo os gestores do CDSVJ, e conta com os vereadores de todos os partidos políticos, secretariado de todas as áreas e entidades territoriais.

No que se refere à participação social do Colegiado Territorial na gestão consorciada no Território do Vale do Jiquiriçá, observa-se uma tentativa de maior aproximação, diferente, por exemplo, do território da Chapada Diamantina:

Com relação ao CODETER nós temos trazidos eles mais para perto do consórcio. Ainda existem muitas ações isoladas, mas a gente tem envolvido o CODETER em nossas Assembleias para que possamos caminhar no mesmo sentido. (GESTOR 2\_CONVALE, Entrevista 2020).

No que se refere ao controle social, além do Tribunal de Contas, o CDSVJ tenta aproximar a gestão pública dos municípios do território no acompanhamento das ações do consórcio. Mas, na avaliação dos membros do próprio consórcio, este controle social por parte da comunidade ainda é insuficiente.

O controle social é feito pelo Tribunal de Contas, mas fazemos a prestação de contas em nosso Portal Transparência, que a gente é obrigada a fazer, e há também prestação de contas durante algumas reuniões ordinárias do consórcio, que é um ato público, a gente faz fotos das reservas orçamentárias, a gente está sempre mostrando isso a comunidade. Estamos planejando fazer também Audiências Públicas específicas para esta transparência, como a prefeitura faz. Podemos fazer até por meio das redes sociais agora, nestes tempos de pandemia, ao vivo. Acho que a gente também peca porque não faz uma maior divulgação das ações em relação a essa transparência da prestação de serviços aos municípios (GESTOR 1\_CONVALE, Entrevista 2020).

Na avaliação dos gestores, o CDSVJ apresenta um nível de institucionalidade altamente sustentável, com plenas possibilidades de manter-se forte no território, independente das mudanças de governos ou alterações de presidentes de diferentes partidos políticos:

O consórcio ele já é uma ferramenta básica com estrutura de poder e ajuda o Estado de forma bem presente, já não é mais uma estrutura pensada por partidos [...] eu acredito que essa discussão de forma regionalizada é uma discussão consorciada, ela não tem mais retorno. Eu acredito que ela já é uma ferramenta consolidada, não só na Bahia, mas em outras regiões, como o Sul,

onde os consórcios têm uma representação legítima, independente de que governo, ou partido esteja no poder. (GESTOR 1\_CONVALE, Entrevista 2020).

Observa-se pelos relatos e pelas ações desenvolvidas, sistematizadas nas peças orçamentárias e Relatórios de Gestão, que o CDSVJ desenvolve uma experiência de gestão territorial que se relaciona com um modelo de gestão de base mais popular, que coaduna, tanto com a concepção da política dos Territórios de Cidadania do MDA (2003), quanto com o Plano de Desenvolvimento Territorial do Governo da Bahia (2007), com articulação colaborativa horizontal e vertical com entes federados, com maior aproximação e articulação com o CODETER e ampla participação dos órgãos públicos do TI, o que configura um modelo de gestão de base pública, mais democrática, com condições de promover uma gestão pública deliberativa e emancipatória dos sujeitos territoriais.

### GESTÃO CONSORCIADA E AS RELAÇÕES COLABORATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A gestão consorciada das políticas educacionais no Território do Vale do Jiquiriçá fica a cargo do Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (EDUCAVALE), uma instância autônoma de debates, que atua em articulação com o Consórcio do Vale do Jiquiriçá para a promoção da colaboração intergovernamental na área educacional.

Criado oficialmente em 19 de maio de 2010, o EDUCAVALE tem como objetivo promover a troca de experiências administrativas e pedagógicas entre as Secretarias Municipais de Educação e mobilizar os municípios, na defesa e reivindicação dos interesses das administrações municipais do território. Este movimento se iniciou sob a articulação dos municípios de Planaltino, Brejões e Maracás. Mas, atualmente os vinte municípios do território integram ao Fórum: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra.

O que originou este movimento foi a Política Nacional de Formação de Professores, vinculada à Plataforma Paulo Freire (PARFOR). Naquele contexto o MEC incentivava a inscrição na Plataforma Freire e os municípios tinham que validar essas inscrições. As condições de oferta eram pulverizadas em vários polos e inexistia um contexto de diálogos institucionais para articular a implementação daquela política. Existiam conflitos entre as demandas e as condições de oferta, dificultando o trabalho das secretarias. A partir dos encontros com o PROAM esta pauta foi estabelecida e, junto com o Instituto Anísio Teixeira e as Universidades parcerias foi apresentada a demanda por área, surgindo a possibilidade de reorganizar polos de formação

nos Territórios. A partir deste momento, percebemos que juntos poderíamos encontrar soluções para outras demandas. Então surgiu a ideia de oficializar este espaço de diálogo de forma institucional criando o Fórum de Secretários Municipais de Educação do Vale do Jiquiriçá EDUCAVALE (EX-GESTOR EDUCAVALE, Entrevista 2020).

Conforme já relatado anteriormente, nessa época os prefeitos tinham oficializado no território o MERCOVALE. O prefeito do município de Planaltino coordenava este processo e os secretários de educação buscaram, dentro do Estatuto da referida instituição, um dispositivo legal para amparar a criação do Fórum. No Estatuto do MERCOVALE existia esta previsão, então, foi oficializado este espaço dentro do MERCOVALE e criado um Regimento Interno específico para o EDUCAVALE, prevendo estrutura de organização, a saber: uma Coordenação Executiva, um Secretário e um Vice-Secretário. Todas estas funções só podem ser ocupadas por secretários da pasta da educação para um mandato de um ano. A ideia de estabelecer um curto período anual teve como princípio permitir uma rotatividade de forma a possibilitar que a cada ano um novo secretário tivesse a oportunidade de experimentar e colaborar na articulação do Fórum, para fortalecer o sentimento de pertencimento por todos.

Ao longo de uma década de existência, o EDUCAVALE pautou sua agenda de trabalho considerando os diagnósticos do cenário educacional dos municípios que compõem o território, primando sempre pela participação ativa dos sujeitos locais, por meio de uma gestão de base democrática. A partir das demandas apresentadas pelos municípios, são organizadas pautas de reuniões entre as equipes das secretarias de educação, compostas por dirigentes, coordenadores pedagógicos, gestores escolares, técnicos e conselheiros. As reuniões são itinerantes, a cada encontro um município se responsabiliza por sediar as reuniões do Fórum.

A gente elabora um diagnóstico de demandas, sintetiza as demandas mais fortes, mais comuns e a partir delas elabora um plano de ação e as agendas das reuniões mensais, que são itinerantes. Por conta da pandemia, estamos agendando reunião virtual. Ano passado a gente elaborou este diagnóstico e apresentou para a Secretaria Estadual de educação e várias instituições públicas de ensino: UFBA, UESB, UNEB, IFBA, URFB, visando efetivar parcerias. A ideia era, a partir das demandas, tentar articular, com os municípios, ações conjuntas. Desde 2009 que estamos nessa luta de tentativas de parceria com universidades públicas e o Estado, mas confesso que tem sido desanimador (EX-GESTOR, EDUCAVALE, Entrevista 2020).

O desânimo revelado no depoimento do entrevistado, refere-se às dificuldades de firmar parcerias com as universidades públicas, devido à crise que estas passam com cortes de investimentos e repasses de verbas. Paradoxalmente, não faltam recursos de fundos sociais de bancos para institutos e fundações empresariais para atuarem na educação pública. Mas, o EDUCAVALE prima por um modelo de arranjo territorial de base democrática, com

articulação das políticas, prioritariamente, realizadas na esfera pública, não existindo interferências nos seus processos decisórios da gestão e diretrizes das políticas, por parte da iniciativa privada. Estes podem vir a ser parceiros em algumas ações específicas e temporárias, mas não ocupam posições de coordenação e centralização do poder de decisões e negociações sobre as políticas a serem implementadas. As secretarias de educação são autônomas, vão se articulando e construindo caminhos juntas, aprendendo e se fortalecendo com o processo, mutuamente.

O EDUCAVALE não abre mão de que a gerência das ações deva partir dos secretários de educação. Quando o MERCOVALE se transformou em consórcio autárquico, não foi oficializada a criação da Câmara Técnica de Educação. O Fórum de secretários ficou mantido. Mas, algo que se estabelece como um princípio e está negociado é o fato de que os gestores da educação do território não abrem mão de, ao integrar oficialmente o Fórum ao consórcio, por meio de uma Câmara Técnica, ser mantida a autonomia da gestão pelos secretários de educação (EX-GESTOR- EDUCAVALE, Entrevista 2020).

Apesar das dificuldades e limitações que tem encontrado para atuar na área da educação por meio de uma gestão horizontal, o EDUCAVALE tem conseguido articular diversas ações, entre elas: a criação de polos de Formação Inicial em parcerias com Instituições Públicas de Ensino Superior, que tem contribuído para a formação de vários profissionais da Educação Básica no Território; diretrizes conjuntas das políticas de Alfabetização de Adultos; elaboração de livro didático contextualizado do Território do Vale do Jiquiriçá; criação de um grupo de estudos e implementação de agendas comuns na área de Educação Especial; formações para técnicos de secretarias de educação, coordenadores pedagógicos, conselheiros, motoristas de transporte escolar, etc. As reuniões itinerantes se constituem em momentos de formações simultâneas entre os grupos, em salas distintas.

O EDUCAVALE tem como princípio a gestão democrática e participativa em articulação com os entes federados, União, Estados e municípios, porque entende que é responsabilidade do Estado assegurar assistência técnica e financeira aos municípios na implementação de políticas públicas. Todavia, na avaliação dos membros da instituição, essas relações interfederativas estão cada vez mais limitadas, sobretudo do Governo Federal, mas, com o Governo Estadual, segundo o gestor entrevistado, as dificuldades também têm crescido.

Nós estávamos pensando na ideia de formar arranjos para efetivar o regime de colaboração, mas, até agora não há nenhuma iniciativa efetiva por parte do Estado. O NTE tem uma dificuldade muito grande de dialogar com os municípios. E como a secretaria também não tem hoje mais em sua estrutura um canal de diálogo com os municípios, como tinha antes o PROAM, fica mais complicado ainda (EX-GESTOR EDUCAVALE 1, Entrevista 2020).



Nesse mesmo sentido o Gestor do CONVALE, confirma:

Os NTEs ficam à margem das nossas discussões porque eles não têm autonomia para decisões, nem pedagógicas, nem administrativas. O Estado traz dentro da Secretaria de Educação um núcleo de discussão muito fechado. O NTE não é um núcleo pensante, é executor, apenas. Eles ficam sempre à margem acerca da educação dos municípios. Os grupos de estudos e de decisão são sempre formados dentro da secretaria estadual e eles não ouvem muito a base. (GESTOR 1\_CONVALE, Entrevista 2020).

De acordo com o relato do sujeito entrevistado, o maior desafio a ser enfrentado, que limita a articulação territorial, é a centralização da política na área educacional pela Secretaria de Educação do Estado. A ausência de uma descentralização coordenada de diálogo entre os municípios em âmbito territorial, com uma estrutura normatizada dentro da própria secretaria que possa institucionalizar as ações a serem desenvolvidas coletivamente, em redes de colaboração em todo o Estado, vai consolidando um cenário aberto e sem coordenação por parte do Estado na política educacional. Estabelecer esse diálogo horizontalizado, escutando as demandas dos municípios e a partir deste, pensar as políticas públicas, seria o caminho mais viável e efetivo para se estabelecer uma gestão colaborativa da educação na Bahia.

Quando interrogados se as ações planejadas pelo Fórum do EDUCAVALE consideram o diagnóstico e as metas do PDTRSS, o gestor entrevistado confirmou que existem diálogos e articulações. Mas, em sua avaliação, o plano do EDUCAVALE é mais amplo, porque, embora as metas do CODETER comunguem com os mesmos ideais do projeto de desenvolvimento emancipador e contextualizado proposto pelo Fórum, falta àquele uma visão mais ampla na gestão da educação que articule PME, PDE, PAR, Planos de Cargos e Salários, conselhos, diretrizes para outras modalidades que vão além da Educação do Campo e da Educação Profissional, que são bandeiras de lutas defendidas para o projeto de desenvolvimento do CODETER através da educação. Então, as ações acabam ficando limitadas. As demandas dos gestores de educação são ainda maiores e mais complexas.

As metas do plano do CODETER nas dimensões econômicas, ambientais, de infraestrutura, fundiárias e de saúde conseguem se articular com o Estado porque existem diretrizes e acompanhamento pelas secretarias de Estado. Na educação essa articulação não acontece, conforme relatos dos sujeitos:

Nossa maior dificuldade é o fortalecimento entre os entes federados. No início da gestão, pelo perfil do novo secretário estadual de educação, sua história, nós criamos uma esperança muito grande, porque ele é bom de diálogo. Quando ele chegou em fevereiro, chamou a UNDIME para dialogar. Nós sentamos e apresentamos nossas propostas, partindo da experiência que tivemos com o PROAM, porque o PROAM foi a base... A primeira proposição foi a criação, dentro da estrutura da SEC, de uma equipe que desse um suporte

para o diálogo territorial, em parceria com a UNDIME e a UNCME. Mas, ainda não tivemos retorno (EX-GESTOR EDUCAVALE, Entrevista 2020).

Tanto no depoimento do ex-Gestor do EDUCAVALE, quanto no do prefeito presidente do CDSVJ, algo chama a atenção quando ambos reconhecem que, um modelo de gestão pública que se articula dentro da estrutura federativa do Estado, sob sua coordenação, mas que dialoga em rede colaborativa em âmbito territorial, respeitando a autonomia dos municípios, seria a base institucional para se projetar a gestão territorial da educação. Em suas falas, qualificaram a ideia como um projeto pensado com os sujeitos da prática, a partir da base, com coordenação de metas comuns, por meio de um arranjo formatado em rede.

Devido à falta de apoio e de coordenação de uma agenda de implementação de políticas entre Governo Federal e Estadual, o EDUCAVALE vem abrindo espaço para o diálogo com as instituições privadas, em busca de soluções para os problemas do território.

Entramos na Rede de Colaboração, que está ganhando uma força muito grande. Participamos de um encontro em Curitiba, fomos convidados para conhecer a proposta de trabalho. Estamos com muito cuidado... enquanto não ferir nossos princípios, vamos dialogando. Agora mesmo estão desenvolvendo oficinas na elaboração de planejamento municipal (EX-GESTOR\_EDUCAVALE, Entrevista 2020).

O que se observa neste cenário é o fato de que, em função dessa ausência de canais institucionais de articulação do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação do Estado com os municípios para efetivar, de fato, o regime de colaboração, os consórcios têm buscado, por meio de suas Câmaras Técnicas de Educação, o apoio das parcerias público-privadas. O contexto empírico revela que, de um lado, existe um cenário nacional que dissemina um regime de colaboração de ‘um outro tipo’ por meio de ADE de parceria público-privada, que faz parte de um projeto célere de ocupação da gestão pública por um modelo de gestão pública não-estatal, pela iniciativa privada, com incentivos para o fomento de suas ações. E, por outro lado, há um cenário estadual sem clareza na proposição de um arranjo territorial da educação, capaz de prover a colaboração vertical e horizontal na gestão da educação entre os municípios. Esse cenário é um terreno propício para a apropriação do espaço público pelo mercado.

De acordo com o relato dos sujeitos da pesquisa, o EDUCAVALE constitui-se em um modelo de gestão democrática, que prima pelo fortalecimento de uma gestão pública e federada, numa relação entre entes, universidades públicas e os servidores públicos municipais. Mas, devido à ausência de uma colaboração federativa, o Fórum tem se aproximado da Rede Colaborativa do Itaú Social, que fomenta as Câmaras Técnicas de Educação na estrutura dos consórcios. Entretanto, os gestores do Fórum reafirmam que não está no planejamento territorial

o fortalecimento de nenhuma ação em seus espaços de decisões e o controle de diretrizes políticas que sejam no sentido de assegurar a educação pública, com gestão pública. Mesmo havendo parcerias com a iniciativa privada, o Fórum não aceita que o gerenciamento de suas ações seja realizado por agentes externos, fundações ou institutos.

Embora possam se estabelecer parcerias público-privadas neste arranjo dentro da Rede Colaborativa que fomentam o fortalecimento das conexões em redes entre instituições públicas e privadas, os gestores do Fórum EDUCAVALE reafirmam seu compromisso com o espaço público estatal, que embora fragilizado, apresenta possibilidade de consolidação de modelos de gestão pública mais democráticos, localmente empoderados, com garantia do controle social dos cenários e das ações, pelos sujeitos sociais.

O Estado tem ferramentas, estrutura, pessoal e técnicos do quadro efetivo capazes de nos ajudar muito. Eu percebi isso desde o ano de quando nós tivemos uma parceria para a elaboração do Plano Municipal de Educação, que vários municípios foram contemplados e nós fizemos essa parceria. E como Fórum de Educação, a gente queria propor e ajudar a desenvolver um programa, com pensamento parecido com o PROAM que viesse a dar esse acompanhamento aos municípios (GESTOR 1\_CONVALE, Entrevista 2020).

Finalizando a descrição da experiência do Consórcio do Vale de Jiquiriçá e da atuação de seu Fórum de Educação, convém atentar-se para o fato de os depoimentos dos sujeitos sociais, a todo momento, reafirmarem a importância de a Secretaria de Educação do Estado retomar as políticas em regime de colaboração com os municípios, de forma estrutural. Parafraseando Lacoste (1988 p. 171) *o entendimento do 'problema' nas pesquisas científicas na área das ciências sociais, não reside entre pesquisador e o método, apenas. Aqueles que vivem no espaço onde o objeto da pesquisa se desenvolve, os homens e mulheres que produzem e interpretam suas próprias realidades, já o sabem. O pesquisador precisa estar ciente de que a análise do espaço social só se torna compreensível na escuta das vozes dos sujeitos sociais que o constroem. É ouvindo os sujeitos que se pode obter informações que permitam a 'outros' agirem de forma mais coerente na proposição de políticas nos contextos sociais. E essa pesquisa propõe-se não se constituir apenas enquanto processo formativo, mas ser um canal de diálogo e de escuta dessas múltiplas vozes, que atuam na educação pública nos territórios baianos.*

#### **4.3.3 Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS)**

O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS) fica localizado no Território de Identidade Litoral Sul da Bahia. Este TI possui 14,6 mil quilômetros quadrados

em extensão territorial e população estimada em 862 mil habitantes, 6,2% da população estadual em 2008. Popularmente conhecido como Costa do Cacau, o território é composto por 26 municípios: Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una e Uruçuca. A partir de informações de publicações da SEI (2012) de documentos sobre o perfil dos territórios (SDR, 2015) e do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS, 2010), segue um breve perfil do TI.

### CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE E DE SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O Território Litoral Sul é composto predominantemente pela Mata Atlântica, apresentando clima tropical úmido em sua maior parte na faixa litorânea, com algumas áreas de clima subúmido a seco. O território é cortado pelas Bacias Hidrográfica do Leste, formadas pelos rios Almada, Cachoeira, Santana, Una, Doce e Prado, que cortam muitos municípios. Devido à beleza de suas praias, o território é bastante conhecido e visitado, contando com um turismo expressivo.

As principais atividades econômicas são agropecuárias, merecendo destaque a cacauicultura e o cultivo do dendê, conforme dados do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE, 2013). A cultura do cacau compõe a história do território, responsável por grande parte do desenvolvimento da Bahia na década de 1980, sobretudo na região de Ilhéus.

No setor terciário, o TI tem um parque industrial com representação significativa no estado, especialmente no eixo Ilhéus-Itabuna, com a produção de computadores e montagem de componentes eletrônicos, beneficiamento do cacau (chocolates e derivados), fabricação de esmalte, indústria têxtil, de borracha e plásticos (ZEE, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios do território é considerado médio, apenas Itabuna (0,712) e Ilhéus (0,690) têm registrado IDH superior à média da Bahia que é 0,660 (SDR, 2015). Quanto ao índice de concentração de renda – Gini, o TI registra indicador inferior à média da Bahia. No Estado, o índice alcança 0,631, contra 0,587 no território.

A principal atividade econômica concentra-se no segmento de serviços, que representa 63% de seu PIB, com destaque para Ilhéus, Itabuna e Canavieira. Juntos, esses três municípios são responsáveis por 73% do PIB do Litoral Sul. O TI apresenta um PIB que corresponde a

4,5% do PIB da Bahia, sendo o quinto maior território de identidade no que se refere ao valor do PIB. (PTDS, 2010).

Segundo dados da SEI (2012), as receitas dos municípios do TI Litoral Sul, embora com considerável PIB, revelam dependência fiscal das transferências constitucionais do governo federal, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Apenas os municípios de Itabuna, Ilhéus, Una e Coaraci apresentaram valores relativos de receita própria entre 17,6%, 16,0%, 14,2% e 10,2%, respectivamente. Há casos de municípios em que a soma de todos os tributos municipais sequer chega a 5% da receita orçamentária municipal. Os demais municípios apresentam uma receita própria abaixo de 10,0%, o que revela a mitigação de sua autonomia federativa, no aspecto fiscal.

Na área da educação, os municípios do TI apresentam sérios desafios. Em relação ao alcance da Meta 1 do PME, apenas 1(um) município atingiu a meta de 50% de crianças de 0 a 3 anos com acesso à creche, que foi o município de Buerarema com 51,66%. Os indicadores na creche variam entre o menor índice de 1,85% em Arataca e segundo maior índice de 39,88% em Camacan. Na pré-escola, que segundo a meta nacional era universalizar o acesso até 2016, apenas os municípios de Almadina e Barro Preto atingiram a meta da universalização em 2015. Os indicadores nesse grupo etário variam entre o menor índice (18,84%) em Itabuna e o terceiro mais próximo da universalização, o município de Mascote com 79,43%. (SEI, 2015)

No ensino fundamental, as taxas de escolarização líquida entre estudantes de 6 a 14 anos, são igualmente preocupantes. Os indicadores dos municípios variam entre o menor índice de 23% em Itabuna e o maior índice de 97% em Barro Preto. A maioria dos municípios apresentava índices entre 50% a 60%. Em relação às taxas de escolarização bruta de estudantes que frequentam a escola com 15 a 17 anos, Uruçuca atingiu a universalização, os demais municípios apresentam indicadores que variam entre o menor índice de 49% em Itabuna e o segundo maior de 95,98% em Coaraci (SEI, 2015).

No que se refere às taxas de rendimento, a situação é desafiadora. Os índices de aprovação variam entre o menor índice de 68,5%, em Coaraci, e o maior índice de 84% nos municípios de Mascote e São José da Vitória. A reprovação apresenta altos índices, o menor é de 12,1 % em São José da Vitória e o maior 23,7% em Itajuípe. O índice de abandono também é alto, chegando a 15,7% em Coaraci (INEP, 2018).

O movimento de rendimento gera Índices de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB). A maioria dos municípios do TI apresentam IDEB abaixo da média do Estado da Bahia. Nos anos iniciais do ensino fundamental, apenas Barro Alto (5.4) e Itapé (5.3) atingiram

a média estadual que é de 5.3. Nos anos finais do ensino fundamental, a média estadual foi de 4.1 e apenas 03 municípios alcançaram ou ultrapassaram a média estadual: Ubaitaba (4.2), Barro Preto (4.2) e Floresta Azul (4.4) (INEP, 2020).

O Território apresenta estrutura de gestão territorial formalizada e ativa, constituída por um Colegiado Territorial bastante organizado, dividido nas seguintes instâncias: Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas e Microrregiões, que atua de forma integrada em 4 (quatro) Subterritórios: 1- Subterritório Camacan: Pau-Brasil, Camacan, Arataca, Jussari, Santa Luzia e Mascote; 2- Subterritório Ilhéus: Maraú, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Canavieiras, Una, Ubaitaba e Aurelino Leal; 3- Subterritório Itabuna – núcleo I - Itabuna, Ibicaraí, Itapé, Itaju da Colônia, Floresta Azul, Barro Preto, São José da Vitória e Buerarema; 4- Subterritório Itabuna – núcleo II - Itajuípe, Coaraci, Almadina e Itapitanga.

O Colegiado Territorial conta com a participação do Poder Público e cerca de 70 instituições, das 35 da sociedade civil, sendo: 06 cooperativas de produtores e técnicos, 08 ONGs do meio ambiente, 01 associação de prefeituras, 02 etnias indígenas, 04 movimentos sociais, 03 associações de agricultores, 02 conselhos municipais de agricultura, 02 associações de pescadores e marisqueiras, 02 representações sindicais, 01 associação de agentes comunitários, 01 associação de artesãos, 01 conselho quilombola e 01 escola família agrícola. O poder público é formado pelas 26 prefeituras, a Universidade de Santa Cruz (UESC), CEPLAC, Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Núcleo Territorial de Educação (NTE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Gestão das Águas e Climas (INGÁ), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Companhia de Desenvolvimento e Ação regional (CAR) e Banco do Nordeste (PDTs, 2010).

Como os demais territórios, o TI tem um CODETER devidamente institucionalizado e atuante, contando um plano territorial sistematizado. A elaboração do plano de desenvolvimento territorial do Litoral Sul da Bahia teve início em 2003, tendo como suporte para sua elaboração as orientações do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Atualmente o plano constitui-se em um instrumento de planejamento organizado a partir de diferentes dimensões do desenvolvimento: Dimensão Institucional, Dimensão Ambiental, Dimensão Socioeconômica e Dimensão Socioeducacional.

Segundo relatos, em seus textos introdutórios do Plano Territorial (2010), a elaboração do PTDS ocorreu de forma dinâmica e participativa com metodologia embasada na concepção de um desenvolvimento local democraticamente constituído. Com o apoio do MDS foi possível assegurar no território uma ambiência adequada, com edital de contratação de uma consultoria

para capacitação, articulação e mobilização do colegiado e de todos os atores para a elaboração e revisão participativa do PTDS. Na segunda versão do Plano de Desenvolvimento Territorial, primou-se por processos e metodologias amplamente participativas para garantir a pluralidade dos atores, contribuindo para uma versão mais qualificada com enfoque em diferentes dimensões da sustentabilidade: econômica, social, política, cultural, ambiental e educacional (PTDS, 2010). O CODETER do TI Litoral Sul possui a seguinte estrutura administrativa:

Figura 7: Organização Territorial do Litoral Sul - 2010



Fonte: PDTS, (2010).

Segundo os objetivos e metas do Plano Territorial, a educação precisa estar integrada com as políticas de desenvolvimento sustentável do território, tendo como base:

A agroecologia, a sociobiodiversidade da Mata Atlântica e cadeia produtiva do cacau, buscando erradicar o analfabetismo, melhorando o meio ambiente, a segurança pública, a saúde, a inclusão, respeitando as diferenças e reduzindo a violência, com responsabilidade na aplicação dos recursos públicos dos projetos e programas Federais, Estaduais e Municipais com empoderamento social (PDTS, 2010 p. 69).

Para atuar na área da educação, o Território Litoral Sul conta com uma Câmara Temática da Educação que se reúne com frequência, sendo considerada como a mais ativa dentro da estrutura organizacional do Território, segundo a avaliação dos membros do Colegiado Territorial. As pautas das reuniões em torno do processo educacional, embora não se limite à Educação do Campo, têm um olhar atento às escolas campesinas, que atendem grande parte dos filhos de agricultores que integram as demais políticas de desenvolvimento agrário no TI. Segundo diagnóstico apresentado no Plano Territorial (2010), estas escolas apresentam demandas diversas, possuem infraestruturas precárias; mais da metade eram de casas de madeira construídas para moradia, armazéns ou barcaças (armazéns onde secam o cacau).

Desde 2010, a Câmara de Educação do CODETER tem focado suas ações na área da educação para as demandas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), com metas e ações voltadas para a produtividade, o mundo do trabalho e a geração de renda das comunidades rurais. Nesta perspectiva, a política territorial pauta com prioridade a ampliação das políticas de Escolas Técnicas de Família Agrícola (EFAs), tendo em vista a valorização das políticas de desenvolvimento rural e a necessidade da permanência do jovem no campo. A seguir é apresentado o planejamento territorial para a área da educação, que consta na Dimensão Socioeducacional do PDTRS (2010).

Quadro 7 - Dimensão Socioeducacional - PDTRS – 2010

PROGRAMAS	PROJETOS
Programa de ampliação dos espaços educativos para a pesquisa e o trabalho.	Criação de Módulos de Treinamento para Formação de Ofícios nos Subterritórios (pedreiro, eletricista, encanador, jardineiro, para-botânico, segurança, guarda-parque, artesão, chaveiro, guia de turismo, garçom, recepcionista, barman, mensageiro, vigilante e outras demandas apresentadas na região) Projetos de apoio à pesquisa de base e aplicada que tenham como temática a questão do campo e da educação do campo e fomento a educação e desenvolvimento sustentável. Implantação de escolas técnicas de famílias agrícolas;
Programa de qualificação da educação. Programa de Ciência e Tecnologia	Projetos de apoio à pesquisa de base e aplicada que tenham como temática a questão do campo e da educação do campo e fomento a educação e desenvolvimento sustentável. Implantação de escolas técnicas de famílias agrícolas.

Fonte: PDTRS, (2010).

Nos últimos anos, a pauta da Câmara de Educação do CODETER vem incluindo discussões sobre as políticas de relações ético-raciais, de educação integral, dentre outras políticas públicas do Ministério da Educação via Plano de Ações Articuladas (PAR), sendo realizados fóruns, seminários e estudos em rede com as Secretarias Municipais de Educação.

#### INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Litoral Sul (CDS-LS) foi fundado em 15 de maio de 2013, por meio da Assembleia de Instalação da Autarquia Interfederativa, quando foi aprovado seu Estatuto e realizada a eleição do Presidente. A articulação para sua criação consórcio contou com a mobilização da Associação dos Municípios do Sul, Extremo Sul e Sudoeste Baiano (AMURC), com o objetivo de promover a articulação territorial na busca da



resolução de problemas comuns entre as prefeituras dos municípios do território, através da captação e otimização dos recursos financeiros.

A institucionalização do CDS-LS contou ainda com a orientação e incentivo da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN, conforme diretriz da agenda de fomento às políticas de desenvolvimento territorial do Governo do Estado e a articulação da AMURC. Esta associação atua no território desde 1984, com o objetivo de promover o desenvolvimento municipalista integrado. Esta associação exerce forte influência no território e tem uma história de articulação social e política com os municípios, sendo criada em 21 de novembro de 1984 por três representantes do Poder Executivo da época, dos municípios de Itabuna, Ilhéus e Itajuípe. Importa ressaltar que, embora tenha sido criada por representantes do Poder Executivo, a AMURC é uma associação privada, que se estrutura a partir de um modelo de gestão social que prima pela participação das organizações da sociedade civil no debate e planejamento estratégico para a promoção do desenvolvimento territorial.

A AMURC tem sede própria em Itabuna e tem um papel estratégico na integração dos governos municipais por meio de um programa chamado Programa de Apoio Gerencial Institucional às Prefeituras da Região Litoral Sul (AGIR-LS), que conta com a parceria da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e a parceria da Universidade Federal do Sul da Bahia.

Desde os idos de 1998 a 2005, a Universidade de Santa Cruz (UESC) iniciou um processo de mobilização de base, estudos e pesquisas no território com a finalidade de promover uma ampla conscientização coletiva sobre a importância da preservação das bacias hidrográficas no território. Naquele período, sobretudo a partir de 2003, a UESC, por meio de um projeto de extensão, intensifica um processo de participação nas estruturas sociais dos municípios do Litoral Sul em torno de uma política de educação ambiental que culmina na criação do Comitê das Bacias do Leste. Por meio deste comitê, a universidade começa a estimular os municípios para unirem-se e elaborarem seus projetos ambientais de forma integrada e articulada.

A UESC promoveu uma ambiência de ampla e engajada participação social em torno da política de educação ambiental, por meio de seminários municipais e intermunicipais com gestores, estudantes, professores e movimentos sociais, capaz de viabilizar a elaboração do Programa de Educação Ambiental e Práticas Sustentáveis da Bacia do Leste que previa, entre outras ações, a implantação da Agenda 21 na gestão dos municípios.

De acordo com os Boletins de Comunicação da UESC, datados de 1998 a 2005, intitulado Rio Vivo, com edição de Edivaldo de Oliveira e redação de Vera Rabelo, material

impresso consultado durante a pesquisa de campo desta tese, é possível ler registros de uma ampla mobilização social entre os municípios do território em torno de uma agenda de desenvolvimento sustentável que assegurasse a preservação das Bacias Hidrográficas do Leste, possibilitando, assim, que o território sediasse o VII Fórum Nacional de Bacias Hidrográficas, realizado nos dias de 16 a 20 de outubro de 2020. Observa-se que as questões ambientais sempre marcaram as histórias e memórias coletivas dos municípios do Território do Litoral Sul, as quais antecedem as exitosas experiências do consórcio.

Em parceria com a UESC, a AMURC vem ampliando as áreas de articulação dos agentes públicos em prol do desenvolvimento territorial, promovendo reuniões, fóruns, seminários institucionais com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, cultural e o aprimoramento administrativo e político do corpo técnico dos servidores públicos e das equipes gestoras municipais, nas diversas áreas: Administração, Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura, Agricultura e Procuradores.

A AMURC é uma associação que completa 39 anos de existência em 2020, que na época de sua criação surge a praga da vassoura-de-bruxa nas plantações de cacau, com um declínio muito forte da economia local. Ela surge da necessidade pontual de fortalecimento do municipalismo aqui na região. De 38 anos para cá, a AMURC vem desenvolvendo uma série de atividades em apoio aos municípios. Em 2011, quando nós assumimos a secretaria executiva, nós montamos uma parceria com a Universidade Estadual Santa Cruz, que é uma parceria de grande importância e daí nós criamos três Fóruns de Secretários: o Fórum de Cultura, de Assistência Social e de Economia. Nós ampliamos para mais 8 fóruns, e dentro desses oito fóruns, o de secretário de educação dos municípios. Hoje nós temos 11 Fóruns de Secretários/as. (GESTOR 1\_CFS\_LS, Entrevista 2020)

No Litoral Sul, 100% dos municípios que compõem o CDS-LS integram também o quadro de associativismo da AMURC. Esta associação promove pesquisas, diagnósticos e desenvolve vários programas para o fortalecimento da gestão territorial em todas as áreas, sendo, assim, o cordão umbilical de onde nasceu o consórcio. O objetivo da AMURC ao articular-se com a SEPLAN para criar o consórcio no território foi poder desenvolver os projetos da respectiva associação, em que o consórcio possa entrar como instituição executora ou vice-versa.

Desde 2010 que estamos trabalhando na formação desse consórcio Litoral Sul e se concretizou em 15 de maio de 2013, quando tivemos a Assembleia de fundação na instalação do consórcio. É um consórcio multifinalitário, que tem várias linhas de frente, nós trabalhamos com estradas, saneamento básico de sódio, agora estamos fechando o convênio de assistência técnica e extensão rural, na fiscalização ambiental, enfim, a gente tem uma pluralidade de ação. Este é o modelo de consórcio que vem sendo desenvolvido no Brasil e na Bahia, é o multifinalitário. Isso porque, não adianta você fazer um consórcio

específico quando se tem uma pluralidade de demandas municipais. (GESTOR 1\_CDS\_LS, Entrevista 2020)

Conforme prevê seu Estatuto, o CDS\_LS é um consórcio multifinalitário e atua nas áreas de saneamento básico e resíduos sólidos, fiscalização ambiental e regularização fundiária, infraestrutura e educação. Segundo o Plano de Trabalho de 2017 do CDS-LS, o consórcio atuou em diferentes frentes de serviços, a saber: Convênio CDS-LS/SEPLAN – Equiparação; Convênio com a Secretaria de Infraestrutura da Bahia SEINFRA, visando aquisição de Usina Asfáltica e Patrulha Mecânica Convênio CDS-LS/CDA – Regularização Fundiária (4.000 títulos); Convênio com o CDA, para Regularização Fundiária URBANA; Convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, para Assistência Técnica aos produtores dos Municípios Consorciados; Convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, via Coordenadoria de Ação Regional – CAR, para elaboração dos Cadastros Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR); elaboração dos Planos de Saneamento Básico – PMSB e do Plano de Resíduos Sólido – PMRS, para 21 municípios; Gestão Compartilhada Ambiental - GAC; Projeto de Resíduos Sólidos Urbanos; Convênio CDS-LS/SEMA/INEMA – GAC: Gestão Ambiental Compartilhada; parceria com a Rede de Colaboração em Educação, Instituto Chapada e Itaú Social para a articulação das políticas educacionais.

A gente hoje tem um contrato com a SEINFRA, trabalhando na conservação das estradas. Dispomos de uma patrulha mecânica e a gente trabalha na melhoria e conservação das estradas vicinais, para melhoria do escoamento. Trabalhamos também na melhoria das estradas onde tem escolas municipais, para garantir melhores condições de acesso para alunos e professores [...]. Trabalhamos na gestão compartilhada do meio ambiente, na criação e formação dos conselhos do meio ambiente, orientando a criação da Lei do meio ambiente nos municípios que estavam, em sua maioria, sem uma lei específica de gestão ambiental. [...]. Trabalhamos também com a situação regularização fundiária, produzindo dados para que o Estado possa entregar ao posseiro a propriedade da terra [...]. Agora então estamos entrando com a assessorando técnico rural em parceria com a Secretaria de Agricultura (GESTOR 1\_CDS\_LS, Entrevista 2020).

De acordo com o depoente, as frentes de atuação e serviços do CDS\_LS assemelham-se aos demais consórcios investigados. Isso revela um trabalho articulado em rede, entre consórcios e algumas secretarias do governo do Estado. Uma experiência que o CDS\_LS já realiza de forma mais estruturada em relação aos demais consórcios é a compra compartilhada. Por meio desta experiência de gestão financeira, neste período de pandemia, por exemplo, foi possível realizar compras compartilhadas para resolver problemas de atendimento em hospitais.

O consórcio é composto por 3 (três) pessoas diretamente envolvidas sendo: secretário executivo, secretário financeiro e um técnico especialista em gestão compartilhada. Mas, há

formadores que atuam com o projeto AGIR, que são da UESC e as UMURC e existem pessoas que apoiam o consórcio em diversas ações com contratação temporária. Todas as pessoas que atuam direta ou indiretamente com o consórcio possuem formação adequada para atuar em suas diversas áreas ofertadas pela AMURC e pela UESC, em âmbito territorial, e pela SEPLAN e pela FEC, em âmbito estadual.

Pelo descrito, observa-se que o CDS-LS tem atuado com Universidades públicas, na gestão ambiental, na área de saúde pública e na área de administração pública, contando com uma organização de interesse público, endógena do território, na articulação territorial. Por meio de termos de cooperação, convênios e contratos de gestão, o CDS-LS atua com secretarias do Estado, organizações sociais de interesse público, territoriais e universidades públicas, para o cumprimento de objetos de interesses mútuos no âmbito do território. Mas, na área da educação, a gestão das políticas públicas tem ocorrido com a parceria público-privada, conforme pode ser visto nos relatos que seguem.

## GESTÃO CONSORCIADA E AS RELAÇÕES COLABORATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Além de contar com uma Câmara Técnica de Educação no Colegiado Territorial, no Litoral Sul existe a Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS), por meio da qual a política educacional entre os municípios do território tem ganhado novos contornos, sendo ampliados os debates sobre a cooperação e a colaboração federativas na gestão das políticas educacionais.

Nós temos ainda uma dificuldade de reconhecimento do próprio estado na atuação dos consórcios na área da educação. Temos dois consórcios que atuam nessa área, mas tem outro também, o da Chapada Forte na Chapada Diamantina que também quer adentrar nessa linha. Mas, isso é um problema também que a gente sente, que é o reconhecimento do próprio Governo do Estado, do Ministério da Educação, para nos apoiar. (GESTOR 2\_CDS\_LS, Entrevista 2020)

A Câmara Técnica de Educação do CDS\_LS surge a partir das demandas das secretarias de educação de assegurar uma articulação entre os gestores da pasta da educação municipal em âmbito territorial, por meio da gestão consorciada. A articulação nesta área já estava acontecendo, porém na estrutura administrativa da AMURC, através do Fórum de Secretários Municipais de Educação (FORSEC), criado em 20/11/2012, envolvendo 36 municípios ainda existentes.

Em 2014, devido a uma demanda no território para entregar os Planos Municipais de Educação (PME) e os Planos de Cargos e Salários do Magistério foi articulada uma parceria com Instituto Natura e o Instituto Arapyauá. A partir de então, iniciou-se um trabalho em parceria com uma rede de iniciativa privada. É importante atentar-se que, nessa época, ainda existia a Coordenação de Apoio à Educação Municipal, abordada em seção anterior, que atuava nas duas frentes de trabalho, com assessoria técnica pública e gratuita, mas o FORSEC fez adesão à orientação da parceria público-privada.

Em 23 de novembro de 2016, na cidade de Ilhéus, o CDS-LS juntamente com o Instituto Natura, o Instituto Arapyauá e a Associação dos Municípios da Região Cacaueira da Bahia – AMURC promoveram um encontro formativo sobre a atuação dos Consórcios Intermunicipais na área da Educação, por meio da Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública sem fins lucrativos (OSCIP), criada em São Paulo em 2002, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer (Alemanha), com o objetivo de formar cidadãos e gestores públicos municipais. Recentemente, esta OSCIP tem promovido encontros formativos, fomentando a Política Municipal de Educação e os Consórcios Intermunicipais de Educação ou criação de Câmara Técnicas de Educação em consórcio multifinalitários já existentes, em muitas regiões do Brasil. O foco da referida OSCIP é atuar na Profissionalização da Gestão Pública Municipal, por meio da formação de gestores educacionais capacitados, para atuarem de forma integrada, a partir de diagnósticos locais e elaboração de planos territoriais. Vê-se aqui que a referida OSCIP, com sede em São Paulo, chega ao TI Litoral Sul na Bahia, impulsionada pelo movimento nacional de ampla mobilização de arranjos educacionais, em parceria com os consórcios públicos, situação já discutida em seções anteriores.

Em 16 de maio de 2018, a criação da Câmara Técnica de Educação do CDS-LS foi devidamente instituída, resultante de uma iniciativa em parceria com o Instituto Natura, que fomentou a sua criação, com o objetivo de consolidar o regime de colaboração horizontal, de “outro tipo”, no Sul da Bahia. Para tanto, foi realizado um diagnóstico situacional da educação dos municípios em 2017, para subsidiar a elaboração de um Plano Regional, promovendo, assim, a institucionalização da Câmara Técnica de Educação do CDS-LS.

Depois dessas atividades, desenvolvemos várias oficinas com o Instituto Natura, em 2017/2018 e fomos convidados a integrar a Rede Nacional de Colaboração em Educação. Nos dirigimos a João Pessoa para um encontro dessa rede e nós fomos convidados já como consórcio, não mais como associação. Então apresentamos dois consórcios, na verdade apresentamos 4 consórcios: apresentando um consórcio Litoral Sul, o consórcio CIAPRA, que tem sua sede em Ituberá o CIMA, que é o Intermunicipal da Mata Atlântica e fica na região de Camacan e apresentamos também o consórcio do Médio Sudoeste, que fica em Itapetinga. O CIAPRA e o CDS\_LS resolveram

implantar a Câmara Técnica de Educação. (GESTOR 2\_CFS\_LS, Entrevista 2020)

A Câmara Técnica de Educação do CDS\_LS possui um Regimento Interno aprovado e duas comissões: a Comissão Executiva e a Comissão de Ética, ambas constituídas por meio de votação interna. Esta Câmara vem buscando desenvolver atividades educacionais integradas, de forma a atender às demandas das Secretarias Municipais de Educação dos municípios consorciados. Os municípios que integram esta CTE são: Almadina, Ibicaraí, Barro Preto, Buerarema, Uruçuca, Itacaré, Coaraci, Itajuípe, Floresta Azul, Itapé, Itapitanga, Marau e Ubaitaba.

A Câmara Técnica de Educação do Consórcio (CDS-LS) tem se articulado com o Fórum de Secretários Municipais de Educação do Território (FORSEC) na definição e implementação de políticas territoriais, visando a auxiliar os municípios na construção de suas políticas, com ações formativas que envolvem os Dirigentes Municipais de Educação, Gestores Escolares, Coordenadores Pedagógicos, Professores, Técnicos em Assuntos Educacionais, Assessores em Educação e Conselho Municipal de Educação. Estas ações contam com a participação e orientação do Instituto Arapyaú, Rede de Colaboração Intermunicipal de Educação e a UNDIME.

A CTE/CDS\_LS promove reuniões a cada dois meses, com a presença de todos os secretários dos municípios consorciados. A pauta dessas reuniões é definida a partir de uma macropolítica de planejamento da Rede Nacional de Colaboração que reúne diversas instituições privadas. Representantes da Câmara Técnica participam dessas capacitações em São Paulo, Curitiba, onde recebem as orientações voltadas para a questão de planejamento estratégico de como atuar nos municípios e na rede territorial. Este fenômeno de entrada da Rede de Colaboração na Bahia ocorre sem qualquer participação ou conhecimento da Secretaria Estadual da Educação e, em alguns casos, sem o conhecimento dos Núcleos Territoriais. Isto revela a ausência de políticas articuladas entre estado e as secretarias de educação, em âmbito territorial.

Interrogados se as metas e estratégias projetadas pelos municípios nos Planos Municipais de Educação e as metas e estratégias projetadas para o território no Plano Territorial do CODETER eram considerados no planejamento das ações da CTE do CDS\_LS, os sujeitos respondem que as metas do PME eram consultadas, mas as do CODETER, não:

A diretoria do consórcio integra a diretoria do CODETER, e se articula em algumas ações. Mas, o planejamento da Câmara Técnica não contempla o diagnóstico do CODETER. É mais um diagnóstico da equipe dos Secretários Municipais de Educação e de suas equipes pedagógicas. A gente não tem

fidelização de ações nem à AMURC nem ao CODETER, mas às demandas dos próprios municípios. (GESTOR 1\_CDS\_LS, Entrevista 2020)

Ficam notórias nas falas dos sujeitos, duas concepções de gestão territorial da educação em andamento no território, que não se articulam. Assemelha-se a uma espécie de governo paralelo: de um lado um projeto de educação territorial planejado pelo CODETER, a partir das cadeias produtivas locais; de outro, um projeto territorial de educação atrelado ao atendimento de metas da política nacional, que conta com a coordenação de parceria público-privada, sem a inclusão de outros atores territoriais, semelhante ao que ocorre na Chapada Diamantina.

No que se refere aos recursos humanos, a Câmara Técnica de Educação é composta pelos secretários de todos os municípios consorciados sendo: 1 (um) coordenador, 1 (um) secretário executivo e uma comissão de ética. As reuniões são mensais e as ações são discutidas e encaminhadas. Algumas das ações consideradas importantes, do ponto de vistas estratégico da CTE, foram: a) a realização em 2018 do I Fórum de Educação em parceria com a UESC e a AMURC para discussões sobre a questão da reserva técnica, pois, neste período, todos os municípios estavam precisando de orientações sobre como proceder; b) a realização em 2019 do II Fórum, que foi voltado para a implementação da BNCC. Nestes fóruns, houve a presença de representantes do Estado, porque os gestores entendem que é importante contar com o reconhecimento por parte deste ente federado:

O Estado ainda não tinha nos identificado com este poder, esta força. O Estado precisa nos visualizar, nos identificar, ele tem que saber que existe uma força na base territorial que é possível articular para as coisas acontecerem. No ano de 2019, no final do ano, foi o primeiro momento que nós tivemos um encontro com o Núcleo Territorial de Educação, mas não houve um planejamento de ações conjuntas... e aí não conseguimos nos articular nas ações. O reconhecimento do Estado pode nos fortalecer. (GESTOR 2\_CDS\_LS, Entrevista 2020)

No discurso dos depoentes, é revelado o interesse em contar com a presença do estado na política educacional do território, em parceria com as Câmaras Técnicas dos Consórcios, mas, segundo os mesmos, existe um distanciamento e uma falta de coordenação, articulação e apoio do Estado no planejamento, no acompanhamento e monitoramento da política educacional nos territórios de identidade.

No período de pandemia, o consórcio relatou suas conquistas para colocar em funcionamento 15 leitos de UTI na área de saúde. Mas, na área da educação, a CTE lamenta a falta de uma orientação coletiva entre as redes para orientar as famílias dos estudantes que têm filhos na rede estadual e nos Sistemas Municipais, durante a regulamentação do Ensino Remoto. Segundo eles, os municípios se sentem sozinhos para regulamentarem tantas políticas sem

orientação, sem acompanhamento, sem apoio do Estado. Os gestores relatam a dificuldade que enfrentaram para conseguirem ter um discurso de consenso, entre oferecer ou não o Ensino remoto, em um ou outro formato, porque falta o diálogo com o governo do Estado. Por conta dessa falta de articulação, o NTE também silenciou e não promoveu encontros de discussão com os municípios, nem com a rede pública, nem a privada. Segundo os gestores entrevistados, os municípios foram se apropriando das resoluções dos conselhos nacional e estadual sobre Ensino Remoto e foram, aos poucos, definindo seus caminhos.

Nas vozes dos sujeitos territoriais é forte e recorrente a reafirmação da importância do Estado para o fortalecimento de um arranjo territorial da educação. Assim também como é forte e recorrente a percepção do silenciamento, da ausência de canais institucionais com poder de articulação em âmbito territorial.

É preciso entender que o consórcio público não é um concorrente do NTE [...] A Câmara Técnica, o Fórum de Secretários, o NTE são grupos distintos, mas que se completam, são canais por dentro da gestão pública, composto por secretários e prefeitos, é um instrumento de soma. Nossa Câmara Técnica tem visibilidade nacional e não tem estadual [...]. É preciso sentarmos juntos, no sentido de montarmos um projeto junto, para iniciar em alguns territórios e, a depender do sucesso ou não, o projeto seria ampliado para os demais territórios (GESTOR 1\_CDS\_LS, Entrevista 2020).

Vê-se nas falas dos sujeitos uma reivindicação incessante para que a Secretaria de Educação institucionalize um canal de abertura, de diálogo para o planejamento territorial articulado. Observa-se no Litoral Sul que o consórcio tem conseguido articular-se com as universidades presentes no território, na área do meio ambiente, da administração pública e da saúde. Mas, na área da educação, ainda não houve uma postura institucional. Por isso, as ações são desenvolvidas sob a coordenação de uma rede de institutos e fundações privados.

A partir das falas dos sujeitos entrevistados, percebe-se que estes compreendem a importância das políticas educacionais integradas para o desenvolvimento do território e almejam que a Secretaria de Educação do Estado, assim como outras secretarias do governo, pautem o planejamento das políticas educacionais por meio das diretrizes democráticas e participativas do Plano de Desenvolvimento Territorial do Governo do Estado, ouvindo os sujeitos territoriais e articulando ações por meio dos consórcios públicos de cada território.

#### **4.3.4 Consórcio Intermunicipal do Mosaico das Apas do Baixo Sul (CIAPRA)**

O Consórcio Intermunicipal do Mosaico das Apas do Baixo Sul (CIAPRA) fica localizado no Território de Identidade Baixo Sul. O Território de Identidade Baixo Sul - BA



está localizado na região Nordeste e é composto por 14 municípios: Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães.

Segundo dados sistematizados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário no Caderno Perfil Territorial do Baixo Sul (2015), a publicação Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia da SEI (2016), a publicação Território de Identidade Baixo Sul da SDR (2015), o TI Baixo Sul, pode ser caracterizado conforme descrição que segue.

### CONTEXTUALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E DE SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O Baixo Sul encontra-se inserido na Região e na Bacia Hidrográfica do Recôncavo Sul, estando limitado, ao norte, pela Bacia do Rio Jiquiriçá e, ao sul, pela Bacia do Rio de Contas. Entretanto, são as Sub-bacias Hidrográficas dos Rios Una, Almas, Cachoeira Grande ou Mariana, Acarai e Maraú que conformam e influenciam de modo mais direto o Baixo Sul. Por ser um território de muitos rios, não apresenta deficiência hídrica. O clima predominante é o úmido em toda área, com chuvas durante todo o ano.

O turismo é um dos principais fatores para o desenvolvimento econômico do Baixo Sul, sendo este denominado como Costa do Dendê. Neste setor, Valença e Cairu destacam-se devido a um vasto litoral, com 115 km de belas praias, ilhas, rios com cachoeiras, restingas, manguezais, recifes de corais, que propiciam o ecoturismo e aventuras com esportes radicais.

Segundo análise econômica realizada pela SEI (2016), o PIB do território para o ano de 2013 foi de aproximadamente R\$ 5,8 bilhões, representando 2,9% do total do estado. No ano de 2013, o PIB per capita do território foi de R\$ 15.138,93, inferior ao da Bahia, que apresentou o valor de R\$ 13.577,74. O setor de comércio e serviço apresenta a maior participação no Valor Adicionado Bruto (VAB) com 49,8%, seguido pela indústria de exploração de gás com 38,5%, e, por último, vem a agropecuária com 11,7%. Na agricultura, merecem destaque a cultura do cacau, produção de alimentos, como farinha de mandioca, milho, arroz e feijão, além de derivados da atividade pesqueira.

Segundo estudos comparativos do SEI (2016), as receitas próprias dos municípios são insuficientes para a execução de políticas públicas que possam promover a qualidade de vida da população. A vulnerabilidade fiscal dos municípios, com baixa capacidade de gerar receitas próprias, torna-os mais dependentes de transferências, principalmente do FPM e do FUNDEB, e de programas sociais do governo federal, principalmente para custeio de educação, saúde,

saneamento básico e investimentos em infraestrutura. Isto revela dependência econômica dos municípios em relação ao financiamento dos serviços públicos.

A Região do Baixo Sul pertence ao domínio da Mata Atlântica e existem no território várias APAs – Áreas de Preservação Ambiental e Unidades de Conservação (UCs) para promover a conservação da natureza.

Nos aspectos educacionais, os indicadores apresentam limitações no que se refere à oferta de Educação Infantil. Na oferta de creche para crianças de 0 a 3 anos, nenhum município do TI atingiu a meta 1 do PNE, de 50% de matrícula. Os indicadores variam entre o menor índice de 7,27% no município de Nilo Peçanha e o maior índice de 33,58% em Cairu. Na pré-escola, que segundo o PNE teria que ter acesso universalizado em 2016, o maior índice entre os municípios é de 87,67% em Igrapiúna e o menor está em Nilo Peçanha, com 41,19%.

Quanto à taxa de escolaridade líquida do ensino fundamental (6 a 14 anos), o maior indicador no TI é de 92% no município de Igrapiúna e o menor é de 53%, em Cairu. Já em relação às taxas de escolaridade bruta, entre a população de 15 a 17 anos, a maior taxa é do município de Wenceslau Guimarães de 96,51% e a menor em Pirai do Norte 68,19%. Em síntese, nenhum dos municípios do TI atingiu a meta de universalização do ensino fundamental (SEI, 2015).

Quanto ao movimento de rendimento, as taxas de aprovação dos municípios do TI variam entre a menor 69,1% (Pirai do Norte) e o maior índice em 87,2% (Igrapiúna). As taxas de reprovação variam entre os mesmos municípios de forma invertida: maior taxa de 24,6% em Pirai e a menor taxa de 9,7% em Igrapiúna.

Em relação ao IDEB (2019), os municípios do TI apresentam indicadores dentro da média da Bahia. Nos anos iniciais, a média do estado é de 4,9 e a maioria dos municípios apresenta indicadores próximos desse índice. O mesmo ocorre com os anos finais, no Estado este índice é de 3,8 e os municípios do TI entre 3,1 a 4,1.

A criação do Colegiado do Território Baixo Sul ocorreu no ano de 2003 com a participação de 50 atores sociais de diferentes setores ligados à agricultura familiar do território. No ano de 2004, foi realizada a primeira oficina do Território Baixo Sul no município de Valença, com a participação dos seguintes municípios: Tancredo Neves, Teolândia, Taperoá, Nilo Peçanha, Cairu, Camamu, Valença, Ituberá, Igrapiúna, Wenceslau Guimarães, Gandu, Pirai do Norte, Jaguaripe, Aratuípe e Maraú, totalizando quinze municípios. Nessa oficina foi criado o Grupo Gestor Territorial - GGT e o Núcleo Executivo – NE. O primeiro ficou responsável por coordenar e decidir sobre as questões territoriais. O segundo, por executar e encaminhar as discussões e propostas elaboradas pelo Grupo Gestor do território. Neste ano,

foi reformulado o Colegiado Territorial, sendo constituído de forma paritária pela sociedade civil e poder público, composto por 116 entidades. (MDA, 2015)

Desde a sua criação, o Colegiado vem se demonstrando como um importante espaço de diálogo, possibilitando o planejamento participativo do desenvolvimento territorial, constituindo-se como espaço legítimo de participação social, com compartilhamento do poder entre a sociedade civil e o poder público, baseado em princípios como a inclusão, a sustentabilidade e a participação popular. (PTDS, 2010)

As organizações que compõem o Colegiado são de natureza e objetivos diversificados, principalmente de caráter corporativo, enquadram-se no conjunto Sindicatos (patronais, de trabalhadores e trabalhadoras rurais e de educação), colônias, cooperativas e associações, estas últimas, sobretudo, de pequenos produtores rurais, pescadores e marisqueiros. Entre os movimentos sociais, destacam-se ONGs, OSCIPs e entidades filantrópicas. O território apresenta uma ampla rede de cooperação.

O Plano de Desenvolvimento Territorial do CODETER apresenta propostas para o Baixo Sul, nas seguintes áreas estratégicas: sociocultural, ambiental, educacional, político e institucional. As ações, projetos e empreendimentos buscam promover a organização social, o desenvolvimento econômico sustentável, com a conservação da Mata Atlântica.

O colegiado tem participado através de representantes eleitos pelo colegiado do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) do estado da Bahia, através de um dos membros de seu Núcleo Executivo, que tem acompanhado o programa Territórios de Cidadania. Segundo o diagnóstico territorial do CODETER (2010), no que se refere à educação, o território Baixo Sul apresenta carência de investimentos. As únicas instituições de ensino superior e de nível médio profissionalizante concentram-se no município de Valença, onde se registra uma unidade da Universidade Estadual da Bahia – UNEB (Pedagogia), Faculdade de Ciências Educacionais (Pedagogia), Faculdade Zacarias de Góis (Turismo, Enfermagem e Administração) e a Escola de Agropecuária Regional da CEPLAC (IF Baiano), que ministra o curso de Técnico em Agropecuária, a unidade do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) que ministra cursos em nível superior. Para desenvolver a educação no território o PTDS estabelecer o seguinte planejamento:

Quadro 8: Plano de Desenvolvimento Territorial – Eixo Educação - 2010

<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduzir drasticamente o analfabetismo para no mínimo 10%;</li> <li>● Garantir, nas escolas, acesso, segurança, transportes, saneamento básico, água e rede de esgoto, merenda escolar com qualidade e regularidade;</li> <li>● Garantir condições básicas e dignas para os professores.</li> </ul>
<b>PROGRAMAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Educação no campo.</li> <li>● Capacitação para profissionais para educação em: metodologia específica para o meio rural.</li> <li>● Caminho da escola.</li> <li>● Dinheiro Direto na Escola.</li> </ul>
<b>AÇÕES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criar o fórum permanente de educação no campo do território Baixo Sul com a função de formular uma proposta educacional diferenciada, acompanhar e apoiar a sua implantação e execução.</li> <li>● Adaptar o currículo das escolas do campo e das que trabalham com os alunos de lá oriundos, para a realidade rural do município, relacionando a educação com a realidade do campo.</li> <li>● Criar projetos específicos para jovens e adultos.</li> <li>● Propiciar aos jovens uma educação rural profissionalizante</li> <li>● Priorizar a implantação de projetos com a Pedagogia da alternância;</li> <li>● Constituir parceria entre escola/comunidade, visando facilitar o processo de aprendizagem.</li> </ul>
<b>PROJETOS</b>	-----

Fonte: PDTS, (2010).

O Plano Territorial apresenta um diagnóstico muito bem elaborado sobre os aspectos ambientais, sociais, econômicos e sobre as questões agrárias no território. Entretanto, na área da educação, vê-se a carência, tanto no diagnóstico, quanto na proposição dos objetivos e ações estratégicas. Em nenhum momento, o PDTS faz menção a algumas das políticas públicas educacionais que constituem as centralidades da gestão pública municipal, a saber: Plano Municipal de Educação, Plano de Cargos e Salários, reserva Técnica de docentes, formação de conselhos para o controle social das políticas públicas, política de formação de professores, política de leitura para crianças e adolescentes, práticas de escolas sustentáveis, educação em tempo integral, educação de jovens e adultos na perspectiva de educação profissional, etc. Este fato indica falta certa fragilidade no Plano Territorial do CODETER no que se refere às políticas educacionais. Pode indicar necessidade de maior participação dos profissionais da educação que atuam nas Secretarias de Educação, na elaboração do Plano Territorial do CODETER.

#### INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVAS

Na criação do consórcio, os municípios contaram com a parceria da Fundação Odebrecht, com o objetivo de tornar próspera e dinâmica a área rural com grande patrimônio ambiental da

Mata Atlântica, promovendo o desenvolvimento e o crescimento sustentável da APA do Pratigi, com o objetivo de assegurar a permanência do jovem no campo. Com este propósito, foi estruturado o Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade do Mosaico de Áreas de Proteção Ambiental do Baixo Sul da Bahia (PDCIS), pautado nos Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, propugnados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A Fundação Odebrecht desenvolvia várias ações com os municípios, em quatro pilares: o social, o produtivo, o ambiental e o educacional. Para cada uma dessas áreas tinha uma instituição territorial que desenvolvia as ações e eles apoiavam. Naquele período, apesar da iniciativa ter sido feita pelos gestores públicos, o apoio da ODEBRECHT permaneceu como uma espécie de acordo de cooperação por meio do qual a fundação aportava recursos para a manutenção administrativa do consórcio, contribuindo nas despesas operacionais. Mas, em 2015, a fundação encerrou o acordo de cooperação com o CIAPRA e este encerramento inviabilizou administrativamente o consórcio, pois os recursos do Contrato de Rateio de apenas cinco municípios não dava conta de arcar com as despesas correntes.

Ainda em 2014, com o fortalecimento das ações da SEPLAN com os consórcios na Bahia, surgiu a ideia de ampliar esta força política no território para articular-se com o setor público, envolvendo outros municípios. Em uma assembleia de prefeitos ocorrida em 2014, os gestores da época aceitaram integrar o consórcio, que passou a ter a participação de 13 municípios. Ficou decidido nessa assembleia que o CIAPRA deveria fazer uma alteração no Protocolo de Intenção, ampliando o número de municípios consorciados. O território tem 15 municípios, mas Aratuípe e Jaguari, que ficam mais próximo de Valença, assinaram o Protocolo de Intenções em 2015, mas não conseguiram dar andamento às leis necessárias para poder integrar ao consórcio (a Lei Autorizativa e a lei que cria a autarquia dentro do município).

Em decorrência dos incentivos à política de gestão consorciada fomentada pela SEPLAN, o CIAPRA, por meio de convênio com o governo do Estado, consegue apoio para aquisição de computadores, veículos, móveis, equipamentos e investimento na sede da instituição além de capacitações, ampliando sua área de atuação, passando a atuar: nos serviços de infraestrutura na manutenção das estradas vicinais dos doze municípios que compõem o consórcio e melhorias emergenciais na BA 001; na área de meio ambiente, sendo assinado o termo de adesão ao Serviço de Inspeção Municipal (SIM); no serviço de assistência técnica e extensão rural (ATER) para potencializar a produção de cacau no Território Baixo Sul, por meio de convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), atendendo 3.000 famílias beneficiadas.

Assim como vários outros consórcios públicos da Bahia, o CIAPRA recebeu do Governo do Estado equipamentos, maquinários e veículos pesados, cedidos pelo antigo DERBA e pela SEAGRI. Por meio de convênios com a CAR, o consórcio executa nas estradas vicinais dos municípios.

Ainda com a parceria do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), o CIAPRA realiza seminários e oficinas entre agricultores no intuito de qualificar e ampliar o crescimento produtivo da lavoura cacaueteira no território, aquecendo a economia territorial e gerando mais empregos, geração de renda e, conseqüentemente, mais qualidade de vida no campo para os agricultores familiares. Por meio de um termo de cooperação, entre a SDR e o CIAPRA, foi possível a execução de ações prevista no Plano Operacional do Cacau 2018/2022, elaborado por gestores territoriais, com ações destinadas ao desenvolvimento rural sustentável em Áreas de Proteção Ambiental (GESTOR 1\_Ciapra, Entrevista 2020).

No momento de elaboração desta tese, os 15 municípios do Território de Identidade do Baixo Sul que integram o consórcio são: Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães. Nesse ano, os municípios de Taperoá, Cairu, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna e Camamu, através do consórcio CIAPRA Baixo Sul e com apoio do Governo do Estado, estruturaram juntamente uma Unidade de Referência Microrregional de Atendimento a Pacientes de Covid-19 para atender pacientes moderados e graves no território.

Todavia, somente com os Contratos de Rateio dos municípios não é suficiente para manter o funcionamento adequado do consórcio. Para assegurar o princípio da cooperação federativa, importa contar com a participação do Estado e da União na destinação de recursos para o financiamento das ações. Quando interrogado sobre qual a principal fonte de cooperação do consórcio, o Secretário Executivo responde:

O que sustenta o consórcio é o Estado. Já realizamos convênios com o Governo Federal na FUNASA para a elaboração dos planos de saneamento básico nos municípios de Ituberá, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Igrapiúna e Ibirapitanga. Existem planos aprovados na FUNASA com condições dos municípios captarem recursos nessa área. Mas, o apoio do Estado tem sido maior e mais constante. (GESTOR 1\_Ciapra, Entrevista 2020)

Observa-se que o consórcio, assim como os demais, confirma que, somente com os Contratos de Rateio, não se consegue viabilizar o desenvolvimento territorial, é necessária a participação do Estado e da União. Importa ressaltar que o consórcio vai se conformando nos

territórios como uma ferramenta de cooperação legítima porque ele é público e as mesmas exigências legais que são aplicadas na gestão pública aplicam-se a ele. Existem obrigações que dão condições aos trabalhos, ao passo que as ações dos gestores se submetem à mesma legislação da administração pública, o que dá uma segurança no uso do recurso público.

No que se refere ao quadro de recursos humanos, o CIAPRA conta com cargos de comissão, mas todos os demais profissionais são celetistas, selecionados via CLT, atendendo a todas as exigências trabalhistas. A equipe conta com assessoria contábil, jurídica que orienta todos os processos administrativos. Os funcionários têm formação técnica para atuarem em suas respectivas áreas e, assim como o consórcio do Vale do Jiquiriçá, conta com o apoio da FEC para colaborar com os processos formativos.

Quanto ao planejamento das ações, observa-se articulação com o Plano do CODETER,

O consórcio e o CODETER são órgãos independentes. O consórcio tem cadeira no CODETER e participa das reuniões mensais. Tem uma pessoa do consórcio que participa, traz as demandas. Há uma proposição de agendas comuns com o CODETER, mas os prefeitos é quem define. A gente tenta dialogar com as nossas ações e as do Plano do CODETER. (GESTOR 1\_CIAPRA, Entrevista 2020)

Na visão dos gestores, hoje eles sentem-se seguros no que se refere ao nível de institucionalidade do CIAPRA, e às condições estruturais para assegurar sua continuidade para além da transitoriedade dos mandatos.

Eu acho que o consórcio hoje é uma ferramenta consolidada. Nós tivemos algumas dificuldades iniciais na transição. Todo início das mudanças de gestão de governo, na verdade a gente acaba tendo esse problema, mas eu diria que hoje o CIAPRA já tem essa visão por parte de muitos, até daqueles que não estão dentro do governo, que entendem a necessidade de manutenção do consórcio. (GESTOR 1\_CIAPRA, Entrevista 2020)

## GESTÃO CONSORCIADA E AS RELAÇÕES COLABORATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A atuação do CIAPRA na área da educação foi oficialmente constituída em 23 de junho de 2018, com a criação da Câmara Técnica de Educação, cuja finalidade é a de atuar em caráter propositivo, consultivo e deliberativo em matéria educacional. A CTE limita-se a uma prerrogativa de natureza técnica, com o intuito de viabilizar o compartilhamento de experiências exitosas entre os municípios consorciados, promovendo estudos para a resolução de problemas comuns na área da educação, de maneira colaborativa.

Em 2017, os municípios do Baixo Sul, juntamente com mais de 60 municípios de outros territórios, participaram de uma formação com a Rede de Apoio à Educação (RAE) do Instituto Natura. Nesta formação, o Instituto Natura promoveu estudos e discussões sobre a gestão da educação a partir da ideia de territórios educativos, propondo a ideia da gestão consorciada da educação no espaço territorial. Novamente, aparecem neste território as incursões das iniciativas privadas nos consórcios, atuando de forma mais acentuada, na área da educação.

Nós do território Baixo Sul nos reunimos em um grupo de 13 municípios e o Instituto trouxe o grupo Oficina Municipal, um grupo de São Paulo, que veio fazer a formação conosco. Dessa formação foi feito um diagnóstico com uma metodologia específica, nos ajudando a reconhecer as nossas dificuldades e potencialidades. Então começamos a nos organizar, colocar tudo no papel, principalmente nossas demandas e potencialidades. Estávamos bastante fragilizados naquele momento, estávamos sem nenhuma articulação em nosso território, estávamos afastados, tinham secretários que nem conhecíamos em nosso próprio território. Então esse movimento foi um grande 'bum' para a gente conseguir se aproximar, se ver, se enxergar enquanto território, discutir (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

O grupo Oficina Municipal ajudou os municípios a fazerem um trabalho de diagnóstico, com uma metodologia específica que articula as demandas locais com as diretrizes das políticas do Plano de Ações Articuladas (PAR) e as metas dos Planos Municipais de Educação (PME). Em 2018, o curso com o Instituto Natura é encerrado, mas, durante a formação, os municípios do Baixo Sul foram orientados a criarem, na estrutura do consórcio público já existindo no território, o CIAPRA, uma Câmara Técnica de Educação.

Criamos nosso Regimento Interno, com 13 municípios, foi feita uma Assembleia Geral com os prefeitos, eles puderam fazer a leitura do Regimento com suas equipes jurídicas, fazendo as alterações que julgaram necessárias e aceitaram a criação de uma Câmara Técnica de Educação no Consórcio APA de Pratagi que era um consórcio de Meio Ambiente. Houve um momento para a assinatura do Regimento Interno, como um marco, mesmo. (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

A criação da Câmara Técnica de Educação foi possível porque o CIAPRA, de acordo ao seu Estatuto, é um consórcio multifinalitário e tinha previsão para atuar na área da educação. O consórcio já desenvolvia algumas ações pontuais na área de meio ambiente, com algumas ações de educação ambiental em parceria com os municípios.

Segundo relatos dos depoentes que integram o consórcio e a Câmara Técnica de Educação, em agosto de 2018 o Instituto Natura e o Oficina Municipal apresentaram o CIAPRA à Rede Nacional de Consórcios. O consórcio foi convidado pela Rede a apresentar suas ações em um encontro nacional, realizado em João Pessoa (PB). Na oportunidade, foram orientados a solicitar a adesão oficial à referida Rede Nacional, para que continuassem crescendo. Foram



03 secretários, indicados pelo Instituto Natura. Depois de 04 meses o CIAPRA recebeu uma carta, informando que estava sendo aceito na Rede Nacional de Consórcios.

A partir do ano de 2019, toda a parte da formação territorial foi delineada a partir do cronograma da Rede Nacional de Consórcios Públicos. Os secretários do território são convidados a participar de encontros nacionais, com formação que apresenta temáticas específicas para fortalecer a rede consorciada no território. Os temas têm como base as demandas dos CPs de todos os estados do país e se articulam com as agendas de ADEs que também integram a rede.

Cada secretário é concebido dentro da rede territorial como um líder, não existe dentro da rede alguém que lidere sozinho. O modelo de gestão não admite modelos hierárquicos. Existe uma coordenação, uma vice coordenação e um secretário, funções ocupadas por secretários eleitos, a quem compete organizar as reuniões de planejamento e articulação territorial, mas todos os demais secretários têm o mesmo poder de voz, mesma potência. (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

Os cursos promovidos pela Rede de Colaboração são financiados pelo Instituto Itaú Social, Instituto Colabora, Instituto Natura e Instituto Positivo. As formações financiadas são para as CTEs em Rede Nacional de consórcios, mas não financiam formações diretamente nos territórios. As formações financiadas pela Rede são para os secretários, que, ao retornarem aos seus territórios, têm metas e prazos para multiplicarem os conteúdos da formação para os demais secretários e suas equipes técnicas, que não participaram do encontro nacional. Nesse arranjo também não há repasse de recurso para os municípios.

Nesse modelo de arranjo consorciado na área da educação, dentro da Rede de Colaboração, há um forte apoio aos municípios, no que se refere às ações colaborativas, mas não ocorre a cooperação financeira. O financiamento das ações na educação do território continua a depender do compartilhamento de rateio entre os municípios. Essa realidade é diferente do que ocorre em outras áreas de atuação do consórcio, a exemplo das políticas de assistência técnica rural, gestão ambiental, infraestrutura realizadas com o Governo do Estado que asseguram o repasse de recursos financeiros direto para o consórcio, por meio das diversas secretarias de governo.

Algumas das ações priorizadas no diagnóstico são projetadas buscando parcerias com as universidades territoriais. Todavia, a maioria dos secretários não tem autonomia e, muitas vezes, para tomarem algumas decisões, das mais elementares, precisam da aprovação do prefeito, sobretudo quando precisa de contrapartida financeira. Os municípios do Baixo Sul que integram o CIAPRA são de pequeno porte e, por isso, enfrentam limitações financeiras muito

fortes. Dessa maneira, a gestão consorciada apresenta-se como uma possibilidade para o rateio de custos ou mesmo a compra compartilhada de material didático.

As limitações financeiras dos municípios, sem o aporte financeiro, mitigam o cumprimento das metas estabelecidas nos Planos Municipais de Educação, pautadas no Diagnóstico Territorial da Educação. Compete às equipes técnicas municipais o acompanhamento e monitoramento do PME, mas, de acordo com os dados sistematizados e avaliados, o alcance das metas estabelecidas ainda não foi possível.

Na opinião do entrevistado, as limitações financeiras dos municípios exigem que estejam unidos e integrados na busca de soluções compartilhadas para seus problemas em âmbito territorial.

A gestão consorciada tem muito a contribuir com a gestão da educação municipal, porque sozinhos nós não avançamos nem em nosso próprio crescimento. É muito mais difícil convencer técnicos e grupos políticos quando estamos sozinhos. Esse trabalho é extremamente potente. Nós nunca vamos conseguir sair desse lugar tacanho se não tivermos juntos. Nossas descobertas depois que nos juntamos foi muito grande. Temos muitos municípios que já dão testemunho de como já conseguem se articular na gestão depois das nossas ações. Agora mesmo nesse tempo de pandemia discutimos todas as ações para a forma de distribuição da alimentação escolar. Discutimos tudo de forma coletiva. (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

Segundo a coordenadora do CTE CIAPRA, a participação dos municípios é frequente. Entre os 13 municípios que integram o consórcio, 10 são mais assíduos. As reuniões contam sempre com a presença dos secretários de educação e os técnicos da secretaria. A coordenação do CTE realiza visitas técnicas aos secretários para acompanhar as ações encaminhadas pelo consórcio, para entender as dificuldades, se está havendo alguma resistência por parte do executivo para encaminhar os problemas. A ideia é a de que as secretarias sejam fortalecidas, mutuamente. Os secretários prestam um trabalho voluntário por meio de uma Comissão Executiva e uma Comissão de Ética, cuja função é atenuar conflitos, discordâncias, para que não venham prejudicar as ações do cronograma.

A Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Baixo Sul – CIAPRA, durante a elaboração de Diagnóstico Territorial, promoveu uma ação que envolveu pesquisa, estudo e análise de dados para identificar as demandas prioritárias comuns para, assim, buscar soluções conjuntas compartilhadas. Considerando que o território possui um Plano de Desenvolvimento Territorial elaborado pelo CODETER, foi perguntado se, em algum momento durante esta elaboração, houve alguma articulação entre os sujeitos territoriais. Segundo o sujeito da pesquisa, o diagnóstico elaborado pelo CTE não fez articulação e diálogo com o CODETER. “Não foi trazida nenhuma ação dessa outra rede que existe. O trabalho partiu

de pais, dirigentes e alunos. Não conhecia esta informação” (Coordenadora CTE CIAPRA, 2020).

A resposta da equipe da CTE demonstra o quanto a política de desenvolvimento territorial do Estado encontra-se desarticulada nos territórios na área da educação. E, por conta dessa falta de articulação, os municípios veem-se motivados a buscarem parcerias fora do governo do Estado para poderem planejar a educação de forma articulada e em rede no território.

Então, hoje a gente não fala apenas como CTE CIAPRA, a gente fala como rede Nacional de Consórcios de Educação. Com a CTE a gente passou a ter uma voz mais fortalecida dentro do consórcio, temos um espaço para debater nossas demandas e os prefeitos estão ali para discutir e tomar as decisões em conjunto. (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

Quando indagado sobre o papel do NTE na gestão consorciada, a resposta foi:

Na verdade, não tem participação do Estado e do NTE. Quando nós estávamos criando nossa Câmara Técnica nós tentamos uma articulação com o Estado através do Núcleo Territorial, mas a participação não se efetivou. No período estava havendo algumas mudanças internas no núcleo, algumas dificuldades políticas e não conseguimos avançar na parceria. Depois de formado o CTE a coordenação do NTE fez contato na tentativa de manter alguma articulação. Mas também não houve uma continuidade, mas ainda há uma intenção nossa na busca desse diálogo. (CTE\_CIAPRA, Entrevista 2020).

Os relatos trazidos pelas experiências dos gestores públicos no cotidiano dos Territórios de Identidade na Bahia, a exemplo do Baixo Sul, demonstram que existem iniciativas inovadoras de municípios que se revelam como verdadeiros ativistas locais na tentativa de promoverem uma gestão colaborativa da educação no espaço territorial, constituindo instâncias de diálogos técnicos com amplitude territorial na gestão das políticas públicas educacionais, por meio do consórcio público. Porém, paradoxalmente, tais municípios, além de não terem garantias de uma efetiva cooperação financeira por parte das redes de parcerias público privadas para solucionar seus problemas locais, não contam com a coordenação do Estado para articular a gestão das políticas em regime de colaboração por meio de seus órgãos territoriais, visando assegurar uma gestão pública sistêmica, democrática e participativa na área da educação, no espaço territorial.

#### **4.3.5 Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL)**

O Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL) fica localizado no Território do Sisal, no semiárido baiano, abrangendo uma área

de 20.189,23 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica média de 40,27 hab./km<sup>2</sup>. Segundo dados preliminares do Censo Demográfico 2017 (IBGE), a população totaliza 626.265 habitantes, correspondendo aproximadamente a 4,2% da população estadual. É composto por 20 (vinte) municípios que expressam uma identidade histórica, socioeconômica e educacional com alguns aspectos em comum, são eles: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansação, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. Segue breve caracterização do perfil do território.

### CONTEXTUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE E DE SUA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O Território do Sisal fica localizado no polígono das secas, no sertão da Bahia. Seu clima é semiárido e a principal vegetação é a caatinga. Sua população é composta por um número elevado de jovens até 14 anos de idade, ultrapassando os índices verificados para a Bahia (25,6%). Essa situação sinaliza que o território com uma expressiva população de crianças e adolescentes tem a necessidade de planejar o desenvolvimento territorial, considerando processos educacionais para esta parcela da população, tendo em vista que a maioria desse contingente populacional está em idade escolar (SRD, 2015).

O Índice de Desenvolvimento Humano<sup>22</sup> é 0,581 sendo considerado baixo. Já em relação ao índice de Gini, que mede a concentração de renda, este indicador no Território do Sisal é de 0,559 inferior à média da Bahia que alcança 0,631. Em um estudo comparativo da SDR (2015) há registros de avanços em relação à melhor distribuição da riqueza, entre os anos 2000 a 2010, já que em 2000 esse índice era de 0,604. Esses indicadores têm correlação com a redução no número de pessoas extremamente pobres residentes no território, que era 44,2% em 2000 e declinou para 24,7% em 2010. Porém, apesar do avanço, este percentual ainda é superior à média da Bahia, que registrou 15% em 2010 (PNUD, 2010). Chama atenção, no entanto, que, na avaliação da SDR (2015), a redução da extrema pobreza pode ser atribuída, em grande parte, às políticas de transferência de renda do Governo Federal, particularmente ao Programa Bolsa Família – PBF, tendo em vista que em outubro de 2013, segundo dados da referida secretaria,

---

<sup>22</sup> O IDH é composto pelo resultado da análise da expectativa de vida ao nascer, o nível de escolaridade e a renda per capita. O IDH entre zero e 0,499 é considerado baixo; entre 0,500 e 0,799 é considerado médio e, acima de 0,800, o nível de desenvolvimento é considerado alto.

mais de 99,9 mil famílias estavam cadastradas no programa nos municípios do território, somando um repasse total de aproximadamente R\$ 199 milhões.

Mas, apesar dos avanços, a situação de vulnerabilidade do trabalhador ainda é preocupante no território, pois ainda existem 71 mil trabalhadores informais, que atuam na lavoura sisaleira, sem carteira assinada e em precárias condições de trabalho, segundo análises feitas pela SDR (2015).

A base das atividades econômicas do Território do Sisal é o setor primário, destacando-se a agropecuária. No setor terciário, observa-se um crescimento no comércio e na prestação de serviços. Atualmente, merecem destaque o comércio, que vem se desenvolvendo nos municípios, e a mineração, presente principalmente nos municípios de Nordestina, Santaluz e Teofilândia. Entretanto, as atividades econômicas mais significativas são desenvolvidas pela agricultura familiar. Os arranjos produtivos mais importantes do território são: a caprino-ovinocultura, a apicultura, o cultivo do milho e o cultivo do sisal de acordo com dados do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) realizado em 2013.

O cultivo do sisal, desde meados do século XX, tornou-se importante fonte de renda, dinamizando a economia dos pequenos municípios, caracterizando, assim, o traço identitário do território que leva seu nome. O sisal, “*Agave Sisalana Perrine*”, é uma planta originária do México e suas primeiras mudas foram introduzidas na Bahia, em 1930, pelo Comendador Horácio Uripia Júnior nos municípios de Madre de Deus e Maragogipe, trazidos provavelmente da Flórida, através de uma firma americana. Segundo relatos de escritores locais, como Alamiro Galvão (2001), o sisal chega ao atual Território do Sisal, inicialmente, no município de Santaluz, trazida pelo professor Norberto Torquato de Oliveira e depois é levado para o município de Valente, pelo agricultor Pacífico José dos Santos. A partir de 1935, a planta começou a ser aproveitada para a produção de fibras, sendo instalada uma Usina Beneficiadora de Fibra em Valente.

A fibra do sisal começou a transformar o sertão da Bahia, gerando emprego para a população e movimentando a economia local. Seu plantio se ampliou para os demais municípios da região. Segundo Cerqueira (2015), os municípios que mais se destacam na produção de sisal são Santaluz, Conceição do Coité, Valente e Araci, que, juntos, correspondem a 64,1% de toda fibra produzida no Território do Sisal.

Segundo estudos de Solange Lima da Silva (2008), o Brasil é o maior produtor de sisal do mundo e a Bahia é responsável por 80% da produção da fibra nacional. Da planta extrai-se uma fibra vegetal resistente que é utilizada na fabricação de cordas, barbantes, tapetes e no artesanato. As fibras são utilizadas ainda na indústria celulósica e na indústria de plásticos.

Apesar dessa importância econômica e social do beneficiamento do sisal para o sertão, a atividade não recebeu ao longo dos anos o devido apoio e financiamento dos governos, ficando sua plantação, processamento e escoamento a cargo de pequenas associações comunitárias e cooperativas, a exemplo da Associação dos Pequenos Agricultores da Bahia – APAEB, que se desenvolveu, sobretudo, no município de Valente. Atualmente, com o nome Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB), seus associados expandiram a atividade para além da atividade agrícola, realizando processo de beneficiamento do produto, industrializando a fibra em fios, cordas, tapetes e carpetes, que, atualmente, são exportados para a Europa, além do beneficiamento no produto com a produção de diversas peças de artesanato.

Devido ao clima semiárido, o sisaleiro convive com o fenômeno natural da seca, que prejudica a cadeia do sisal e dos demais produtos, o que contribui para o enfrentamento de contínuos ciclos anuais de baixa produtividade e, conseqüentemente, de limitações de renda. Apesar dos inúmeros investimentos em tecnologias sustentáveis para captação da água da chuva e uso racional e adequado nas produções, a seca ainda é um fator que mitiga a expansão da agricultura no Território do Sisal.

Para produzir de forma sustentável e rentável no semiárido, a assistência técnica adequada ao produtor torna-se uma ação imprescindível. Nesse campo, atua uma rede de organizações da sociedade civil, a exemplo da Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB), Fundação APAEB, a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia (UNICAFES), Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia (FATRES), entre outras. Por meio de projetos submetidos a editais e Chamadas Públicas do Estado, essas instituições vêm apoiando a agricultura familiar no Território do Sisal, que por muito tempo era uma prática exclusiva da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA)<sup>23</sup>.

O cenário do território no campo educacional merece atenção. Embora as taxas de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais tenham apresentado um decréscimo de 33,1% em 2000, para 24,8% em 2010, os percentuais desse indicador ainda estão acima da média da Bahia que é de 16,58% e do Brasil que, no mesmo período, registrava índice de 9,61%. Segundo dados da PNAD (2015)<sup>24</sup>, o Brasil apresenta taxa de 8%. Os municípios de Monte

---

<sup>23</sup> Atualmente, a EBDA foi transformada em BAHATER – Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR.

<sup>24</sup> Este estudo apresenta estatísticas apenas do país, estados e grandes regiões, não apresenta taxas dos municípios.

Santo (35,57%) e Quijingue (34,47%) apresentam os indicadores de analfabetismo mais altos, no período. Os melhores indicadores foram observados em Ichu (14,4%) e em Valente (16,14%),

Segundo dados da SEI (2016), a partir de estudos sobre o Monitoramento das Metas dos Planos Municipais de Educação dos municípios baianos, uma das ações estratégicas do Programa a Educação é da Nossa Conta, o percentual da escolarização bruta em creches para atender crianças de 0 a 3 anos não tem apresentado grandes avanços. Já a Pré-Escola tem apresentado maiores percentuais de frequência da população de 4 a 5 anos atendida.

No Ensino Fundamental, os índices revelam avanços na taxa de escolaridade bruta, contudo, na taxa de escolaridade líquida ou ajustada, os índices ainda são preocupantes (SEI, 2015). O movimento de rendimento entre os municípios do Território do Sisal tem apresentado aumentos significativos, segundo dados do INEP (2018). A taxa de aprovação é maior no Ensino Fundamental, em todos os municípios. No movimento reverso, a taxa de abandono tem apresentado decréscimos em todos os municípios. (SEI, 2015).

A distorção idade/ano entre os municípios do TI é um dado que merece atenção das gestões públicas municipais, com vistas ao enfrentamento da cultura do fracasso escolar, pois a distorção gera como consequência a evasão/abandono escolar de grande parte dos estudantes. Os índices mais elevados estão nos Anos Finais do Ensino Fundamental.

As taxas de atendimento, taxas de conclusão de escolaridade, diminuição do analfabetismo, melhoria nas taxas de aprovação e diminuição nas taxas de repetência e evasão, embora ainda elevadas, vêm sendo alteradas nos últimos anos, melhorando a educação do território. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de muitos municípios vem registrando avanços. Entretanto, apesar dos avanços entre os 20 municípios do território, 07 não alcançaram a meta projetada para 2017. Entre os municípios do TI, 12 ficaram abaixo da média estadual (4,9) nos anos iniciais e 11 nos Anos Finais, em 2019. (INEP, 2019).

O Território do Sisal é composto por municípios cuja base econômica é eminentemente agrária e rural. Sabendo que a maior parte dos impostos incide sobre as atividades urbanas, os municípios deste território apresentam baixa capacidade de arrecadação local e, conseqüentemente, limitações financeiras para o financiamento das políticas públicas locais. Segundo dados publicados pela Superintendência de Estudos e Estatísticas do Estado da Bahia (SEI), no documento Perfil Dos Territórios De Identidade da Bahia (2016) as receitas municipais do TI Sisal, no ano de 2015, revelaram dependência fiscal dos municípios por transferências do governo federal, principalmente do FPM e do FUNDEB. Um município demonstra situação fiscal favorável quando apresenta um total de receita própria decorrente da

arrecadação municipal (ISS; IPTU; ITBI) acima de 30,0% da receita total. Nordestina foi o que apresentou o maior valor relativo de receita própria, com 7,8%, seguido por Serrinha (6,3%) e barrocas (5,5%). Os demais municípios apresentaram valores abaixo de 5%. Nesse contexto, a implantação de arranjos institucionais para a promoção de relações interfederativas, que possibilitem a cooptação de recursos para o desenvolvimento dos serviços públicos e a assistência técnica da população local, torna-se uma política extremamente necessária. Por isso, tal realidade faz desse espaço territorial um terreno propício para o fomento de práticas associativistas institucionalizadas, organizações sociais diversas e um Consórcio Público, o Consórcio do Sisal (CONSISAL).

O tecido social do Território do Sisal é composto por uma rede de movimentos sociais devidamente institucionalizados que se articulam entre si, com os poderes públicos (municipais, estadual e federal), com a coordenação do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia (CODES SISAL), no planejamento, execução e controle social das políticas públicas.

O CODES Sisal foi fundado em 2002, a partir da mobilização nacional em torno do fortalecimento da gestão das políticas de corte territorial, sob a articulação dos atores sociais e poderes públicos locais, com a finalidade de institucionalizar um arranjo democrático e participativo, capaz de contribuir com o desenvolvimento integral e sustentável do Território do Sisal. O objetivo do CODES é promover transformações estruturais e econômicas, priorizando o fortalecimento da cidadania deliberativa, a erradicação da exclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos.

A partir de 2003, o CODES Sisal passa a receber apoio financeiro e técnico do Governo Federal através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. (SILVA, 2010). O PRONAT foi criado com o objetivo de incentivar a criação e o fortalecimento de Colegiados Territoriais, com vistas a possibilitar um modelo de desenvolvimento sustentável nos territórios rurais, através da elaboração e execução de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS.

Em 2014, por meio da Lei 13.214/2014, o Governo do Estado regulamentou a Política Territorial do Estado da Bahia, orientando a criação e o funcionamento dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETERs). O CODES Sisal, como já havia se consolidado no território enquanto espaço democrático de debate e planejamento territorial, passa a ser legitimado como órgão de governança oficialmente reconhecido pelo governo.



O CODES Sisal possui um Conselho Administrativo - composto por Presidente, Vice-Presidente, Secretário Executivo, um Conselho Fiscal e 06 (seis) conselheiros e uma Assembleia Geral constituída pelas entidades, organizações não governamentais e representantes das Prefeituras, que participam ativamente da vida pública no Território do Sisal, conforme tabela que segue:

Quadro 9: Organizações da Sociedade Civil – Território Do Sisal

<b>ORGANIZAÇÕES SOCIAIS</b>
Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS Bahia
Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia - ARCO Sertão
Angelim OSCIP
Articulação das Entidades Urbanas de Valente e Região ARTAB
Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira - APAEB Valente
Associação de Rádios Comunitárias do Sisal - ABRAÇO Sisal
Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Araci - APAEB Araci
Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Serrinha - APAEB Serrinha
Central das Associações Comunitárias de Ocupação e Assentamentos do Semiárido Baiano - COASB
Centro de Apoio às Iniciativas Comunitárias do Semiárido da Bahia - CEAIC
Cooperativa de Beneficiamento e Comercialização - COOBENCOL
Cooperativa de Produção de Jovens da Região do Sisal - COOPERJOVENS
Cooperativa dos Apicultores do Semiárido Baiano – COOPMEL
Cooperativa Regional de Artesãs Fibras do Sertão - COOPERAFIS
Federação das Cooperativas de Crédito de Apoio à Agricultura Familiar - FENASCOOB
Fundação de Apoio ao desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira - FUNDAÇÃO APAEB
Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares da Região do Sisal e Semiárido da Bahia - FATRES
Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais – MMTR
Movimento de Organização Comunitária – MOC
Rede de Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido – REFAISA
Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal SINTSEF
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Empresas de Fabricação, Montagem e Acabamento de Calçados - SINTRACAL
Sistema Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa - SEBRAE
União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia - UNICAFES Bahia

Fonte: PTDS/CODES Sisal, 2016.

Para o desenvolvimento e implementação do Plano Territorial, o CODES se articula por meio de Grupos de Trabalho (GT) por área: Apicultura, Agricultura Familiar, Educação, Cultura, Comunicação, Saúde, Juventude, Infraestrutura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social. O Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PDTS) é elaborado de forma

coletiva, com todos os sujeitos políticos e sociais e sistematiza o diagnóstico do território, experiência, os conhecimentos e tecnologias sociais acumulados, os objetivos e as metas a serem alcançadas a partir de 3 (três) Dimensões: socioeconômica, ambiental e sociocultural. Aqui interessa apenas perceber o planejamento do território na área da educação:

Quadro 10 - Dimensões, eixos e programas / educação - 2010/2016

<b>DIMENSÃO 2: SOCIOCULTURAL / EDUCACIONAL</b>
<b>Eixo 2: Educação para sustentabilidade</b>
<p><b>Programas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação de Professores;</li> <li>- Ampliação das ações socioeducativas;</li> <li>- Espaços de Leitura;</li> <li>- Pró-Universidade do Semiárido;</li> <li>- Programa EJA +: educação e economia solidária;</li> <li>- MOVA – Sisal: tecendo com a fibra, alfabetização e cidadania;</li> <li>- Programa De Educação Em Áreas De Reforma Agrária - qualificação educacional em assentamentos;</li> <li>- Educação para a solidariedade;</li> <li>- Fortalecimento dos conselhos municipais;</li> <li>- Ampliação do número de creches no Território;</li> <li>- Consolidar a política de Educação Profissional, transformando a Superintendência em Instituto, realizando concurso público, fortalecendo e implantando Centros Técnicos de Educação Profissional (CETEP), Escolas Família Agrícola (EFA) e Centros Estaduais de Educação Profissional (CEEP), ampliando unidades compartilhadas;</li> </ul> <p><b>Arranjos Colaborativos:</b> MOC, REFAISA, MDA, UNEB, UEFS, ASA – P1MC (Cisterna Escolares), MDA, MDS, Fórum EJA, Projeto Axé, MEC - interiorização dos cursos superiores, Secretarias Municipais, CODES, ADS-CUT, FATRES, Fundação APAEB e Estado.</p>

Fonte: PTDS (2010); PTDS (2016). Síntese das principais ações.

Observando o PTDS do Sisal, todas as propostas educacionais são de base teórica de uma pedagogia crítica, comprometida com uma proposta de educação popular e, para isso, articula-se com organizações sociais endógenas do Território do Sisal. Percebe-se uma lógica de construção social no território de planejamento participativo e democrático, que envolve e compromete diversos segmentos, instituições públicas, entidades não governamentais, entes federados (municípios, Estado e União), na promoção do desenvolvimento territorial a curto, médio e longo prazo, por meio de políticas públicas integradas.

Vê-se que, embora o Território carregue em suas rugosidades históricas, marcas de desigualdades e exclusão social, nas últimas décadas vêm se fortalecendo enquanto um espaço de lutas coletivas dos movimentos sociais, sindicais, associativistas, cooperativistas, entre outros, contribuindo para a construção de uma cidadania viva e ativa. Segundo Abramovay (2003), as estruturas sociais são recursos, um ativo de capital que os indivíduos podem dispor

para construírem, redefinirem relações de poder, institucionalizarem processos e construírem suas realidades.

A capacidade de gestão dos territórios de identidade é acompanhada pela SEPLAN e SEI, responsáveis pela emissão e divulgação do Relatório Social que reconhece os Indicadores de Desenvolvimento da Gestão Social. Na avaliação dos órgãos do Governo da Bahia, o Território do Sisal apresenta o Índice de Gestão Social Médio Alto, conforme demonstra Quadro a seguir:

Quadro 11 - Indicador de Desempenho da Gestão Social Território do Sisal – 2018

Dimensão			Indicadores de Gestão		
Participação e Mobilização	0,591	Médio	1.1 Capacidade de mobilização	0,750	Médio Alto
			1.2 Capacidade de decisão dos diferentes segmentos	0,433	Médio
Estrutura e Governança	0,537	Médio	2.1 Capacidade de gestão do Colegiado	0,530	Médio
			2.2 Desempenho do funcionamento	0,544	Médio
Impactos do Funcionamento	0,842	Alto	3.1 Legitimidade	0,857	Alto
			3.2 Exercício do poder	0,905	Alto
			3.3 Aprendizagem	0,750	Alto Médio
			3.4 Territorialização das políticas públicas	0,726	Alto Médio
			3.5 Melhoramento dos laços sociais	0,970	Alto
<b>IGS</b>			<b>0,633</b>	<b>Médio Alto</b>	

Fonte: SEPLAN, (2018).

É nesse contexto de participação social ativa do CODES na gestão social do território que nasce o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal, o CONSISAL.

### INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSÓRCIO E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

O Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal, o CONSISAL, foi fundado em 05 de agosto de 2010 a partir da mobilização do CODES Sisal, com o objetivo de fortalecer as políticas de desenvolvimento territorial, assegurando uma maior integração dos municípios. As crises e a escassez de recursos levaram os municípios a se unirem para acessar recursos públicos. Segundo o artigo 1º do seu Estatuto, o CONSISAL é autarquia

interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, integrante da Administração Indireta (de cada ente federativo que o compõe).

A gestão administrativa do CONSISAL é feita por uma Diretoria Executiva composta por Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo, um Conselho de Administração, um Conselho Consultivo e uma Câmara de Regulação, composta por membros da Secretaria Executiva, do Conselho de Administração e por 3 (três) representantes dos usuários de serviços de saneamento dos municípios, designados pela Secretaria Executiva e aprovados em Assembleia Geral.

No período da fundação do CONSISAL, apenas quatro municípios aderiram à gestão consorciada: Itiúba, Queimadas, Serrinha e Cansanção. Em 2020, todos os 20 (vinte) municípios do território do Sisal são consorciados ao CONSISAL. A gestão do consórcio é presidida por um Prefeito eleito.

Assim como nos demais consórcios, para participarem do CONSISAL os municípios assinaram o Protocolo de Intenções, submeteram a decisão para aprovação da Câmara de Vereadores e em seguida formalizaram o Contrato de Rateio. O rateio dos municípios no CONSISAL é fixado de acordo ao coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tendo em vista que o recurso do fundo é repassado proporcional ao número de população, os municípios com menos habitantes pagam menos. O Contrato de Rateio estabelece valores diferentes para cada município, formas de pagamento em até 12 (doze) vezes, esclarece o elemento da despesa e fundamenta todos os atos em legislação correspondente, fundamentada na Lei 11.107/2005 e no Decreto 6.117/2007. Os valores dos Contratos de Rateio são divididos em 12 (doze) parcelas, facilitando, assim, o pagamento para os municípios, o que assegura uma maior condição de permanência na gestão consorciada. O valor investido pelo município, considerando o acesso às diversas tecnologias e serviços e a possibilidade de maior integração e cooperação territorial, faz com que a gestão consorciada seja uma opção viável para todos. Porém, alguns municípios do TI enfrentam dificuldades para cumprirem com as responsabilidades pactuadas. As despesas dos CPI são orçadas anualmente e aprovadas em Assembleia e, caso os municípios atrasem até (4) quatro meses, ele pode ser desvinculado das políticas do consórcio. O não pagamento das responsabilidades de Rateio gera improbidade administrativa. A partir de 2016, o Tribunal de Contas dos Municípios passou a acompanhar essa questão, solicitando informações aos consórcios sobre casos de municípios inadimplentes.

Além do Contrato de Rateio, quando são formalizados convênios, exige-se uma contrapartida dos municípios proporcional à tecnologia que recebe, tudo feito com base de

cálculo. Essa contrapartida é sempre negociada democraticamente, a depender do tipo de serviço realizado.

De acordo com o Estatuto do CONSISAL, ele é um CP multifinalitário, tem múltiplas finalidades. Está prevista, em seu Estatuto, a promoção de: turismo, manutenção de equipamentos urbanos, execução de ações na Educação Infantil, Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional, EJA, programas suplementares de materiais didáticos-escolares, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O planejamento do Plano Plurianual do Consórcio ocorre em assembleia, com a participação do CODES (CODETER). Os projetos, programas e ações a serem desenvolvidos têm como base o PTDS, mas a definição final das metas e diretrizes depende da votação em assembleia. Como o consórcio é formado pelos municípios, na hora de votar os prefeitos têm o poder de decisão sobre as decisões finais do Plano.

A elaboração dos instrumentos de gestão é realizada sempre com orientação de uma equipe técnica. No caso do CONSISAL, a equipe técnica tem apresentado ao longo dos anos *expertise* na gestão consorciada, tendo em vista a diversidade de ações realizadas e o volume de recursos captados. Todavia, não são profissionais de carreira.

A parte de pessoal administrativo o Estatuto prever um quadro de pessoal que pode ser admitido através de concurso. Os demais são temporários, mas devem ser selecionados via processo seletivo, via REDA, Regime Especial de Direito Administrativo. Algo que deve ser evitado é a livre nomeação, mas a atual administração fez esta prática. (SECRETÁRIO EXECUTIVO/CONSISAL, Entrevista 2020).

Conforme regra geral dos consórcios, os municípios e o Estado podem disponibilizar recursos humanos para atuarem nos consórcios, mas os nomes devem ser aprovados pela Assembleia Geral do CONSISAL. Para assegurar a formação das equipes técnicas, o CONSISAL conta com o apoio da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), da Federação dos Consórcios (FEC) e da União dos Municípios da Bahia (UPB), que realizam encontros diversos com a participação de especialista na área, e convidam os consórcios para estarem presentes. Esses encontros de orientação técnica beneficiam as equipes dos consórcios no quesito da formação técnica.

O CONSISAL é considerado pela SEPLAN e pela FEC como um exemplo de Consórcio forte e consolidado no Estado, com grande capacidade administrativa na elaboração de projetos, captação e gestão dos recursos, além de forte articulação política no território. As políticas executadas pelo referido consórcio tiveram 8 (oito) principais frentes de atuação: Projetos 1ª e 2ª Água, tendo como parceiro o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(MDS); Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), tendo como parceira a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA; Projeto de Regularização Fundiária, tendo como parceira a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR); Projeto de Serviço de Inspeção Municipal (SIM), em parceria com a Secretaria Municipal de Agricultura; Programa de Aceleração do Crescimento e Patrulha Mecanizada, tendo como parceiros o Governo do Estado da Bahia e o Governo Federal; Jogos Estudantis, tendo como parceiras a SUDESB e Secretarias Municipais de Educação.

Observando as inúmeras ações desenvolvidas pelo CONSISAL, via convênios e contrato, percebe-se que o consórcio teve como prioridade a implementação de ações de proposta de desenvolvimento territorial de combate à seca, como forma de acabar com a chamada “indústria da seca” que é um problema do território. Essa expressão foi cunhada por Antônio Callado, na década de 1960, para denunciar as vantagens que algumas lideranças políticas obtêm sobre as pessoas mais pobres no semiárido nordestino para proverem, temporariamente, esse bem essencial que fica escasso em determinadas épocas do ano na região, que é a água. De acordo com o Secretário Executivo do CONSISAL, as ações neste sentido são as de maior impacto:

Dentre as ações realizadas pelo CONSISAL a de maior impacto social foi com certeza a construção de cisternas, porque trata-se de uma questão emergencial, a aquisição da primeira água, para que todos da zona rural pudessem captar água da chuva. Foi um Projeto do MDS - Cisterna. Foram construídas inicialmente 3.200, depois mais 7.800, totalizando 11.000 cisternas de placas, com capacidade de 16 mil litros, voltadas para as famílias carentes. (SECRETÁRIO EXECUTIVO CONSISAL, Entrevista 2020)

A execução dos projetos do CONSISAL tem assegurado a participação ativa dos gestores públicos municipais, das Secretarias de Meio Ambiente e Agricultura, com formação técnica de suas equipes para desenvolverem as ações de gestão compartilhada do meio ambiente. As equipes das Secretarias de Infraestrutura - motoristas, tratoristas, obras – também eram envolvidas na execução e obras em estradas, limpezas de aguadas, etc. Além da participação do Poder Público, as entidades territoriais também têm participação ativa na execução das atividades do consórcio. Outras ações de impacto social e econômico foram: o projeto de implantação de galpões aviários com horta, a construção de 1.000 barreiros familiares de 4 mil litros, a construção de 5.761 cisternas em parceria com MDS, etc. A execução dos projetos foi feita pela FATRES, entidade cadastrada no MDS com licença legal para a fazer a execução dos recursos.

Com o Governo do Estado, o CONSISAL executou muitas outras políticas na área de regulamentação fundiária e de conservação de estradas. Em 2015, o Governo da Bahia realizou uma reestruturação na administração estadual, alterando a estrutura operacional do

Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (DERBA), mediante a Lei n.º 13204 de 2014 foi criada a Superintendência de Infraestrutura de Transportes da Bahia (SIT). Com isso, extinguiu-se a DERBA e seus serviços ficaram sob a responsabilidade da nova Superintendência, com novas atribuições. O Governo do Estado repassou para os consórcios todo o maquinário que pertencia ao DERBA. Com isso, os consórcios passaram a atuar nesta área, permitindo uma maior descentralização dos serviços e maior celeridade nas ações em todo o Estado. Dessa forma, o CONSISAL passou a atuar também na gestão de conservação e reparos de estradas vicinais e mantas asfálticas, e, em parceria com os municípios, passou a realizar obras de terraplanagem, limpezas de tanques e aguadas, baixando os valores contratados por hora/atividade.

Para realizar suas ações o CONSISAL conta com um robusto orçamento. Contudo, esta cooperação não se deu apenas na forma horizontal, dada às limitações dos municípios. Segundo análises das peças orçamentárias do CONSISAL, dos Relatórios de Gestão e dos relatos das entrevistas com Secretário Executivo do referido consórcio, pode-se ter uma dimensão do volume de recursos e ações desenvolvidas pelo CONSISAL. Os valores de recursos foram captados via cooperação vertical, por meio de convênios e contratos com os Governos Federal e Estadual. O Governo Federal foi a principal fonte de recurso entre 2013 e 2016. Mas, com o governo Temer, inicia-se um processo de cortes (GESTOR, CONSISAL).

Sobre essa percepção, ao perguntar aos gestores consorciados se na avaliação deles a cooperação na gestão consorciada tem se revelado capaz de resolver os problemas das desigualdades, a afirmação é convicta:

Entre os entes consorciados, sim. É possível equalizar e diminuir as desigualdades dentro do próprio território. Este é o principal princípio do Consórcio, a cooperação entre os entes de forma equitativa. Há um critério de população para equalizar o financiamento. Não posso tratar os desiguais de forma igual. Mas, resolver os problemas de desigualdades nacionais, acredito que não. (GESTOR CONSISAL, Entrevista 2020)

Recentemente, o CONSISAL está articulando-se para fazer a gestão compartilhada na área da saúde, com a mobilização para a construção de uma Policlínica e ampliação do hospital de Serrinha para a criação de um Hospital regional. Com isso, pode-se perceber que o CONSISAL tem sido uma forte ferramenta de gestão do desenvolvimento territorial na área de agricultura, meio ambiente, infraestrutura e, agora, ingressando na área de saúde. Todavia, sua atuação na educação é bastante limitada.

## GESTÃO CONSORCIADA E RELAÇÕES COLABORATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A partir dos depoimentos dos sujeitos e da análise documental dos relatórios de gestão, das peças orçamentárias, projetos, programas, via convênios diversos desenvolvidos pelo CONSISAL, pode-se perceber que, no que se refere à educação, esta ainda não é uma arena política de atuação consolidada pela gestão consorciada. Mesmo que os princípios fundantes de uma educação contextualizada estejam presentes nos PTDS do CODES e nas ações das organizações sociais que atuam no território em arranjos colaborativos, a exemplo do MOC, REFAISA, MDA, UNEB, UEFS, ASA – P1MC (Cisterna Escolares), MDA, MDS, Fórum EJA, CODES, ADS-CUT, FATRES, Fundação APAEB, não há ações concretas na gestão da educação municipal no território, por parte do CONSISAL.

Vê-se que, diferente das outras áreas, nas quais aparecem várias ações com as demais secretarias de governo, na área da educação não aparece relação de experiência de ações ativas nem com o CODES, nem com a Secretaria de Educação do Estado dentro do arranjo de articulação territorial, que, na avaliação da SEPLAN, constitui-se em um dos territórios mais consolidados no Estado, nem do CONSISAL.

Na área de educação, iniciaram discussões em 2015 em Serrinha para montar uma equipe para dar suporte nesta área, mas não avançou. Mas, não houve muitos avanços. Na educação, apenas os jogos estudantis foram realizados. Não tem Câmara de Educação no CONSISAL. Mas, não tínhamos mão de obra, especialistas. As reformas de escolas poderiam ser via consórcios, como fizemos com as políticas de saneamento básico. E a educação precisa ser pensada territorialmente, por via dos consórcios. Existem muitas ações que os CP podem fazer mais barato. Acho que faltou pautar a educação. (GESTOR, CONSISAL, Entrevista 2020)

Quando questionados sobre a participação e articulação na área da educação, observou-se a ausência da participação da Secretaria de Educação do Estado, por meio de seus Núcleos Territoriais de Educação na gestão consorciada. Os Planos Municipais de Educação, Plano Estadual de Educação ou mesmo as políticas do Plano Nacional de Educação, não foram instrumentos de aprofundamentos de estudos, debates e nem articulação da gestão das políticas no território por meio do CONSISAL

O NTE nunca participou do consórcio público. Apenas o CEEP participou algumas vezes, mas, para organizar estágios com o Consórcio. A UNEB participa ativamente com o CONSISAL, mas os profissionais não têm disponibilidade de tempo para colaborar [...] uma das principais dificuldades para gerenciar a educação é o recurso humano, pois é uma área complexa. (GESTOR CONSISAL, Entrevista 2020)



O Controle Social da gestão consorciada é feito pelos Tribunais de Contas dos Municípios, mas as Câmaras de Vereadores também têm o direito de fiscalizar os convênios e contratos realizados com seus respectivos municípios; mas, o Parecer do Tribunal é definitivo. Se for rejeitada a prestação de contas, o Prefeito do Consórcio fica inadimplente.

Vê-se, no CONSISAL, uma gestão consorciada do tipo ‘pura’. Não há agentes da iniciativa privada, vinculados ao grande capital, com espaço para atuar no território. Contudo, na área da educação, as ações do CONSISAL não foram proativas, como nas demais áreas. Isto deixa o espaço territorial na área educacional desassistida. Talvez os maiores ganhos neste modelo de gestão consorciada de base, estejam relacionados ao ganho que se tem na cooperação e integração entre os povos. Sobre essa questão, Lakatos (1992), já afirmava, que a cooperação é um tipo particular de processo social em que indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a concepção do bem comum, sendo, portanto, requisito essencial para a manutenção e continuidade dos grupos sociais e aqui, acrescenta-se, é um caminho para assegurar uma governabilidade no poder local.

## 5 ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA TERRITORIAL DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA BAHIA: GOVERNABILIDADE E PODER LOCAL

Espera-se que os estudiosos em educação, que realizam pesquisas num paradigma crítico, assumam uma postura crítico-analítica para se repensar a *práxis* social. Por isso, a seguir são feitas algumas análises sobre os resultados da pesquisa. Assim, após análises de razões jurídico-normativas, político-administrativas e de base sociológicas, em face à realidade empírica revelada sobre a política de consórcio público nos territórios baianos investigados, foram sistematizadas algumas análises comparativas entre as experiências investigadas, a partir das categorias estabelecidas no quadro metodológico, a saber: a) aspectos jurídicos normativos da política consorciada; b) aspectos político-administrativos da gestão consorciada na *práxis* social; c) relações federativas; d) governabilidade, controle social do poder local.

As pesquisas do campo empírico trouxeram grandes contribuições para compreender a política territorial do governo da Bahia, o papel dos consórcios públicos enquanto arranjo de gestão cooperativa e colaborativa das políticas educacionais. No que se refere à primeira categoria, sobre os aspectos jurídicos e normativos da política consorciada, a pesquisa evidenciou entre as cinco experiências de gestão consorciada investigadas, que o arranjo de gestão consorciada, estruturado a partir da Lei 11.107/2005, traz uma institucionalidade normativa significativa, com condições de desenvolver, por meio da gestão indireta, serviços públicos descentralizados do Estado e dos municípios.

Tânia Bacelar (1991; 2010) sinaliza em suas pesquisas sobre o fortalecimento do poder local que é possível formular e implementar propostas explícitas de ordenamento territorial, visando o desenvolvimento local, mas, para tanto, faz-se necessário organizar os espaços territoriais com estruturas administrativas institucionalizadas, capazes de formular e articular as políticas com os atores locais, criando mecanismos mais efetivos e adequados a cada realidade, com instrumentos de gestão que lhes sejam próprios. Observa-se na pesquisa que a normatização jurídica para a institucionalização das redes de relações territoriais encontra-se definida na estrutura federativa estadual e territorial na Bahia.

Quanto à normatização da política consorciada, elencada na segunda categoria da pesquisa, que deu enfoque aos aspectos político-administrativos da gestão consorciada na *práxis* social, os achados no campo empírico evidenciaram a relevância dos consórcios para o planejamento e desenvolvimento da política territorial fomentada pelo governo do Estado para assegurar a descentralização, a celeridade, a economia e a eficiência na gestão dos serviços públicos. A Bahia é um estado com vasta extensão territorial, com uma quantidade significativa

de municípios com receitas dependentes de complementações federais e estaduais, que torna complexa e dificultosa a atuação direta do Estado em cada municipalidade, com modelos de políticas adequadas às demandas sociais e econômicas de cada território.

Por meio do consórcio, os municípios dos TI investigados têm conseguido formular e implementar políticas públicas a partir de suas demandas contextuais, contribuindo para uma maior capilaridade das ações do Estado. Além disso, este formato de gestão tem demonstrado condições de assegurar a autonomia dos entes federados na gestão dos recursos no contexto local, com possibilidades de realizar a gestão de serviços públicos, de apoio técnico, institucional, com a participação ativa dos sujeitos territoriais no desenvolvimento das ações. O enfrentamento coletivo das demandas territoriais, por parte dos municípios, possibilita o desenvolvimento de agendas comuns e promove o desenvolvimento de forma sistêmica colaborativa entre os municípios dos territórios da Bahia.

Foi possível comprovar pela pesquisa de campo que diversas secretarias de governo da Bahia têm conseguido avançar em termos de diálogos e articulações na estrutura da administração pública direta e indireta, com instâncias interlocutoras, a exemplo da SEPLAN, da FEC, dos CEDETER's, dos CODETER's, dos consórcios públicos, para promover o planejamento contextualizado das demandas territoriais e desenvolver políticas integradas em âmbito estadual, com condições de assegurar a sustentabilidade e continuidade das ações pactuadas, independentemente dos mandatos políticos. No entanto, em todas as experiências investigadas, observou-se que, na área da educação, essa articulação ainda não acontece, este tipo de arranjo não integra as estruturas e processos administrativos dos órgãos de governo, seja nos órgãos centrais do governo ou entre os órgãos territoriais. A Secretaria de Educação não se articula com a SEPLAN, a FEC ou o CEDETER em âmbito estadual e, em âmbito territorial, os Núcleos Territoriais de Educação, por sua vez, não se articulam com os consórcios e os CODETER's. Nos últimos anos, essa articulação encontra-se fragilizada até mesmo com os municípios, depois da desativação de setores na Secretaria que desenvolviam ações em regime de colaboração com esses entes. Todos os sujeitos entrevistados, em instituições estaduais e territoriais, evidenciaram a dificuldade existente na articulação política com a Secretaria de Educação do Estado na gestão colaborativa das políticas educacionais, devido à ausência de fluxos em canais institucionalizados na estrutura administrativa do próprio Estado.

Diferente da realidade descrita na Alemanha, o Consórcio Público Intermunicipal na Bahia, para os assuntos educacionais, não se caracteriza como uma instância de negociação territorial, a exemplo do que acontece nos *Planning Fóruns*, que articula os consórcios e promove a colaboração, inclusive no que se refere a normas comuns para a educação das

localidades, visto que não são dotados de autonomia. As partes consorciadas podem manter sua autonomia, mas seria estratégico existir uma coordenação territorial, com vistas a assegurar legitimidade social e estabilidade política das decisões consorciadas. Possivelmente esse arranjo intermediário de decisões públicas, territorializado, poderia ser ocupado pelos NTEs, que, segundo as falas dos representantes da Secretaria de Educação, funcionam aquém do que se pretende e do que podem realizar.

Frente a este cenário desarticulado na área da educação, os melhores resultados da gestão consorciada têm se dado nas áreas de políticas agrárias, ambientais, de infraestrutura e, mais recentemente, na área de saúde. Isso ocorre porque as secretarias do Estado que atuam nestas áreas têm pautado a implementação das políticas públicas, considerando o modelo de planejamento de corte territorial. São poucas as experiências na área da educação em todo o Estado e as mais exitosas ocorrem por ativismos locais de alguns consórcios que buscam firmar parcerias público-privadas, para atender suas demandas.

A partir da análise da terceira categoria, que investigou as relações de cooperação e colaboração federativas, foi possível perceber que a ferramenta consorciada tem conseguido promover a cooperação, tanto horizontal, por meio dos contratos de rateios, quanto vertical, com o financiamento de ações via convênios e contratos com o Governo do Estado da Bahia e com a União. Importa ressaltar que a cooperação horizontal, acordada entre os entes municipais, vem sedimentando o sentimento de solidariedade e integração territorial.

Em todos os consórcios investigados, a cooperação vertical com o Estado tem sido a principal fonte de financiamento das políticas de gestão consorciada. Embora nos últimos anos o governo federal tenha diminuído significativamente o financiamento de políticas via consórcios, entre os anos de 2013 a 2015 os consórcios baianos conseguiram captar consideráveis valores de recursos para o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento territorial, sobretudo voltados para a sustentabilidade daqueles com municípios mais pobres, como foi o caso do Território do Sisal. Com isso, a cooperação federativa entre os entes por meio dos consórcios aparenta ser uma possibilidade de modelo de gestão capaz de atender a matéria da cooperação, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, há que se alertar que um consórcio articulado e compromissado em âmbito territorial, sem um regime fiscal e financeiro em âmbito nacional que atenda de fato ao pacto federativo, apresenta limitações de promover a cooperação e colaboração federativas de forma equitativa. É imprescindível a participação da União e do Estado na promoção de um pacto verdadeiramente federativo. É fundamental que a União, fazendo jus às suas funções cooperativa e coordenadora, possa interferir na gestão em rede dos territórios, não apenas por

meio de edição de políticas públicas, mas, por meio de uma política fiscal permanente que viabilize a redistribuição e transferências de recursos públicos aos entes subnacionais, a partir dos Planos Territoriais.

Em atenção ao regime de colaboração, foi possível perceber que há sérias limitações na articulação entre o Estado da Bahia e os municípios. Pode-se conferir, nas narrativas até aqui investigadas, que, do ponto de vista da organização da oferta de educação pública básica, a gestão colaborativa da educação pública não tem conseguido estruturar um arranjo educacional entre os órgãos gestores da educação, em âmbito estadual e territorial com os municípios. Falta normatização das formas de colaboração por parte do Estado para desenvolver as políticas educacionais de maneira articulada com as demandas advindas dos territórios, seja pelos colegiados territoriais, no PPA participativo, seja com os NTEs, as universidades públicas federais e estaduais, os institutos federais e os consórcios. Nesse contexto, a gestão da educação entre os municípios nos territórios fica desassistida, o que torna a gestão territorial um campo aberto para agentes da iniciativa privada.

Explica-se, assim, o fato de os consórcios baianos estarem formalizando parcerias público-privadas, integrando-se à Rede de Colaboração do Itaú Social, por meio de uma colaboração ‘de outro tipo’. Neste formato, vê-se que as interações se dão excepcionalmente entre os municípios e seus parceiros privados, sem quaisquer diálogos, apoio ou participação do Estado. Não por acaso, os ADEs passam a ser substitutos do ente federado estadual numa relação que prevê uma rede de articulação, sem a coordenação da Secretaria de Educação Estadual. Essa lacuna na participação do Estado nesses ADE’s compromete o desenvolvimento de uma política territorial integrada e contínua, com garantia de inclusão autônoma dos sujeitos territoriais, que terminam por manterem uma relação de dependências desses parceiros, finalizando a parceria tão logo se encerre o período de cada um de seus projetos.

Assiste-se nos últimos anos, o avanço em territórios baianos de um regime de colaboração “de outro tipo”, sendo disseminado e instituído por institutos e fundações privadas, tendo o consórcio público como parceiro, sem coordenação, interferência dos gestores da política educacional do Estado. É contraditório o entendimento de que as relações interfederativas territoriais possam ser regidas sob a mesma lógica competitiva do mercado, sem a participação ativa dos agentes públicos em uma gestão cooperativa, democrática e participativa, ideais centrais do contrato social de Estado de Direito. A educação pública não pode ser um campo aberto para quaisquer interesses. Democracia não significa ausência de governo.

Ao que parece, este formato de gestão, no estado da Bahia, não condiz com o modelo de gestão territorial estruturado durante o Governo de Jacques Wagner e fomentado e apoiado pela SEPLAN, que apresenta fundamentos e raízes em um modelo de desenvolvimento de base democrática, a partir da participação social de seus atores locais e com a participação ativa do Estado na descentralização de serviços e gestão de políticas públicas.

Por ser esta uma matéria de tamanha relevância federativa, é imprescindível que a Secretaria de Educação do Estado da Bahia institucionalize formas articuladas de operacionalização do regime de colaborações horizontais e verticais entre os municípios por meio dos consórcios públicos, com vistas a assegurar uma gestão das políticas educacionais de forma articulada em todo o Estado. Ficou notório que esta ausência do Estado, na colaboração com a gestão educacional dos municípios nos últimos anos, fez com que alguns territórios busquem promover a colaboração federativa em redes mais abertas, com diferentes fluxos, sem a devida coordenação do Estado. E isso, segundo os estudos de Castells (2016), representa um dos perigos do Estado Rede: a conformação de uma colaboração sem centro, em que se anula a participação do Estado.

O consórcio público, certamente, não dará conta de promover a cooperação federativa na área educacional sem vinculação e transferência de recursos públicos da União e do Estado e sem contar com a institucionalização de canais federativos para a efetivação do regime de colaboração entre entes federados.

São muitas as possibilidades de gestão consorciada na área da educação e precisam ser incentivadas nos Territórios de Identidade da Bahia. Contudo, se faz necessário o fortalecimento das relações federativas, tanto no que se refere à consolidação do regime de colaboração, quanto no aumento da cooperação interfederativa, de maneira a fortalecer as relações horizontal e vertical do federalismo brasileiro.

A quarta e última categoria selecionada nesta pesquisa foi governabilidade e controle social no poder local. De acordo com Diniz (2001, p.21), governabilidade diz respeito *às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade*. Com essa definição, a autora reconhece a importância de elementos políticos condicionadores da ação do governo, a exemplo das formas de divisão político-administrativa para assegurar a colaboração entre os níveis de governo e garantir a implementação das políticas públicas.

Para assegurar a governabilidade da gestão consorciada é imprescindível um nível de institucionalidade que assegure as relações federativas, mas, também, se faz necessário o fortalecimento do poder local, com a inclusão e participação de gestores territoriais, com condições de compor um quadro técnico especializado na área da gestão consorciada para

garantir a qualidade dos processos administrativos, em contextos localizados. Isso só será possível se contar com a participação ativa dos cidadãos e das entidades endógenas dos territórios, dos sujeitos sociais e, no caso da educação, dos trabalhadores em educação. A institucionalização das políticas de desenvolvimento territorial, para terem governabilidade, precisa ser realizada com a inclusão e participação ativa de representações comunitárias, contando com um planejamento integrado.

A gestão consorciada na Bahia tem produzido um capital social nos Territórios de Identidade capaz de promover o empoderamento do poder local, revelando-se como um formato de arranjo que assegura mecanismos democráticos de negociação do poder. A pesquisa revelou que se faz necessário potencializar esse corpo técnico na área da educação, dotando as pessoas de competências técnicas e conhecimentos necessários para que tenham condições de planejarem e desenvolverem a política educacional de forma contextualizada. A inserção dos sujeitos locais nos espaços decisórios possibilita sua autonomia na mediação de conflitos de interesses, seja entre agentes políticos da gestão direta, seja entre agentes da iniciativa privada de organizações sociais que operam dentro dos territórios.

Por meio de uma cidadania ativa, com a inclusão de sujeitos locais com potencial técnico e amplo conhecimento sobre a gestão consorciada, mas também com a garantia da participação e controle social da sociedade civil, certamente será possível fortalecer ainda mais esta política nos territórios baianos. Sabe-se que, por lei, a fiscalização dos recursos administrados pelos consórcios é feita pelos Tribunais de Contas, mas se faz necessária a existência de instâncias de controle social no território para que o consórcio também possa ser acompanhado pelas instâncias territoriais e as Câmaras de Vereadores dos municípios.

Há que se estruturar em âmbito territorial a participação e o controle social na gestão consorciada. Dada a importância do CODETER no planejamento das políticas territoriais, é ética e moralmente necessária uma maior participação desse conselho no controle social das políticas territoriais consorciadas. Com isso, abre-se espaço para a existência de estratégias de participação e controle social, que assegure maior transparência por meio de audiências públicas na Câmara de Vereadores, sobre a ação dos governos locais, através dos consórcios.

Conforme afirma Moura (2001), o êxito de qualquer processo de desenvolvimento local depende sempre da mobilização e participação da comunidade local, o estabelecimento de parcerias, visão abrangente e integrada de desenvolvimento, considerando sempre os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais que compõem o território. A gestão territorial envolve relações de poder, que se articulam por meio de redes sociais interligadas em torno de interesses comuns, recursos e valores, nos quais os atores utilizam estratégias de

desenvolvimento e sobrevivência por meio da interação social. Por isso, o desenvolvimento territorial guarda em si os princípios da autonomia, da democracia e da cidadania, asseguram a participação dos entes subnacionais na proposição, deliberação e planejamento das políticas, capazes de promover o fortalecimento do Poder Local (FISCHER, 1991;2010).

Nesse sentido, com a existência dos órgãos e instituições educativas dos territórios, a partir dos achados da pesquisa, observa-se que a gestão consorciada, apesar de apresentar condições estruturais de institucionalização, apresenta fragilidades na governabilidade e no controle social pelo poder local. Na área de educação, foco desta pesquisa, observa-se que a participação dos atores sociais e dos órgãos e entidades que atuam na educação no território ainda é bastante tímida. A gestão consorciada na educação ocorre com maior participação na relação entre os gestores públicos da pasta e parceiros privados, sem a participação ativa de conselhos, sindicatos de professores, universidades públicas e rede de movimentos sociais que operam dentro do território. Faltam estratégias e ferramentas mais consistentes de controle social pelos agentes políticos territoriais e mesmo pela Câmara de Vereadores dos municípios consorciados. Sem participação e controle social, toda e qualquer ação coletiva é equivocada.

Na gestão da educação, os resultados da pesquisa demonstraram a necessidade da coordenação do Estado, com condições institucionais para efetivar o regime de colaboração entre os 417 municípios, nos 27 Territórios de Identidades. Neste sentido, a gestão consorciada pode vir a ser um arranjo potencial de interlocução. Para tanto, é preciso planejar a educação territorialmente. Talvez fosse estratégico que a Secretaria de Educação observasse a estrutura do arranjo territorial definido pela SEPLAN ou pela SDR, que tem uma Diretoria de Planejamento Territorial, com coordenações nos territórios, atuando por meio de uma rede, de forma articulada, com seus diversos órgãos representativos do território. Dessa forma, os papéis dos NTE's e dos consórcios públicos poderiam ser ampliados e repensados a partir do modelo de gestão consorciada do *Planning Fóruns* no *Länder* do federalismo alemão apresentados na subseção 2.1, que resguarda característica de planejamento e execução de políticas de base local.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os marcos regulatórios do federalismo brasileiro e os resultados da pesquisa no campo empírico têm revelado que os arranjos educacionais no Brasil e na Bahia, por meio dos consórcios públicos, vêm sendo implementados à margem do federalismo fiscal e de um modelo sistêmico do regime de colaboração horizontal e vertical entre os entes federados. Nessa análise, merecem destaques os dilemas para implementar políticas descentralizadas num país heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais, com um federalismo complexo, com problemas de razões político-normativas, econômico-fiscais e de acentuadas desigualdades sociais.

A institucionalização de arranjos educativos para a operacionalização da cooperação e colaboração do Pacto Federativo pode vir a se constituir em uma decisão política extremamente importante para os rumos da educação. Entretanto, não na forma fragmentada, sem um Sistema Nacional de Educação, sem a coordenação do Estado, como vem sendo desenvolvida. Certamente, a instituição do SNE na superestrutura do federalismo asseguraria a normatização das relações cooperativas e colaborativas na estrutura da administração pública do Estado, de forma a garantir equidade e uniformidade na diversidade, em um país desigual, como é o caso do Brasil.

Sem a institucionalização de um SNE que assegure normas para a cooperação e a colaboração interfederativas, verticais e horizontais, o Estado brasileiro estará por meio de suas superestruturas jurídicas e estruturas políticas apenas reeditando novas políticas para manter velhas práticas de conformação de interesses de grupos políticos, sem condições de operacionalizar o regime de colaboração, e tão pouco assegurar as formas cooperativas para a garantia do direito à educação pública com equidade, em regiões economicamente desfavorecidas do federalismo brasileiro.

Os estudos sobre a institucionalização do consórcio público como um arranjo de desenvolvimento educacional de corte territorial no estado da Bahia têm revelado que tal arranjo apresenta níveis de institucionalidade e estrutura administrativas com possibilidades de se configurar como um modelo de desenvolvimento da gestão territorial da educação no estado, capaz de promover a cooperação e a colaboração cooperativas, vertical e horizontal, nos Territórios de Identidade da Bahia. Todavia, para que esta política seja fortalecida na área da educação, faz-se necessária a participação do Estado, por meio da articulação e coordenação direta da Secretaria de Educação do Estado e a participação efetiva dos colegiados territoriais como órgãos de participação e controle social, na estrutura estadual.

A pesquisa de campo revelou que a gestão territorial da educação por meio dos consórcios públicos intermunicipais não vem sendo pautada, por parte dos gestores públicos estaduais, de forma articulada com os órgãos territoriais. A ausência do Estado nessa articulação tem contribuído para o fortalecimento de projetos políticos em disputa, em arranjos de parceria público privada, que desejam instrumentalizar a política pública numa perspectiva de eficiência econômica, sem a participação efetiva dos atores sociais dos territórios. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão do Estado na gestão territorial pode vir a ser, inclusive, o desejável por parte de alguns sujeitos.

Por meio de uma teoria discursiva e política contra-hegemônica que embasa a gestão territorial na perspectiva de uma democracia deliberativa, é possível ao Estado da Bahia garantir o direito de inclusão nas arenas públicas de decisão e gestão de políticas públicas, não de uma sociedade civil sem rosto, geralmente vinculada ao empresariado, mas da comunidade e do poder local representativo de territórios de identidade. Nesse sentido, assegurar a democracia e a participação social na gestão da coisa pública, por meio de novas sociabilidades alternativas endógenas dos territórios, capazes de promover a inclusão da comunidade na gestão pública, conforme alerta Santos (2015), pode vir a ser uma estratégia de resistência.

Nesse sentido, os arranjos institucionais dos territórios, com a integração dos colegiados territoriais, consórcios públicos intermunicipais, órgãos públicos, entidades endógenas, dentre outros atores sociais, podem vir a ser uma alternativa administrativa para a colaboração entre os entes, capaz de promover o empoderamento do poder local. Para este tipo de política e desenvolvimento territorial, o arcabouço teórico-discursivo de Estado que serve de base seria a de um 'Estado-Providência' (SANTOS, 2015), conforme abordagem feita em seções anteriores.

Como sinalizado por Castells e Santos, o Estado pós-moderno precisa articular-se em redes colaborativas, fazendo interconexões com diferentes sujeitos, inclusive com o terceiro setor, quando houver a necessidade e interesse recíproco. Contudo, é necessário estar em alerta sobre os limites na expansão dessa rede, evitando que o espaço territorial se transforme em campo de negócios do capital subsidiado por grandes empresas, promovendo a exclusão dos atores territoriais. Não se pode admitir que a coordenação do desenvolvimento da política territorial de educação seja realizada pelo setor privado, sem a participação democrática dos órgãos públicos estatais.

A gestão de políticas no território tem possibilidades de promover a endogeneização de novos espaços decisórios e o desenvolvimento do poder local, assegurando a inclusão de parcelas crescentes das populações marginalizadas pelo processo de globalização, de forma a promover uma democracia deliberativa nos territórios. Porém, importa que os governos locais

atentem para a confluência que há entre os dois projetos de desenvolvimento territoriais existentes no Brasil, um neoliberal e outro mais democratizante, que precisam ser tencionados antes de definirem os rumos das políticas públicas territoriais.

Há quem considere que os arranjos em parcerias público-privadas na gestão consorciada apresentem projetos de desenvolvimento territorial com garantia de inclusão, sustentabilidade com potencial de impacto na gestão territorial. Mas, considerando que toda política pública é editada a partir de um arcabouço teórico-discursivo e político que envolve uma determinada concepção de Estado, observa-se que as Redes Federativas com o terceiro setor que vem sendo disseminadas no Brasil, com o apoio da União Europeia, subsídios e financiamentos de fundos públicos, fundamenta-se na concepção de um ‘novo neoliberalismo’, que os agentes públicos precisam estar em alerta.

Conforme abordagem realizada ao longo desta tese, para um poder sustentar-se, é necessário ir além de um discurso ideológico que o represente e de um cenário propício para sua disseminação. No Brasil, os novos fluxos que o capitalismo neoliberal tem criado legalmente para mover-se dentro do espaço público estatal no federalismo brasileiro, contam com uma base discursiva forjada num consenso democrático disseminado por comunidades epistêmicas nacionais e internacionais, além de arranjos de gestão legalmente instituídos na estrutura administrativa do Estado que asseguram sua atuação com o apoio de governos.

Um discurso torna-se hegemônico quando é facilmente aceito e justificado, contando com apoio da sociedade. Por isso, é preciso que os gestores públicos atentem para as entrelinhas do discurso neoliberal, com suas matrizes ideológicas e métodos de propagação, pois, o passado revela que os ideais de ordem e progresso da burguesia, sempre foram sustentados sobre a desigualdade, a opressão, a pobreza, a miséria de diferentes povos. Articular o passado historicamente “serve para apoderar-nos de uma memória tal para que ela dê luz ao caminho, num momento de perigo” (BENJAMIN, 1980. p. 695 *apud* SANTOS, 2015. P 54). Esta foi também uma das primeiras lições ao estadista feita do próprio Maquiavel, em o Príncipe: revisitar o passado, considerar o contexto de cada época para, então, projetar o futuro.

Considerando os aspectos legais do federalismo brasileiro, suas reformas políticas de descentralização de serviços públicos, percebe-se que existe um vasto espaço na arena estatal já regulamentada para a atuação do setor privado na gestão pública, como a Lei Federal 13.019/2014, do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Mas, importa alertar sobre a necessidade de haver limitações e reservas nessa participação. É prudente coexistir espaço em equilíbrio nessa inclusão, sob ameaça de colocar em risco a democracia. Todavia, o que se vê no Brasil e na Bahia é o avanço desenfreado das grandes

organizações, fundações, institutos vinculadas ao capital, adentrando e ocupando desenfreadamente o espaço público, sem nenhum comedimento.

Unido a esse cenário, coexiste uma tentativa de consolidação de um discurso que descaracteriza e desqualifica tanto o público estatal quanto as organizações sociais de interesse público de iniciativa popular, consolidando a primazia das grandes corporações empresariais na definição das agendas das políticas educacionais. O equilíbrio, controle e coordenação do Estado no avanço dessa participação, constitui-se em um dos desafios da democracia na pós-modernidade. E este movimento vem se consolidando e se fortalecendo nos Territórios de Identidade da Bahia, ocupando, inclusive, as Câmaras dos Consórcios Públicos, como resposta à ausência do Estado na relação colaborativa com os municípios.

As democracias sólidas coexistem por meio do equilíbrio e da negociação equilibrada de diferentes interesses. Todas as democracias bem-sucedidas têm normas fortes, com constituições robustas, que sobrevivem ao longo do tempo porque órgãos e agentes públicos atuam na defesa de suas constituições e dos interesses da coletividade. Entretanto, quando agentes públicos e políticos promovem regulações a favor de interesses privados, sem o devido comedimento, promovendo seu avanço nos espaços de poder na arena pública, terminam por legislar em detrimento de direitos coletivos (LEVITSKY, 2018).

Em um Estado na dimensão da Bahia, a gestão territorial da educação precisa de canais institucionais formalizados na estrutura federativa para a colaboração vertical, visando assegurar uma relação mais sistêmica entre o Estado e os territórios. Sem coordenação na estrutura federativa, a flexibilidade e a descentralização do Estado Rede no espaço territorial terminariam por eliminá-lo aos poucos da gestão municipal. Ao que parece, a Secretaria da Educação do Estado, juntamente com os NTEs, as universidades, os Consórcios Públicos Intermunicipais, os movimentos sociais e as organizações sociais endógenas dos territórios precisam encontrar caminhos e condições de uma ambiência capaz de criar uma rede colaborativa nas estruturas territoriais e fortalecer modelos de descentralização da gestão pública com inclusão do poder local, por meio de um arranjo de gestão da educação pública, laica, gratuita e de qualidade, sem a qual não se constrói as bases sociais e políticas necessárias para a consolidação de uma política de desenvolvimento territorial democratizante, com estrutura federativa e que promova a colaboração e a cooperação entre entes.

## REFERÊNCIAS

ABICAIL, Carlos Augusto. **O sistema nacional de educação: a atualização do manifesto de 80 anos.** *In: Sistema nacional de educação diversos. Olhares 80 anos depois do manifesto.* Ministério da educação (MEC). Secretaria de articulação com os sistemas de ensino, Brasília, 2014.

ABICAIL, Carlos Augusto. **O plano nacional de educação e o regime de colaboração.** *Revista Retratos da Escola.* v. 8, n. 15, p. 249-263, 2014.

ABICALIL, Carlos Augusto. **Sistema nacional de educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica.** *Educ. soc., Campinas,* v. 34, n. 124, p. 803-828, jul. - set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em maio de 2020:

ABRAMOVAY, R. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural.** *In: O futuro das regiões rurais.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ABREU, Mariza. **Regime de colaboração na educação.** *In: Revista Colaboração.* Ano 2 | nº 3 | jun. 2019 p.13.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governança das secretarias estaduais de educação.** Instituto Natura/FGV. Relatório final. São Paulo, 2014.

ABRUCIO, F.L.; SEGATTO, C. I. **O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação.** *In: CUNHA, Célio da; Org. Sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto.* Brasília: Ministério da educação, p. 40-57, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz, SEGGATTO, Catarina Ianni, PEREIRA. Maria Cecília. Gomes. **Regime de colaboração no Ceará: Funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo.** 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula.** *Revista de sociologia e política,* Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Dinâmica federativa da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** *In educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana.* – Brasília: UNESCO, 2010. P 39-70

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. **A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros.** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. *Revista brasileira de educação.* v. 21 n. 65 abr.-jun. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no grande ABC**. Fundação Konrad Adenauer, CEDEC, São Paulo: 2001.

ADRIÃO, Theresa. PERINI, Vera Maria Vidal. **Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: Sujeitos e conteúdo da proposta**. Currículo sem fronteiras, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan. /abr. 2018.

ALVES, M. A. S. **Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso da região metropolitana de Campinas (RMC)**. Tese (Doutorado em economia aplicada). Instituto de Economia da UNICAMP, 2007.

ARAUJO, Gilda Cardoso Araújo. **Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional De Educação: Análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração**. Educ. soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. -set. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **As relações intergovernamentais para oferta educativa no Brasil e na Espanha: uma contribuição para o debate sobre o sistema nacional de educação**. Canoas v. 19 n.40 p.73-94 mai. /ago. 2017.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: um atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração**. In: RBPAAE, v. 28, n 2, p. 515-531 maio/ago, 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul. - set. 2013

ARAUJO, Tânea Barcelar. **Território, desenvolvimento rural e regional**. In: IICA, Território, desenvolvimento rural e democracia. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

ARAUJO, Tânia Bacelar **A Federação em perspectiva - ensaios selecionados**. FUNDAP. São Paulo. 1995.

ARRETCHE, Marta T. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**. Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, Vol.45, nº3, 2002, pp. 431a458.

ARRETCHE, Marta T. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de sociologia e política nº 24: 69-85 jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação e sociedade, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p.25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2018.

AZEVEDO, Fernando de. **A educação e seus problemas**. São Paulo: Melhoramentos, 1966.  
BAHIA, Caderno Territorial – **Perfil Territorial – do Sisal**, BA. Portal dos NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/> (2016/2017). Acesso em 28 de março de 2020.

BAHIA, CASA CIVIL. **Decreto Lei nº 10.955, de 21 de dezembro de 2007**. Cria a superintendência de educação profissional (SUPROF). Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=284568>. Acesso em maio de 2020.

BAHIA, CASA CIVIL. **Decreto nº 15.806, de 30 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a organização territorial dos núcleos regionais de educação, e dá outras providências. Disponível em:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nZTtA\\_CzId4J:institucional.educacao.ba.gov.br/sites/default/files/private/midioteca/documentos/2017/relacao-dos-municipios-por-nredecreto-158062014.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nZTtA_CzId4J:institucional.educacao.ba.gov.br/sites/default/files/private/midioteca/documentos/2017/relacao-dos-municipios-por-nredecreto-158062014.pdf+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: jun. de 2020.

BAHIA, CASA CIVIL. **Decreto nº 17.377, de 01 de fevereiro de 2017**, altera as denominações e as finalidades de unidades administrativas da Secretaria da Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-17377-de-01-de-fevereiro-de-2017>. Acesso em jun. de 2020.

BAHIA, CASA CIVIL. **Lei Nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os colegiados territoriais de desenvolvimento sustentável - CODETERs. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/LEGISLACAO/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf>. Acesso em: nov. de 2018.

BAHIA, **Consórcio público**: orientações gerais para implantação. Cartilha em PDF. Disponível pra download no site [www.seplan.gov.ba.br](http://www.seplan.gov.ba.br). Acesso em 10 setembro de 2017.

BAHIA, **Decreto nº 16.792 de 17 de junho de 2016**. Institui a agenda territorial da Bahia AGTER e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/LEGISLACAO/Dec\\_16792\\_Institui\\_AG\\_TER.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/LEGISLACAO/Dec_16792_Institui_AG_TER.pdf). Acesso em dez. de 2018.

BAHIA, FEDERAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA – FECBAHIA, 2015. **Cooperação vertical entre consórcios no Brasil**. In: Histórico da política territorial da Bahia. V2. Salvador - BA, 2015.

BAHIA, **Plano Plurianual 2004/2007**. Salvador: SEPLAN. Disponível em:

[http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2004\\_2007/03\\_O\\_PPA\\_2004\\_2007.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2004_2007/03_O_PPA_2004_2007.pdf). Acesso em dez. de 2018.

BAHIA, **Plano Plurianual 2008/2011**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/ppa2008/2011> Acesso em dez, de 2018.

BAHIA. **Plano Plurianual 2020/2023**. Disponível em:

[http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020\\_2023/02PPA\\_2020-2023\\_Publicado-O\\_PPA\\_PARTICIPATIVO\\_2020\\_2023.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2020_2023/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf). Acesso em fev. de 2021.

BAHIA, SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO. **Princípios e eixos da educação na Bahia**, Escola de todos nós, publicado em dezembro de 2007, p. 17 · Disponível em:

[http://www.homologacao.php.ba.gov.br/educacao/sites/default/files/canal\\_institucional/arquivos/Publicacoes\\_Principios\\_Eixos\\_da\\_20Educacao.pdf](http://www.homologacao.php.ba.gov.br/educacao/sites/default/files/canal_institucional/arquivos/Publicacoes_Principios_Eixos_da_20Educacao.pdf). Acesso: maio de 2020.

BAHIA, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). **Território de identidade Chapada Diamantina**. Perfil Sintético, Salvador - BA, 2015.

BAHIA, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). **Território de Identidade SISAL**. Perfil sintético, Salvador - BA, 2015.

BAHIA, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). **Território de Identidade Baixo Sul**. Perfil sintético, Salvador - BA, 2010 e 2015.

BAHIA, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). **Território de Identidade Litoral Sul**. Perfil sintético, Salvador - BA, 2015.

BAHIA, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). **Território de Identidade Vale do Jiquiriçá**. Perfil Sintético, Salvador –BA, 2015.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Plano de desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável do território do sisal- PTDS/ CODES SISAL**, 2010.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e solidário do território Chapada Diamantina- PTDRSS**, 2016.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Plano territorial de desenvolvimento sustentável e solidário do território Baixo Sul da Bahia - PTDSS**, 2018.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e solidário do Vale do Jiquiriçá - PTDSS**, 2017.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Plano territorial de desenvolvimento sustentável e solidário do Vale do Litoral Sul - PTDSS**, 2010 e 2016.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN; SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE – SEMA. **Zoneamento ecológico-econômico – ZEE**, Preliminar. Plano de desenvolvimento sustentável: caracterização dos territórios rurais de identidade, 3º relatório básico, Rev. 01, vol. VIII, governo do estado, Bahia, 2011

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN; SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE – SEMA. **Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE**. Plano de desenvolvimento sustentável: caracterização dos territórios rurais de identidade. Governo do estado, Bahia, 2013.

BAHIA, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN; SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE – SEMA. **Zoneamento ecológico-econômico – ZEE**. Plano de desenvolvimento sustentável: caracterização dos territórios rurais de identidade. Governo do estado da Bahia, 2014.

BAHIA, SEPLAN. **A Política territorial e a participação social**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica->



territorial/PUBLICACOES TERRITORIAIS/Historico da Politica Territorial da Bahia v3 .pdf. Acesso em out. de 2018.

BAHIA, SEPLAN. **Consórcio Público um novo instrumento de cooperação federativa**. Orientação para implantação. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/consorcios-publicos/Consorcios\\_Publicos\\_um\\_novo\\_instrumento\\_de\\_cooperacao\\_federativa\\_Seplan.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/file/politica-territorial/consorcios-publicos/Consorcios_Publicos_um_novo_instrumento_de_cooperacao_federativa_Seplan.pdf). Acesso em out. de 2017.

BAHIA, SEPLAN. **Política Territorial do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>. (2012). Acesso em: 17 de novembro de 2017.

BAHIA, SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Territórios de Identidade**. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2289&Itemid=265](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2289&Itemid=265). Acesso em abril de 2020.

BARCELAR, Tânea. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Instituto interamericano de cooperação para a agricultura (IICA). Brasília - dezembro/2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, JOÃO. **O estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em agosto de 2020.

BATISTA, Sinoel. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. Guia de Consórcios Públicos. Caderno 1. ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BLATT, Nadir; GONDIM, Patrícia S. C. **Territórios de identidade no estado da Bahia: uma análise da regionalização implantada pela estrutura governamental na perspectiva do desenvolvimento local e regional. Tempos, espaços e representações – Abordagens geográficas e históricas**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Vitória da Conquista-BA, outubro, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: be47ed07ee11993a530bf338.pdf. Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o estado: cursos do Collège de France**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL, **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br/2013](http://www.atlasbrasil.org.br/2013). Acesso em: maio de 2020.

BRASIL, CAMARA DOS DEPUTADOS, **Projeto de Lei Complementar PLPs 448/17**. Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal; Autoria Giuseppe Vecci - PSDB/GO, Brasília- DF, 2017.

BRASIL, CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 7.420/2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Autoria: deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO). Brasília, DF, 2006.

BRASIL, CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL nº 2.417/2011**. Dispõe sobre Arranjos de desenvolvimento da educação (ADE). Autoria: ALEX CANZIANI. Brasília-DF, 2011.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL nº 5519/19**. Institui o sistema integrado nacional de indicadores dos consórcios públicos – SINACON, para dispor sobre os indicadores de eficiência, eficácia, capacidade, produtividade e qualidade dos consórcios públicos intermunicipais, interestaduais e internacionais, e dá outras providências. Autoria: Geninho Zuliani - DEM/SP, 2019.

BRASIL, CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos de Lei o PLPs 413/14**. Projeto de lei complementar que visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal. Autor: Ságuas Moraes - PT/MT, Brasília- DF, 2014.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução Nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara de Deputados, art. 105. Brasília- DF, 1989.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, **Resolução CNE/CEB nº 01/2012**. 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. Brasília-DF, 2012.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: MEC/ CNE, 2011.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução nº 1, 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. Brasília, DF, 2012.

BRASIL, **Decreto 6.094/07**. Dispõe sobre o Compromisso Todos Pela Educação: Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL, **Decreto de 25 de fevereiro de 2008** que institui o programa territórios da cidadania e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008). Acesso em 17 de junho de 2017.

BRASIL, Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. **Aprova o plano nacional de educação**, Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas.** Brasília, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais: referência para o apoio ao desenvolvimento territorial.** Brasília, SDT, 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto Brasil Municípios.** 2011. Acesso em julho de 2012. Disponível em <http://www.consorciopublico.ce.gov.br>.

BRASIL, **Política Nacional de Ordenamento Territorial.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA **Lei 9.790/1999, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília/DF, 1993.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 9.637/1998, de 15 de maio de 1988.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília/DF, 1988.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 13.821, de 2019 de 03 de maio de 2019.** Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. Brasília/DF, 2019.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília-DF, 2007.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Emenda constitucional nº 59.** Brasília, DF, 2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 10.172/2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação 2001. Brasília-DF, 2001.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE).** Brasília/DF, 1995.

BRASIL, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL- MDA. **Caderno territorial – Perfil Territorial Do Sisal, BA.** Elaborado por CGMA/MDA mai. /2015. Portal

dos NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <http://portaldosnedets.info/site/> (2016/2017). Acesso em 28 de março de 2020.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Parecer n. 23.729/2006. **Da imunidade tributária dos consórcios públicos intermunicipais**. Relatora Min. Ellen Gracie. Brasília/DF, 2006.

BRASIL. CONGRESSO. **Lei Nº 9.394, de 20/12/96**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Brasília, DF: 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Orientações para prática no apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais**. Brasília, DF: MDA/SDT. (2003/2004)

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) / Secretaria de desenvolvimento territorial (SDT). **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, MDA/SDT (Documentos institucionais, 1), 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa territórios da cidadania: Balanço 2008-2014**. Brasília: MDA, 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, DF: SF, 1988.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: SF, 1988.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: SF, 1967.

BRASIL, **Dimensão territorial do desenvolvimento nacional no plano plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 13.019 de 23 de janeiro de 2016**. Estabelece o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC). Brasília-DF, 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei N.º 5.519 em 2013**. Institui o sistema nacional de educação. Autoria de Paulo Rubem Santiago). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01toyk0tk4j](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01toyk0tk4j)

[wyk5zm8uxzvzhy73330276.node0?codteor=1844951&filename=Avulso+-PL+5519/2013](http://wyk5zm8uxzvzhy73330276.node0?codteor=1844951&filename=Avulso+-PL+5519/2013). Acesso em junho de 2020.

BRASIL. **Instituir um sistema nacional de educação: agenda obrigatória para o país.** Brasília, SASE/MEC, 2015c. Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 1, de 19 de fevereiro de 2013.** Brasília, Gabinete do Ministro, 2013. p. 4. Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos\\_do\\_Relatorio\\_GT\\_ADE\\_jul\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos_do_Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.** Constitui grupo de trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Brasília: Ministério da educação, [2012d]. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/%20Portaria\\_%201238\\_%202012\\_GT\\_ADE\\_consolidado.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/%20Portaria_%201238_%202012_GT_ADE_consolidado.pdf). Acesso em: 7 out. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 7, de 8 de janeiro de 2015.** Brasília, gabinete do ministro, 2015b. p. 6. Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos\\_do\\_Relatorio\\_GT\\_ADE\\_jul\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos_do_Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.417, de 2011.** Dispõe sobre arranjos de desenvolvimento da educação (ADE). Brasília: Câmara dos Deputados, [2011b]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E038B1C915412184D1A7BDA9BE781995.proposicoesWebExterno1?codteor=924889&filename=PL+2417/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E038B1C915412184D1A7BDA9BE781995.proposicoesWebExterno1?codteor=924889&filename=PL+2417/2011). Acesso em: 9 nov. 2018.

BRITO, Eder. **Consórcios Intermunicipais no Federalismo Brasileiro: Coordenação, Colaboração e a Nova Governança Pública.** In: Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais / organização José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito. – 1. ed. ° São Paulo: Oficina Municipal,

BUARQUE, Cristovam. **Proposta para um sistema nacional de conhecimento e inovação.** In: O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto: Brasília: MEC/SASE, 2014.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro; BRIZZI, Renato. **Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal.** Cadernos Adenauer XVIII nº3, 2017.

CASSINI, Simone Alves. **Federalismo e política educacional no Brasil:** Debates e tentativas de regulamentação do regime de colaboração pós-constituição federal de 1988. ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: “Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil” Curitiba, agosto de 2010.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigacion em sociología urbana.** Buenos Aires, Siglo XXI, 1971.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. 17ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CERQUEIRA, Mílvia O. **A vulnerabilidade ambiental do território do sisal-Bahia**. Universidade Estadual de Feira de Santana-UEFS, Feira de Santana-Ba, 2015.

CEZAR, Paulo Sérgio Mendes César – **Consórcios públicos e o princípio da eficiência na administração pública**. Monografia. Faculdade de Direito – UFMG. Belo Horizonte, 2008.

CODES. Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da região sisaleira do estado da Bahia – CODES SISAL. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do sisal**. CODES-SISAL, Valente, 2010.

CONSISAL, Consórcio público de desenvolvimento sustentável do território do sisal **Relatórios – Sínteses**. Serrinha-BA, 2018.

COVAC, José Roberto. SILVA, Daniel Cavalcante. **Programa de integridade no setor educacional manual de compliance**. São Paulo: Editora de Cultura, 2019.

CUNHA, Alexandre Sanches. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Célio.Org. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino- SASE. Brasília: MEC/ SASE, 2014.

CUNHA, Maria Couto, org. **Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

CUNHA, R. E. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público, 5 (3): 5-37, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica o Brasil**. Educação e Sociedade Campinas, v 23, n 80, setembro de 2002, 168-200. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação e a Primeira Constituinte Republicana**. In: FÀVERO, O (Org.) A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988. Campinas: Autores associados, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação escolar**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo político e educacional**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas públicas e gestão da educação**. Org. Naura Syria Carapeto Ferreira. Liber Livro, 2007.

DAGNINO, Evelina. *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* Em Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización*, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Introdução à edição inglesa (2014). São Paulo: Editora Boitempo, 2016. p. 12-31.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Anatomía del nuevo neoliberalismo.* Revista *Viento Sur* n°. 164 e reproduzido por *Rebelión*, 19-07-2019. Tradução: Cepat. Disponível em: <https://vientosur.info/anatomia-del-nuevo-neoliberalismo>. Acesso: 03 de setembro de 2020.

DAVIES Nicholas. **Alguns desafios do financiamento da educação.** Revista pedagógica | V.17, N.33, jul. /dez. 2014.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios administrativos.** Gestão, teoria e prática: Curitiba Juruá, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta Avec; PALIER, Bruno. *Trois Leçons sur l'État-Providence.* Paris: Ed. Seuil, La Republique des Idees, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista (org.) **Novas experiências de gestão pública e cidadania.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais.** Casa da Qualidade, Salvador, 2002.

FISCHER, Tânia. **O poder local no Brasil:** temas de pesquisas e desafios da transição. Rev. Adm. pública, Rio de Janeiro, abr./jun. 1991.

FISCHER, Tânia. **Poder Local:** Um Tema Em Análise. Rev. adm. pública, Rio de Janeiro, 26 (4): 105-113, out. /dez. 1992.

FLORIDO, Janice. **Nicolau Maquiavel.** Enciclopédia, São Paulo: Nova Cultural, 2004.

FLORIDO, Janice. **Thomas Hobbes.** Enciclopédia, São Paulo: Nova Cultural, 2004.

FONSENCA, Francisco César Pinto da. **O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil.** São Paulo: Editora Hicitec, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação:** nova direita, velhas ideias. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos. **Os Reformadores empresariais da educação:** da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em nov. de 2020.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GALVÃO, Alamiro. **Valente**: Um Oásis no Sertão. Edição própria do autor. Salvador, março de 2002.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Argos- Editora Unochapecó, Chapecó, 2012.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOUGH, Ian. *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid: Hermann Blume Ediciones, 1982.

GRAÇA SOUTO, A. C. **Consórcios intermunicipais e federalismo cooperativo**. Parecer jurídico. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.alcoforadoadvogados.com.br/artigos/Os Consórcios Intermunicipais\\_e\\_Federalismo\\_Cooperativo.pdf](http://www.alcoforadoadvogados.com.br/artigos/Os_Consorcios_Intermunicipais_e_Federalismo_Cooperativo.pdf). Acesso em: novembro de 2017.

HALL, P. e TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Publicado originalmente em *Political Studies*, dec. 1996.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Tradução Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 26ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2017.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HENTZ, Paulo. **O Princípio federativo e o regime de colaboração**, 2009. In: [www.fnce.org/index.php](http://www.fnce.org/index.php). Acesso em 10/01/2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Apresenta informações sobre dados da população dos municípios brasileiros**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em nov. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário**, 2006. Horizontina – RS. 2006. Disponível em: Acesso em: 15, abril. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população**, 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: Acesso em: 15, abril. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 15, abr. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, **Coordenação de população e indicadores sociais, pesquisa de informações básicas municipais**, 2011. Rio de Janeiro, 2012.



IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais** – 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: janeiro de 2018.

IBGE-. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário do IBGE**, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa populacional do IBGE**, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**, 2017.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisas, Coordenação de população e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2011.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Familiar, além do comércio, serviços e indústrias de óleo e gorduras vegetais, biodiesel**, 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio público**, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Trabalhadores informais, sem carteira assinada** (2010).

INEP- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Notas Estatísticas Censo Escolar (2018)**.

Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2018/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_2018.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf). Acesso em: agosto de 2019.

INEP, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. Ano 2019. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso em jan. de 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1ª ed. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.

LIMA, Ana Paula Gil de. **Os consórcios intermunicipais de saúde e o sistema único de saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 986-996, out. /dez. 2000.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares ET AL. **Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI**. IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional, nº 12 | jul. Dez. 2017.

LÜDKE, M, André MEDA. **Pesquisa em educação - abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU; 1988.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios**. Revista de Administração Pública, 48 (3): 695-720, 2014.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução: escala de tradutores, coordenada por Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2012.

MAROY, C. **Regulations and inequalities in European Education Systems**: final report. Bruxelles, 2004. Disponível em: <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>.

MARQUES, Nonato. **O Sisal na Bahia**. Salvador: FAEB / PROSISAL, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MINAYO, M. C. S. **O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica**. In:

GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Texto em representações sociais**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 89-111.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Editora: Forense, Rio de Janeiro, 2002.

MIRANDA, Maura Da Silva. **A Gestão da Educação Municipal Frente às Políticas em Regime de Colaboração do Plano De Desenvolvimento da Educação**: Um Estudo de Caso em um Município do Território do Sisal-Bahia. Dissertação (Mestrado na Linha de Gestão e Políticas da Educação: UFBA, 2012.

MOLEVADE, João. **Educação Escolar**: Colaboração e Cooperação nas políticas públicas, in: conferência. [MEC.gov.br/documentos/texto\\_monlevade.pdf](http://MEC.gov.br/documentos/texto_monlevade.pdf). Acesso em 10/12/2010.

MORAES Marcos Ribeiro. **As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha**: Uma análise econômico-institucional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. **Desenho institucional e articulação do federalismo educativo**: experiências internacionais. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

MOTTA, Vânia. **Arranjos de desenvolvimento da educação**: regime de colaboração de 'novo' tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. *Revista Universidade e Sociedade Andes-SN*, nº 56, agosto de 2015.

MOURA, Maria Suzana *et al.* **Desenvolvimento local sustentável**: O que sinalizam as Práticas. In: Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia (ALAS), XXIII, 2001, Ciudad de Guatemala. Anais... Guatemala: ALAS (no prelo).

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.

NASCIMENTO, Humberto Miranda do. **Conviver o sertão: origem e evolução do capital social em Valente/BA**. São Paulo: Annablume; Fapesp; Valente: APAEB, 2003.

O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. **Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação**. In Educação e Sociedade: revista de ciências da educação. Vol. 34, n. 125 (p.1031-1047). Campinas, SP: CEDES, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação**. Desafios contemporâneos. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas e gestão da educação no Brasil: Novos Marcos Regulatórios**. São Paulo: Xamã, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. SOUSA, Sandra Zákia. **O federalismo e sua relação com a educação no Brasil**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Vanessa E. **Municípios cooperando com municípios - relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan. /jun. 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002) **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. DADOS, vol. 45, n o 2, pp. 265-301.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **Proposições da OCDE e sua materialização na política educacional brasileira**. Roteiro, Joaçaba, v. 44, n. 3, p. 1-24, set. /dez. 2019 | e20900 | E-ISSN 2177-6059.

PEREIRA, Sérgio Laguna. **A dinâmica cooperativo-competitiva do federalismo brasileiro: reflexos no direito e nas políticas urbanísticas**. Revista Juris UniToledo, Araçatuba, SP, v. 03, n. 02, 24-43, abr./jun. 2018.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e território no Brasil**. IICA/MDA. E-book. Disponível para Download em PDF em: <http://docplayer.com.br-Identidade-e-territorio-no-brasil-rafael-echeverri-perico.html> [ca. 2009.S.I.: s.n].

PERONI, Vera Maria Vidal. **O público e o privado na educação Projetos em disputa?** Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul. /dez. 2015. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: outubro de 2020.

PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil**. Evolução do IDHM para os municípios entre (2000/2010). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em fev.2019.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da cidadania** (2011). Apresenta informações sobre os Territórios da Cidadania no Brasil. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>. Acesso em: maio de 2017.

PRATES, Â. M. Q. **Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil**. In: conferência nacional de políticas públicas contra a pobreza e a desigualdade, 1. 2010, Natal/RN. Anais eletrônicos. Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), novembro de 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em: 20 de abril 2020.

PRATES, Angelo M. **Os consórcios intermunicipais no Brasil: aspectos legais e modelos de consorciamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXV, N°. 000073, 01/10/2015. Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/os-consorcios-intermunicipais-no-brasil-aspectos-legais-e-modelos-de-consorcamento>. Acessado em: 02/03/2021.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local**. In: III Congresso Consad De Gestão Pública, 2010, Brasília. Anais eletrônicos. Brasília: CONSAD. Disponível em: <http://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasil-ia-df/>. Acesso em 2017.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco . *¿un nuevo neo-liberalismo? emprendimiento y nueva administración de lo público*. Revista Administración & Desarrollo. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, n. 49, 2008b.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. *Nueva gramática del neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008a.

RABELO, Vera. OLIVEIRA, Edivaldo de. **Boletim Rio Vivo**. Comunicação da UESC, Itabuna-BA 1988 – 2005)

RAMOS, M. N. **Conferência arranjos de desenvolvimento da educação**. In: Fórum Internacional de Educação, 5, 2010, Campinas. Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas/ Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA).

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

RAMOS, Mozart. ABRÚCIO, Luiz Fernando. **Regime de colaboração e associativismo territorial**: ADE. Fundação Santilana, Editora Moderna, 2012. P. 14-15. Fonte 2: Site <http://www.redeintermunicipaledu.com.br>, 2020.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal no Brasil**. Revista de economia política. v.15, n.3, jul. -set. p.5-17, 1995.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal**: em busca de um novo modelo *in*: **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

RIBEIRO, Hilton Manoel Dias. **Consórcios públicos municipais**: uma análise institucional. ANPEC 5: Economia do Setor Público. JEL: R58; C70; D02, 2012.

RIBEIRO, Hilton. Manoel Dias; FERNANDES, E.; RIBEIRO, Ivo. C. D. **Análise de capital social na zona rural dos municípios pertencentes ao consórcio de desenvolvimento do Alto Paraopeba** – CODAP – MG. Anais do 49º Congresso da SOBER – Belo Horizonte, 2011.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação federativa e a lei dos consórcios públicos**. CNM Publicações. Brasília, 2006.

RIOS, Ricardo Bahia. **Consortiamento intermunicipal no Brasil**: experiências de cooperação e desenvolvimento no território do Vale do Jiquiriçá (BA). Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2015.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil**: do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília-DF: Liber Livros, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Marin Claret, 2005.

ROUSSEAU, JJ. **O Contrato Social**. (1762) Tradução Rolando Roque da Silva. Edição E-book eletrônico. Disponível em: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). Acesso em: 12 de novembro de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa **A Gramática do tempo**: por uma nova cultura política. 3ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Carlos Nelson F dos. **A Cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Edinusia Moreira; NETO, Carneiro Agripino Souza Coelho. SILVA, Onildo Araujo da. **De Região Sisaleira a Território do Sisal**: desvelando as nuances do processo de delimitação da diferenciação espacial no semiárido baiano. GeoTextos, vol. 11, n. 2, dezembro 2015. E. Santos, A. Neto, O. Silva. P. 131-151

SANTOS, Ednusia M. C. *et al.* **Gente ajudando gente: o tecido cooperativista do território do sisal.** UEFS Editora, Feira de Santana-Ba, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção.** 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 18ª Edição, Rio de Janeiro, Record, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova.** 6ª Edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **Território e sociedade: entrevista com Milton Santos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza. **As impossibilidades de um projeto descentralizante no Brasil: In: Superintendência de Estudos e Sociais Econômicos da Bahia - Desigualdades Regionais.** Salvador: SEI, 2004.

SAVIANI, DERMEVAL. **O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação.** In: Brasil. Ministério da educação. Secretaria de articulação com os sistemas de ensino. 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.

SAVIANI, Dermeval. **O manifesto pioneiro da educação nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação.** In: Sistema Nacional de Educação Diversos Olhares 80 anos depois do Manifesto. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, Brasília, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Plano de desenvolvimento da educação: análise crítica da política do MEC.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 01/08/2017.

SAYAGO, D. **Diagnóstico do território do sisal – BA - Preliminar.** Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/857420/nucleos-pilotode-informacao-e-gestao-tecnologica-para-a-agricultura-familiar-diagnostico-doterritorio-do-sisal-ba>. Acesso em: 28 de março de 2020.

SEI- superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia. **Índices de desenvolvimento Econômicos e Social dos municípios Baianos: 2019.**

SEI, superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia. **Índices de desenvolvimento econômicos e social dos municípios baianos: 2012.**

SEPLAN, Secretaria de Planejamento do Estado. **Consórcios Públicos: um novo instrumento de federação cooperativa.** Cartilha, Bahia, 2010.

SEPLAN, SECRETARIA DO PLANEJAMENTO – SEPLAN. **Perfil dos territórios de identidade da Bahia**. Volume 2, Salvador – Bahia, 2016.

SEPLAN. INGA. BAHIA. SDT. **Plano de desenvolvimento sustentável de territórios rurais** – Vale do Jiquiriçá – BA, set. 2010.

SILVA, Fabiana Costa da A. **A importância dos fundos constitucionais na redução das desigualdades regionais no Brasil no período de 2001 a 2014**. Monografia de conclusão do curso de bacharelado em ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2015.

SILVA, Solange Lima da. **Gestão social no território do sisal: uma análise do conselho regional de desenvolvimento rural sustentável da região sisaleira do estado da Bahia** – CODES Sisal, UNEB, 2008.

SILVA, Solange Lima da; **A gestão social no território do sisal: uma análise do conselho regional de desenvolvimento rural sustentável da região sisaleira do estado da Bahia** – CODES Sisal. Santo Antônio de Jesus-Ba, 2008. 172 f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, Universidade do Estado da Bahia – UNEB. Santo Antônio de Jesus-BA, 2008.

SILVA, Solange Lima da; OLALDE, Alicia R. **O Conselho regional de desenvolvimento rural sustentável da região sisaleira do estado da Bahia** – CODES SISAL: limites e possibilidades do desenvolvimento territorial. G&DR, Taubaté, SP-Brasil, v. 6, n. 2, p. 44-71, mai-ago/2010.

SOUZA, Franderlan Ferreira de. **A implantação dos consórcios públicos instituídos pela Lei nº 11.107/2005**. Oportunidades e desafios deste instrumento de cooperação federativa. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2395, 21 jan. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14204>. Acesso em: 8 abr. 2020.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e limites da lei dos consórcios públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo**. Cadernos Adenauer, XII, Nº4, 2011.

SUCUPIRA, N. **O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação**. In, FÁVERO,

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TOMAZ, Nelson Dacio. **Iniciação à sociologia**, Belo Horizonte. Atual, 1993.

TOMIO, F. R. L. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 48, p. 61-89, 2002.

TOMIO, Fabricio R. L. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Rev. bras. Ciência. Soc. [online]. 2002, vol.17, n.48, pp. 61-89. ISSN 0102-6909. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>. Acesso em maio de 2019.

VAZ, J. C. **Consórcios intermunicipais**. Revista DICAS: Ideias para a ação municipal, nº97. São Paulo, 1997.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **Transfigurações do leviatã**: sentidos, limites e ambiguidades do estado do bem-estar social no limiar da era neoliberal do capitalismo. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ZANELLA, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.