



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Direito

RODRIGO DE OLIVEIRA SANTOS ROSSI

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS EDUCACIONAIS:
O COOPERATIVISMO INTERMUNICIPAL E A SUA RELEVÂNCIA PARA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

*EDUCATIONAL INTERGOVERNAMNTAL AGREEMENTS:
INTER-MUNICIPAL COOPERATIVISM AND HOW CAN AFFECT THE IMPLEMENTATION OF
EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES*

Brasília
2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS EDUCACIONAIS:
O COOPERATIVISMO INTERMUNICIPAL E A SUA RELEVÂNCIA PARA
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Autor: Rodrigo de Oliveira Santos Rossi

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Brasília, 21 de dezembro de 2021.

FOLHA DE APROVAÇÃO

RODRIGO DE OLIVEIRA SANTOS ROSSI

Consórcios públicos educacionais: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: 21 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges
(Membro interno)

Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci
(Membro externo)

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro
(Suplente)

FICHA CATALOGRÁFICA

d278c de Oliveira Santos Rossi, Rodrigo
Consórcios públicos educacionais: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais / Rodrigo de Oliveira Santos Rossi; orientador Márcio Iorio Aranha. -- Brasília, 2022.
172 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Direito) –
Universidade de Brasília, 2021.

1. Consórcio Público. 2. Regulação. 3. Educação. 4. Governança.
5. Cooperação. I. Iorio Aranha, Márcio, orient. II. Consórcios públicos educacionais: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIA

ROSSI, Rodrigo O. S. (2021). Consórcios públicos educacionais: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 172p.

Resumo

Este trabalho trata dos consórcios públicos como arranjo jurídico interfederativo para a implementação de políticas públicas educacionais de forma descentralizada. Em particular, busca-se examinar de que modo a Administração Pública brasileira, à luz da teoria cooperativa do pacto federativo, pode aprimorar a execução das políticas públicas e, dessa maneira, compreender se – e em que medida – o contorno jurídico atual, os mecanismos de governança federativa existentes e os influxos da teoria da regulação responsiva podem conduzir ao direcionamento estratégico dos consórcios públicos. Os métodos de estudo envolvem uma pesquisa bibliográfica, a análise descritiva das fontes normativas e a aplicação de entrevista em profundidade com os secretários municipais de Educação de uma experiência de consórcio público intermunicipal vocacionado à execução das políticas educacionais do norte do Paraná chamada Codinrop. Como linha mestra, assume-se a premissa de que o consórcio público, como modo de ação instrumental para a gestão associada de serviços públicos, é o instrumento mais adequado a acomodar o caráter dinâmico e a natureza dialógica das relações federativas brasileiras, bem como a transversalidade das políticas públicas educacionais. O trabalho tem como objetivo aquilatar o desenvolvimento desse arranjo interfederativo na legislação brasileira, no seio do paradigma da teoria da regulação responsiva e da governança da educação, em que se observa o reposicionamento e a materialização da cooperação intergovernamental para a centralidade da preocupação estatal. O trabalho demonstra, ao final, que a modulação jurídica de interdependências por meio de estratégias regulatórias indutora de cooperação entre os entes municipais pode garantir maior efetividade e responsividade às políticas públicas educacionais. Ainda, o trabalho aponta que, embora não se constitua em uma panaceia para todos os desafios da gestão pública municipal, tampouco resposta única para a concretização do regime de colaboração, que demanda regulamentação do Sistema Nacional de Educação, a utilização do arranjo jurídico-institucional do consórcio público tem a potencialidade de garantir aos governos locais instrumentos aptos a enfrentar os desafios comuns e, assim, sobrepujar a assimetria entre os entes federativos.

Palavras-chaves: Consórcio público. Regulação. Educação. Governança. Cooperação.

Abstract

This research deals with intergovernmental agreements as an inter-federative legal framework for the implementation of decentralized educational public policies. It aims to examine how the Brazilian Public Administration, in the light of the cooperative theory of the federative pact, can improve the execution of public policies. Thus, understanding if – and how – under the current legal framework, the federative governance mechanisms, and the influence of the theory of responsive regulation can lead to the strategic direction of public consortia. The methods of study involve a bibliographical research, descriptive analysis of normative sources and the application of an in-depth interview with the municipal secretaries of education of an experience of an inter-municipal public consortium dedicated to the execution of educational policies in northern Paraná, called Codinorp. As a guideline, it is assumed that the public consortium, as an instrumental mode of action for the associated management of public services, is the most appropriate instrument to accommodate the dynamic character and dialogical nature of Brazilian federative relations, as well as the transversality of educational public policies. The work aims to assess the development of this inter-federative arrangement in Brazilian legislation, within the paradigm of responsive regulation and education governance theory, in which the repositioning and materialization of intergovernmental cooperation for the centrality of state concern is observed. The work demonstrates, in the end, that the legal modulation of interdependencies through regulatory strategies inducing cooperation between municipal entities can guarantee greater effectiveness and responsiveness to public educational policies. Still, the work points out that, although it is not a panacea for all the challenges of municipal public management, nor is it a single response to implement the collaboration regime, which demands the need for regulation of the National Education System, the use of the legal-institutional arrangement of the public consortium has the potential to guarantee local governments instruments capable of facing common challenges and, thus, overcoming the asymmetry between federative entities.

Keywords: Decentralization. Regulation. Federalism. Governance. Intergovernmental cooperation.

Resumen

Este trabajo trata de los consorcios públicos como un acuerdo legal interfederativo para la implementación de políticas públicas educativas de manera descentralizada. En particular, busca examinar cómo la Administración Pública brasileña, a la luz de la teoría cooperativa del pacto federativo, puede mejorar la implementación de las políticas públicas, y así entender si - y hasta qué punto- en el esquema legal actual, los mecanismos existentes de gobernanza federativa y las influencias de la teoría de la regulación responsiva pueden conducir a la dirección estratégica de los consorcios públicos. Los métodos de estudio involucran una investigación bibliográfica, análisis descriptivo de fuentes normativas y la aplicación de una entrevista en profundidad con los secretarios municipales de educación de una experiencia de un consorcio público intermunicipal dedicado a la ejecución de políticas educativas en el norte de Paraná, denominado Codinorp. Se asume que el consorcio público, como modo de acción instrumental para la gestión asociada de los servicios públicos, es el instrumento más adecuado para acomodar el carácter dinámico y dialógico de las relaciones federativas brasileñas, así como la transversalidad de políticas públicas educativas. El trabajo tiene como objetivo evaluar el desarrollo de este arreglo inter-federativo en la legislación brasileña, dentro del paradigma de la regulación receptiva y la teoría de la gobernanza educativa, en la que se observa el reposicionamiento y materialización de la cooperación intergubernamental para la centralidad de la preocupación estatal. El trabajo demuestra, en definitiva, que la modulación legal de las interdependencias a través de estrategias regulatorias que induzcan a la cooperación entre las entidades municipales puede garantizar una mayor efectividad y capacidad de respuesta a las políticas públicas educativas. Aún así, el trabajo señala que, si bien no es una panacea para todos los desafíos de la gestión pública municipal, ni es una respuesta única para implementar el régimen de colaboración, que demanda la necesidad de regulación del Sistema Educativo Nacional, el uso de El ordenamiento jurídico-institucional del consorcio público tiene el potencial de garantizar a los gobiernos locales instrumentos capaces de enfrentar desafíos comunes y, así, superar la asimetría entre entidades federativas.

Palabras clave:: Descentralización. Regulación. Federalismo. Gobernanza. Cooperación intergubernamental.

Lista de figuras

Figura 1. Princípios de boa governança de acordo com o Pnud	59
Figura 2. Os atores das políticas educacionais.....	70
Figura 3. Exemplo de uma pirâmide sancionatória	77
Figura 4. Integração de justiça restaurativa, dissuasiva e incapacitante.....	78
Figura 5. Comparação de uma pirâmide regulatória tradicional com uma pirâmide baseada em forças.....	86
Figura 6. Pirâmide farmacêutica de apoios e sanções.....	87
Figura 7. O diamante regulatório	88
Figura 8. Municípios consorciados x não consorciados	113
Figura 9. Representação dos consórcios constituídos por ano	114
Figura 10. Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (2005-2015).....	115
Figura 11. Nuvem de palavras das motivações para adesão.....	130
Figura 12. Percepção sobre política educacional.....	133
Figura 13. Percepção das mudanças na política educacional.....	134
Figura 14. Motivação para a permanência no consórcio.....	136
Figura 15. Avaliação da replicabilidade do consórcio.....	137
Figura 16. Diamante regulatório dos consórcios intermunicipais	142

Lista de quadros

Quadro 1. Breve descrição dos elementos de uma resposta regulatória eficaz com base 82	
Quadro 2. Evolução dos consórcios no Brasil (2005-2015)	118
Quadro 3. Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou	121
Quadro 4. Entrevista em profundidade com os secretários municipais de Educação do Codinorp.....	130
Quadro 5. Obstáculos	131
Quadro 6. Facilitadores.....	132
Quadro 7. Pontos positivos e negativos.....	135
Quadro 8. Avaliação sobre a estrutura do consórcio	135
Quadro 9. Avaliação das melhorias de estrutura	136
Quadro 10. Possibilidade de replicação da experiência do Codinorp em outros municípios brasileiros.....	138
Quadro 11. Estímulos intrínsecos e extrínsecos ao consorciamento	143

Lista de tabelas

Tabela 1. Quantidade de municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região e estado	112
Tabela 2. Porte dos municípios que integram consórcio público	114
Tabela 3. Consórcios finalitários x multifinalitários	117
Tabela 4. Quantitativo das principais palavras das motivações para a permanência ...	137

Lista de acrônimos

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ABE	Associação Brasileira de Educação
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
CF	Constituição Federal
CIS	Contrato de Impacto Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Codinorp	Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná
CONAE	Conferência Nacional de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GAEPE	Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação no Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Nic.br	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMS	Organização Mundial da Saúde
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
1 O FEDERALISMO COOPERATIVO E OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL	19
1.1 O federalismo como pacto e a cooperação como promessa.....	20
1.1.1 A origem do federalismo	21
1.1.2 A assimetria da Federação brasileira e a promessa cooperativa	26
1.1.3 A descentralização das políticas públicas e as capacidades estatais.....	31
1.2 Os desafios da gestão pública educacional	36
1.2.1 As diretrizes e os desafios da educação básica	36
1.2.2 A lacuna de regulamentação do Sistema Nacional de Educação.....	43
1.3 Os arranjos jurídico-institucionais na educação.....	47
2 A GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE BASEADA NA TEORIA JURÍDICA DA REGULAÇÃO	53
2.1 Governança da educação.....	54
2.1.1 A polissêmica definição da governança.....	56
2.1.2 Conceito e elementos de governança pública em outros países	58
2.1.3 Os tipos ideais de governança: multinível, em rede, multiesférica, interfederativa e regulatória	65
2.1.4 Parâmetros conceituais da governança da educação.....	69
2.2 A conformação pelas Teorias Jurídicas da Regulação	75
2.2.1 A Teoria da Regulação Responsiva	75
2.2.2 O diamante regulatório	85
3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO	91
3.1 Experiência brasileira dos consórcios públicos.....	91
3.1.1 O consórcio público e figuras similares em outros países	91
3.1.2 A evolução jurídica do consórcio público no direito brasileiro	96
3.1.2.1 <i>Os antecedentes ao marco legal</i>	<i>96</i>
3.1.2.2 <i>O marco regulatório dos consórcios públicos.....</i>	<i>99</i>
3.1.2.3 <i>As últimas alteração normativas e o reconhecimento da autonomia jurídica e administrativa do consórcio público</i>	<i>102</i>
3.1.3 A potencialidade dos consórcios públicos	106
3.1.4 A análise dos dados sobre os consórcios públicos no Brasil	110
3.1.5 Os consórcios públicos vocacionados à educação	116
3.2 O Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp)	122
3.2.1 A origem do Codinorp	122
3.2.2 Entrevista em profundidade: uma análise das percepções dos secretários municipais de Educação.....	128
3.2.3 Análise do desenho institucional do Codinorp à luz do marco teórico..	139
CONCLUSÃO.....	147
REFERÊNCIAS.....	157

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 jogou luz sobre a necessidade de articulação entre os entes federativos no âmbito da educação. Como direito social fundamental, que tem a pretensão de promover a redução das profundas assimetrias regionais e sociais existentes no Brasil, a política educacional impõe a necessidade de construção de formas orgânicas de cooperação entre as diversas esferas de governo por meio da adoção de um regime de colaboração. Se as diferentes esferas de governo têm compromissos comuns, poderão ter resultados mais efetivos se implementarem suas ações de maneira integrada.

Por sua vez, o desenho federativo brasileiro aquilata um arranjo complexo, composto de competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos. Ainda, as lacunas de regulamentação¹ das normas de cooperação tornam a tarefa educacional desafiadora, gerando uma anomia de caráter político-institucional. Essas lacunas podem resultar em descontinuidade de políticas, desarticulação de programas e falta de estímulos à cooperação.

Acentuando o desafio estatal, a globalização trouxe a ampliação das relações sociais, econômicas e políticas, com reflexos nas dimensões geopolíticas, recriando os espaços locais, sub-regionais, regionais e transnacionais (MOREIRA NETO, 2018, p. 241). Os problemas locais romperam as fronteiras geopolíticas, manifestando novas e intrincadas demandas sociais, inclusive no campo jurídico, o que exigiu novas formas e meios de persecução das funções do Estado.²

Um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi a elevação dos municípios à categoria de entes federativos, atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Ao mesmo tempo, a nova Carta alterou as normas para sua emancipação,³ o que, entre outros fatores, propiciou excepcional incremento do número

¹ O Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a necessidade de constituição de um Sistema Nacional de Educação com a definição de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento do ensino, acompanhado da definição de normas de cooperação. Ocorre que, embora exista previsão constitucional do citado sistema, não há, até o momento, a regulamentação por lei complementar.

² Reconhece-se, neste trabalho, a impropriedade de soluções estanques em um país continental como é o Brasil, com distinções físicas, econômicas e sociais entre as regiões e sub-regiões, bem como diferenças de capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal dos próprios entes federativos (LOSADA, 2008, p. 63).

³ O principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 encontra-se no § 4º do art. 18, que estabeleceu para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de

de municípios no país entre 1988 e 1996.⁴ Esse movimento foi sustado, posteriormente, com a aprovação de emenda constitucional que restringiu as emancipações.⁵

As dificuldades dos municípios em executar as políticas públicas educacionais – sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa e fiscal – afetam o desenvolvimento e o cumprimento das diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1996), as metas do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014), e, sobretudo, cerceia o direito constitucional do cidadão à educação, posto que cabe ao município papel de relevo em importante etapa na política educacional: educação infantil e ensino fundamental.

Para além das fragilidades no âmbito municipal, observam-se no Brasil poucas experiências de cooperação, seja horizontal, entre municípios, seja vertical, em que o estado ou a União atuam em conjunto com a esfera municipal. Essa ação particionada de cada esfera de governo pode resultar em uma atuação estatal fragmentada, sobreposta ou duplicada⁶ que tende a afetar a implementação, os resultados e a eficiência de programas públicos (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE WASHINGTON, 2015, p. 15). A maior cooperação federativa poderia reduzir esses reflexos, garantindo maior responsividade à execução de políticas públicas educacionais.

O incremento de complexidade das funções exercidas pelo Estado, devido a contextos de intensa mutabilidade, tal como acontece em tempos de crises fiscais na sociedade contemporânea, reclama novos contornos jurídico-administrativos. O alargamento dos desígnios estatais e a amplitude da interface das políticas públicas

acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

⁴ A ausência de parâmetros mais restritivos, aliada ao aumento de recursos do FPM, foi decisiva para que na década seguinte à promulgação da Constituição ocorresse uma verdadeira explosão de novos municípios no país. Embora mais acentuada em certas unidades da Federação, uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias legislativas estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades.

⁵ Esse movimento foi interrompido pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18, requerendo que o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios seja determinado por lei complementar federal.

⁶ O Government Accountability Office Washington (GAO), entidade fiscalizadora dos Estados Unidos, desenvolveu um guia de avaliação e gerenciamento (2015) direcionado a analistas e implementadores de políticas públicas, com uma estrutura para identificar e avaliar instâncias de fragmentação, sobreposição e duplicação. De acordo com o guia, a fragmentação refere-se àquelas circunstâncias em que mais de uma agência federal está envolvida na mesma área ampla de necessidade nacional; a sobreposição ocorre quando várias agências ou programas têm objetivos semelhantes; e a duplicação acontece quando duas ou mais agências ou programas estão envolvidos nas mesmas atividades ou fornecem os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.

tornam necessário, em muitos casos, a colaboração e a conjugação de recursos técnicos e financeiros na sua concretização.

A cooperação entre as esferas de governo está, inclusive, na própria concepção da Federação brasileira. O pacto federativo,⁷ à luz do federalismo cooperativo, revela a necessidade de concepção de institutos jurídicos hábeis à concertação das distintas esferas de poder em torno de objetivos comuns. O consórcio público desponta, nessa toada, como arranjo jurídico que tem por objetivo viabilizar a prestação de políticas públicas de forma descentralizada por meio da gestão associada de serviços públicos. Assumindo o paradigma do Estado Regulador, o consórcio intermunicipal deve ser conformado por técnicas e estratégias regulatórias e ser estruturado sobre a espinha dorsal de uma modelagem de governança pública.

Assim, para entender a formação do consórcio público no Brasil é imperativo adotar uma estrutura conceitual dos sistemas federais, mas, principalmente, perceber que existe uma seta transversal que conecta as relações intergovernamentais, de modo que conceitos como unidade, autonomia e conflito mostram-se cada vez menos incompatíveis sob o escrutínio da interdependência subnacional, ao passo que a aceção de conceitos como governança e regulação cada vez mais assumem papel de relevo na imbricada teia de decisões políticas nacionais e subnacionais inter-relacionadas (ARANHA, 2018, p. 39).

Este trabalho, de caráter teórico e descritivo, pretende aprofundar a análise jurídica do consórcio público no direito brasileiro, destacando os marcos regulamentares que promoveram as bases político-administrativas à difusão do arranjo consorcial e os desafios atuais para que se alcance o estado da arte da execução de políticas públicas educacionais.

A rede de relações intergovernamentais é complexa e intrincada, eis que existem inúmeros aspectos, por vezes recônditos e despercebidos, que conduzem à existência de uma anatomia do modelo regulatório de políticas públicas que não pode ser integralmente compreendida por intermédio da análise normativa. Em outras palavras, esta pesquisa tem a pretensão de analisar aspectos existentes no mundo jurídico que vão

⁷ Entende-se por pacto federativo o arranjo político-territorial que representa a escolha pelo contrato federativo, acomodado por uma moldura jurídica constitucional que estabelece uma soberania compartilhada por meio do reconhecimento da autonomia e da interdependência entre o governo nacional e os entes subnacionais, sejam estados, províncias ou municípios. A garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição, mas também pela teia de estruturas institucionais e processos de permeação e inter-relacionamento entre os distintos entes federativos.

além da aplicabilidade da norma e busca fatores críticos para o sucesso do consórcio público. Desse modo, pode contribuir para o desenvolvimento do conhecimento científico no campo jurídico, de modo que a Administração Pública brasileira constitua arcabouço suficiente para desvendar se há influxos positivos na consorciação e na modulação jurídica de interdependências das políticas públicas educacionais. A potencialidade científica e a contemporaneidade do tema ganham ainda mais relevância diante da conjuntura atual de crise fiscal e educacional.

De forma mais objetiva, esta pesquisa tem a pretensão de responder à seguinte indagação: quais as possibilidades da utilização dos consórcios públicos como um instrumento de implementação de programas públicos educacionais nos municípios brasileiros, e em que medida o contorno jurídico atual pode representar maior sustentabilidade ou desestímulo ao associativismo intermunicipal?

Como linha mestra deste trabalho, assume-se a premissa de que, diante de outros institutos jurídicos de cooperação federativa⁸, o consórcio público é o ajuste mais adequado a acomodar o caráter dinâmico e a natureza dialógica da Federação brasileira, pois pode representar o fortalecimento da cooperação e a sustentabilidade do direcionamento estratégico federativo, tendo a propensão de garantir aos governos locais arcabouço instrumental para enfrentar os desafios comuns que alguns entes federativos, de forma eremítica, não teriam estrutura para implementar.

A análise dos consórcios públicos não é um problema teórico autônomo. Existem pressões regulatórias externas e internas ao setor educacional, variáveis que influenciam direta e indiretamente a atuação de um arranjo jurídico intergovernamental, como a sustentabilidade fiscal dos governos municipais, o grau de institucionalização de arranjos cooperativos na cultura da gestão pública municipal, a complexidade e a falta de harmonia legislativa no direito brasileiro, a anomia de regulamentação da cooperação nas políticas públicas educacionais, a falta de indução de planejamentos educacionais sub-regionais, a descontinuidade dos programas públicos em face da relação com o contexto político-eleitoral e a interação com outros sistemas de estímulos e contraestímulos. Isso significa que existem externalidades envolvendo a compreensão do consórcio público que preside a lógica da cooperação intergovernamental.

⁸ Existem diversos arranjos jurídico-cooperativos, como convênios de cooperação, arranjos de desenvolvimento da educação, as parcerias público-privadas, os fóruns de educação, as associações não governamentais, entre outros.

O desejo de aprofundamento da análise do consórcio público no direito brasileiro encontra óbices metodológicos, motivo pelo qual não se busca, aqui, fazer saltos epistemológicos para investigação de uma ou outra variável, isolando as demais. A relação entre o consórcio público e a execução de políticas públicas educacionais na Federação brasileira invoca a necessidade de adotar variáveis conceituais por meio de pressupostos teóricos e âncoras conceituais que comporão a base que se pretende identificar, descrever e interpretar.

O processo de investigação para a pesquisa buscará a revisão da literatura, a adoção de definições normativas e o recorte de pressupostos teóricos para iluminar a análise dos arranjos jurídicos de relação intergovernamental na Federação brasileira. Além disso, no último capítulo são utilizados elementos do método de observação participante, que “tem por objetivo aprender os aspectos implícitos e explícitos da comunidade estudada” (ALMEIDA, 2020). Também será utilizado o método de entrevista em profundidade para analisar as percepções dos secretários municipais de Educação, eis que o consórcio nasce, exatamente, de uma vontade político-institucional.

O primeiro capítulo abordará a dimensão jurídica do federalismo na organização político-administrativa brasileira à luz da teoria do federalismo cooperativo. O exame do federalismo cooperativo brasileiro, com base na dimensão jurídica, ainda que perfunctório, é fundamental para explicar o arranjo do consórcio público no contexto das políticas públicas educacionais. Será abordado o conceito de capacidades estatais para entender por que a ideia de descentralização administrativa deve ser substituída pela de descentralização qualificada, demonstrando a carência de mecanismos de articulação federativa na educação. Os desafios do federalismo não são o objeto deste trabalho. Entretanto, cabe tecer alguns comentários a respeito do reflexo desses desafios na organização político-administrativa brasileira, especialmente para aclarar, a partir daí, os desafios da gestão pública educacional e, em especial, o surgimento do consórcio público como um arranjo jurídico interfederativo.

O segundo capítulo abordará os marcos teóricos da governança da educação e das teorias jurídicas da regulação para ampliar o constructo conceitual que amolda os arranjos jurídicos interfederativos. Serão expostos alguns conceitos de governança, em especial a noção de governança regulatória, bem como teorias jurídicas da regulação, com foco na Teoria da Regulação Responsiva. Para além de pressupostos teóricos harmônicos, a inclusão das heurísticas da regulação responsiva e do diagrama do

diamante regulatório na estrutura conceitual da governança da educação tem a propensão de minimizar custos de transação para o consorciamento e favorecer o planejamento de políticas públicas. Considerando o fenômeno regulatório como atividade governamental⁹ de intervenção na vida econômica e social, apta a prossecução indireta dos desígnios estatais, os aspectos teóricos e conceituais previstos neste campo de estudo dialogam com análises do consórcio público.

O terceiro capítulo enfoca as potencialidades da utilização de consórcios públicos na execução de políticas públicas educacionais, especialmente para que o instrumento possa prover aquilo que dele se espera, com ganhos de flexibilidade operativa, eficácia alocativa e articulação federativa. Há ainda os resultados da utilização da entrevista em profundidade, por intermédio da aplicação de questionários aos secretários de Educação dos municípios que integraram o Codinorp, um consórcio público composto por pequenos municípios do norte do Estado do Paraná. Para conferir maior precisão analítica, a pesquisa almeja entender a percepção dos gestores quanto aos erros e aos acertos da iniciativa. Após a aplicação do questionário, se utiliza do programa NVivo, que reúne funcionalidades de codificação automática de temas, percepções e sentimentos, gerando visualizações avançadas, sociogramas e representações gráficas dos resultados. Com base nos achados, pretende-se aquilatar as potencialidades e as fragilidades de constituição de um consórcio público intermunicipal vocacionado à educação com base na perspectiva dos gestores públicos municipais, avaliando se a estratégia poderia ser replicada em outros municípios brasileiros.

O diálogo entre os diferentes campos das ciências sociais proposto neste trabalho, que engloba direito, administração, ciência política e educação, não é somente possível, como necessário, para conferir maior precisão analítica à investigação das relações intergovernamentais. Embora tenha perspectiva interdisciplinar, a ênfase do trabalho será no amadurecimento teórico do direito administrativo – com base em uma abordagem eminentemente jurídica – para sistematizar a mobilização da ação coletiva dos atores da educação no processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas

⁹ Embora o fenômeno regulatório possa incluir agentes estatais e não estatais, o conceito de regulação é um pressuposto do Estado, sendo ínsito à atuação estatal por essência (ARANHA, 2015). Para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), “a regulação é um dos três principais instrumentos de poder formal do Estado” (OCDE, 2012, p. 2).

1 O FEDERALISMO COOPERATIVO E OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA EDUCACIONAL

Este trabalho direciona seu enfoque para a cooperação entre os entes federativos, em especial a cooperação intermunicipal. A análise do constructo conceitual do federalismo brasileiro busca ampliar o espectro do debate dos desafios na organização político-administrativa brasileira, especialmente no campo das políticas públicas educacionais implementadas por municípios.

Considera-se, para fins deste trabalho, que a política pública é uma ação governamental resultante de um processo, juridicamente regulado, que visa “coordenar os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, expressando a “seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006, p. 39). No setor educacional, os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências comuns para as políticas educacionais brasileiras, estabelecendo a necessidade de articulação em torno de um regime de colaboração.¹⁰

De fato, a concepção de federalismo como pacto e a teoria do federalismo cooperativo enfatizam a presença destes três elementos principais: as parcerias, a negociação e as relações de cooperação como base para o compartilhamento de poder (FRANZESE, 2010, p. 38). Observa-se que este terceiro elemento – as relações de cooperação – demanda uma compreensão de como um ato político-territorial federalista impacta na articulação intergovernamental, nas estruturas institucionais e nos arranjos jurídicos.

Este capítulo concentrar-se-á em analisar o federalismo cooperativo, investigando a origem do Estado federal, o retrato do modelo federativo no Brasil e como as políticas públicas são implementadas na organização político-administrativa brasileira. Após, serão analisados as diretrizes e os desafios da educação básica, a necessidade de concretização de um sistema nacional e, por fim, o surgimento do consócio público como arranjo jurídico interfederativo.¹¹

¹⁰ O regime de colaboração está indicado no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 8º e 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, no art. 7º do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Para maiores detalhes sobre o regime de colaboração, ver o capítulo 2.

¹¹ Neste trabalho opta-se pela definição de autarquia interfederativa em vez da utilização do termo plurifederativa ou transfederativa, pois o prefixo *pluri* pressupõe o intercâmbio mútuo e a interação

1.1 O federalismo como pacto e a cooperação como promessa

O termo “cooperação” detém significado polivalente, que representa, ao mesmo tempo, um comportamento social humano¹², uma condição biológica para a própria vida e um dever legal do Estado.

Sob o ponto de vista filogenético¹³, a cooperação humana é um comportamento social originado na projeção de poder externo e na contenção do conflito intrassocial (BARREIROS, 2018, p. 10). Contudo, as capacidades empáticas e altruístas e a socialidade afiliativa do ser humano¹⁴ têm origem também nas condições ontogenéticas, como a “figura de vinculação, o acesso ao afeto e a tradução das emoções positivas na linguagem”. Nesse contexto, a teoria da dupla herança, baseada em premissas extraídas das ciências sociais e biológicas, destaca que a evolução social humana deriva de um longo processo de entrelaçamento da herança genética e a herança

de forma coordenada, porém permanecem os interesses próprios de cada ente, isto é, buscam-se soluções por meio da articulação conjunta. No prefixo *trans*, uma etapa superior que não atinge apenas as interações ou reciprocidades, mas se situa no interior de um sistema único, sem que haja uma subdivisão, isto é, há a impossibilidade de individualização e separação das partes.

¹² A bem da verdade, a sociabilidade grupal e os consórcios entre membros da mesma espécie sequer são características exclusivamente humanas. Os estudos etnográficos demonstram que diversas outras espécies se ajudam mutuamente para sobreviver. De fato, a inovação comportamental na formação de agremiações multissexuais instáveis, em detrimento dos hábitos solitários, pode ser observada em outras espécies. É possível verificar o comportamento cooperativo animal, por exemplo, em macacos juvenis, em que aqueles que nascem cegos nunca são deixados sós, sendo acompanhados por membros específicos do grupo; ainda, os macacos toleram “comportamentos bizarros” de animais com afecções neurológicas. Estudos recentes mostram que os primatas antropóides (orangotangos, gorilas e chimpanzés) são capazes de desenvolver “representações complexas abstraídas das experiências de empatia social e de se comportarem a partir delas” (LENCASTRE, 2010, p. 118). Cabe ressaltar, contudo, que a complexidade da vida social humana apresenta diversidade inigualável em relação a outras espécies animais, mesmo quando comparada a espécies como a dos chimpanzés, que também vivem em sociedades compostas de dezenas de indivíduos. Com efeito, o homem vive em “sociedades reguladas por normas e instituições sociais (como o direito, a moral e a religião, entre tantas outras)”, “instituições que compõem a cultura de uma sociedade” (ALMEIDA, 2013, p. 244). Sob o ponto de vista filogenético – área da biologia que estuda a relação evolutiva entre grupos de organismos –, a cooperação humana é um comportamento social que se originou na projeção de poder externo e na contenção do conflito intrassocial. De fato, há uma narrativa macro-histórica acerca da emergência da guerra e da ética social como características do *homo sapiens*. Embora a guerra possa ser considerada um traço etológico comum a humanos e chimpanzés, a ética da guerra – e a capacidade cognitiva para a paz intersocietária – parece ser uma capacidade exclusivamente humana (BARREIROS, 2018, p.10).

¹³ Filogenia é a área da biologia que estuda a relação evolutiva de uma espécie ou grupos de organismos por meio da análise de dados moleculares e morfológicos.

¹⁴ Há uma narrativa macro-histórica acerca da emergência da guerra e da ética social como características do *homo sapiens*. A sociabilidade primata, há pelo menos 6 milhões de anos, permitiu o surgimento de intrincadas características cognitivas voltadas para a resolução de conflitos intragrupo, envolvendo complexas hierarquias de *status*, violência não letal, ritualizações e estratégias sociais. No mesmo passo, foi base para a patrilinearidade cooperativa masculina (BARREIROS, 2018, p. 10). Embora a guerra possa ser considerada um traço etológico comum a humanos e chimpanzés, a ética da guerra – e a capacidade cognitiva para a paz intersocietária – parece ser uma capacidade exclusivamente humana (BARREIROS, 2018, p. 10).

cultural¹⁵ (ALMEIDA, 2013, p. 247 *apud* RICHERSON; BOYD, 2005, p. 195). Assim, a cooperação social humana “deriva da evolução conjunta dos genes altruístas e de uma cultura da cooperação que tende a punir os comportamentos egoístas”, revelando sua importância psicológica e cultural (LENCASTRE, 2010, p. 120).

Não se pretende investigar a interpretação consolidada acerca da cooperação e da competição – ou mesmo da guerra e da paz – pelas ciências sociais e biológicas. O objetivo é trazer reflexões dialéticas que contribuam para aclarar a polivalência do termo cooperação neste trabalho, lançando um novo olhar sobre a cooperação para a implementação das políticas públicas educacionais com base em premissas extraídas do federalismo cooperativo.

A Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), em diversas passagens¹⁶, promove a cooperação federativa como meio para a prestação de serviços públicos de forma mais efetiva, seja por meio de repartição vertical, com o compartilhamento de competências entre esferas de governo, seja pela repartição horizontal, pela distribuição de atuação para cada ente.

Para compreender os reflexos atuais do sistema federal brasileiro, cabe, antes, analisar a origem do modelo federativo, aquilatando suas características principais e de que modo se observa a fórmula federativa no Brasil.

1.1.1 A origem do federalismo

A criação do Estado federal, ao menos em seus primórdios, é produto de uma multiplicidade de fatores territoriais, econômicos, sociais e militares, mas requer, em todo caso, a existência de certa homogeneidade social, cultural e político-institucional entre as unidades que o compõem (BADÍA, 1976, p. 26-27).

¹⁵ Segundo a Teoria da Dupla Herança, a cooperação em larga escala, que gera a estabilidade de grandes grupos sociais, só se tornou possível graças à evolução de novos instintos sociais, que une a aplicação de sanções (punição moral) e a tendência de imitar o comportamento adotado pela maioria do grupo (viés conformista). A abordagem teórica permite formular hipóteses para a teoria jurídica e gera a dissolução da dicotomia que separa as abordagens jusnaturalista e juspositivista, sugerindo um terceiro caminho, em que se reconhece a utilidade das categorias construídas pelas duas vertentes, destacando que a capacidade de formular juízos normativos é fruto da coevolução entre nossa bagagem genética e a cultural (ALMEIDA, 2013, p. 243).

¹⁶ A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em diversas passagens, sustenta o chamado “Federalismo Cooperativo” para o desenvolvimento local e regional, cabendo destaque: o art. 23, que prevê a necessidade de edição de leis complementares relativas à cooperação intergovernamental com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; o art. 43, que aponta para a integração de regiões em desenvolvimento e para a composição de organismos regionais que executarão os planos regionais de desenvolvimento econômico e social; e o art. 241, que trata dos consórcios e dos convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos.

O modelo federativo é uma alternativa ao tradicional Estado unitário que permite compatibilizar a autonomia e a heteronomia, a independência e a interdependência dos estados-membros. Nas palavras de Therét, a Federação garante a unidade política e territorial, apesar da fragmentação e da divisão da soberania entre diferentes ordens de governo. Desse modo, “o princípio federal é menos um princípio normativo do que um conceito que permite encontrar formas políticas reais e atuais que se furtam à percepção tradicional” e dá conta da “dialética contemporânea da regionalização, da fragmentação-integração dos territórios, no contexto de diferenciação extrema das sociedades modernas” (THERÉT, 1998, p. 109, 113).

Nas palavras de Schubert (1997, p. 165), “o princípio federal tem se mostrado um instrumento extremamente prático e flexível para o exercício e garantia do poder em condições difíceis do ponto de vista geográfico, étnico-cultural e econômico”. A origem do Estado federal como conceito e forma de organização política remonta à entrada em vigor da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Ainda que as expressões “federal”, “federação” e “estado federal” não aparecessem no texto constitucional, o federalismo era um conceito e uma fórmula de organização política que tornava compatível “a existência de Estados individuais com um poder dotado de faculdades para ser autossuficiente no âmbito de suas funções” (BADÍA, 1976, p. 24) e respondia às necessidades práticas dos Estados Unidos para a época. Foi por meio desse documento que “o princípio federativo foi utilizado pela primeira vez de forma sistemática para a união de estados preexistentes e para a construção e expansão de um novo país” (SCHUBERT, 1997, p. 165).

O processo federal que emergiu dessa Constituição americana deu origem ao debate intelectual sobre o significado e a importância do federalismo moderno, sendo esta uma das mais importantes inovações no governo e na política moderna (BURGESS, 2006, p. 9). Na verdade, “o precedente federal norte-americano correspondia simultaneamente à teoria e à prática” (BURGESS, 2006, p. 9).

Conquanto a Constituição proposta não fosse estritamente federal, uma vez que possuía adaptações de elementos de uma Constituição nacional unitária (ARANHA *et al.* 2012, p. 5), foi a precursora de federações para vários Estados ibero-americanos e domínios britânicos, como Suíça (1848), Alemanha (Alemanha do Norte em 1867 e o Segundo Reich em 1871), Brasil (1891), Áustria (1920), entre outros (BADÍA, 1976, p. 24-25). Em particular, porque promoveu a segurança das fronteiras externas contra reivindicações de colonização futura e construiu um mercado interno comum

(SCHUBERT, 1997, p. 165). Burgess (2009, p. 25) explica que o federalismo na Índia e no Reino Unido se refere à desunião e à fragmentação, enquanto indica o contrário em países como Alemanha ou Estados Unidos.

Em seus primórdios, o federalismo nos Estados Unidos foi construído sobre o princípio da dupla soberania, ou seja, a divisão da soberania entre o Estado federal e os estados federados, cada um autônomo no controle de sua esfera e dotado de capacidade militar própria (PETERSON, 1995, p. 4). A flexibilidade era tamanha que a Constituição americana permitia que as legislaturas dos estados federais anulassem as leis federais. O Congresso tinha o poder de formar o exército e participar da guerra, mas os estados federais podiam manter sua própria milícia (PETERSON, 1995, p. 6).

O federalismo moderno abandonou esse princípio e acabou com a capacidade militar compartilhada. Limitou-se a dotar os estados federais de lideranças eleitas politicamente e de um sistema tributário e de despesas independente da Federação (PETERSON, 1995, p. 10). Longe de simplificar o conceito, isso gerou maiores complexidades para o Estado federal.

Na prática, o federalismo permitiu que os Estados Unidos impulsionassem seu desenvolvimento econômico. Ao eliminar a responsabilidade dos estados federados em garantir a liberdade da Federação, eles foram autorizados a se concentrar em seu crescimento industrial, econômico e social (PETERSON, 1995, p. 10). Dessa forma, o desenvolvimento econômico do país conseguiu superar seus concorrentes europeus e levou à construção de estradas, redes de esgoto, escolas, parques e cidades com uma infraestrutura desenvolvida. No entanto, esse desenvolvimento não foi o mesmo em todos os estados e para todos os cidadãos.

O conceito de federalismo carrega diferentes significados. A coincidência de diferentes elementos constitutivos do federalismo leva à existência de uma grande variabilidade de formas de sindicatos federais (SCHUBERT, 1997, p. 167). Burgess (2006, p. 283) indica que uma das principais forças do federalismo é, ironicamente, a que produz as lacunas no debate intelectual sobre sua definição, ou seja, sua flexibilidade e adaptabilidade. A flexibilidade, apesar de gerar grandes vantagens na prática, produz ambiguidade na construção da teoria.

O Estado federal “é aquele estado soberano composto por diferentes estados autônomos” (FROTA, 2005, p. 7). Pressupõe a independência, por intermédio de uma federação, ao mesmo tempo em que demanda a existência de “unidades distintas intimamente entrelaçadas”, como explica Schubert (1997, p. 164). De fato, “a federação

é um equilíbrio existencial, cuja essência reside num dualismo de existência política: uma condição intermediária entre unidades políticas e pluralismo de estados” (ARANHA *et al.*, 2012, p. 5).

A federação, ao contrário da confederação, é construída como um sujeito de direito público dependente e derivado do poder constitucional nacional (ARANHA *et al.*, 2012, p. 5). Suas principais características são a soberania nacional, a autonomia subnacional e a alocação interdependente de poderes entre unidades nacionais e subnacionais (ARANHA *et al.*, 2016, p. 57; ARANHA *et al.*, 2018, p. 299).

A soberania nacional, a primeira característica, é fundamental nas federações, em que ambas as unidades – nacional e subnacional – estão unidas por uma constituição coerente e construída que governa todo o território (ARANHA *et al.*, 2016, p. 57). Nela se estabelece a supremacia da federação e, em geral, cláusulas rígidas preestabelecendo a divisão de poderes, os limites territoriais das unidades subnacionais e os arranjos fiscais, entre outros (SIMEON, 2009, p. 246-247). Além disso, a soberania nacional deve permitir ferramentas de representação dos estados federados no centro (SIMEON, 2009, p. 247-248).

Para Burgess (2009, p. 29), o federalismo existe justamente porque reconhece formalmente que múltiplos tipos de identidades e diversidades podem forjar uma ordem sociopolítica pluralista sem desconsiderar a soberania que a unidade nacional exerce sobre as demais. A soberania nacional baseia-se então no contrato indissolúvel que é a constituição federal: “O contrato constitucional da federação procura estabelecer uma ordem permanente baseada na associação indissolúvel que vincula seus membros, que não são mais livres para deixá-la” (ARANHA *et al.*, 2012, p. 5).

A segunda característica é a autonomia subnacional, pela qual “as federações devem contar com a governança subnacional incorporada em organizações regionais institucionalizadas que transmitem a mensagem de empoderamento subnacional” (ARANHA *et al.*, 2016, p. 57). As autoridades estaduais federadas atuam com plena competência dentro dos limites da Constituição Federal, na medida em que podem autogerir, autoadministrar e autoconstituir-se (FROTA, 2005, p. 16).

Dickovick (2006, p. 4) explica que os estados federais distribuem seu “poder e recursos aos atores subnacionais para governar e legislar”, para garantir a governabilidade no nível subnacional sem perder sua soberania no nível federal. Além disso, Fessha e Kirkby (2008, p. 265) destacam que “para que os governos subnacionais

possam impulsionar o desenvolvimento, eles devem ter poderes e recursos suficientes para implementar suas políticas”.

Manter a autonomia subnacional significa manter a autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política é a capacidade dos governos subnacionais de realizar eleições democráticas e manter os poderes executivo e legislativo tão independentes quanto possível (FESSHA; KIRKBY, 2008, p. 255). A autonomia administrativa, como complemento da autonomia política, implica libertar “as unidades subnacionais da dependência do governo central e sua burocracia para implementar suas decisões políticas locais” (FESSHA; KIRKBY, 2008, p. 259). Quanto à autonomia financeira, diz respeito ao controle sobre as finanças em nível subnacional.

O empoderamento das unidades subnacionais pode ser alcançado, entre outros, não apenas pela autonomia fiscal, mas pela sustentabilidade fiscal (ARANHA *et al.*, 2016, p. 57; ARANHA *et al.*, 2018, p. 299). Assim, o Estado precisa ser capaz de arcar com as despesas de transporte, saúde, educação, infraestrutura, taxas administrativas e outras, de seus territórios, “não apenas em termos atuais, mas no futuro” (WARD; DADAYAN, 2009, p. 456). Isso significa existirem alguns serviços que os cidadãos estaduais precisam ou querem que a unidade subnacional cumpra atualmente por meio de receitas e despesas públicas, mas também no longo prazo (WARD; DADAYAN, 2009, p. 464).

Finalmente, o Estado federal é caracterizado por uma alocação interdependente de poderes entre unidades nacionais e subnacionais (ARANHA *et al.*, 2016, p. 57; ARANHA *et al.*, 2018, p. 299). Segundo Simeon (2009, p. 247), as “responsabilidades compartilhadas e sobrepostas, e, portanto, interdependência, são características de todas as federações modernas”. Esse elemento diz respeito à diversidade cultural dos territórios subnacionais, um elemento geralmente garantido pela Constituição Federal. A divisão de poderes nos estados federados, como disposição e acordo constitucional, não pode ser alterada por qualquer ato unilateral (FESSHA; KIRKBY, 2008, p. 249).

Além disso, a representação e a participação das unidades subnacionais são asseguradas tanto na formação política como na constitucional (FESSHA; KIRKBY, 2008, p. 249). Comumente, os estados federados são representados no Parlamento Federal e participam da formação da vontade federal (SCHUBERT, 1997, p. 168; FROTA, 2005, p. 14).

Idealmente, a alocação interdependente de poderes implica cooperação em vez de diferenciação. Schubert (1997, p. 168) explica que apesar de os estados federais serem governados por relações estáveis e potencialmente abertas de poder e dominação política, institucional e processual, “a vontade fundamental de cooperar pode ser mantida desde que grandes desigualdades” entre os diferentes níveis administrativos sejam eliminadas ou reconciliadas. No final, os mecanismos formais e informais de cooperação entre unidades nacionais e subnacionais são essenciais para manter um equilíbrio (SIMEON, 2009, p. 247). Sobre esse aspecto, Franzese (2010, p. 33) argumenta que uma das teorias do federalismo o entende como um pacto entre as unidades, uma escolha “dos membros constituintes da federação”, e não um modelo pressuposto.

O federalismo pode ser entendido como um equilíbrio entre a autonomia das unidades subnacionais e a soberania nacional, cuja alocação de competências, poderes e funções é interdependente entre si. Longe de ser um modelo que coloca suas unidades umas contra as outras, a teoria do federalismo como pacto visa a um estado federal cooperativo no qual há um apoio genuíno e complementaridade nas ações da União e dos estados federados.

O federalismo cooperativo pressupõe a busca de uma integração nacional, garantindo homogeneidade normativa para assuntos que extrapolam os interesses de cada ente federativo (OLIVEIRA, 2018, p. 202). A adjetivação do federalismo como “cooperativo” reforça ainda mais a necessidade de concepção de institutos jurídicos hábeis à concertação das distintas esferas de poder em torno de objetivos comuns.

Para adensar a análise dos arranjos jurídico federativos é necessário entender a configuração da Federação brasileira, que possui, no plano subnacional, uma série de assimetrias de ordem econômica, técnica e geopolítica.

1.1.2 A assimetria da Federação brasileira e a promessa cooperativa

O processo de formação da Federação brasileira é marcado por lutas separatistas, invasões e colonização de exploração. O reflexo, como não poderia deixar de ser, é um Estado assimétrico e marcado por competições entre os distintos entes federativos.

Rolnik (2004, p. 91) explica a diferenciada forma de estruturação do poder do Estado português em relação aos demais Estados europeus no período da colonização.

As Ordenações Afonsinas (1446), as Manuelinas (1521) e as Filipinas (1603) definiram detalhadamente a atividade dos municípios portugueses, subordinando-os ao poder central e, ao mesmo tempo, estabelecendo as suas competências. Essa forma de estruturação do poder era completamente diferente daquela que reinava, por exemplo, na Espanha e na França, Estados altamente centralizados sob o poder do rei. Desse modo, seguindo os preceitos estabelecidos em Portugal, houve no Brasil, a partir do século XVI, um marcante curso de descentralização do poder.

Apesar da descentralização política interna, o Estado português mantinha um forte domínio sobre sua colônia brasileira. Assim, o federalismo no Brasil foi inicialmente adotado como uma “reação contra o reinado autoritário e fortemente centralizado do Império em um país de enormes dimensões e diferentes regiões com tradições consideravelmente distintas” (ROSENN, 2005, p. 578).

Posteriormente, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) definiu a federação como forma estadual e estipulou a separação das fontes tributárias dos estados e da União, entre outras (FROTA, 2005, p. 9; ROLNIK, 2004, p. 91). O jurista e político Rui Barbosa, na companhia dos primeiros constituintes, adaptou para a realidade brasileira alguns aspectos do modelo de confederação norte-americano como a forma de governo presidencialista, além da forma do Estado federal (FROTA, 2005, p. 9)¹⁷. De acordo com Frota (2005, p. 9):

No caso brasileiro, não evoluímos de confederação para federação, como nos EUA, mas de uma estrutura de estados simples e unitários para uma federação fragilizada em sua origem pelo mecanismo imitativo de cópia do modelo ou da forma de estado que tanto influenciou o inspirador do projeto de nossa primeira Constituição republicana, a Águia de Haia, o baiano Rui Barbosa.

A despeito de ter havido ciclos de centralização do poder entre 1930 e 1945 e posteriormente com a ditadura militar, entre 1964 e 1985, a democratização e a posterior Constituição de 1988 foi fundamental para estabelecer a descentralização de estados e municípios, fortalecendo o poder local (ROLNIK, 2004, p. 91-92).

Alguns autores consideram que apesar de a Constituição ter reestruturado a distribuição da receita tributária do governo federal aos estados e municípios, isso desencadeou um “federalismo predatório” (*predatory federalism*) (SAMUELS, 2003, p. 177; ROSENN, 2005, p. 589), em que as instituições do Estado federal incentivaram muito mais o conflito intergovernamental do que a cooperação, tanto vertical quanto horizontalmente.

¹⁷ Atualmente, a forma de Estado federal no Brasil é uma cláusula pétrea da Constituição brasileira, tanto que uma eventual proposta de extinção da Federação sequer deve ser objeto de deliberação (ARAÚJO, 2005, p. 9).

Na perspectiva vertical, os estados e os municípios federais “devoravam” o dinheiro do governo, gastavam mais do que podiam suprir e acumulavam dívidas elevadas (SAMUELS, 2003, p. 178). Essa situação estendeu-se até o governo de Fernando Henrique Cardoso, pois, até então, os entes federativos nunca haviam assumido realmente os custos de suas decisões fiscais, “porque através do Congresso obrigavam o governo central a cobrir suas dívidas” (SAMUELS, 2003, p. 178).

No plano horizontal, o federalismo predatório promovia a competição em vez da cooperação entre os entes subnacionais. Exemplo disso é que os estados e os municípios “se agrediam”, renunciando à receita fiscal de impostos para atrair negócios, resultando em perda de arrecadação de impostos para todos os governos (SAMUELS, 2003, p. 178). Tudo isso gerou um desequilíbrio fiscal que se transformou em déficit fiscal, com uma taxa de inflação que paralisou o crescimento econômico do país (ROSENN, 2005, p. 589).

A característica predatória do federalismo não foi totalmente superada. De fato, atualmente há evidências de assimetria entre municípios e uma constante incapacidade institucional do governo de equacionar as controvérsias existentes entre os entes federados (ROLNIK, 2004, p. 94). Um importante exemplo desse desequilíbrio é o sistema fiscal e tributário.

A arrecadação municipal é proveniente, principalmente, de impostos sobre a propriedade e da cobrança de taxas sobre serviços e atividades urbanas, mas é inegável que muitos municípios brasileiros possuem uma base econômica rural (ROLNIK, 2004, p. 94). Municípios como São Paulo, por exemplo, angariam sua arrecadação do Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS) mais do que do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recolhidos conjuntamente por 17 estados, “o que revela uma concentração profunda e uma forte disparidade de ocupação do território” (ROLNIK, 2004, p. 94).

Assim, a arrecadação tributária dos municípios depende do uso do solo e da população, levando-se em consideração que as áreas ocupadas e edificadas são as que geram esse tipo de imposto (ROLNIK, 2004, p. 94). Dessa forma, “apenas municípios com população superior a 500 mil habitantes têm arrecadação tributária superior à média de sua arrecadação total” (ROLNIK, 2004, p. 94). Essa arrecadação é predeterminada por lei, e os municípios não podem criar seus próprios tributos ou deixar de arrecadar aqueles previstos na Constituição (GRIN; LOPES, 2019, p. 6).

Por sua vez, a arrecadação de impostos no Brasil é principalmente centralizada:

Em 2014, mais de dois terços (2/3) da carga tributária foi gerada pelo governo central (22,2% do PIB), que arrecada muito mais contribuições do que impostos – cerca de 66% da receita tributária da União em 2014 provêm de contribuições. O restante da carga (aproximadamente um terço (1/3) das referidas receitas) é delegado aos governos regionais. Os estados, mesmo cobrando o maior imposto arrecadado do país (ICMS), obtiveram receitas bem abaixo da arrecadação da União: pouco menos de 9% do PIB, ou cerca de R \$ 504 bilhões. Os municípios também tiveram uma arrecadação bem menor, de apenas 2,26% do PIB (quase R \$ 129 bilhões) (AFONSO; PACHECO, 2016, p. 9).

Em outras palavras, a maioria dos municípios depende de transferências de recursos do governo federal, uma vez que não consegue se sustentar. Por essa razão, a teoria da autonomia dos estados federados, na prática, é limitada por sua capacidade financeira (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 16).

De fato, as disparidades populacionais e socioeconômicas existentes nos 5.570 municípios brasileiros geram heterogeneidade e desigualdade regionais (GRIN. ABRUCIO, 2016, p. 13). Nesse sentido, os autores argumentam que existe uma grande proporção de municípios sem capacidade administrativa e burocrática para “formular e implementar políticas públicas de qualidade”, e que, por conseguinte, uma maior descentralização sem a concessão das garantias necessárias pelo governo federal implica o risco de acentuar o fosso de desigualdade existente entre os entes federativos (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 14-15).

O conceito de assimetria no Estado federal não é novo. De fato, em 1965, o cientista político norte-americano Charles Dudley Torton utilizou pela primeira vez os conceitos de simetria e assimetria para identificar o grau de conflito ou harmonia no Estado federal (SEIJAS, 2000, p. 371-372).

Não obstante o federalismo assimétrico não ser necessariamente negativo em teoria, visto que representa uma resposta à diversidade dos entes federativos, na prática essa assimetria pode não satisfazer às demandas dos entes, mas, ao contrário, prejudicar sua participação igualitária (SEIJAS, 2000, p. 370-371). Em outras palavras, a heterogeneidade – tão característica do federalismo – pode levar a uma assimetria subnacional que, se não controlada pelo governo central, pode desencadear uma intensificação da competição entre os estados (SEIJAS, 2000, p. 375). Assim, atualmente entende-se que “a assimetria fática está sempre presente nas federações, em maior ou menor grau” (MAGALHÃES, 2017, p. 132). Caamaño (1999, p. 361) explica:

[...] a desigualdade política, cultural, sociológica ou econômica se traduz em termos de Direito e, sobretudo, em termos de distribuição de poder, de modo que é possível diferenciar entre uma assimetria de solidariedade e uma assimetria de desigualdade.

No Brasil, isso significa que o sistema federal insiste a todo custo em alcançar igualdade meramente jurídica, ignorando as diferenças entre os entes federativos. No entanto, a adoção de critérios jurídicos uniformes para “realidades diferentes produz resultados igualmente ímpares” (MAGALHÃES, 2017, p. 136).

A Constituição brasileira contém diversos dispositivos que denotam essa “assimetria desigual” (uma tautologia necessária), como os artigos 23, 43, 151 e 155 (BRASIL, 1988), entre outros, que, em tese, buscam o equilíbrio entre os entes federativos pela redução das desigualdades regionais, proibição de preferências concedidas a estados e municípios e isenção de impostos.

Inobstante a consagração do federalismo no Brasil tenha ampliado a autonomia municipal, acabou por gerar um aumento das atribuições dos municípios, sobrecarregando-os (GRIN; LOPES, 2019, p. 7). Como exemplo, recaem sobre pequenos municípios de mil habitantes as mesmas regras constitucionais e fiscais que recaem sobre grandes cidades como São Paulo (com mais de 11 milhões de habitantes) (MALISKA, 2013, p. 62). “Essas regras comuns implicam que o custo financeiro dos governos locais em cidades pequenas é alto em proporção ao seu orçamento” (MALISKA, 2013, p. 62). Assim, longe de atingir a igualdade, esses preceitos legais geram maiores disparidades socioeconômicas entre os diferentes estados e municípios (MAGALHÃES, 2017, p. 136).

A esse respeito, Bardhan (2002, p. 189) explica a respeito das receitas das autoridades subnacionais:

[...] está geograficamente concentrado, tanto pela aglomeração de economias como pelo posicionamento inicial de recursos naturais e instalações de infraestrutura. Assim, certas áreas locais acharão muito mais fácil aumentar a receita tributária significativa do que outras. Além disso, há limites para a concorrência fiscal inter-regional. Em muitos países de baixa renda, as questões de descentralização discutidas ali se referem principalmente ao fornecimento de receitas fiscais coletadas centralmente aos níveis mais baixos de governo, em vez de buscar capacitar os níveis mais baixos de governo a coletar impostos.

Independentemente da reestruturação do atual sistema federal ser necessária para resolver essa situação, também é possível recorrer aos mecanismos legais existentes para aliviar esses encargos desiguais, como agrupamentos municipais, acordos de cooperação e consórcios públicos (MAGALHÃES, 2017, p. 136- 137).

A concertação não implica, todavia, atuação harmônica, senão que as esferas de governo devem cooperar em decorrência da própria dinâmica federalista, que revela a tensão entre autonomia e interdependência das esferas de governo (FRANZESE, 2010,

p. 38). As relações de cooperação demandam um fortalecimento da articulação intergovernamental, que deve estar resguardada por estruturas institucionais e, em última instância, garantida por um pacto político-territorial que define as principais regras sobre competências, poderes e o entrelaçamento entre os entes federativos (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 15-16).

As experiências políticas de Estados federais demonstram que existem diferentes formas, intensidades e tipos de prerrogativas administrativas e financeiras reconhecidas aos entes subnacionais (ARANHA, 2018, p. 33).

O federalismo no Brasil enfrenta grandes desafios para alcançar a autonomia efetiva das entidades subnacionais, bem como um centro suficientemente forte para apoiar sua capacidade estadual. O federalismo predatório ainda não foi superado, e a transição para um federalismo cooperativo exige, sem dúvida, o fortalecimento das relações intergovernamentais consistentes com as necessidades particulares de cada contexto local por meio de uma descentralização qualificada.

1.1.3 A descentralização das políticas públicas e as capacidades estatais

O Estado federal pressupõe uma forma avançada de descentralização. Nesse entendimento, ele atinge o maior grau de descentralização política ao conceder autonomia aos estados federados e por sua vez manter sua participação no bem comum da Federação (BADÍA, 1976, p. 44-45; SCHUBERT, 1997, p. 168).

Fessha e Kirkby (2008, p. 249) explicam que “a descentralização envolve a reestruturação da autoridade para criar um sistema de corresponsabilidade entre as instituições de governança nos níveis central, regional e local”. É, em teoria, “uma forma de tornar o governo mais ágil e eficiente”, minimizando seu papel em geral e distribuindo autoridade, poder e competências (BARDHAN, 2002, p. 185).

A descentralização pode assumir três formas: desconcentração (apenas deslocamento territorial de agências e escritórios), delegação (atribuição de alguns poderes legislativos e executivos a níveis inferiores) e devolução (transferência de responsabilidades políticas, administrativas, fiscais e outras responsabilidades para administrar de forma autônoma) (FESSHA; KIRKBY, 2008, p. 249).

A descentralização, entendida como delegação ou devolução, tem duas dimensões fundamentais: institucional e fiscal. Sua dimensão institucional implica que ela é geralmente definida pelo sistema jurídico existente, que estabelece seu escopo e as instituições jurídico-políticas que a sustentam (GALILEA; LETELIER; ROSS,

2011, p. 12). A segunda dimensão, a descentralização fiscal, diz respeito à distribuição de recursos e despesas às unidades subnacionais.

A doutrina considera que “o sucesso da descentralização depende do desempenho do governo federal” (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 10), ou seja, da coordenação das políticas por um centro suficientemente estável. Em particular, observa-se que o governo federal deve garantir os recursos necessários para que as entidades federais possam atender suas necessidades (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 10). Sem isso há “o risco de incentivar uma lógica dualista e não cooperativa na dinâmica das relações intergovernamentais” (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 13).

No entanto, Bardhan (2002, p. 188) adverte:

Na literatura padrão sobre descentralização e federalismo fiscal, o foco está na alocação de fundos, e implicitamente assume-se que os fundos alocados alcançam automaticamente seus beneficiários pretendidos. Esta suposição precisa ser drasticamente qualificada nos países em desenvolvimento, onde deve ser dada atenção a incentivos e dispositivos especiais para verificar a corrupção burocrática – e assim a eficácia diferencial de tais mecanismos sob a centralização e descentralização torna-se importante.

Assim, para ser realmente eficaz, Bardhan (2002, p. 202-203) sugere que a descentralização deve ser acompanhada pela participação pública, pelo engajamento das comunidades e dos governos locais, pelo apoio às necessidades do cidadão e às finanças locais, pela construção de capacidade local e pelo exercício da supervisão e do controle da administração local, entre outros. Em nota semelhante, Bercovici (2002, p. 22) destaca que a descentralização das políticas públicas deve “ser acompanhada de programas de assistência técnica e financeira, de maneira articulada, não conflitiva, segundo a qual se estabeleça um planejamento da cooperação e da coordenação entre União e entes federados”.

Ainda que a trajetória do federalismo no Brasil tenha sido cunhada por um “balanço pendular entre centralização e descentralização” (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 4), atualmente o país é considerado o mais descentralizado da América Latina (CARNEIRO; REZENDE, 2017, p. 137), ou a “estrutura estadual mais poderosa” do continente (GALILEA; LETELIER; ROSS, 2011, p. 58). Nele convergem três polos de poder: federal, estadual e municipal.

Com a Constituição Federal de 1988, o processo de descentralização desenvolveu-se inicialmente no âmbito político, ou seja, pela concessão de autonomia política aos estados e municípios federais. Em segundo lugar, e como consequência disso, foi realizada a descentralização fiscal, seguida pela

[...] descentralização administrativa com a transferência de serviços e políticas públicas, especialmente na área social, transferindo para os governos subnacionais a responsabilidade por sua implementação, mas mantendo o órgão central encarregado das tarefas de formulação (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 5).

A descentralização das políticas públicas promovida pela atual Constituição baseou-se, entre outros, no estabelecimento de um orçamento normativo que permitisse ao nível local decidir e implementar as políticas necessárias para o bem-estar de seus cidadãos, favorecendo dessa forma a responsabilização do governo local (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 7-8). Isso é conhecido como a tendência para a “municipalização” da gestão de serviços e bens públicos (GRIN; ABRUCIO, 2016, p. 8).

Como um dos níveis subnacionais, os municípios têm a característica de autonomia financeira, política e administrativa, isto é, não estão subordinados a nenhum nível superior (GRIN; LOPES, 2019, p. 6). Entretanto, a municipalização não assegura automaticamente a coordenação federativa das entidades intergovernamentais, configurando muitas vezes um obstáculo a ela, em especial nas hipóteses em que suas atribuições comuns com a União e os estados aumentaram sem nenhuma diferenciação (GRIN; LOPES, 2019, p. 7, 9, 12).

De fato, existem múltiplos obstáculos à capacidade estatal dos municípios, principalmente a heterogeneidade e a desigualdade fiscal, geopolítica e técnica. Grin e Lopes (2019, p. 31) concluem que “a autonomia municipal pode existir de direito, mas não de fato, o que, em um país com grandes dimensões, heterogeneidades e desigualdades territoriais, não é suficiente para promover a modernização da gestão local”.

A Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, mas preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União (ARRETCHE, 2013, p. 37). Por conseguinte, o governo federal conta com autoridade regulatória para dispor sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais. Por sua vez, observa-se o alto grau da dependência do governo central em relação à efetividade dos governos subnacionais na oferta de serviços públicos relevantes no nível nacional (CHARBIT, 2011, p. 7). Isto é, os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os resultados gerados pela política pública estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo (CALMON, 2013, p. 13).

Em vista disso, evidencia-se no Brasil um processo de tomada de decisão monopolizado pela União, que se traduz em uma dinâmica federativa desajustada, com desequilíbrio entre a repartição de recursos e competências (HENRICHS; DE MEZA, 2017, p. 127). Em verdade, ainda se observa a “estrutura vertical de distribuição de autoridade das políticas sociais herdada do regime militar, que foi, por sua vez, um desdobramento do modelo inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930”, isto é, o governo federal “controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação” (ARRETCHE, 2012, p. 164). Agravado pela dimensão continental, o diálogo federativo precário tem como reflexo o enfraquecimento da capacidade de implementar políticas públicas regionais (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 183).

Não há, de fato, uma hierarquia de poder entre os entes federados, mas, sim, uma “hierarquia de valor” segundo a qual as funções de maior valor foram confiadas ao governo federal. Desse modo, as unidades subnacionais reconhecem a autoridade do governo central e a ela se submetem. De igual modo, as funções próprias dos governos subnacionais têm sua autoridade reconhecida pela esfera federal. Trata-se de um pêndulo de competências que reconhece a especificidade como característica da conservação do sistema federal (THERÉT, 1998, p. 115).

Pode-se perceber, portanto, no federalismo cooperativo que a matriz de interação entre as esferas de governo, ainda que desenvolvida pela cooperação, está longe de significar uma harmonia estanque, mas, ao revés, demonstra uma dinâmica de compartilhamento que ora estabelece um predomínio federal sobre os demais entes, ora representa o fortalecimento dos governos subnacionais (FRANZESE, 2010, p. 41). Segundo a professora Cibele Franzese (2010, p. 41):

[...] a única certeza é que necessariamente haverá cooperação (e não o isolamento) e, conseqüentemente, diferentes jogos na dinâmica federativa, dentro dos parâmetros das regras constitucionais, ou melhor, dentro da matriz federativa.

Não se pode, então, falar em uma arena de decisão específica, mas, sim, em diferentes subsistemas de governo. Há, ainda, arranjos institucionais próprios nesses vários subsistemas que lidam com questões relativas à coordenação, à cooperação e à comunicação entre atores (CALMON, 2013, p. 14).

A descentralização é estratégia em que o Estado lança mão para se aproximar dos problemas locais, transferindo a responsabilidade pela execução de certos serviços públicos para aqueles agentes – públicos ou privados – que possuam condições mais

adequadas de prestá-los. As diferentes dimensões da descentralização se observam como descentralização de competências (*policy-making*) e descentralização da autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*), que não se confundem.

Conquanto a Constituição brasileira de 1988 tenha reconhecido a descentralização política, fiscal e de competência para estados e municípios, a realidade é que as unidades subnacionais não têm capacidade estatal para atender suas necessidades nem o apoio de um centro forte e estável para este fim. Em particular, os municípios menores e rurais estão em uma posição frágil em relação às grandes cidades, tornando a chamada autonomia subnacional um ideal praticamente inalcançável.

Ainda, os supostos efeitos virtuosos da descentralização têm como suposto implícito que os governos subnacionais têm autonomia para definir sua agenda de governo. Todavia, a autonomia decisória dos governos subnacionais sobre execução fiscal ou a provisão de políticas é restringida por obrigações constitucionais e a regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência (ARRETCHE, 2012, p. 148).

Há, contudo, algumas estratégias de superação das fragilidades no processo de descentralização e repartição de competências. O consórcio público, por exemplo, revela não apenas a cooperação entre os entes consorciados, mas também o processo de descentralização política e administrativa, que deve vir acompanhada do fortalecimento dos governos locais e do compartilhamento de atividades, recursos e responsabilidades como forma de ação instrumental efetiva na resolução dos problemas públicos.

Nesse aspecto, o associativismo intergovernamental pode ser uma estratégia para a superação das fragilidades estatais e dos desafios públicos educacionais, dando vida ao conceito de descentralização qualificada. Para isso, devem ser atendidas condições como a participação pública e o engajamento das comunidades e dos governos locais (BARDHAN, 2002, p. 202-203) até programas articulados de assistência técnica e financeira (BERCOVICI, 2002, p. 22).

Após analisar as teorias do federalismo que fundamentam a âncora conceitual deste trabalho, bem como o conceito de descentralização qualificada, passa-se a analisar o associativismo intermunicipal no setor educacional.

1.2 Os desafios da gestão pública educacional

As diretrizes da política educacional estão dispostas em uma série de normativos constitucionais, legais e infralegais nas três esferas governamentais. Por sua vez, os desafios da educação têm origens multidimensionais que podem estar relacionadas à falta de planejamento administrativo e pedagógico, às fragilidades das estruturas de governança e à conjugação de outros aspectos macroestruturais relacionados às dinâmicas econômicas e políticas da sociedade (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

1.2.1 As diretrizes e os desafios da educação básica

As políticas educacionais no Brasil estão fundamentadas em pilares normativos estruturantes, como a CF/1988 (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), cabendo destacar também a importância das Bases Nacionais Comuns Curriculares e dos planos estaduais e municipais de educação.

A Constituição reconhece o direito à educação como um direito social fundamental, definindo as responsabilidades constitucionais dos entes federativos. No texto constitucional, a União é responsável por organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Adicionalmente, os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental I. Por fim, os estados e o Distrito Federal atuam com foco nos ensinos fundamental II e médio.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) prevê que a educação abrange “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996), estabelece as diretrizes sobre a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, e dispõe sobre tópicos como a formação dos profissionais da educação e os recursos financeiros. Segundo a LDB, a educação brasileira é dividida em dois níveis: a educação básica e o ensino superior.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é o principal instrumento de planejamento estatal no setor educacional. Com periodicidade decenal e força

constitucional, o PNE lança uma série de metas a serem alçadas pelo Estado brasileiro desde a educação infantil até a pós-graduação, abrangendo também temas como a formação e a valorização da carreira docente, a gestão democrática no projeto político-pedagógico das instituições de ensino e o financiamento da educação pública. O PNE, em síntese, direciona os esforços e os investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país, o que revela a necessidade da atuação combinada entre as diferentes esferas governamentais.

Nas últimas décadas, o Brasil tem feito grandes esforços para reduzir a desigualdade, e a educação tem sido amplamente reconhecida como uma ferramenta poderosa para esse fim. Desde a redemocratização, o Brasil estabeleceu as bases de um quadro normativo forte para a promoção da igualdade e a inclusão na educação, princípios firmemente consagrados como estratégias nacionais e subnacionais para a redução das desigualdades.

O acesso à educação expandiu-se na educação infantil e no ensino fundamental, mesmo que a evasão escolar ainda apresente altos índices no Brasil, posto que 35,9% dos jovens entre 18 e 29 anos não estudam nem trabalham. O Brasil ocupa as piores colocações entre países analisados pelo relatório da OCDE, que tem patamar médio de 15,1% de jovens que não estudam nem trabalham (OCDE, 2021, p. 61).

A população brasileira, marcada por sua rica diversidade étnica, cultural e socioeconômica, é também caracterizada por desigualdades profundamente enraizadas que afetam com maior intensidade os grupos sociais vulneráveis, que incluem minorias raciais, populações indígenas, moradores de áreas de maior vulnerabilidade social, ribeirinhos e outros.

A gestão pedagógica de uma rede de ensino é fundamental para a garantia da oferta educacional com qualidade. O planejamento da gestão pedagógica, por exemplo, é considerado o elemento mais importante da gestão escolar, pois está associado à atividade-fim das instituições de ensino. A ausência ou um planejamento pedagógico frágil impacta diretamente na formação e no desenvolvimento das habilidades socioemocionais (*soft skills*) e nas competências técnicas (*hard skills*) dos estudantes, gerando prejuízos pedagógicos e econômicos¹⁸. Além disso, a falta de planejamento da

¹⁸ Há diversas formas de mensurar o impacto da educação na economia, com paralelos nos gastos em saúde pública e segurança. A lógica é simples: um jovem que não teve acesso à educação formal está mais suscetível a deflagrar outros problemas urbanos, como crimes, violência, tráfico e uso de drogas, alcoolismo, gravidez precoce, entre outros. Na mesma linha, esse jovem dificilmente contribuirá para o desenvolvimento do país, compondo aquilo que se chama “mão de obra desvalorizada e barata”. Em

gestão pedagógica influencia o desenvolvimento dos professores, assim como deixa de oferecer um ambiente estimulante que apoie o processo de ensino-aprendizagem, a efetiva aprendizagem do aluno e suas condições de uso social desse conhecimento.

Em relação à gestão pública do setor educacional, tem especial destaque o processo avaliativo das redes de ensino. Este não deve ter como objetivo criar um mero ranqueamento de capacidades técnicas dos estudantes com base em uma perspectiva de exclusão, mas deve, a partir de uma perspectiva de caráter formativo e de desenvolvimento, “influenciar a reconfiguração de contextos, condições sociais e propostas pedagógicas” (MARINHO-ARAÚJO; RABELO, 2015, p. 447).

Além da estrutura técnico-administrativa, os desafios da educação pública têm relação direta com o processo político-eleitoral. Na esfera política, os planos de governos, municipais, estaduais e nacional, devem estruturar as diretrizes e as estratégias educacionais para médio e longo prazos sem que, com isso, se dissolvam os programas públicos já existentes. A descontinuidade é uma característica estrutural da política educacional brasileira, que “se tipifica mais visivelmente na pletora de reformas de que está povoada a história da educação brasileira” (SAVIANI, 2012, p. 9).

Para que as políticas educacionais sejam efetivas é preciso também ter garantia de continuidade institucional. Os programas devem se constituir em políticas de Estado e não devem se submeter às oscilações políticas¹⁹. Diferente do que discute o senso comum, independentemente do campo político existem diversos consensos no âmbito educacional, como, por exemplo, a necessidade de fortalecer a formação continuada dos profissionais, oferecendo palestras, cursos, minicursos, atividades culturais; a necessidade de erradicar o analfabetismo; de prover melhores estruturas físicas às escolas públicas; de construir programas que evitem a evasão e o abandono escolar, dentre outros.

Além disso, o Brasil ainda carece de um sistema nacional que delinieie e harmonize claramente as funções e as responsabilidades dos diferentes níveis de governo, estabelecendo as maneiras pelas quais eles devem trabalhar juntos para entregar a política de educação.

média, nos países da OCDE, 58% dos adultos de 25 a 34 anos que não concluíram o ensino médio são empregados em comparação com 85% entre aqueles com ensino superior (OECD, 2021, p. 62).

¹⁹ Algumas políticas federais foram descontinuadas nos últimos anos, como o “Mais Educação” e o “Novo Mais Educação”.

Apesar da existência de algumas esferas participativas, como conselhos deliberativos, que se constituem em “instrumentos de cidadania, de democracia e de controle do Estado” (CURY, 2002, p. 176), não há um sistema nacional para facilitar a coordenação de todos os diferentes atores da educação. Essa lacuna institucional representa um desafio à consolidação de uma gestão democrática da educação – meta 19 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) –, que, partindo de uma premissa de construção dialógica da política educacional, reclama “arenas públicas de decisão” por meio da ampliação do “número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões” (CURY, 2002, p. 172).

O debate da educação deve ter espaço para contradições e diversidades metodológicas, lançando diferentes práticas e experimentações no campo da gestão educacional que incorporem teoria e prática em um movimento dialógico. É preciso que todos os atores da educação tenham compromisso com o processo de ensino-aprendizagem e que cada parte do todo esteja inter-relacionada e articulada rumo ao aprimoramento das políticas públicas educacionais.

A educação é uma atividade dinâmica, e a transformação do mundo repercute diretamente nos desafios já postos. Isso significa que a política educacional sofre influência direta de outros sistemas sociais, tais como o direito, a economia, a política, a religião e a ciência.

Neste ponto, a pandemia da Covid-19²⁰ aprofundou os abismos educacionais já existentes. Além das situações de perda, de luta e luto, do isolamento social e do desaparecimento de postos de trabalho, a pandemia gerou a suspensão das atividades

²⁰ Em 29 de dezembro de 2019 o mundo mudou completamente. Uma doença provocada por um coronavírus (SARS-CoV-2), inicialmente descrita como um surto de pneumonia de etiologia desconhecida, espalhou-se rapidamente em todo o mundo (XIE; CHEN, 2020, p. 119). Originada em Wuhan/Hubei, na China, a doença causada pelo SARS-CoV-2 foi denominada Covid-19. Por ter escalado exponencialmente no início de 2020, foi declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) uma pandemia devido ao aumento repentino do número de casos, não mais contidos em uma pequena região geográfica, passando a ocorrer em todo o mundo (KELLY, 2011, p. 540). Embora semelhante aos dois surtos anteriores de infecções respiratórias graves (SARS, 2002-2003 e MERS, 2012-presente), o SARS-CoV-2 foi considerado superior, por ser bem mais contagioso (ACTER *et al.*, 2020, p. 3). Em menos de dois meses a covid-19 atingiu os cinco continentes, chegando à América Latina no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, contaminando mais de 4 milhões de pessoas em pouco mais de quatro meses (ACTER *et al.*, 2020, p. 11).

presenciais escolares²¹, alijando do processo educativo formal principalmente os excluídos digitalmente.²²

Um dos setores mais afetados pela pandemia em todo o mundo foi o sistema educacional. No Brasil, embora as ações realizadas tenham variado dependendo do estado ou do município, as escolas e as instituições de ensino superior (IES) foram fechadas desde março de 2020, reabrindo gradualmente a partir de abril de 2021 (OCDE, 2021, p. 6). O Unicef (2021, p. 44) relata que “ao final do ano letivo de 2020, 5.075.294 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam fora da escola ou não realizavam atividades escolares, o que corresponde a 13,9% da população dessa faixa etária no Brasil” (UNICEF, 2021, p. 44).²³

Não resta dúvida que a pandemia aprofundou os abismos educacionais, acentuando a desigualdade social. A interrupção das atividades escolares presenciais e a necessidade de transição abrupta para o modelo de ensino não presencial revelaram uma série de novos desafios na educação.

Os efeitos transcendem o impacto na aprendizagem, permeando outras esferas da vida dos estudantes²⁴ e produzindo efeitos negativos de ordem física, mental e

²¹ Como a transmissão depende do contato, prevenir e retardar a propagação foi a estratégia “para melhor preparar os sistemas de saúde e o público em geral, para melhor caracterizar a covid-19 para orientar as recomendações de saúde pública e para desenvolver diagnósticos oportunos, terapêutica e vacinas” (LAI *et al.*, 2020, p. 7). Além de evitar contato próximo com pessoas que sofrem de infecções respiratórias agudas e lavagem frequente das mãos, outras medidas implementadas em todo o mundo incluem isolamento de pacientes confirmados, decretação de bloqueios, toques de recolher ou quarentenas e políticas de distanciamento social e isolamento social, evitando grandes aglomerações (LAI *et al.*, 2020, p. 7). Essas medidas, no entanto, foram extremamente difíceis de implementar globalmente.

²² A crise revelou a exclusão digital que ainda existe no Brasil. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), 40 milhões de pessoas não têm acesso à internet no país. Entre os estudantes de 10 anos ou mais, 88,1% possuem acesso à internet, enquanto 4,1 milhões da rede pública não o têm (IBGE, 2019). Ainda que não tenham a internet como uma barreira, muitos não possuem um equipamento adequado para acompanhamento das atividades escolares, posto que apenas 40,6% dos domicílios possuem um microcomputador (IBGE, 2019).

²³ As crianças de 6 a 10 anos mais afetadas moram nas áreas rurais das regiões Norte e Nordeste do país, que tinham as maiores taxas de crianças fora da escola em 2020, seguidas pelas populações em áreas urbanas das mesmas regiões (UNICEF, 2021, p. 46). Esse fato está correlacionado com uma característica regional do Brasil, em que as regiões mais “ricas” têm taxas extraescolares mais baixas, enquanto as regiões acima mencionadas, que são algumas das mais “pobres”, apresentam taxas mais elevadas (UNICEF, 2021, p. 46). Não só a geografia, mas também a renda desempenham um papel: crianças e adolescentes negros, pardos e indígenas são a maioria dos pobres e “os que estiveram fora da escola no ano letivo de 2020” (UNICEF, 2021, p. 49; OCDE, 2021, p. 9).

²⁴ A interrupção das atividades escolares presenciais afetou políticas como a alimentação escolar, que é, muitas vezes, a única fonte de alimento saudável que o estudante tem no dia a dia. No período da pandemia foi necessário que o governo federal alterasse o marco regulatório do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) para permitir que os alimentos fossem levados para as casas dos alunos. Com efeito, a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020 (BRASIL, 2020), alterou o marco regulatório do Pnae (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009) para autorizar, em caráter excepcional, durante o

emocional (WORLD BANK, 2021, p. 7). De fato, 77% dos estudantes sentem-se “tristes, ansiosos, irritados ou sobrecarregados” na pandemia (DATAFOLHA, 2020, p. 1). Entre as dificuldades encontradas destacam-se a ausência de rotina e a passividade do ensino, com 54% dos alunos sentindo-se desmotivados para as atividades remotas e 68% encontrando dificuldades de criar uma rotina de aprendizagem em casa (DATAFOLHA, 2020, p. 1). Por viverem uma trajetória escolar marcada pelo ensino presencial, os estudantes demonstraram dificuldades de se organizar com as atividades *on-line*, por mais que sejam nativos digitais e familiarizados com ferramentas tecnológicas.

Outro aspecto relevante é a falta de ferramentas e de ambientes virtuais de aprendizagem (AVA) como estratégias para o ensino remoto. O Comitê Gestor da Internet no Brasil, do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br, 2021) investigou o uso e a apropriação das tecnologias de informação e comunicação nas escolas públicas brasileiras de ensino fundamental e médio. Os achados da pesquisa revelam que apenas 42% das redes municipais utilizaram ambientes virtuais de aprendizagem; para as escolas públicas, o *WhatsApp* foi a alternativa mais frequentemente usada para que os professores pudessem manter contato com os estudantes e seus familiares, sendo utilizada por 88% das redes municipais (NIC.br, 2021).

Além da falta de infraestrutura e conectividade, da dificuldade para engajar os alunos e do distanciamento e da perda de vínculo, a mudança abrupta para o ensino remoto ainda evidenciou o despreparo dos docentes para ministrar conteúdo a distância. Pesquisa realizada pelo Instituto Península com 7.773 professores das redes municipais, estaduais e particulares do ensino infantil ao ensino médio (PENÍNSULA, 2020, p. 8) apurou que 88% dos professores declararam que nunca haviam dado aula a distância antes da paralisação das aulas, ao passo que 83,4% afirmaram sentir-se “nada ou pouco preparados para ensinar de forma remota”. Quando questionados sobre os desafios para o ensino remoto, 49% responderam que lhes faltava “formação para lidar com os desafios do ensino remoto”, e 46% sinalizaram também a “falta de conhecimento a respeito de ferramentas virtuais” (PENÍNSULA, 2020, p. 19).

Nesse contexto, algumas das principais prioridades para a ação política imediata incluem: (i) promover uma resposta coerente a esses desafios por meio de uma

período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios aos pais dos estudantes, ou seus responsáveis, das escolas públicas de educação básica.

estratégia nacional para a recuperação do sistema educacional; (ii) apoiar os educadores e dar-lhes ferramentas para desenvolver novas competências pedagógicas e conhecimentos tanto sobre as prioridades das crianças e dos adolescentes, mas também sobre os meios de prestação e comunicação; e (iii) abordar as lacunas de aprendizagem e desigualdade entre a população (OCDE, 2021, p. 6).²⁵

Dessa maneira, com o intuito de compensar as perdas sofridas durante o período da pandemia será necessário não apenas a retomada das aulas presenciais nas unidades escolares, mas também a formulação de estratégias nacionais de recuperação educacional²⁶. Essa estratégia deve ter como foco a coordenação interfederativa por meio da criação de políticas públicas que fortaleçam o regime de colaboração na educação. A ação integrada entre os entes subnacionais é o caminho necessário para que a recuperação educacional se efetive de forma difusa e profunda entre todos os brasileiros, sem aprofundar as assimetrias sub-regionais já existentes.

A necessidade de políticas públicas mais compartilhadas não é tão somente uma estratégia para lidar com “crises”, senão para melhorar a capacidade de adaptação e responsividade do Estado que se situa em uma nova era pautada na complexidade. A complexidade está associada a uma realidade social composta por uma multiplicidade significativa de eixos de desigualdade e conflito em todas as camadas sociais, “um mosaico cada vez mais fragmentado de situações de pobreza, riqueza, fracasso e sucesso” (SUBIRATS, 2010, p. 27) que gera um aumento da “complexidade da ação pública”, explicado da seguinte forma:

²⁵ Complementarmente, o Unicef (2021, p. 51-53) recomenda: (a) realizar uma busca ativa desses 5 milhões de crianças e adolescentes fora da escola, tanto os indivíduos como suas famílias, para compreender os motivos de sua ausência ou desafios e como superá-los de forma interseccional; (b) promover tecnologias de comunicação e informação, espaços e competências e utilizar diversas plataformas *online* para estimular a matrícula dessas crianças e adolescentes; (c) investir em políticas que promovam a aprendizagem e o ensino *online*, ao mesmo tempo que proporcionem os meios para um acesso factível à internet e a melhores infraestruturas; e (d) além dos educadores, apoiar gestores, administradores e funcionários das escolas na adaptação do ambiente acadêmico às necessidades atuais para que possam monitorar e administrar as escolas de forma eficaz.

²⁶ Será necessário pensar em ações e programas públicos de busca ativa escolar dado o aumento da evasão e do abandono escolar, bem como prover a capacitação de profissionais para atualizar práticas, incentivar a inovação metodológica e explorar os recursos tecnológicos, como o uso de aplicativos e plataformas digitais. Existem alguns exemplos de estratégias nacionais utilizadas por outros países, como a estratégia nacional da Irlanda para melhorar a alfabetização e a numeracia, a Lei Alemã de Boas Creches, Territórios Educacionais de Portugal para Intervenção Prioritária, entre outros (OCDE, 2021, p. 6). Particularmente relevante é a resposta à covid-19 do governo chileno, que por meio do pacote de Priorização Curricular oferece um período de dois anos letivos aos alunos a fim de que estes se dediquem “à recuperação e à consolidação de aprendizagens essenciais”, proporcionando formação *online* aos educadores e promovendo a tutoria e o diagnóstico das necessidades particulares de cada aluno no regresso às aulas presenciais (OCDE, 2021, p. 6).

[...] essa maior heterogeneidade, essa maior individualização dos itinerários de vida, sem dúvida gera menos agregação de interesses, mais fragmentação de projetos e estratégias, o que leva a maior complexidade na busca de soluções. [...] As instituições públicas têm visto sua agenda de intervenção crescer e aumentar e diversificar o escopo e os instrumentos de suas políticas públicas, mas, ainda assim, a grande mudança de cenário tem questionado as formas tradicionais, homogêneas e segmentadas como essas políticas operam. [...] Em um cenário de individualização crescente, onde os espaços e esferas de socialização são mais frágeis e descontínuos, as políticas tradicionais têm mais dificuldades de se efetivar, desde a sua especialização e segmentação (em políticas setoriais como saúde, educação, habitação, trabalho, serviços sociais...). [...] gerando níveis de complexidade cada vez mais difíceis de administrar com os instrumentos tradicionais de governo. [...] O resultado é o que viemos a denominar de uma forma genérica como “aumento da complexidade da ação pública” (SUBIRATS, 2010, p. 20, 21 e 27).

Nesse ambiente complexo, governar implica “reconhecer os múltiplos atores que compõem a rede, aceitar sua participação nas tarefas de governo e administrar as relações que se estabelecem entre eles”, articulando a diversidade e a fragmentação com mecanismos e estratégias de coordenação ou integração (SUBIRATS, 2010, p. 33). Essa cooperação federativa, entretanto, pode encontrar óbices de natureza legal, tornando necessário aprofundar a discussão acerca da regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e sua relação com os planos e as metas educacionais.

1.2.2 A lacuna de regulamentação do Sistema Nacional de Educação

O desenvolvimento da educação passou do ensino individual e doméstico por preceptores privados para o ensino coletivo, ministrado em espaços escolares. Esse movimento impôs a necessidade de sistematização de novos institutos e a consolidação do sistema educacional organizado pelo poder público.

O conceito de sistema educacional²⁷ não se refere, tão somente, à conjunção de unidades escolares ou redes de instituições de ensino, senão ao conjunto de atividades organizadas segundo normas próprias (com elevado grau de autonomia) e comuns (obrigam a todos os seus integrantes) com vistas a uma finalidade. O sistema educacional possui uma organização objetiva como produto intencional de uma práxis intencional coletiva (SAVINANI, 2018, p. 25 e 29).

²⁷ Estrutura educacional é a anatomia do ensino, como a própria textura da realidade; o sistema educacional, em contrapartida, implica uma ordem imposta pelo homem, uma organização objetiva da atividade sistematizada em direção à realização de objetivos coletivos. Assim, o sistema educacional pressupõe: intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade) e coerência (interna-externa) (SAVINANI, 2018, p. 27).

O sistema não é uma unidade monolítica, indiferenciada, mas sim a união de elementos de diversidade que integram o todo, sem que, para isso, perca sua identidade. Sistematizar, aqui, significa reunir, ordenar e articular os elementos como parte de um todo, sendo o “todo articulado” o próprio sistema (SAVINANI, 2018, p. 57). A noção de sistema educacional tem caráter ontológico, referindo-se ao modo como o fenômeno educativo deve ser organizado (SAVINANI, 2018, p. 62). Na definição de Savinani (2018, p. 65):

O Sistema Nacional de Educação é uma unidade de vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, internacionalmente reunidos de modo que formem um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população de referido país.

Neste trabalho, aplicado à realidade brasileira, entende-se o Sistema Nacional de Educação (SNE) como uma rede de colaboração e coordenação interfederativa que congrega a atuação das esferas de governo, de forma articulada, rumo à garantia do direito social à educação, buscando organizar diretrizes, metas, recursos e estratégias em ambos os níveis (educação básica e superior), envolvendo todas as etapas e as modalidades educativas e todas as redes de ensino (federal, estadual, distrital, municipal e privada).

A ideia de um sistema nacional para a educação já era fortemente defendida há muitas décadas. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 – documento redigido e liderado por 26 intelectuais da Associação Brasileira de Educação (ABE) sob a bandeira do fortalecimento da educação nacional – defendia a coordenação nacional, segundo a qual o governo federal e os governos subnacionais deveriam promover a execução descentralizada da política educacional mediante a pactuação e a articulação interfederativa (ABRUCIO, 2018), conforme se observa no seguinte trecho do manifesto (AZEVEDO, 1932, p. 195):

Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional.

Apesar de o Manifesto dos Pioneiros da Educação ter lançado as bases para a construção de um sistema nacional, os membros da Associação Brasileira de Educação

(ABE) posicionaram-se a favor da descentralização, o que levou o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1947 (BRASIL, 1947) a instituir os sistemas estaduais de ensino, afastando a ideia de formulação de um sistema nacional (SAVIANI, 2018, p. 56).

Mais de trinta anos depois, em 1º de julho de 1959, surge o manifesto *Mais uma Vez Convocados*, reafirmação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Redigido novamente por Fernando de Azevedo, contou com 189 assinaturas, entre as quais as de Anísio Teixeira, Sérgio Buarque de Holanda, Fernando Henrique Cardoso, Darci Ribeiro e Álvaro Vieira Pinto – novamente defendia-se que a educação deveria possuir uma unidade nacional.

Os dois movimentos, liderados pela sociedade civil, defendiam a reconstrução social por meio da reconstrução da educação nacional (SAVIANI, 2004), mas enfrentaram inúmeros obstáculos relacionados à instabilidade política e à consequente dificuldade de institucionalização de um sistema nacional, obstáculos persistentes até hoje.

Os desafios relacionados à implementação do Sistema Nacional de Educação são inúmeros, cabendo ressaltar os obstáculos de natureza econômica, política, filosófica-ideológica e legal.

Em relação aos obstáculos políticos, observa-se a descontinuidade das políticas educativas por meio da desconstrução do que está em curso e da projeção de novas estratégias. Quanto aos obstáculos filosófico-ideológicos, manifestam-se tanto no plano das condições materiais e políticas como no âmbito da mentalidade pedagógica. Por fim, os obstáculos legais, que revelam uma anomia pela configuração de uma lacuna normativa, tema sobre o qual este trabalho dedicar-se-á a seguir (SAVINANI, 2018, p. 50).

A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que alterou o art. 214 da Constituição Federal, mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal. O Plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE), que deve prever um sistema estruturado – com a definição de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento – acompanhado da definição de normas de cooperação, de padrões nacionais de qualidade e de uma descentralização qualificada.

De fato, a Lei nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, estabeleceu, em seu art. 13, que o poder público deveria instituir, em lei específica, até 2016 o Sistema Nacional de Educação. Ocorre que, mesmo existindo previsão constitucional e legal do Sistema, não há, até o momento, a regulamentação por lei complementar.

Foram realizadas conferências nacionais de educação tendo como tema central o Sistema Nacional de Educação²⁸. De modo complementar, há uma forte atuação de organizações do terceiro setor que vêm debatendo e apoiando a qualificação do debate.²⁹

Atualmente, tramitam cinco projetos de lei complementar, dentre os quais se destacam o PLP 25/2019 (BRASIL, 2019), na Câmara dos Deputados, e o PLP 235/2019 (BRASIL, 2019), no Senado Federal. Apesar de haver consenso de que a regulamentação do SNE é prioritária, existem ainda algumas divergências que demandam debate na construção de sua regulamentação. OSNE permita a discussão das políticas em espaços deliberativos institucionalizados por intermédio de instâncias de pactuação que assegurem a participação na construção das agendas nacional – Comissão Tripartite (União, estados, municípios e Distrito Federal) – e regional – Comissões Bipartites (estados e seus respectivos municípios) –, a exemplo do que já ocorre na saúde e na assistência social. Essa concepção deverá evitar a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, dada a necessidade de considerar as diferenças e as desigualdades regionais.

Além disso, é necessário garantir um espaço de visibilidade social por meio de entidades representativas como conselhos, fóruns e movimentos da sociedade civil organizada, buscando o equilíbrio entre os espaços de poder.

O padrão nacional, ou padrão mínimo educacional, por sua vez, deve indicar o investimento necessário para que os estudantes tenham acesso à educação de qualidade,

²⁸ As conferências nacionais de educação envolveram a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, a Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outros. Nesse contexto, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), criada em 2011 sob demanda da Conferência de 2010, torna-se uma secretaria para a articulação do pacto federativo e da governança na educação, tendo por objetivo articular o SNE com base em políticas públicas e processos fomentados pelo Ministério da Educação (MEC). Até 2018, momento em que foi extinta, teve função de articulação com entidades representativas, como a União dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed).

²⁹ O Movimento Colabora formou um grupo de trabalho com especialistas em educação para debater e formular um documento sobre o SNE. Na mesma linha, o Todos pela Educação incluiu como um dos eixos de trabalho a regulamentação do Sistema Nacional de Educação.

envolvendo estrutura física, pedagógica e administrativa, conforme previsto, inclusive, no Plano Nacional de Educação. Nesse contexto, insere-se a discussão sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) para “referenciar o custo de um padrão mínimo de qualidade do ensino no Brasil, mas que ainda não tem regulamentação de cálculo prevista, tampouco um debate suficientemente amadurecido no país” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 68).

Outro ponto relevante é a necessidade de redistribuição de recursos com o intuito de evitar o aumento das assimetrias educacionais existentes entre as regiões, visando assegurar o mesmo padrão educacional para todo o território nacional bem como para toda a população do país. Essas desigualdades horizontais e verticais refletem-se em “desigualdades na carreira e salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno” (ARRETCHE, 2012, p. 170). Deve-se destacar, contudo, que antes de haver lei sobre educação já existiam instituições educativas; não há uma necessária vinculação da sistematização à legislação, de modo que a educação pode ser sistematizada mesmo sem que haja lei para tanto. A lei, portanto, tem o objetivo de consolidar o sistema ou determinar as condições de funcionamento, instituindo os meios pelos quais os fins – diretrizes e bases da educação – serão atingidos (SAVINANI, 2018, p. 58).

Sem dúvida, a constituição de um sistema, com respaldo legal, instâncias de pactuação e órgão de deliberação normativa, fortalece as instâncias locais, sobretudo aquelas que possuem menor capacidade econômica e técnica para implementar as políticas educacionais. Embora o Sistema Nacional de Educação (SNE) não esteja regulamentado, existem diversos instrumentos e formas de expressão da colaboração federativa, que envolvem a pactuação e a cooperação entre níveis de governo (ABRUCIO, 2017, p. 60), arranjos jurídicos hábeis à concertação das esferas governamentais, que podem representar respostas adequadas às necessidades educacionais, concretizando o regime de colaboração.

1.3 Os arranjos jurídico-institucionais na educação

Existem diversos instrumentos e técnicas regulatórias³⁰ que podem ser utilizados na concretização dos objetivos inscritos nas políticas públicas. Define-se

³⁰ Entende-se por técnicas regulatórias os meios – instituições de direito público e institutos de direito privado – de que o Estado lança mão com a finalidade de influenciar o comportamento social para alcançar os objetivos inscritos em políticas públicas (ARANHA, 2019, p. 68).

instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945) que influencia o próprio processo de implementação. Assim, qualquer política pública é composta de uma série de meios pelos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita com o intuito de influenciar o comportamento dos cidadãos para que os objetivos previstos sejam alcançados (SALAMON, 2002).

As políticas públicas são exteriorizadas por meio de uma “trama” de normas, decisões e medidas em torno de interesses individuais e coletivos, estruturados em um objeto definido e ordenados por “estruturas jurídicas, políticas e sociais que o tornam um objeto definido” (BUCCI, 2021, p. 231). O arranjo institucional é o resultado da agregação de medidas e iniciativas em torno da ação governamental que compõe o “marco geral de ação” do poder público para a concretização da política a ele cominada (BUCCI, 2021, p. 232).

A despeito de uma política pública não se confundir com o arcabouço jurídico que a estrutura, o direito dá “forma e norte às políticas públicas”, cumprindo a função de disciplinar normativamente os arranjos jurídico-institucionais voltados à coordenação de processos e à atribuição de responsabilidades, mandatos ou competências, conformando os modos de atuação e interação entre os atores institucionais afetados, direta e indiretamente, pela política (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 317). A estruturação dos arranjos se dá, por conseguinte, pelo direito.

Para isso, é fundamental compreender, com clareza, quais os arranjos jurídico-institucionais hábeis a enfrentar os desafios públicos da gestão pública educacional, entendendo suas características e seus traços distintivos.

Dentre os exemplos de arranjos que materializam a cooperação federativa destacam-se as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), as Regiões Metropolitanas (RMs), as associações regionais, estaduais e nacionais de municípios³¹ e os modelos internacionais, como a Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional, que pode ser construída a partir de associações intermunicipais entre dois países (ABRUCIO, 2017, p. 60).

³¹ Dentre as associações de municípios destacam-se a Confederação Nacional de Municípios 62 (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que cumprem papel importante na formação das agendas públicas de interesse dos governos locais junto aos estados e à União.

Existem ainda outros modelos de cooperação sub-regional, como os Territórios de Identidade no Estado da Bahia³², que compõem a estrutura administrativa do estado, observando as necessidades territoriais da divisão geoadministrativa e ofertando programas públicos, inclusive na área de formação docente, contextualizados com a realidade local e com a demanda por necessidades da dinâmica territorial dos municípios.

Outro exemplo de expressão da colaboração federativa é o chamado Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação no Brasil (Gaepe)³³. Implementado em 2021, inicialmente como resposta à pandemia da covid-19, o Gaepe tornou-se uma instância permanente de apoio à política educacional, reunindo instâncias de diálogo estabelecidas entre diferentes atores para garantir tomadas de decisão ágeis e eficazes, incluindo a participação de organizações da sociedade civil, órgãos de controle, Ministério Público, poderes Executivo e Legislativo, universidades e especialistas.

Este trabalho, entretanto, direciona seu enfoque para modelos de cooperação horizontal entre municípios, isto é, a cooperação intermunicipal. Nesse aspecto, vale ressaltar, como exemplo de instrumento regulatório de implementação das políticas públicas educacionais, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), os convênios de cooperação e de delegação e os consórcios públicos e privados.

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) foram regulamentados pelo Conselho Nacional de Educação³⁴ e representam uma forma de institucionalização de formas de colaboração horizontal. Trata-se de um instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, que permite, inclusive, a participação de instituições privadas e não governamentais mediante convênio de cooperação. Os ADEs, constituídos exclusivamente por entes federados

³² Os Territórios de Identidade na Bahia foram regulamentados pela Lei Estadual nº 13.214, de 2014, que instituiu a política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia.

³³ O Gaepe-Brasil foi instituído em abril de 2021. Idealizado e coordenado pelo Instituto Articule, o Gaepe Brasil reúne membros de instituições como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), as Comissões da Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), além de especialistas na área e de integrantes do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

³⁴ A Resolução CNE/CEB 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.

como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podem assumir o modelo de consórcio.

Os ADEs são “formas organizativas que vinculam educação, identidade local, território e desenvolvimento buscando reduzir desigualdades regionais” (GRIN; ABRUCIO, 2017, p. 47). Trata-se de um importante meio de cooperação territorial no Brasil, cujas raízes advêm do final da década de 1990 com a experiência da Chapada Diamantina, na Bahia (ABRUCIO, 2017, p. 19).

Não obstante os ADEs fortaleçam o diálogo, ressentem-se de mecanismos com força normativa (*enforcement*) para obter resultados efetivos nos municípios, dado que as decisões e as regras são vinculantes para todos os integrantes.

O Ministério da Educação, em 2012, após a regulamentação dos ADEs pelo Conselho Nacional de Educação, instituiu um Grupo de Trabalho³⁵ (BRASIL, 2012d) para avaliar a implementação dos arranjos com foco microrregional. Em 2015, foi publicado um parecer do grupo de trabalho que concluiu que a despeito de se tratar de um “embrião de uma cultura de colaboração” (BRASIL, 2015a, p. 54), os ADEs apresentam fragilidades como instrumento de implementação de política pública, porquanto “não são constituídos enquanto figuras jurídicas e em geral não alcançam níveis elevados de participação e acompanhamento social” (BRASIL, 2015a, p. 58). Por fim, concluiu que os ADEs “podem e devem ser considerados e aproveitados no escopo de sua característica principal: como uma articulação informal que pode ‘evoluir’ para um mecanismo de cooperação juridicamente forte e legitimado” (BRASIL, 2015a, p. 58).

O convênio de cooperação e delegação, por sua vez, é o negócio jurídico estabelecido entre órgãos públicos ou entre órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas governamentais de interesse recíproco em regime de mútua cooperação³⁶. Trata-se de pacto firmado exclusivamente por entes da federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, em especial as atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos.

³⁵ Por meio da Portaria nº 1.23815, de 11 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012d), o MEC instituiu um grupo de trabalho com o fim de elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração na forma de ADEs.

³⁶ O Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que disciplina as normas de transferências de recursos da União mediante convênios, estabelece que o convênio deve visar “à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Todavia, os convênios de cooperação também constituem uma forma de atuação ágil para o desenvolvimento de políticas de governo (OLIVEIRA, GANZELI, 2013, p. 1038). Apesar de possuir regulamentação própria – e, segundo a Lei nº 11.107, de 2005, seja suficiente para fundamentar a delegação de serviços entre entes federativos por meio de contrato de programa –, os convênios não possuem personalidade jurídica, dependendo da vontade de cada um dos entes envolvidos.

O convênio estabelece uma cooperação precária, posto que não induz permanência e estabilidade; se no contrato se cria uma nova pessoa jurídica, que é titular de direitos e obrigações em nome próprio, o convênio não gera esses efeitos organizacionais, restringindo-se a ordenar a atuação conjunta dos associados (JUSTEN FILHO, 2014, p. 471).

Dentre os instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, o consórcio público tem maior destaque, pois possui uma formalização mais intrincada, com diversos elementos que representam solidez ao ajuste, garantindo estabilidade aos compromissos assumidos.

O consórcio público tem como uma de suas finalidades precípuas a articulação federativa. Não à toa, em 2019, nove estados do Nordeste (Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste), assim como sete estados do Sudeste e do Sul (Consórcio de Integração Sul e Sudeste – Consud), constituíram consórcio para representar os interesses das respectivas regiões no cenário nacional.

De fato, o consórcio público possui maior complexidade estrutural e, por consectário lógico, superior amplitude de atuação instrumental. Observa-se que as funções administrativas, como as de planejamento, as de regulação e as de fiscalização do serviço, que não podem ser delegadas no âmbito da cooperação convenial, podem ser delegadas ao consórcio público, uma vez que o consórcio integra a administração indireta.

Como pessoa jurídica de direito público, o consórcio pode também contratar, promover desapropriações e servidões, cobrar e arrecadar tarifas ou preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso de bens que ele próprio administre (CÂMARA, 2014, p. 498).

Não à toa, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, historicamente, já preveem o privilégio das transferências aos consórcios públicos. Apenas a título de exemplo, a Lei nº 14.116, de 2020 (BRASIL, 2020), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e

a execução da Lei Orçamentária de 2021, na Seção IV, art. 90, *caput*, que dispõe sobre as transferências voluntárias da União, prevê a preferência nas transferências voluntárias da União para o consórcio público.

Dentre as inovações jurídicas instituídas pela Lei nº 11.107, de 2005, vale destacar: alteração do limite para as modalidades de licitação; possibilidade de realização de licitação conjunta; necessidade de aprovação de lei do Protocolo de Intenções para aquisição de personalidade jurídica de direito público; capacidade de outorga (mediante concessão, permissão ou autorização) a particulares; gestão associada por meio de atividades de planejamento, regulação e fiscalização; exercício de atividades de arrecadação de tarifas; possibilidade de que um consórcio público seja integrado por entes federativos de diferentes níveis governamentais, entre outros.

Esses institutos têm implicações poderosas para o florescimento e a materialização do regime de colaboração. Os citados instrumentos – ADEs, convênios e consórcios – não constituem a única resposta à materialização do regime de colaboração, senão uma necessidade da prática administrativa de se valer de mecanismos para a solução dos desafios contemporâneos.

As soluções autonômicas da gestão pública rompem a perspectiva cratológica de atuação administrativa para deflagrar os contornos jurídico-administrativos de uma administração policêntrica, consensual e interdependente. Deflui-se daí uma série de faculdades, direitos, garantias e princípios que conformam o agir administrativo, tais como a função de assegurar o melhor conteúdo das decisões, com a participação dos interessados na ampliação da cognição administrativa, a função de legitimação do poder e a função de facilitar o controle da administração pela sociedade.

O sucesso de um arranjo interfederativo está intimamente ligado à cultura cooperativa e à existência de marcos regulatórios permissivos, mas depende, em última instância, da existência de estruturas de governança.

2 A GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE BASEADA NA TEORIA JURÍDICA DA REGULAÇÃO

Há uma imbricada relação entre os conceitos de governança (*governance*) e regulação (*regulation*). Alguns autores posicionam os termos como conceitos semelhantes, sendo um de origem anglo-saxônica (governança) e outro francesa ou europeia (regulação). Eles se relacionam à distribuição de poder, recursos e formas de coordenação entre os diferentes atores, sendo exteriorizado por um “conjunto de instituições, padrões, estruturas e regras do jogo que condicionam e possibilitam a ação política e social” (BOLIVAR, 2015, p. 9). Trata-se, contudo, de um alargamento conceitual, e, por isso mesmo, inclinado a produzir afirmações equívocas. Para iluminar o objeto de análise – consórcios públicos intermunicipais vocacionados à educação – propõe-se a distinção entre os conceitos de governança e regulação.

A regulação, neste trabalho, é entendida como “fenômeno de interferência estatal na atividade econômica em sentido amplo, envolvendo os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito” (ARANHA, 2021, p. 305). A regulação expressa o processo de articulação e produção de normas ou regras do jogo, orientando o comportamento dos atores (BOLIVAR, 2008, p. 12 *apud* MAROY; DUPRIEZ, 2000). A abordagem jurídica da regulação percebe o regime jurídico regulatório como um conjunto de disposições normativas e administrativas que influencia e controla o ambiente regulado para redirecioná-lo aos deveres normativos de concretização dos direitos fundamentais (ARANHA, 2021, p. 307). De fato, a intervenção regulatória do Estado, agasalhada em um sentido funcional, veicula um processo político cujo objetivo principal é a promoção do interesse público (FACHIN; SILVA, 2020, p. 1970). Para Aranha (2021, p. 61), a “regulação seria mais bem definida como uma tecnologia social de sanção aflitiva ou premial orientadora de setores relevantes via atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora”.

Por sua vez, a governança pública pode ser entendida como o “exercício da autoridade política, econômica e administrativa para administrar os assuntos de uma nação” por meio de “complexos mecanismos, processos, relações e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e medeiam suas diferenças” (PNUD, 1997, p. 9). Entendida como forma superior de enfrentamento da complexidade social, técnica e de exercício de autoridade, o núcleo conceitual da governança pública aponta para três proposições inter-relacionadas: (i) a governança implica o reconhecimento, a aceitação e a integração da

complexidade como elemento intrínseco do processo político; (ii) a governança implica um sistema de governo baseado na participação de diversos atores no quadro de redes plurais; (iii) a governança supõe um novo posicionamento dos poderes públicos nos processos de governo, a adoção de novas funções e a utilização de novos instrumentos de governo (SUBIRATS, 2010, p. 13). Essa forma de lidar com o exercício da ação governamental, mais descentralizado e menos hierárquico, que combina agentes públicos e privados, tem justificação e legitimação pela busca de melhores soluções, para além daquilo que é possível definir estritamente no texto legal (DALLARI, 2021, p. 121).

Percebe-se o traço de governança na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), quando a Carta Magna fixa direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, organiza política e administrativamente o Estado, define papéis e responsabilidades, institui sistema de freios e contrapesos e estabelece estruturas de controle interno e externo (TCU, 2014, p. 15).

Existem diversas abordagens e tipos ideais da governança no setor público. Neste trabalho, opta-se pela abordagem da governança regulatória (*regulatory governance*), que indica um método de governo apoiado em técnicas regulatórias que buscam a participação dos atores, dentro e fora do Estado, por meio de habilidades colaborativas para o alcance do interesse público. Trata-se de uma opção que elege a perspectiva de Estado Regulador³⁷ ao privilegiar modelos de regulação predominantemente descentralizada e apoiada em comunidades normativas presentes no ambiente regulado (ARANHA, 2021, p. 70).

Este capítulo abordará, em vista disso, as bases que orientam o conceito de governança da educação e as teorias jurídicas da regulação para entender quais os influxos teóricos que estabelecem os estímulos e os contraestímulos que compreendem o fenômeno educacional.

2.1 Governança da educação

A palavra governança supostamente denota uma nova sofisticação metodológica, o que conduz, muitas vezes, ao afastamento e à falta de aprofundamento do tema. A dificuldade de convergência entre acadêmicos e formuladores de políticas

³⁷ O Estado regulador, como aquele que pretende coordenar, gerenciar, controlar e intervir indiretamente, não se enquadra na típica condição de Estado intervencionista nem abstencionista; trata-se de uma perspectiva em que o Estado assume a função orientadora de setores relevantes por meio da atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora (ARANHA, 2015, p. 31).

públicas não surge na compreensão do termo, mas sim na produção de conhecimento profícuo da conjuntura do setor e do espaço social em que os modelos contemporâneos de governança são concebidos, bem como do ramo do conhecimento científico que o utiliza.

Compreender como o poder é exercido é condição para promover uma governança eficiente. Exatamente por isso o conceito de governança despertou o interesse de pensadores em uma série de campos que estão interessados em analisar a democracia, o governo, a estabilidade política e o estado de direito. A governança direciona a atenção para os mecanismos – instituições, normas e práticas sociais – por meio dos quais os bens sociais podem ser alcançados (BURRIS; DRAHOS; SHEARING, 2005, p. 2).

Existem críticas à introdução do termo governança na educação. Elas dizem respeito ao fato de que a governança oculta um desvirtuamento da função do Estado, representando o modo como “reformadores empresariais” buscam afirmar o modelo de sociedade de viés neoliberal para disseminar conceitos e experiências que fortalecem sua influência nos sistemas educacionais (ARAÚJO; NACIMENTO, 2020, p. 10). A exportação do modelo de governança empresarial como “símbolo de modernização, racionalização e inovação dos sistemas educativos” (LICÍNIO, 2018, p. 138) se dá por meio da introdução de novos instrumentos de governo que promovem “competição, a escolha, os mercados internos e a contratualização, a medição da *performance*, a descentralização e a autonomia sob comando de uma *accountability* empresarial, performativa e maximizadora” (LICÍNIO, 2018, p. 136). Nessa perspectiva, a “promessa de regeneração da educação pública” seria uma “forma de privatização *lato sensu*”, que se revela por teorias normativas que naturalizam “discursos e práticas políticas de índole instrumental e produtivista, aparentemente dando por encerrado um debate político-educativo crucial” (LICÍNIO, 2018, p. 136).

Todavia, em vez de representar uma submissão do governo ao mercado, o conceito de governança que se utiliza neste trabalho implica a justificação e a legitimação do próprio governo, uma submissão à sociedade. Nas palavras de Aranha (2021, p. 71), existem diferenças entre a governança empresarial e a governança regulatória relacionadas aos instrumentos utilizados, ao fim a que se destinam e aos interesses e expectativas que buscam satisfazer, conforme se observa:

Governança regulatória e governança empresarial são, portanto, termos que representam momentos distintos de afirmação da governança como método de governo de organizações empresariais mediante técnicas regulatórias

apoiadas na participação do regulado para alcance do interesse público – governança regulatória – ou de organização de processos, sistemas e controles movidos pelo interesse empresarial – governança empresarial.

Para tanto, esta seção analisará a polissemia que envolve o termo governança, como o conceito é utilizado em outros países e quais as abordagens e os tipos ideais de governança aplicados a países federalistas. Ao final, serão analisados os parâmetros conceituais da governança da educação.

2.1.1 A polissêmica definição da governança

O conceito de governança tem atraído a atenção de muitos autores, organizações, políticos e formuladores de políticas desde os anos 1990 (MANCEBO, 2012, p. 2), tornando-se uma “palavra da moda” (*buzzword*) em seu início (JESSOP, 1998, p. 29). Etimologicamente, governança é um termo anglófono, vindo do latim e do grego, que se refere à direção (*steering*) de barcos (JESSOP, 1998, p. 31). Quando sobreposta à palavra governo, refere-se à ação de “governar, orientar ou dirigir a conduta” (JESSOP, 1998, p. 31).

Embora inicialmente coexistisse com o termo governança, Mancebo (2012, p. 2) afirma que o primeiro alude a “mecanismos de autodireção geral da sociedade”, enquanto o segundo corresponde à capacidade governamental de dirigir a sociedade. Da mesma forma, Stoker (1998, p. 17) destaca que o uso tradicional do termo governança costumava ser intercambiado com o governo, este último significando o conjunto de “instituições formais do Estado e seu monopólio de poder coercitivo legítimo”. A governança, entretanto, é entendida como “uma forma ‘reinventada’ de governo” (STOKER, 1998, p. 18). A esse respeito, Edgar, Marshall e Bassett (2006, p. 1) explicam que não obstante a administração pública e sua estrutura serem importantes, a governança é mais do que isso e pode ser vista como um processo ou caminho, e não necessariamente um objetivo ou destino.

Por seu lado, Jessop (1998, p. 29-30) identifica três significados-chave de governança:

Primeiro, a governança pode se referir a qualquer forma de coordenação de atividades interdependentes. Dentro destas formas, três são relevantes: a anarquia de intercâmbio, a hierarquia organizacional e a “heterarquia” de auto-organização. O segundo significado, mais estreito, é heterarquia (ou auto-organização). [...] Esta forma de governança requer a coordenação de ordens institucionais diferenciadas ou sistemas funcionais (tais como econômicos, políticos, jurídicos, científicos ou educacionais), cada um com sua própria lógica operacional complexa, a tal ponto que é impossível exercer um controle global efetivo de seu desenvolvimento fora do sistema.

Mancebo (2012, p. 2) salienta que a governança não é necessariamente um poder do Estado ou do governo, mas também pode ser exercida por instituições, organizações nacionais ou internacionais, corporações, entidades, sindicatos, entre outros. É precisamente a isso que Merrien (1998, p. 58) se refere quando fala de “boa governança” (*good governance*), que ocorre quando “o Estado se retira, se torna menos poderoso, assume um perfil baixo e opera em conjunto com interesses e grupos privados como um parceiro pouco mais importante do que os outros”.

A governança, e especialmente a boa governança, envolve múltiplos setores e instituições da sociedade, incluindo os cidadãos (EDGAR *et al.*, 2006, p. 1). Na mesma linha, o Instituto de Governança o define como “o processo pelo qual as sociedades ou organizações tomam suas decisões importantes, determinam quem tem voz, quem está envolvido no processo e como são responsabilizadas” (EDGAR *et al.*, p. 1).

Sobre a boa governança, ou “governança sólida” (*sound governance*), o Pnud (1997, p. 1) enfatiza que se trata de uma governança que visa erradicar a pobreza, defender a sustentabilidade (particularmente o desenvolvimento humano sustentável) e os direitos da mulher bem como melhorar as condições de vida. Da mesma forma, Stoker (1998, p. 17) explica que “a governança está em última instância preocupada em criar as condições para uma regulamentação ordenada e uma ação coletiva”.

A função da governança pode ser analisada em vários segmentos, tais como meio ambiente (mudança climática, água, recursos naturais), finanças, direitos humanos, segurança nacional e internacional, resolução de conflitos, bem como “saúde pública, educação e desenvolvimento científico e tecnológico” (GALLEGOS, 2013, p. 65). Mancebo (2012, p. 3) destaca que a literatura identificou três modelos fundamentais de governança que abrangem amplamente todos os modelos existentes: o modelo burocrático-hierárquico (governança como responsabilidade do Estado por meio de uma “máquina disciplinada”), o modelo de mercado (as flutuações de mercado têm a capacidade de governar o fornecimento de bens e serviços quantificáveis) e o modelo de rede (governança como uma “negociação entre autores autônomos”).

Vale a pena incluir a definição de governança dentro do escopo do modelo de mercado. Para esse fim, a OCDE (2004, p. 11) definiu a governança do ponto de vista corporativo como “o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas” cujo objetivo é o desenvolvimento econômico, o crescimento e a eficiência, conforme se observa:

A boa governança corporativa deve proporcionar incentivos adequados para que o conselho e a administração busquem objetivos que sejam do interesse da empresa e de seus acionistas e deve facilitar um monitoramento eficaz. Como resultado, o custo do capital é menor e as empresas são incentivadas a utilizar os recursos de forma mais eficiente, apoiando assim o crescimento (OCDE, 2004, p. 11).

Conquanto não haja uma definição única de governança, resta claro que o termo pode ser aplicado em uma multiplicidade de ambientes. Desse modo, a governança pode ser exercida por uma grande variedade de atores, ganhando forma com o campo do conhecimento científico ou o setor em que é analisada. Pode-se afirmar que a governança se refere à direção de uma instituição, organização ou grupo, o que requer a participação e a coordenação de seus membros para atingir determinados objetivos. Neste trabalho, investiga-se o conceito de governança aplicado ao setor público, que ganha novos contornos, pressupostos e formas de exteriorização.

2.1.2 Conceito e elementos de governança pública em outros países

Dada a diversidade de conceitos e aplicações de governança, não há uma lista definida de características universalmente aceita. Na verdade, o Pnud (1997, p. 19-20) lista 19 elementos, como participação, sustentabilidade, legitimidade, aceitabilidade, transparência, promoção da igualdade, equidade, tolerância, capacidade de “desenvolver recursos e métodos de governança [...], mobilizar recursos para fins sociais” e sua capacidade de operar sob as regras da lei, entre outros.

Essas características podem ser agrupadas em cinco princípios fundamentais de boa governança: legitimidade e voz, liderança, desempenho, responsabilidade e justiça (EDGAR *et al.*, 2006, p. 2-3). Esses são princípios complementares e não exclusivos, ou seja, todos devem estar presentes de alguma forma para que exista uma boa governança (EDGAR *et al.*, 2006, p. 3), conforme demonstrado a seguir:

Figura 1. Princípios de boa governança de acordo com o Pnud



Fonte: adaptado (EDGAR *et al.*, 2006, p. 2-3)

Com a globalização, o cenário político, econômico e social dos países e das organizações públicas e privadas está entrelaçado e interligado. Assim, fala-se de governança global, ou seja, “um processo internacional no qual há uma maior dispersão de poder entre múltiplos atores internacionais” (VELÁZQUEZ; DOMÍNGUEZ, 2013, p. 31). Dada a proeminência dos Estados Unidos como uma das potências mundiais, a governança é, destarte, fortemente influenciada por esse ator hegemônico (GALLEGOS, 2013, p. 66).

A esse respeito, Gallegos (2013, p. 68) argumenta o seguinte:

Da perspectiva dos Estados Unidos, a noção de ordem mundial é apresentada em termos piramidais, de cima para baixo, dominantes, nos quais não há uma revisão partidária para modificá-la substancialmente. [...] Desta forma, qualquer exemplo de cooperação internacional bem-sucedida é colocado dentro da estrutura de liderança dos Estados Unidos, estabelecendo assim uma relação causal de vitórias e fracassos na qual somente a égide dos Estados Unidos pode, dizem os porta-vozes do governo dos Estados Unidos, alcançar desenvolvimento, prosperidade e, é claro, governança global.

Os elementos da governança (efetiva) nos Estados Unidos são resumidos por autores como Callahan (2007) em prestação de contas, medida de desempenho e participação (*accountability, performance measurement, and participation*). Dentro destes o autor destaca que a responsabilidade do setor público é uma das características mais importantes da governança americana, bem como de qualquer esfera política, governamental e de administração pública (CALLAHAN, 2007, p. 107). A prestação de contas no setor público, às vezes traduzida como responsabilidade, é “a obrigação

das autoridades de explicar publicamente, de forma completa e justa, como elas desempenharam, ou não desempenharam, as responsabilidades que afetam o público de forma importante” (CALLAHAN, 2007, p. 108).

Em outras palavras, este elemento implica que as autoridades são responsáveis por ações e omissões cometidas principalmente no exercício de suas funções legais e administrativas. Autores como Romzek e Ingraham (2000, p. 241) enfatizam a relevância da responsabilidade na governança dos EUA como consequência da falta de confiança que os cidadãos americanos têm em seu governo.

Como mencionado anteriormente, para Edgar *et al.* (2006, p. 13) a responsabilidade é um princípio de boa governança, e junto com a transparência, no setor público, refere-se a uma responsabilidade que os governos têm com seus cidadãos em primeiro lugar, seja “diretamente (por exemplo, nas eleições ou na mídia) ou indiretamente (por exemplo, com o auditor geral ou os tribunais)”. Estreitamente ligado a ele está o elemento de medição de desempenho, ou seja, exigir que as autoridades executem em um determinado prazo (CALLAHAN, 2007, p. 17). Similar à característica anterior, esta é uma consequência do ceticismo existente em relação ao governo dos EUA (CALLAHAN, 2007, p. 14). Esta também é listada por Edgar *et al.* (2006, p. 2) como princípio de boa governança e implica que o desempenho do setor público, neste caso, é responsivo às necessidades e aos interesses dos cidadãos e das partes interessadas. Por sua vez, a prestação de contas requer a análise da capacidade de resposta das instituições e dos processos, bem como sua eficácia e eficiência e o uso de recursos (EDGAR *et al.*, 2006, p. 2).

Finalmente, a participação é um componente essencial da boa governança nos Estados Unidos. Ligada aos ideais da democracia, a participação do cidadão é definida como “o papel do público no processo decisório administrativo ou seu envolvimento na prestação de serviços e na tomada de decisões gerenciais” (CALLAHAN, 2007, p. 150-151).

Suas origens remontam aos anos 1960, quando problemas na implementação de iniciativas federais e de renovação urbana, acompanhadas pelos movimentos de direitos civis, levaram os funcionários eleitos a emitir leis destinadas a capacitar a população civil e necessitada (por exemplo, a Lei de Igualdade de Oportunidades, os Programas Modelo de Ação Cidadã e Comunitária, o Programa de Subsídio do Bloco de Desenvolvimento Comunitário e o Programa Geral de Compartilhamento de Receita, entre outros) (CALLAHAN, 2007, p. 151-152).

De fato, a participação é até parte dos diferentes conceitos de governança enunciados no capítulo anterior: colaboração ou boa governança “exige que as autoridades públicas compartilhem o poder e renunciem à parte do controle que têm sobre o processo e os resultados [esperados]” (CALLAHAN, 2007, p. 165-166). A participação é parte do princípio de legitimidade e voz mencionado por Edgar *et al.* (2006, p. 6), pois as diferentes e múltiplas vozes devem ser levadas em conta para se falar de boa governança.

Em países como a Alemanha, a governança hoje é fortemente influenciada por mudanças nas políticas públicas, particularmente no século passado. Inicialmente, pela presença do Estado como entidade central da sociedade, bem como pelos remanescentes do Estado autônomo e autoritário que dominou até a Segunda Guerra Mundial (JANN, 2003, p. 97; MAYNTZ, 2004, p. 67). Essa divisão claramente definida entre Estado e sociedade criou um entendimento comum do Estado como uma instituição acima da sociedade, ou a “encarnação de valores e ideias morais e éticos” (JANN, 2003, p. 98). Após a Segunda Guerra Mundial, foi defendido um governo democrático (*Regierungslehre*) ou constituição (*Verfassungslehre*) para que o Estado abandonasse, até certo ponto, esse caráter superior e diferenciado que tinha até então (JANN, 2003, p. 101).

Sob esses ideais, o Estado moderno foi construído sobre a necessidade de controle democrático da sociedade, responsável pelas ações exercidas sob esse controle e envolvendo a participação da sociedade nele (JANN, 2003, p. 102). Com o liberalismo, essa noção foi levada um passo adiante, defendendo um papel reduzido do Estado, particularmente no setor privado, e um papel mais dominante do mercado (JANN, 2003, p. 102; MAYNTZ, 2004, p. 68). Finalmente, as teorias marxistas e socialistas influenciaram em certa medida a governança alemã, pois foi argumentado que deixar a governança da sociedade aos interesses do mercado implicava o favorecimento do capitalismo e das classes dirigentes (JANN, 2003, p. 103-104; MAYNTZ, 2004, p. 68).

A transição de um Estado estritamente hierárquico para um Estado mais cooperativo, participativo e socialmente orientado deu lugar na Alemanha ao posicionamento do termo governança (MAYNTZ, 2004, p. 68). Entretanto, Altrichter (2010, p. 147) observa que a palavra governança ou algum equivalente não existe no idioma alemão como tal. Desde o final dos anos 1980, a palavra governança “tem sido usada como um termo técnico nas ciências políticas e sociais para conceituar

fenômenos que antes eram chamados de governar (*regieren*) ou gerenciar (*steuern*)” (ALTRICHTER, 2010, p. 147).

De fato, na Alemanha e nos países de língua alemã, o termo governança engloba o termo anteriormente utilizado – controle político (*politischer Steuerung*) – e é entendido como o conjunto de ações não hierárquicas destinadas à coordenação e à regulação da sociedade (MAYNTZ, 2004, p. 66). Independentemente do escopo de aplicação, é um termo cuja finalidade é sempre o interesse público (MAYNTZ, 2004, p. 67).

Os elementos de governança no Estado moderno são definidos por Mayntz (2004, p. 69-71) como burocracias estatais (*Staatliche Bürokratien*), redes políticas (*Politiknetzwerke*) e autorregulamentação (*Selbstregelung*).

Com relação à primeira, a descentralização e a devolução no federalismo alemão permitem apenas que algumas linhas de autoridade sejam mantidas do centro para as entidades subnacionais. No entanto, permanecem estruturas burocráticas interestaduais que requerem cooperação horizontal, ministerial e vertical para uma governança adequada do interesse público (MAYNTZ, 2004, p. 69).

Ligado a este é o segundo elemento, ou seja, as redes políticas entre atores governamentais e não estatais e a cooperação necessária dentro deles (MAYNTZ, 2004, p. 69-70).

Finalmente, o terceiro componente refere-se às instituições de autorregulamentação social, sejam elas voluntárias ou delegadas pelo Estado. A título de exemplo, o autor menciona câmaras de comércio ou associações médicas como tipos de instituições que fazem isso por meio do poder delegado pelo Estado (MAYNTZ, 2004, p. 70). Por intermédio deles, mecanismos de resolução de conflitos, negociações, padrões de qualidade, imposição de sanções, entre outros, são exercidos internamente (MAYNTZ, 2004, p. 70-71).

Semelhante à Alemanha, a Espanha passou por várias transições no modo de exercer a administração pública, particularmente a descentralização política do poder para as diversas entidades subnacionais (OCDE, 2014, p. 28). Em seu resumo executivo, a OCDE (2014, p. 4) afirma que a Espanha é um país “com uma estrutura de governança híbrida, combinando uma forte fragmentação e um sistema jurídico muito formalista com uma abundância de redes pessoais e informais”. Além disso, observa-se que seu papel como Estado orientado para o bem-estar aumentou nas últimas

décadas, particularmente em áreas como educação, saúde e proteção social (OCDE, 2014, p. 30).

Em termos de organização territorial, deve-se observar que a Espanha estabeleceu constitucionalmente 17 comunidades autônomas (CCAA), cada uma com seus próprios órgãos governamentais e seu próprio sistema quase federal (OECD, 2014, p. 35). A presença dos CCAA e o processo de descentralização após os anos 1980 criaram o cenário para uma governança multinível (*multi-level governance*), na qual “o governo nacional e cada CA tinha que concordar sobre a interpretação das tarefas descentralizadas, e como fornecer os meios físicos e financeiros para implementá-las” (OECD, 2014, p. 72). Como exemplo, os acordos de devolução foram responsáveis por especificar a transferência de responsabilidades e recursos de um nível para o outro (OECD, 2014, p. 73). Outros mecanismos incluem conferências setoriais, planos e programas conjuntos, comissões de cooperação bilateral e acordos de cooperação, entre outros (OCDE, 2014, p. 74).

Embora a versão em inglês do relatório da OCDE use o termo governança para se referir aos princípios e aos deveres que a Espanha deve cumprir para alcançar uma melhor administração pública, a versão original das citadas leis e políticas espanholas usa os termos governo ou governabilidade, principalmente, em vez de governança. Sem embargo, é importante fazer referência à Lei da Transparência, Acesso à Informação Pública e Boa Governança (2013, artigo 26), segundo a qual os elementos fundamentais do bom governo e os princípios da boa governança se referem à adesão ao Estado de Direito e à Constituição pelas autoridades públicas; à transparência na gestão de suas funções acompanhada dos princípios de eficácia, economia e eficiência com o objetivo de satisfazer o interesse geral; à predominância da dedicação ao serviço público; à imparcialidade; à igualdade de tratamento; à diligência devida; à dignidade em suas ações e relações com os cidadãos; e à responsabilidade. Independentemente de a prestação de contas não estar explicitamente listada como um princípio de boa governança, observa-se que a mesma lei estabelece sanções para os funcionários que não aderem a essas máximas, o que, de acordo com a OCDE (2014, p. 62), é uma forma de estabelecer uma estrutura na qual a prestação de contas é possível.

Na América do Sul, a Argentina que, como o Brasil, tem três esferas de governo, passou por transições que impactaram sua atual forma de governança. Pode-se dizer, principalmente, que ela oscilou entre uma etapa na qual o sistema federal estava fortemente concentrado no Centro (antes dos anos 1980) e outra etapa em que a

tendência era a descentralização (depois dos anos 1980) (REPETTO; POTENZA, 2004, p. 187, 230). Esta última foi influenciada por reformas estatais pró-mercado e pela crise fiscal dos anos 1990, época em que certas funções sociais foram transferidas para outros níveis de governo (REPETTO; POTENZA, 2004, p. 187).

Durante os anos 1990, a governança serviu como uma abordagem para justificar a descentralização para entidades subnacionais a fim de promover seu desenvolvimento (VIGIL, 2013, p. 58). A esse respeito, Oszlak (2000, p. 137) adverte que a descentralização, como outros processos que envolvem intervenção estatal limitada, não implica necessariamente um “Estado melhor (mais racional, eficiente e eficaz)”.

Mais tarde, nos anos 2000, o conceito de governança foi utilizado no caso argentino para justificar “a forma aparentemente mais democrática e inclusiva em que o Estado articulava interesses, ferramentas e recursos com os atores da sociedade civil em nome do desenvolvimento regional” (VIGIL, 2013, p. 58). No âmbito da descentralização, em 2000, a Argentina defendeu a eficácia e a eficiência das ações estatais, a gestão pública, a responsabilidade (“distribuição de riscos e recompensas entre o Estado e os atores não estatais” e promoção da responsabilidade pelas ações estatais) e a transparência como pilares da boa governança (VIGIL; OCKSTAT, 2015, p. 193).

Entretanto, Oszlak (2000, p. 144-145) argumenta que essas reformas de descentralização, mesmo sendo vistas como positivas, não contribuíram significativamente para melhorar as condições de equidade social. A esse respeito, Haslam (2003, p. 3) explica:

Uma maneira de pensar sobre governança é perguntar como o sistema de estruturas formais e informais, regras, regulamentos e instituições que constituem o Estado moderno cria incentivos que influenciam (mas não determinam) o comportamento político e econômico de indivíduos e organizações. Quando o sistema gera incentivos perversos e antissociais, ele resulta em má governança.

Orlansky e Chuchco (2010, p. 10) mostram que a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento não implica uma melhoria na qualidade institucional ou na boa governança do Estado. Analisando as seis dimensões de governança estabelecidas pelos Indicadores de Governança Mundial – ou seja, voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia do Estado, qualidade regulamentar, Estado de Direito e controle da corrupção –, os autores constataram que na Argentina somente voz e responsabilidade permanecem relativamente estáveis durante o período 1996-2008, enquanto a capacidade regulatória

(ou seja, a “capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que possibilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado) é a mais baixa desde 2000 em diante” (ORLANSKY; CHUCHCO, 2010, p. 3-5).

Em resumo, uma definição semelhante de governança pode ser observada nos quatro casos apresentados, como aquelas relações entre atores estatais, não estatais e da sociedade civil por meio das quais seu comportamento é regulado, controlado e direcionado para um determinado fim. Nesta seção ficou evidente que esse conceito é fortemente influenciado pela descentralização administrativa e pela política fiscal em todos os quatro países.

Dos princípios da boa governança, infere-se que elementos como responsabilidade e transparência são repetidamente citados como aspectos fundamentais da governança nesses países, sendo o primeiro, de fato, o mais estável da governança argentina nos últimos anos. Por sua vez, na Alemanha e nos EUA, a participação e as redes políticas também são necessárias para se falar de governança cooperativa em países fortemente descentralizados. Na Espanha, apesar de o termo governança ser usado como sinônimo de governo e governabilidade, elementos como igualdade, dignidade nas ações administrativas e imparcialidade são incluídos quando se fala sobre a construção de uma boa governança. Finalmente, na Argentina, como na Espanha, a eficiência e a eficácia das ações do Estado ganharam destaque ao julgar sua governança, particularmente na esfera econômica.

Essas características, pode-se dizer, estão ligadas aos processos de globalização, ao neoliberalismo e ao protagonismo do mercado nas decisões do Estado. Com base nesse entendimento, pode-se afirmar que o objetivo atual da boa governança parece ser principalmente o desenvolvimento regional ou nacional, mesmo que recentemente a necessidade de tal desenvolvimento contribua ativamente para a equidade social e o interesse público tenha sido levantado em favor de uma verdadeira governança.

2.1.3 Os tipos ideais de governança: multinível, em rede, multiesférica, interfederativa e regulatória

Conforme explicado até agora, governança não só tem significados diferentes, dependendo de seu escopo e território, mas existem vários tipos de governança. Em países federalistas, a governança pode ser, entre outros, multinível, em rede, multiesférica, interfederativa ou regulatória

A governança multinível foi utilizada em seus primórdios para caracterizar a situação da União Europeia durante os anos 1980 e 1990, em que o poder e as faculdades de tomada de decisão não eram mais hierarquizados, preferindo-se um sistema de negociação (ALCANTARA; BROSCHEK; NELLES, 2015, p. 2). Apesar de o termo ter sido adotado por governos como Canadá e Estados Unidos, a doutrina e os praticantes têm dificuldade de implementá-lo em países federalistas.

Papillon (2011, p. 290) levanta, por exemplo, o caso das populações indígenas no Canadá e nos Estados Unidos, que se constituem como entidades políticas, territorialmente definidas, com capacidade de autodeterminação, mas que, no entanto, não participam ou são excluídas da tomada de decisão em nível federal. O autor explica que nesses dois países a governança multinível é *sui generis*, pois nos permitiu abandonar os modelos tradicionais de governança hierárquica e descentralização vertical sem tampouco se posicionar como um modelo de governo horizontal (PAPILLON, 2011, p. 304). Ao contrário, ocorre o seguinte:

Em vez disso, esses regimes de governança multinível são caracterizados por uma multiplicação de espaços e processos de tomada de decisão nos quais as linhas formais de autoridade, embora mantidas, são cada vez mais contestadas e substituídas por regras negociadas.

Em termos mais gerais, Alcantara *et al.* (2015, p. 7) a define como

[...] uma instância de tomada de decisão em que os governos se envolvem com uma variedade de atores não governamentais organizados em diferentes escalas territoriais, em um processo de decisão. Fazer isso busca produzir de forma colaborativa algum tipo de bem público.

Da mesma forma, Homsy e Warner (2014, p. 53) argumentam que nesse tipo de governança atores em diferentes níveis (municipal, estadual, federal) se coordenam, respeitando os conhecimentos que cada um desses governos possui e sua diversidade, de forma que sejam pactuados os mecanismos de ação para alcançar um objetivo comum.

Essas definições mostram um elemento fundamental da governança descrito anteriormente: a participação de múltiplos atores, neste caso tomando decisões em conjunto. Homsy e Warner (2014, p. 53) acrescentam mais um componente – o conhecimento científico e o conhecimento local:

A governança multinível enfatiza a coprodução de conhecimento e políticas, tanto nos níveis mais altos de governo quanto nos mais baixos, e reconhece a importância de integrar o conhecimento técnico-científico com o conhecimento local da sociedade.

Na Espanha, a governança multinível é promovida pelo Estado com o objetivo de estimular uma maior eficiência na prestação de bens e serviços. Por meio dela, as “administrações públicas envolvidas e os agentes sociais e econômicos afetados são solidariamente responsáveis pela tomada de decisões” também com base nos princípios federais de coordenação, cooperação e participação (artigo 103 da Constituição Espanhola, por exemplo) (ZAMBONINO, 2018, p. 234). Exemplo disso é o Conselho Nacional de Águas, por intermédio do qual participam representantes da União, das comunidades autónomas, das entidades locais, das organizações de bacias, dos sindicatos, das empresas, profissionais, técnicos e até utilizadores, entre outros, para a proteção do ambiente da bacia (ZAMBONINO, 2018, p. 246).

O conceito de governança multinível, pioneiro no contexto da União Europeia, pretendia compreender a escalada dos Estados nacionais com o compartilhamento de relações institucionais que se estendem além da jurisdição de um único governo (LAZAR; LEUPRECHT, 2007, p. 3). No debate em torno da integração europeia, observa-se que a cultura cooperativa é reflexo do prolongamento das alianças firmadas durante a Segunda Guerra Mundial, associado à ausência de fronteiras naturais e à intensa atividade socioeconômica. A transferência jurisdicional de poder provocou uma reformatação da cooperação intra e intergovernamental em diferentes direções: tanto para cima, com a constituição de uma entidade que convive com a soberania dos países membros, a exemplo da União Europeia, quanto para baixo, com o fortalecimento do processo de descentralização política e administrativa aos governos subnacionais. A partir de então, a governança multinível despontou no campo do estudo das relações governamentais, pois descreve a típica divisão de autoridade, jurisdições e competências entre esferas de governo (HENRICHES; DE MEZA, 2017, p. 126).

Harvey Lazar e Christian Leuprecht (2007, p. 4), após um estudo de caso comparativo entre sete países federalistas e semifederalistas, concluem que o conceito de governança multinível é controverso, pois a noção de “nível” denota uma relação hierárquica, inadequada para países federalistas, nos quais existe um *status* de soberania compartilhada entre os governos subnacionais e a esfera federal. Por conseguinte, os autores propõem, com base na análise das esferas de governo, a abordagem do conceito de governança multiesférica, por entenderem ser uma denominação mais neutra que demonstra um olhar “sistemático no modo como governos e outros atores se relacionam e discernir tendências – sejam elas cada vez mais igualitárias ou persistentemente hierárquicas”.

De fato, enquanto a literatura europeia fala de governança multinível, a literatura americana refere-se à governança em rede, noção que está agrupada em torno de dois conceitos-chave: padrões de interação em troca e relacionamentos e fluxos de recursos entre unidades independentes (JONES; HESTERLY; BORGATTI, 1997, p. 914).

Cabe ressaltar, no entanto, que as redes não são uma forma de organização baseada em princípios cooperativos, como se a cooperação fosse uma condição para a adesão ou mesmo que todos aqueles que fazem parte da rede entendessem as vantagens da cooperação e mudassem seu comportamento, convertendo “indivíduos competitivos, beligerantes e possuidores de forte ânimo adversarial em indivíduos cooperativos, pacíficos e amigáveis”. Em verdade, as redes, ao favorecerem a interação de diversos comportamentos, têm a cooperação como resultado geral de sua dinâmica e seu funcionamento (FRANCO, 2008, p. 33).

Não é a procissão pela solidariedade, motivações altruísticas e relações de confiança que caracterizam as redes, senão o padrão de relacionamento entre os autores, que tem como pilares a auto-organização, a interdependência e a distribuição de poder, principalmente por meio de negociações, em contraponto às fronteiras convencionais do governo hierarquizado.

Com efeito, o potencial de descrição empírica da governança é fruto de produção multidisciplinar do campo de análise em que se insere, isto é, o conceito de governança adquire contornos distintos em diferentes contextos e, sobretudo, diante da perspectiva em que é observado.

De acordo com o referencial básico de governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 18), a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais; e entes federativos, esferas de poder e políticas públicas. Esta última perspectiva refere-se às relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada.

Se governança é relacionada à “ação coletiva” (TORFING *et al.*, 2012), os seus tipos ideais são definidos por suas lógicas internas de coordenação social (MEULEMAN, 2008). Nenhuma dessas abordagens é intrinsecamente boa ou ruim, tampouco se trata, necessariamente, de uma questão de convicção ideológica, mas de praticidade. Cada abordagem pretende ofertar uma lupa – ou método – que permita

identificar e interpretar os mecanismos e a organização administrativa do setor ou do contexto social investigado.

De fato, esses modos sobreditos – governança multinível, multiesférica e em rede – assim como outros elencados pela comunidade científica – governança interfederativa, pública, nodal, cibernética, entre outros – são considerados tipos ideais, que podem coexistir em formas combinadas e dinâmicas, em que seus elementos caracterizadores se conectam sob efeito de variáveis situacionais.

Este trabalho utiliza a abordagem analítica do conceito da governança regulatória (*regulatory governance*), aqui entendida como método de governo em que o Estado administra apoiado em regras, implementando modelo de governo regulatório predominantemente descentralizado e apoiado em comunidades normativas presentes no ambiente regulado, que participam na consecução do interesse público. A governança regulatória é, essencialmente, característica do Estado regulador, representando uma oposição aos estilos regulatórios de comando e controle (*command-and-control*) ou de funções macroeconômicas de tributação, desvendando uma forma regulatória apoiada em incentivos intrínsecos e em habilidades colaborativas a partir de uma rede de influências com o ambiente regulado (ARANHA, 2021, p. 71). A governança regulatória pode ajudar a lançar parâmetros conceituais para analisar o setor educacional, posto que privilegia a interseção com os atores (políticos, educacionais e sociais) dentro e fora do Estado com foco na formulação, na implementação e na efetividade das políticas públicas.

2.1.4 Parâmetros conceituais da governança da educação

No setor educacional, a articulação entre os entes federados revela a necessidade de um esquema institucional que promova a colaboração entre os sistemas de ensino. O regime de colaboração preocupa-se, nesse contexto, em como os sistemas de educação são coordenados nas esferas local, regional e nacional, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). É possível dizer, por conseguinte, que o regime de colaboração é um padrão de relacionamento dos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Trata-se de uma matriz de relações na qual a educação se organiza. Nesta, as esferas governamentais devem atuar de forma articulada, coordenada, institucionalizada e colaborativa para concretizar objetivos de interesse recíproco e apoiar a implementação de políticas públicas educacionais. A

forma como ocorrem a coordenação, a cooperação e a comunicação entre os atores da educação – e os arranjos, os instrumentos e as estratégias que orientam a interação entre eles – pode ser entendida como a estrutura de governança da educação.

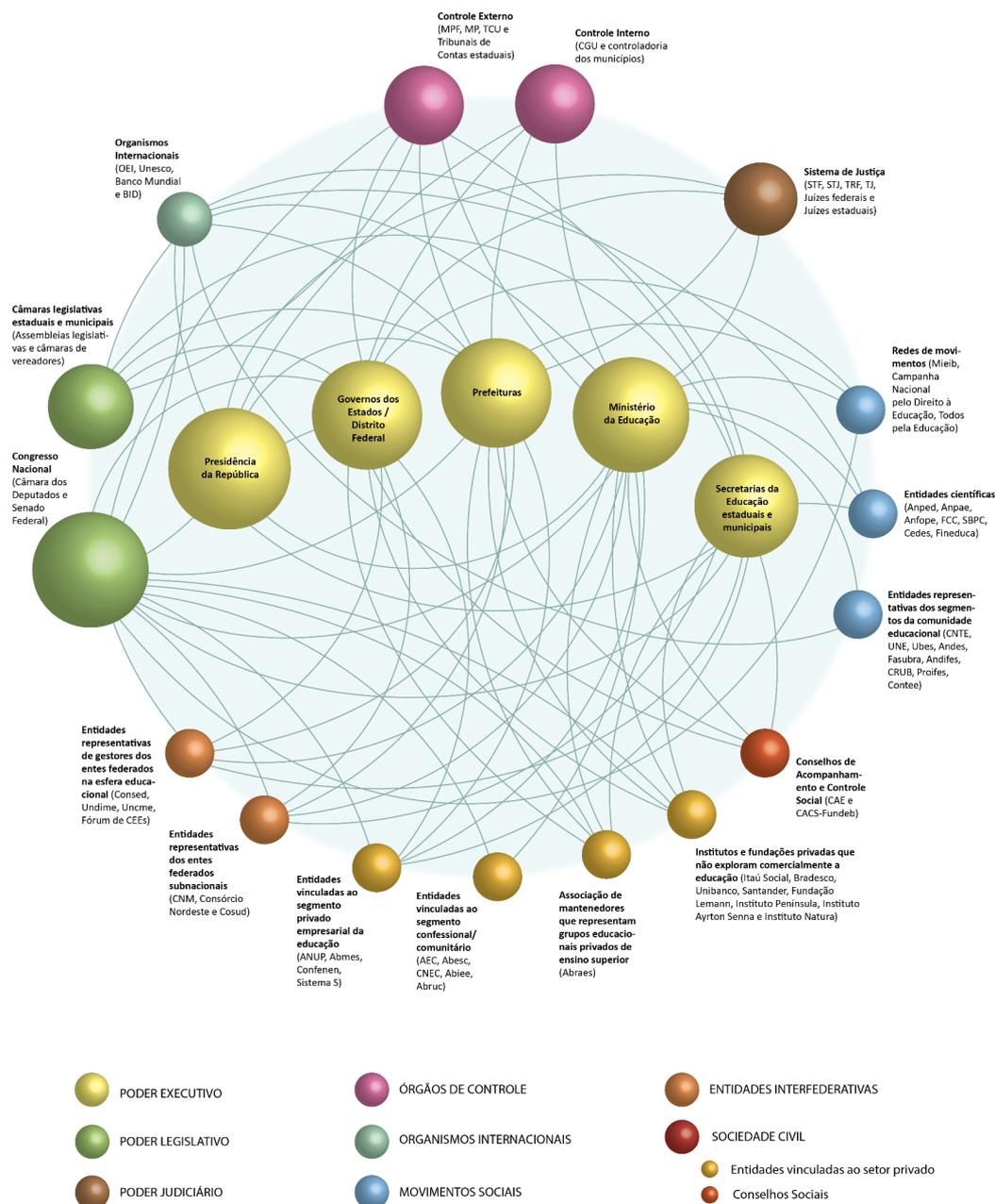
O termo “governança da educação” constitui um novo método de governo, longe do controle vertical e hierárquico, para adotar modalidades mais horizontais de gestão de poder, consensuais e cooperativas, entre atores estatais e não estatais (sociedade civil, iniciativa privada, organizações representativas, entre outros). Nessa nova perspectiva, esses múltiplos atores participam na formulação e na implementação de políticas públicas. Trata-se de uma dinâmica de interação, coordenação e tomada de decisão em que as entidades afetadas participam e coordenam suas ações a fim de realizar ações integradas (BOLIVAR, 2015, p. 9).

Para tanto, é necessário entender os diferentes aspectos e dimensões que envolvem o sistema educacional, tais como a gestão das redes de ensino, o arcabouço legal, a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo, a representação dos atores da educação nos processos decisórios, a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, a avaliação e o monitoramento dos resultados educacionais e os padrões mínimos de financiamento da educação.

Por atores da educação são entendidas todas as forças sociais dentro e fora do Estado que interagem, por meio de alianças, disputas e composições, na construção das políticas educacionais.

Os atores da educação agrupam-se em múltiplas funções, incluindo uma série de responsabilidades sobre as políticas públicas que se revelam na participação e no controle social por intermédio da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e da própria família; na articulação da gestão governamental, incluindo desde professores, coordenadores e dirigentes escolares até secretarias de educação municipal e estadual e o Ministério da Educação; bem como na concertação transnacional, representada pelos organismos multilaterais de cooperação e fomento. Conquanto sejam aparentemente fragmentados, esses atores são partes funcionalmente específicas de um sistema, cujos papéis, competências e interesses ora se intersectam, ora se contrapõem, ora se entrelaçam, conforme se observa:

Figura 2. Os atores das políticas educacionais



Fonte: elaboração do autor (MARTINS, 2014, p. 29, Quadro 5)

Dentre os atores da educação, o Terceiro Setor e os organismos multilaterais têm cada vez mais assumido um papel preponderante no avanço da educação básica por meio da construção de agendas públicas, apropriação de conhecimentos da população, formação das instâncias de pactuação regional e aperfeiçoamento da ação de instituições públicas e entidades privadas.

A colaboração dessas entidades dentro e fora do Estado deve estar alinhada às estratégias definidas pelo poder público, de modo que sua contribuição seja incorporada ao processo educacional das redes. Isso porque a atuação desses atores deve guardar

correspondência com o estabelecimento de metas nacionais e regionais, planos educacionais e a avaliação dos sistemas de ensino.

Nesse contexto, a abordagem da configuração do sistema em rede parece refletir e reafirmar o aproveitamento de recursos e forças dos atores na busca de objetivos coletivos importantes, alcançando níveis superiores de coordenação e gestão da complexidade. Para tanto, é necessário compreender os estímulos intrínsecos que movem esses atores, que pressupõem um sistema regulador maleável capaz de angariar forças do regulado e reforçar suas normas de conduta de coerção intrínseca, abandonando a premissa de que o bom comportamento se deve à ameaça de uma regra estatal (ARANHA, 2019, p. 89).

A materialização do regime de colaboração pressupõe compreender os estímulos intrínsecos que modulam a atuação dessas comunidades e organizá-los em torno de um sistema. Nesse contexto, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) é apontada como o caminho necessário para garantir uma atuação funcional e colaborativa dos atores educacionais em direção à melhoria da gestão educacional.

Sem dúvida, a regulamentação do SNE é uma agenda prioritária para o país, pois representa mais um passo em direção à articulação das políticas educacionais e à consolidação da equalização de oportunidades educacionais, reduzindo as assimetrias educacionais ainda existentes em nível regional e sub-regional. Em que pese a importância da mobilização social e política perante o Congresso Nacional, o regime de colaboração não depende exclusivamente da regulamentação do SNE. Existem diversos instrumentos jurídicos hábeis a promover a cooperação e a implementação das políticas públicas, conforme destacado em capítulo anterior³⁸. A falta de atuação coordenada não está conectada, portanto, à existência – ou à inexistência – do Sistema Nacional de Educação, senão à falta de compreensão da arquitetura de incentivos que compõe o setor. Nesse aspecto, o olhar deve ser redirecionado aos padrões de relacionamento e aos centros de poder.

Não se nega, entretanto, que há uma série de variáveis a influenciar direta e indiretamente a atuação de um arranjo jurídico intergovernamental, como a sustentabilidade fiscal dos entes federativos, o grau de institucionalização de arranjos cooperativos, a complexidade e a falta de harmonia legislativa, as lacunas normativas

³⁸ Ver seção 2.3.4 deste trabalho.

a respeito da cooperação nas políticas públicas educacionais, a falta de indução de planejamentos regionais e sub-regionais, as relações com o contexto político e a interação com outros sistemas de estímulo. Isso significa existirem externalidades envolvendo a compreensão de um arranjo intergovernamental que vão além das normas, eis que as estratégias administrativas coletivas sofrem influências de escalas espaciais, sociais, culturais, econômicas e temporais.

Por isso, a estratégia e o modo de ação instrumental demandam uma camada teórica, uma modelagem conceitual, exatamente para que os arranjos mirem uma função. Neste ponto, a análise da estrutura conceitual da governança regulatória pode contribuir sobremaneira, posto que se sustenta em técnicas regulatórias apoiadas em incentivos intrínsecos à participação do regulado, levando em consideração variáveis situadas fora das normas jurídicas que confirmam uma rede interdependente de influências recíprocas entre mecanismos regulatórios e atitudes dos regulados.

Não existe um conjunto de padrões cooperativos que distribua amplamente a responsabilidade pelas políticas educacionais levando em consideração todas as variáveis existentes, mas é possível esquadrihar quais os estímulos intrínsecos que poderiam representar o alvorecer do regime de colaboração. Para tanto, é necessário entender quais benefícios os atores da educação teriam em se articular em redes.

Para o Estado, a promoção de arranjos cooperativos tem a propensão de fortalecer as ações de planejamento educacional e evita a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, que geram, muitas vezes, políticas públicas inexecutáveis, sobrepostas ou inconsistentes. Cabe citar outros benefícios técnico-administrativos da cooperação, como a alavancagem da capacidade de realização, maior eficácia alocativa, a harmonização dos objetivos governamentais, o compartilhamento de serviços comuns e a padronização de contratações administrativas.

Por sua vez, para os atores para além do Estado, a cooperação pode representar o aumento do poder de negociação e de diálogo, o estabelecimento do ciclo virtuoso de boas práticas, a legitimação e a transparência das decisões públicas, a criação de instâncias de debate e deliberação, a definição de indicadores regionais e o fortalecimento do controle e do monitoramento das políticas públicas.

Cabe ressaltar, contudo, que os benefícios da cooperação não são, essencialmente, a única motivação para induzir o comportamento dos atores. A conformidade para além do exigido pela normatização (*beyond compliance*) possui

outros fatores internos à dinâmica institucional que dirigem o comportamento do regulado, como processos internos de poder e de liderança ou condições de incerteza regulatória (ARANHA, 2019, p. 60).

Alguns estudos apontam que as pressões externas – como requisitos regulatórios, pressões competitivas e econômicas, demandas sociais, normas institucionais e interações com atores externos – não explicam o fato de que várias empresas, operando sob pressões regulatórias, competitivas e sociais semelhantes, podem desenvolver abordagens totalmente diferentes. A resposta pode estar em fatores organizacionais e individuais internos, como incentivos gerenciais, cultura organizacional, identidade organizacional, automonitoramento organizacional e compromissos pessoais que modulam a atuação dos regulados (HOWARD-GRENVILLE; COGLIANESE, 2008, p. 75). Uma forma de conceituar essa miríade de pressões e expectativas tácitas dos reguladores, das comunidades locais e do público é como uma licença para operar (*license to operate*).

Como destacado anteriormente, a percepção de que a governança cabe apenas ao Estado e opera por mecanismos legais, estabelecidos de maneira formal, universal e estável, é claramente insuficiente para lidar com as tarefas práticas. A governança hoje é:

[...] caracterizada por uma pluralidade de atores (Estados, empresas e instituições da sociedade civil) formando redes interconectadas; uma pluralidade de mecanismos (força, persuasão, pressão econômica, criação e manipulação de normas); e mudanças adaptativas rápidas (BURRIS, DRAHOS; SHEARING, 2005, p. 2).

Instrumentos como o consórcio público e o ADE são desenvolvidos como forma de ação instrumental efetiva na resolução dos problemas públicos. No entanto, a estratégia e o modo de ação instrumental demandam estratégias e mecanismos regulatórios que devem estar respaldados em uma teoria.

A governança da educação pressupõe que os atores da educação dentro e fora do Estado participem, em maior ou menor grau, do processo de construção da política pública, assumindo a responsabilidade por seus atos. Essencialmente descentralizada, a política educacional demanda uma camada teórica sobre o Estado que opte por abordagens regulatórias apoiadas em sistemas normativos que não somente o estatal.

2.2 A conformação pelas Teorias Jurídicas da Regulação

O fenômeno regulatório pode ser interpretado de diversas formas, de acordo com o campo do conhecimento científico que o observa. Na economia, por exemplo, a regulação é vista como um mecanismo de coordenação dos agentes econômicos para o cumprimento de políticas públicas governamentais, “ora se apresentando segundo sua exteriorização dura (*hard regulation*), mediante imposição de comportamentos sobre a atividade econômica e ameaças de sanções, ora tomando a forma de diretrizes não compulsórias (*soft regulation*) obtidas por meio de acordos, códigos de conduta ou boas práticas despidos de penalidades” (ARANHA, 2021, p. 58).

A abordagem jurídica da regulação utilizada neste trabalho aponta para distintos meios de expressão desse fenômeno, que pode se exteriorizar por movimentos reguladores estatais, autorregulação privada ou composição de regulação organizacional e institucional. Cada teoria jurídica de regulação traz consigo uma série de caminhos para a identificação de aspectos relevantes à forma de ver a regulação em cada setor (ARANHA, 2021, p. 66).

A análise da estrutura do setor da educação, considerando a perspectiva da Teoria da Regulação Responsiva, pode contribuir sobremaneira para entender os estímulos intrínsecos que podem ser utilizados nas políticas públicas educacionais a galvanizar a ação do Estado – e dos atores fora do Estado – rumo ao atingimento dos princípios, dos objetivos e das metas cravejados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE).

2.2.1 A Teoria da Regulação Responsiva

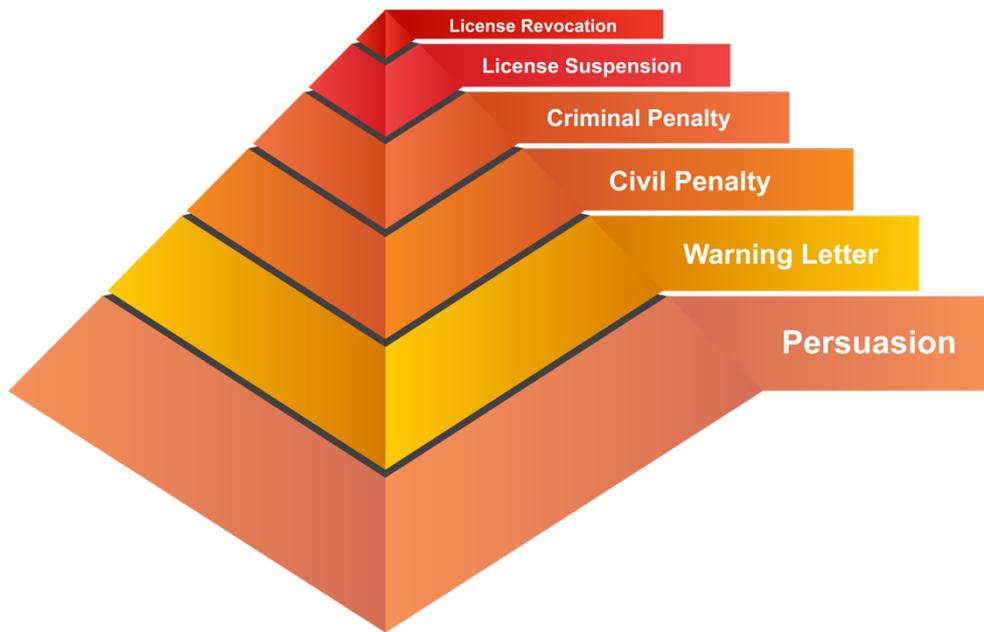
A regulação responsiva refere-se à aplicação de uma resposta que se modula de acordo com o comportamento regulado, em que se aplica uma gradação e um escalonamento desde estratégias de cumprimento até respostas punitivas mais dissuasivas (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 62).

Inicialmente, a regulamentação responsiva foi construída como uma teoria de regulamentação comercial (BRAITHWAITE, 2011, p. 475), mas sua simplicidade e *design* prático permitiram que ela fosse transferida para diferentes áreas. Sobretudo, esta teoria propugna que “os reguladores e instrumentos regulatórios devem se adaptar e ser responsivos às ações das entidades ou pessoas que procuram regular” (KOLIEB, 2015, p. 139).

Em sua aplicação em políticas públicas, a regulação responsiva é entendida como a capacidade de resposta do Estado necessária para regular determinados comportamentos, que podem ser mais ou menos intervencionistas, dependendo do comportamento apresentado (BRAITHWAITE, 2006, p. 886). Seu objetivo é “um sistema jurídico no qual os cidadãos aprendam que a responsividade é a forma como nossas instituições jurídicas funcionam” (BRAITHWAITE, 2011, p. 488). Difere do formalismo regulatório, por exemplo, porque os problemas suscetíveis de ocorrer não são predefinidos, sendo estabelecidas medidas para responder a tais problemas quando eles ocorrerem (BRAITHWAITE, 2002, p. 29).

A Teoria da Regulação Responsiva apresenta uma pirâmide de respostas regulatórias possíveis. Na base da pirâmide encontram-se as estratégias mais fundamentadas na persuasão do agente regulatório. No topo, impõem-se as estratégias mais punitivas como recurso final (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 35). “Ela [a pirâmide] é uma tentativa de resolver o enigma de quando punir e quando persuadir” (BRAITHWAITE, 2006, p. 886). É um modelo regido pela presunção de que é melhor começar com diálogo e persuasão e, em seguida, escalar, independentemente da gravidade da ofensa (BRAITHWAITE, 2006, p. 886; BRAITHWAITE, 2011, p. 482; MASCINI, 2012, p. 48). Embora não seja a única ferramenta da Teoria da Regulação Responsiva, é a que mais tem recebido atenção (MASCINI, 2012, p. 48), conforme se vê:

Figura 3. Exemplo de uma pirâmide sancionatória

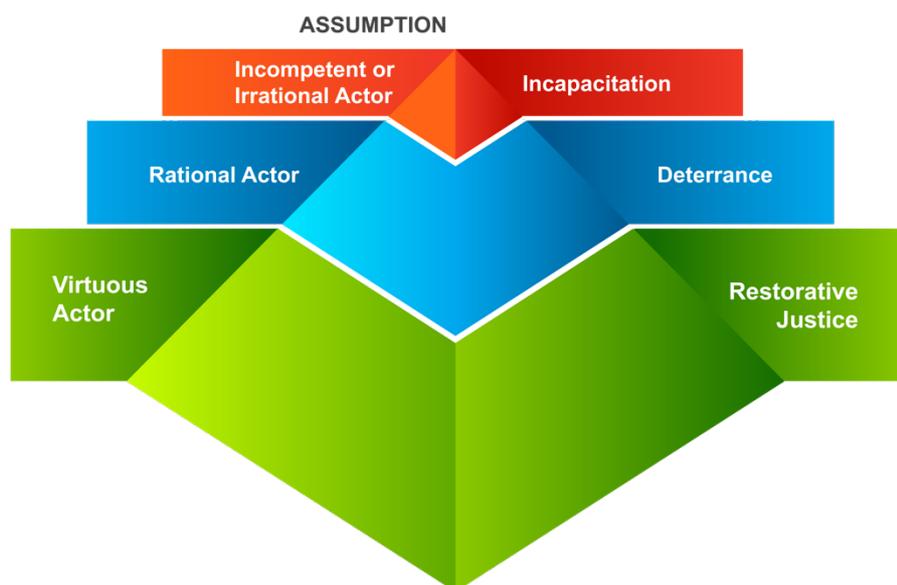


Fonte: adaptado (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 35)

Segundo essa teoria, a regulação não é uma opção entre impor sanções ou não; em vez disso, é uma série de respostas escalonadas de acordo com a gravidade do comportamento (ARANHA, 2016, p. 7). A pirâmide é dinâmica: escala para um nível mais dissuasivo quando não há conformidade ou as estratégias mais flexíveis não são suficientes, mas também é possível diminuir a gravidade das sanções quando ocorre o contrário (BRAITHWAITE, 2006, p. 886; BRAITHWAITE, 2011, p. 483-484; MASCINI, 2012, p. 48; KOLIEB, 2015, p. 139-140). Dessa forma, as correções realizadas são recompensadas descendo na pirâmide, da mesma forma que a recusa em corrigir é punida, escalando a pirâmide (BRAITHWAITE, 2011, p. 484).

As escalas dentro da pirâmide também correspondem ao valor necessário para sua implementação: as respostas de persuasão na parte inferior são menos caras e mais fáceis de implementar, podem até ser equiparadas a mecanismos de autorregulação (KOLIEB, 2015, p. 140), enquanto as respostas de aplicação e sanção são as mais caras e requerem maior capacidade do Estado (BRAITHWAITE, 2006, p. 884, 887; BRAITHWAITE, 2011, p. 484).

Figura 4. Integração de justiça restaurativa, dissuasiva e incapacitante



Fonte: adaptado (BRAITHWAITE, 2002, p. 32)

Com efeito, as escalas devem ser compostas pela justiça restaurativa ou educacional na primeira medida, seguidas dos mecanismos dissuasivos e, em última instância, pela incapacitação do indivíduo ou entidade (BRAITHWAITE, 2002, p. 32).

A graduação das sanções é uma ferramenta eficiente e necessária para o Estado, tendo em vista que é simplesmente impossível para qualquer governo fazer cumprir todas as suas leis (BRAITHWAITE, 2006, p. 888). De qualquer forma, a existência de escalas permite ao regulado tomar a decisão mais razoável, ou seja, cumprir o que lhe é ordenado: “A escalada para penalidades progressivamente mais dissuasivas em geral levará o calculador racional ao ponto em que o mais razoável é cumprir” (BRAITHWAITE, 2011, p. 484).

A pirâmide aponta o autocontrole como a forma mais racional – e econômica – de agir (BRAITHWAITE, 2011, p. 487). Aranha (2016, p. 6) afirma que as agências não realizam ações que não sejam financeiramente racionais, a menos que (i) sejam exigidas por lei e (ii) o custo do não cumprimento seja muito maior do que os benefícios econômicos do comportamento.

Quando o autocontrole e as respostas persuasivas fracassam, as formas de controle coercitivo adquirem maior legitimidade (BRAITHWAITE, 2011, p. 485-487; MASCINI, 2012, p. 49). “Quando a regulação é vista como mais legítima, o cumprimento da lei é mais provável” (MASCINI, 2012, p. 49).

Por meio da Teoria da Regulação Responsiva, entende-se que tanto as sanções quanto a persuasão ora surtem o efeito desejado, ora podem ser contraproducentes,

então a resposta regulatória deve se adequar a essas possibilidades (BRAITHWAITE, 2006, p. 887; BRAITHWAITE, 2011, p. 484). Na maioria dos casos, a coerção como último recurso é necessária para garantir a justiça restaurativa (BRAITHWAITE, 2011, p. 489). No entanto, reitera-se, a pirâmide busca minimizar a escalada para sanções mais punitivas, mas não evitá-las quando necessário. Conseqüentemente, a Teoria da Regulação Responsiva baseia-se no entendimento e na confiança de que essa escalada é necessária (BRAITHWAITE, 2011, p. 489).

A capacidade de resposta institucional é um ideal democrático por meio do qual “responde aos problemas, ambientes e demandas das pessoas” (BRAITHWAITE, 2006, p. 884). Em vez de fornecer respostas verticalmente por meio de uma hierarquia predefinida, a Teoria da Regulação Responsiva permite que todos os atores envolvidos – fiadores – prestem contas uns aos outros, em uma espécie de círculo de responsabilidade, e quando isso falha, pode-se expandir o círculo para adaptar a resposta indicada:

A Teoria Regulatória Restaurativa e Responsiva evoluiu para uma teoria deliberativa e circular da responsabilidade democrática, em contraste com uma teoria hierárquica onde os fiadores supremos dos fiadores são parte do Estado (BRAITHWAITE, 2006, p. 885).

Todavia, os círculos de fiadores (por exemplo, auditores, tribunais, ministérios, ONGs, entre outros) tendem a ter menos capacidade deliberativa nas economias em desenvolvimento. Da mesma forma, essas economias tendem a ter mercados e estados mais fracos, o que pode impedir o desenvolvimento de todas as outras instituições e guardiões (BRAITHWAITE, 2006, p. 886). Logo, quanto mais recursos e desenvolvimento institucional os fiadores têm, maior é o nível de democracia existente na economia.

Embora a Teoria da Regulação Responsiva tenha sido desenhada para e nas economias desenvolvidas, nos últimos anos sua aplicação foi transferida para as economias em desenvolvimento (BRAITHWAITE, 2006, p. 884). Nos países periféricos, adotar a pirâmide de respostas regulatórias é muito menos custoso do que impor sanções iguais para todos os atores e comportamentos. Da mesma forma, a inclusão de atores externos, como as ONGs, é outra ferramenta que contribui para a eficácia da Teoria da Regulação Responsiva nas economias em desenvolvimento (BRAITHWAITE, 2006, p. 888).

Algumas das críticas conceituais a essa teoria indicam que existem eventos em que um escalonamento de respostas não é possível, pois requerem uma resposta

imediate e adequada (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 63). Ainda, o escalonamento das respostas, de acordo com a cooperação da entidade regulada, não é simples de ser implementado (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 63). Por sua vez, presumir que todas as entidades sempre respondem às pressões impostas pelos reguladores não é correto, uma vez que fatores como a concorrência podem influenciar o comportamento de certas pessoas jurídicas (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 63; BRAITHWAITE, 2011, p. 485). Da mesma forma, a chamada “armadilha de dissuasão” (*deterrence trap*) explica que, independentemente do nível de sanção econômica imposta, o mais racional – e benéfico – para o ator às vezes é se abster de cumprir (BRAITHWAITE, 2011, p. 484).

Os limites práticos dessa pirâmide de respostas aludem à burocracia existente tanto nas entidades reguladoras como nas reguladas. Para garantir a conformidade com uma instituição, vários níveis, pessoas, recursos e ferramentas devem ser percorridos, o que não só pode demorar muito mais do que o desejado, mas às vezes pode não ser legal ou materialmente adaptado pela entidade regulada (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 64).

Braithwaite (2006, p. 896) acrescenta que o controle da regulação pelas mãos dos burocratas pode até favorecer a corrupção nas sociedades em desenvolvimento, uma vez que lhes permite controlar e decidir quais comportamentos censurar e quais favorecer. Assim, as críticas aos princípios dessa teoria limitam-se à falta de equidade, proporcionalidade e consistência (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 64).

Em resposta a essa crítica, a doutrina desenvolveu o conceito de “regulação inteligente”, por meio da qual a pirâmide punitiva não se limita apenas à graduação de sanções em decorrência de condutas condenáveis, mas também considera o exercício de controle prévio ou paralelo a este (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 65). Essa é uma resposta mais holística à forma básica de regulação responsiva, mas mantém uma escalada de respostas. Porém, a coordenação dos mecanismos de controle também envolve dificuldades administrativas, de tempo e de recursos, entre outros, e não supera as limitações de consistência, equidade e responsabilidade (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 65).

Outra resposta é a regulação baseada em risco, por meio da qual o regulador realiza uma análise do risco de não conformidade para cada entidade e o impacto que isso teria (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66). Portanto, é uma iniciativa baseada em evidências empíricas da utilização de recursos por entidades reguladas (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66). Em vez de oferecer escalonamento de respostas, esta abordagem

visa realizar uma inspeção e obter respostas mais específicas – proativas e reativas – para cada entidade (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66). As instituições, neste caso, são classificadas de acordo com seu risco de produzir ou gerar impacto com seu descumprimento (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66).

Algumas das críticas a essa iniciativa referem-se ao poder de classificar determinados riscos como não prioritários, o que pode gerar lacunas nos planos político, prático e jurídico (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66). Da mesma forma, os sistemas baseados em risco geralmente se limitam a riscos conhecidos, deixando de lado a ocorrência de riscos esporádicos ou em desenvolvimento (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 66).

Também se pode falar de uma abordagem regulatória artesanal, que se concentra na solução de problemas-chave de conformidade (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 67-68). Por conseguinte, não há solução igual para problemas diversos, de modo que é necessário uma adaptação às demandas de cada entidade. “A abordagem centrada no problema também assume, talvez muito cedo, que a regulamentação pode ser empacotada em problemas e projetos que devem ser tratados” (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 67). No entanto, esse sistema deixa de lado os comportamentos que se somam a um problema identificado, evitando que as estratégias necessárias sejam adaptadas para respondê-las antes que se tornem um grande problema (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 67).

Baldwin e Black (2008, p. 69) argumentam que para dar uma resposta adequada os reguladores devem focar tanto no cumprimento das entidades como “na configuração atitudinal, no ambiente institucional mais amplo do regime regulatório, nas diferentes lógicas dos instrumentos e estratégias regulatórias, da atuação do regime e, por fim, das mudanças desses elementos”. Uma descrição concisa desses elementos encontra-se no Quadro 1.

Quadro 1. Breve descrição dos elementos de uma resposta regulatória eficaz

Elemento	Descrição
Configuração de atitude	Para além das interações pessoais dos indivíduos ou da entidade como tal, refere-se à resposta que adotam no regime regulatório, ou às suas posições motivacionais: compromisso, capitulação, resistência, <i>game playing</i> e falta de compromisso. O foco é como mudar essas posições, entendendo e lidando com o contexto em que ocorrem.
Ambiente institucional	Tem como foco as teorias do institucionalismo, pelas quais são tidas em consideração as dificuldades e as oportunidades que se apresentam às entidades no cumprimento de uma medida. Em geral, o institucionalismo explica que indivíduos e as entidades, tanto regulatórias quanto reguladas, atuam em uma determinada estrutura, um contexto político, social e jurídico.
Lógica de ferramentas e estratégias regulatórias	A lógica por trás das estratégias regulatórias (ou seja, as relações e as formas de interpretação entre as partes) enfatizam “diferentes entendimentos da natureza do comportamento ou de um ambiente institucional e, por sua vez, sobre as diferentes condições de eficácia” (BALDWIN; BLACK, 2008, p. 71). Desse modo, é necessário apostar na coerência dessas lógicas para um efetivo cumprimento entre o que se espera e o comportamento consequente.
Desempenho e efeitos do regime	O regulador deve levar em consideração se as ferramentas de <i>compliance</i> são satisfatórias para obter o resultado esperado, de acordo com o desempenho do regime. Da mesma forma, implica analisar as atividades que impedem o alcance dos objetivos desejados. Assim, é possível estimar quais mudanças são necessárias e devem ser adaptadas para esse fim.
Mudanças nos elementos	A adaptação às mudanças que possam surgir de fatores externos ou internos é necessária para o cumprimento efetivo, seja nas prioridades, seja nas circunstâncias ou objetivos do sistema. O desafio está em compreender que eventualmente será necessário introduzir mudanças sistêmicas e estratégicas e ser resiliente a elas.

Fonte: BALDWIN; BLACK, 2008, p. 69-74

Da mesma forma, Braithwaite (2011, p. 476) refere-se a heurísticas de regulação responsiva assimiladas aos elementos enunciados por Baldwin e Black (2008), representada por nove princípios. O primeiro princípio defende, levando em consideração o contexto (como configuração atitudinal e ambiente institucional), que a flexibilidade da Teoria da Regulação Responsiva é necessária para que se adapte às necessidades da

sociedade e de cada caso específico (BRAITHWAITE, 2011, p. 490-492). Levar em consideração o período em que se pretende regular e as mudanças históricas que ocorrem é um exemplo deste princípio.

O segundo princípio se traduz em ouvir ativamente e permitir espaços de diálogo nos quais o ambiente regulatório (ou institucional referido por Baldwin e Black, 2008) seja compreendido. Alguns comportamentos ou eventos são evitáveis se os reguladores prestarem atenção (BRAITHWAITE, 2011, p. 493-494). Com efeito, Mascini (2012, p. 50) alerta que os problemas de comunicação são frequentes na utilização da pirâmide de regulação: por um lado, porque os reguladores nem sempre são capazes de transmitir seus objetivos aos entes regulados, e outro porque não existe interação suficiente entre os atores para que se entendam. Às vezes, “as mensagens que fluem entre reguladores e regulados podem ser confusas, ou sujeitas à dispersão ou interferência” (MASCINI, 2012, p. 51). A regulação, portanto, deve ser colaborativa: reguladores e entidades reguladas prosperam na comunicação e na participação (BRAITHWAITE, 2011, p. 496).

O terceiro princípio é vincular aqueles que resistem e aprender com sua resistência para melhorar o regime regulatório (BRAITHWAITE, 2011, p. 500). Isso significa que aprendemos com a evidência empírica (como o desempenho e os efeitos do regime de Baldwin e Black, 2008) para melhorar o sistema.

Assim como se aprende com aqueles que se recusam a obedecer, o quarto princípio refere-se a elogiar aqueles que se comprometem. Ou seja, promovendo sua inovação e ajudando-os a alcançar a excelência (BRAITHWAITE, 2011, p. 501). Da mesma forma, o quinto princípio alude ao reconhecimento dos pontos fortes dos atores e à facilitação de seu progresso. Isso implica fazer uso de uma pirâmide de apoio antes de passar para a pirâmide de sanções (BRAITHWAITE, 2011, p. 504). Em outras palavras, deve-se reconhecer e recompensar o cumprimento de uma determinada forma e recorrer às sanções somente quando as anteriores não funcionarem. Esses dois princípios não são levados em consideração por Baldwin e Black em seus elementos para uma resposta regulatória adequada, porém sua importância e abrangência serão demonstradas nos capítulos seguintes.

O sexto princípio diz respeito a usar as sanções mais dissuasivas como último recurso. Consiste em fazer os regulados entenderem que existe uma série de mecanismos e, se necessário, serão impostas sanções cada vez mais restritivas (BRAITHWAITE, 2011, p. 504). A questão não é ameaçar ou desafiar, pois isso pode

afetar as relações de confiança entre os atores (MASCINI, 2012, p. 51), mas ter essa possibilidade em mente e agir sem pressa quando for apropriado. Uma forma de promover esse princípio é por meio de uma colaboração na estruturação da pirâmide entre reguladores e entidades reguladas (BRAITHWAITE, 2011, p. 507).

O sétimo princípio refere-se à inclusão dos colaboradores na implementação das respostas regulatórias. Nesse ponto, Braithwaite (2006, p. 890) explica que vivemos em uma era de governança interconectada (ou *networked governance*). Atualmente, a regulação efetiva não pode ser realizada apenas por organizações estaduais, mas requer nós de governança interligados para atingir os objetivos desejados (BRAITHWAITE, 2006, p. 885). Dessa maneira, o autor recomenda uma transição das economias em desenvolvimento, de um Estado regulatório para uma sociedade reguladora (BRAITHWAITE, 2006, p. 890; BRAITHWAITE, 2011, p. 507). No entanto, ele alerta que os atores interligados nem sempre atuam em sinergia e nem todos possuem os meios necessários para exercer uma regulação responsiva (BRAITHWAITE, 2006, p. 892).

Para Mascini (2012, p. 54-56), permitir a participação no mercado, por exemplo, na regulação, é compatível com os princípios do neoliberalismo. Ou seja, transferir para o mercado o papel de regulador do Estado, “despolitizando os problemas políticos” e limitando a participação daquele em favor deste (MASCINI, 2012, p. 56).

Oitavo princípio aponta para uma distinção que deve ser feita entre responsabilidade ativa e passiva; inicialmente elevar o ativo e ir para o passivo quando o primeiro falhar (BRAITHWAITE, 2011, p. 510). Essas responsabilidades são compreendidas de acordo com o momento em que os erros foram cometidos pelos atores: no ativo, o agente é responsabilizado pelos erros cometidos hoje, enquanto no passivo são levados em consideração os erros cometidos no passado (BRAITHWAITE, 2011, p. 510). Finalmente, o nono princípio se refere ao valor de aprender, fornecer *feedback* e comunicar as lições aprendidas é destacado (semelhantemente aos elementos de desempenho e efeitos do regime e mudanças nos elementos de Baldwin e Black). É importante avaliar o processo regulatório realizado, analisar as etapas e as ferramentas utilizadas pelos reguladores, as reações das entidades reguladas e os resultados obtidos (BLACKWAITE, 2011, p. 512-513).

A Teoria da Regulação Responsiva privilegia a capacidade de dar uma resposta eficaz, proporcional e escalonada a comportamentos repreensíveis, principalmente por

meio de mecanismos de persuasão, aplicando progressivamente sanções mais dissuasivas quando não há cumprimento.

2.2.2 O diamante regulatório

Na última década, a literatura de regulamentação responsiva deu um passo além. Tem sido argumentado que a regulamentação:

[...] não deve ser sinônimo de mecanismos de submissão ou de cumprimento de normas apenas, mas deve incluir métodos e mecanismos que promovam que as entidades reguladas vão além do cumprimento as leis para cumprir os objetivos da regulação (KOLIEB, 2015, p. 137).

Da mesma forma, Braithwaite (2011, p. 480) indicou que os reguladores não devem necessariamente fazer cumprir a lei por meios dissuasivos sem primeiro considerar diferentes abordagens que contribuam para fortalecer as capacidades das entidades reguladas.

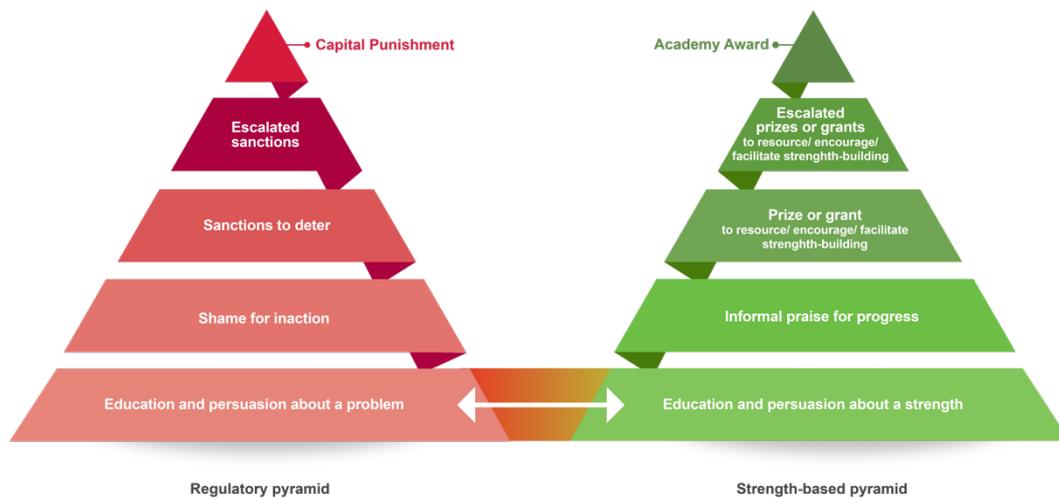
Conquanto Ian Ayres e John Braithwaite tenham sido os precursores da pirâmide heurística da regulação responsiva na década de 1990, mais tarde a ideia tornou-se uma “pirâmide baseada na força” (*strength-based pyramid*) ou “pirâmide de suportes” (*pyramid of supports*) em conjunto com a pirâmide de sanções (BRAITHWAITE, 2007, p. 317; BRAITHWAITE, 2011, p. 481; DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 289).

Contudo, se o objetivo da regulação é melhorar continuamente o comportamento das entidades e dos indivíduos regulados, é necessário incluir mecanismos que promovam tais ações (KOLIEB, 2015, p. 145). Por isso, um modelo de pirâmide sancionatória por si só não nos permite atingir o potencial máximo da Teoria da Regulação Responsiva.

Inicialmente construído nas áreas da política farmacêutica e da saúde pública, o conceito de pirâmide de apoio baseia-se em focar nos pontos fortes das entidades por meio da avaliação de oportunidades e da inovação de estratégias e prêmios para evitar a criação de problemas (DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 289). Em relação à pirâmide baseada em forças, Braithwaite, Makkai e Braithwaite (2007, p. 317) a definem da seguinte forma:

A intervenção baseada nos pontos fortes é a melhor maneira de melhorar, de desenvolver os pontos fortes; afinal das contas, esses pontos fortes se consolidarão para capturar mais pontos fracos ou compensá-los. Em uma organização, se promovermos os pontos fortes de todos, a probabilidade de que os pontos fortes de um indivíduo em um grupo de trabalho sejam cobertos pelos pontos fortes de outro será muito maior.

Figura 5. Comparação de uma pirâmide regulatória tradicional com uma pirâmide baseada em forças



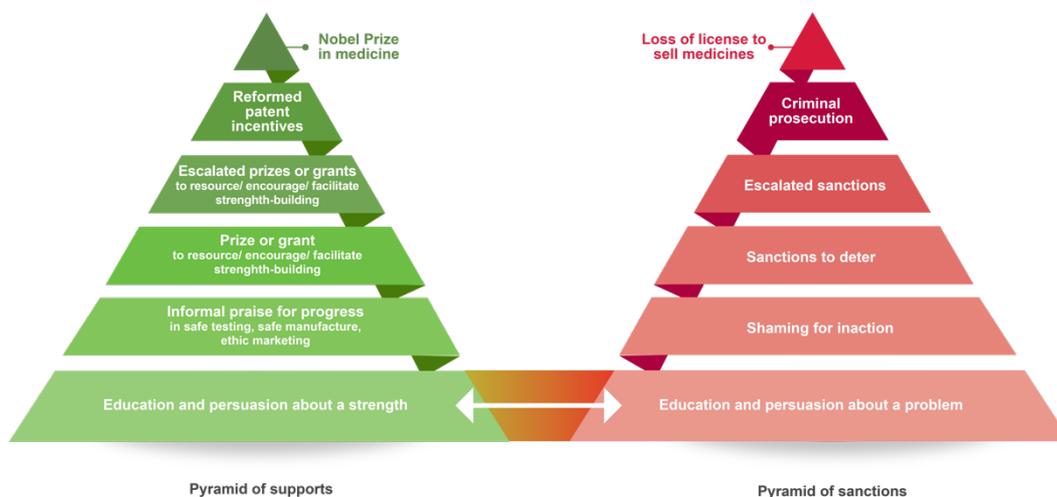
Fonte: adaptado (BRAITHWAITE; MAKKAI; BRAITHWAITE, 2007, p. 319)

As pirâmides estão estabelecidas de modo que os mecanismos educacionais e de persuasão estejam na base de ambas. Ressalta-se que as premiações e as sanções são complementares, mas não alternativas (BRAITHWAITE; MAKKAI; BRAITHWAITE, 2007, p. 319).

Posteriormente, evolui para uma pirâmide de apoio ou reconhecimento pelo cumprimento da lei, resolução de problemas, inovação e melhoria das entidades, por meio da escalada para prêmios cada vez mais significativos à medida que melhora o desempenho das entidades (DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 291). Quando essa estratégia falha, então se recorre à pirâmide de sanções (BRAITHWAITE, 2011, p. 481).

A representação gráfica da pirâmide refere-se ao apoio e às sanções na área farmacêutica elaborada pelos autores. Nesse setor, o Prêmio Nobel é o maior reconhecimento que pode ser obtido na medicina, que concede aos vencedores capital de reputação e grande montante de apoio financeiro para pesquisa (DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 292), demonstrado a seguir:

Figura 6. Pirâmide farmacêutica de apoios e sanções



Fonte: adaptado (DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 289)

Nota-se que o desenho dessas pirâmides não é exclusivo, podendo ser adaptado a uma multiplicidade de atores e circunstâncias (DUKES; BRAITHWAITE; MOLONEY, 2014, p. 292). O que se busca, então, é “escolher forças e expandi-las, subindo na pirâmide de sustentação” (BRAITHWAITE, 2011, p. 501).

Embora Kolieb (2011, p. 148) concorde que esse modelo de pirâmide dual é uma otimização do modelo original, ele observa que sua representação visual é contraditória e descontínua. Para construir um modelo que estabeleça mecanismos complementares – e não alternativos, como nas duas pirâmides mencionadas – o autor propõe um modelo alternativo: o diamante regulatório.

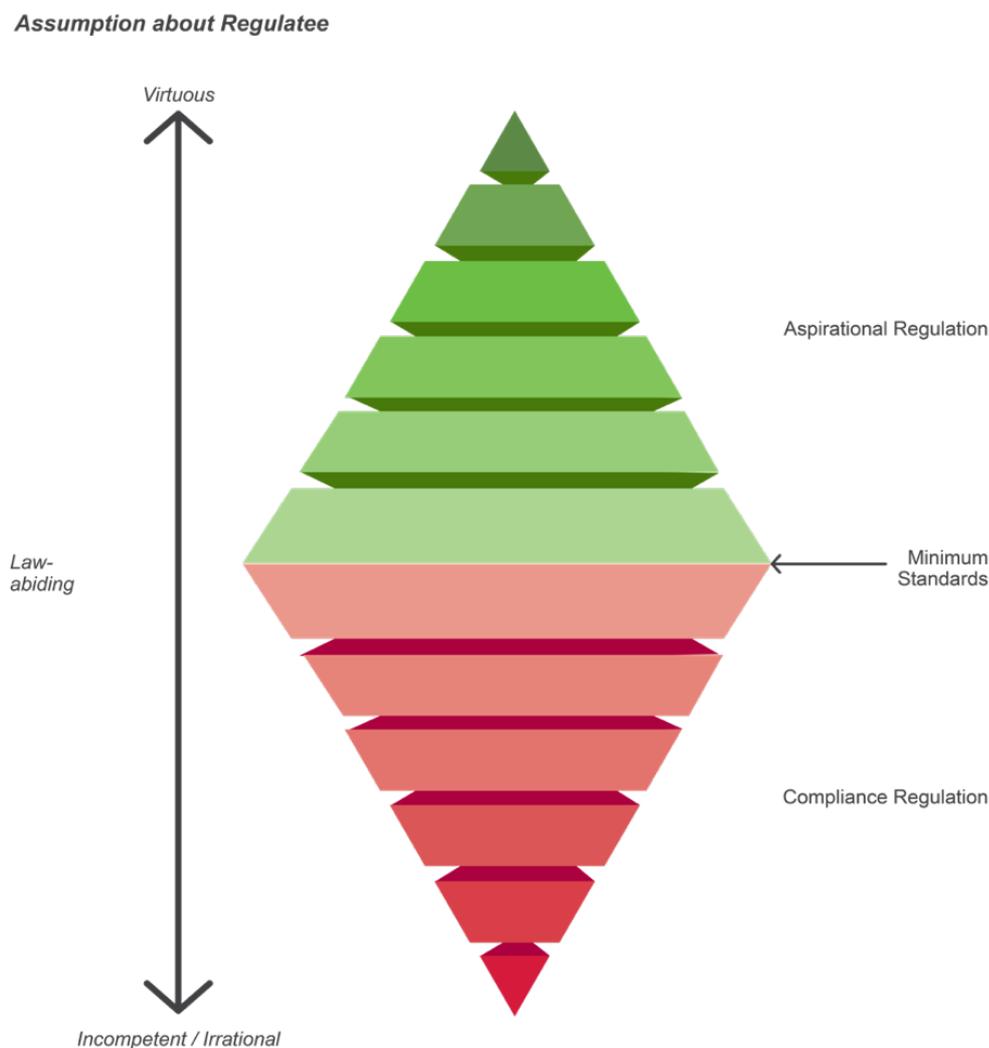
O diamante regulatório inclui dois tipos de regulação: conformidade e aspiração. Ou seja, observância de determinados comportamentos padronizados e promoção de comportamentos que vão além do simples cumprimento (KOLIEB, 2015, p. 151). Da mesma forma, o diamante dá um lugar explícito à lei. É um trabalho “evolutivo” da Teoria da Regulação Responsiva, conforme destaca o autor:

O diamante regulatório, portanto, oferece uma representação mais coesa e holística do conceito de regulação que sustenta a teoria da regulação responsiva e os estudos regulatórios contemporâneos. Assim como a pirâmide oferece um caminho para que as entidades reguladas atinjam o cumprimento da lei, da mesma forma, o diamante regulatório oferece um caminho para ir além do simples cumprimento para atingir os objetivos do regulamento e alcançar a “melhoria contínua” do objetivo-objetivo do regulamento [...] Ao fazê-lo, também oferece benefícios práticos para entidades reguladoras e reguladas, projetando, entendendo e operando dentro de um determinado regime regulatório (KOLIEB, 2015, p. 138).

Os elementos desse modelo são especificamente: (1) Os padrões mínimos de comportamento esperados (na linha do meio); (2) os mecanismos para fazer cumprir

tais padrões (na parte inferior do diamante); e (3) os mecanismos para promover e encorajar comportamentos aspiracionais (no topo do diamante) (KOLIEB, 2015, p. 151), conforme é possível observar:

Figura 7. O diamante regulatório



Fonte: adaptado (KOLIEB, 2015, p. 150)

Os mecanismos que se incorporam nas escalas mais próximas do centro são baseados no diálogo e na educação. À medida que o degrau aumenta, encontram-se incentivos cada vez melhores, e à medida que diminui, encontram-se métodos mais punitivos. Nos vértices são encontrados os mecanismos mais extremos e em geral os menos utilizados (KOLIEB, 2015, p. 152). Assim, pode-se observar que o diamante “é basicamente o reflexo de duas pirâmides” (ARANHA, 2016, p. 7), cuja parte inferior é a pirâmide de sanções de Braithwaite invertida (KOLIEB, 2015, p. 153).

Partindo da classificação do comportamento das entidades como virtuosas, racionais ou incompetentes/irracionais, Kolieb (2015, p. 159) explica que o simples cumprimento não equivale a virtuosismo, ao contrário, o virtuosismo é recompensado (parte superior do diamante), a racionalidade está localizada no centro, quando os ditames são simplesmente seguidos, e a irracionalidade ou incompetência são sancionadas (parte inferior do diamante) (ARANHA, 2016, p. 7).

No entanto, essa classificação muito geral corre o risco de ser restritiva, uma vez que as entidades podem optar por não cumprir por motivos comerciais ou financeiros devidamente planejados, e não necessariamente por serem irracionais (KOLIEB, 2015, p. 159).

Um aspecto importante a se considerar é a ausência de uma referência explícita ao direito como fundamento da Teoria da Regulação Responsiva (KOLIEB, 2015, p. 143). Porém, Kolieb (2015, p. 144) alerta: “O alicerce fundacional da lei, longe de ser uma ajuda, é uma forma de poder intrínseca à regulação responsiva”. Da mesma forma, Aranha (2016, p. 3) destaca que as leis têm papel fundamental na formação do comportamento humano e, por excelência, na regulação.

Por isso, o diamante regulatório dá lugar explícito à lei, especificamente no primeiro componente. Os padrões mínimos de comportamento na linha central referem-se justamente aos padrões legais estabelecidos para o regime regulatório em questão, os quais também têm o poder de ser executados por meio de sanções, que também estão no nível inferior do diamante (KOLIEB, 2015, p. 152). Da mesma forma, os incentivos estabelecidos na parte superior do diamante também podem ser contemplados na lei, apesar de isso não ser necessário em todos os casos. Segundo Kolieb (2015, p. 154), mesmo que o cumprimento seja obtido por meio de mecanismos de persuasão, “o diamante regulatório traz uma variedade de opções regulatórias para melhorar o comportamento da entidade regulada ou do indivíduo, do meio do diamante para cima”.

Com efeito, os próprios incentivos são mecanismos reguladores, assim como as sanções. Ambos têm o mesmo propósito: regular e melhorar o comportamento de indivíduos e entidades, conforme se vê:

A inclusão de estratégias de regulação aspiracionais que existem no topo do diamante é projetada para empurrar as partes interessadas para cima, além dos requisitos da lei, para promover uma mudança em seu comportamento que contribui positivamente para o problema ou questão que está sendo regulamentada (KOLIEB, 2015, p. 154).

Para promover determinados comportamentos (regulação aspiracional), é necessário estabelecer e definir os objetivos do regime regulatório, tarefa subjetiva que depende do contexto específico (KOLIEB, 2015, p. 155).

Em conclusão, a pirâmide de sanções, que tem sido representativa da Teoria da Regulação Responsiva, evoluiu para se adaptar aos objetivos de um regime regulatório mais holístico e coerente. Nesse regime, a regulação aspiracional e a sanção coexistem. Neste ponto, o diamante regulatório de Kolieb pode ofertar insumos teóricos e mecanismos regulatórios interessantes para as políticas educacionais.

Nas últimas décadas, a formulação de políticas públicas educacionais alcançou um grau de complexidade que exige não apenas a colaboração intergovernamental, mas também uma ação coletiva que envolva atores não governamentais no processo político. O apelo desses atores sociais por maior equidade, participação e transparência envolve a distribuição das responsabilidades, de modo que assumam, cada vez mais, um papel de relevo no planejamento e na implementação das políticas públicas.

Após analisar os parâmetros teóricos da regulação e da governança que melhor se amoldam às políticas educacionais, é necessário aprofundar a análise sobre o consórcio público como instrumento de efetivação do regime de colaboração.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO

3.1 Experiência brasileira dos consórcios públicos

A experiência dos consórcios públicos no direito brasileiro pode ser analisada tanto no plano diacrônico, histórico, como no plano sincrônico, nas condições atuais.

3.1.1 O consórcio público e figuras similares em outros países

Os consórcios brasileiros guardam correlação com outros arranjos em outros países, mesmo com aqueles Estados que não tenham adotado a forma federativa. Nos Estados Unidos (EUA), assemelha-se ao arranjo do *single-purpose governments*, como o aproveitamento de economias de escala (MAGALHÃES, 2015, p. 147).

Os acordos de finalidade única ou especial podem ser de dois tipos: podem ser estabelecidos por entidades subnacionais, por exemplo, as várias autoridades responsáveis pelas questões de esgotos e acesso à água, ou podem ser instituídos pelo governo central (WANNOP, 1995, p. 321). Existem também acordos de cooperação intergovernamental, que podem envolver apenas autoridades locais ou podem envolver o governo central e as autoridades subnacionais (WANNOP, 1995, p. 321).

O *single-purpose governments* diferencia-se dos consórcios públicos brasileiros, pois estes não assumem a titularidade das competências delegadas, mas apenas a atribuição de planejamento, gestão e execução (MAGALHÃES, 2015, p. 147).

Além disso, nos Estados Unidos, as associações de direito privado são comuns, compostas por governadores de diferentes estados, sem a participação do presidente. Trata-se, segundo Ruiz:

[...] órgão, sem qualquer reconhecimento constitucional ou legal, cujo objetivo é socializar as experiências comuns dos governadores e adotar “acordos políticos conjuntos que, uma vez por ano, passam ao presidente, que participa como convidado numa das duas reuniões realizadas anualmente” (RUIZ, 2012, p. 301-302).

Bowman (2004, p. 535) refere-se a três formas adicionais de cooperação interestatal nos Estados Unidos: convenções interestatais, ações judiciais multiestatais e leis estaduais uniformes. A primeira possui uma aproximação ao consórcio público brasileiro.

Os pactos interestatais são contratos ou acordos celebrados entre dois ou mais Estados a fim de alcançar um objetivo comum ou resolver um problema que os afete (BOWMAN 2004, p. 535). É o mecanismo mais formal de cooperação interestatal, mencionado na seção 10 do artigo 1 da Constituição dos EUA, uma disposição que

requer apenas a aprovação do Congresso, desde que não infrinja o poder federal (BOLLEYER, 2009, p. 122). São juridicamente vinculativos uma vez aprovados e ratificados pelos Estados envolvidos (BOWMAN, 2004, p. 535), e compreendem um elevado grau de aplicabilidade para as partes (BOLLEYER, 2009, p. 122). Dada a rigidez subjacente à constituição de uma convenção interestatal, as formas mais flexíveis ou informais de cooperação interestatal são mais populares (BOWMAN, 2004, p. 535; BOLLEYER, 2009, p. 122).

Na Alemanha, a Constituição prevê os agrupamentos de municípios e *Landkreis*, que seriam os agrupamentos de municípios em zonas rurais, bem como os acordos entre os *Länder* (Estados membros da Federação Alemã). Têm sua origem na Lei Local do Império Alemão no final do século XIX, que permitiu a existência de organismos cooperativos de função única ou de finalidade única (*single-function* ou *single-purpose*), uma abordagem ainda hoje a mais difundida no país (HEINZ, 2007, p. 91).

As associações *single-purpose* são um tipo de cooperação institucionalizada de direito público responsáveis por atividades conjuntas realizadas em nível local (*Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit*) ou por atividades específicas num dos 13 maiores estados (*Zweckverbandsgesetze*) (HEINZ, 2007, p. 100). O autor define-as como: “Entidades de direito público com poderes oficiais em matéria de pessoal, estatutos e finanças, cujos membros são principalmente autoridades locais vizinhas” (HEINZ, 2007, p. 100). Não possuem soberania territorial e podem ocorrer em qualquer região, seja ela rural ou urbana.

Outra forma de parceria na Alemanha é a cooperação territorial por intermédio de associações de vizinhança, associações de planeamento regional e abordagens multissetoriais. No primeiro, o principal objetivo é o ordenamento do território e a delimitação espacial; o segundo liga os condados com cidades independentes, e de igual modo ocupa-se do planeamento regional e setorial; e o terceiro, como o nome sugere, é responsável por uma vasta gama de atividades regionais por intermédio de membros eleitos diretamente (HEINZ, 2007, p. 101-103). Esses três tipos de associações não são tão amplamente utilizados como as associações *single-purpose*.

Para além dessas, existem outras associações cooperativas informais, tais como conferências, fóruns e redes; sindicatos de direito privado, tais como empresas de capacidade limitada ou empresas de direito privado; ou novas autoridades cooperativas públicas, tais como a “amalgama” de autoridades existentes e o reagrupamento de

instituições antigas; e a união de autoridades municipais para a formação de novas autoridades, entre outras (HEINZ, 2007, p. 99-105). No entanto, as associações cooperativas que cobrem grandes territórios não são muito comuns na Alemanha:

Se omitirmos as associações de vizinhança e de planeamento regionais responsáveis pela formulação de planos de ocupação do solo e planos regionais, então apenas um pequeno número de áreas implementou efetivamente abordagens cooperativas multissetoriais. Na sua maioria, estes estão localizados em cidades-regiões economicamente relevantes que enfrentam uma forte pressão competitiva a nível nacional e internacional (HEINZ, 2007, p. 109).

No caso oposto, as formas de cooperação intermunicipal na Espanha têm sido amplamente populares desde os anos 1990, a ponto de quase todos os municípios terem participado de algum tipo de entidade de cooperação (NIETO, 2007, p. 187). Entre outras, existe a chamada *mancomunidad* espanhola, entidades locais personalizadas constituídas por municípios com o objetivo de realizar a prestação conjunta de serviços públicos; bem como consórcios, quando existe uma associação de entidades heterogêneas, como o Estado, comunidades autônomas e entidades locais (NEGRINI, 2009, p. 125-126).

Relativamente às entidades intermunicipais espanholas, a Lei nº 7 de 1985 (ESPAÑA, 1985) define-as como um direito de os municípios se associarem entre si “para a execução comum de obras e serviços específicos da sua competência”, dotados de personalidade jurídica e de poderes para regular seus assuntos por meio de estatutos (artigo 44). Segundo Nieto (2007, p. 178), o objetivo das mancomunidades é responder à “necessidade de unir iniciativas financeiras e técnicas para fornecer uma variedade de serviços públicos que, de outra forma, seriam excessivos para muitos municípios”. Assim, constitui uma possibilidade de unir forças e capacidades para satisfazer as necessidades dos seus cidadãos de uma forma mais eficiente.

Outra figura de cooperação intermunicipal no caso espanhol pode ser encontrada no Capítulo VI da Lei nº 40 de 2015 (ESPAÑA, 2015). Nele são definidas as diretrizes que regem os acordos, sendo “acordos com efeitos jurídicos adotados pelas administrações públicas, organismos públicos e entidades de direito público ligadas ou dependentes ou universidades públicas entre si ou com sujeitos de direito privado para um fim comum” (artigo 47). São identificados quatro tipos de acordos: acordos interadministrativos entre administrações públicas ou entre organismos públicos e entidades de direito público; acordos entre administrações públicas e sujeitos de direito

privado; e acordos entre administrações públicas e sujeitos de direito internacional. Esse número baseia-se nos princípios de colaboração e cooperação (artigos 140 e 141).

O mesmo regulamento também se refere aos consórcios como entidades empresariais públicas que fazem parte do setor público e objetivam a cooperação econômica, técnica e administrativa entre a administração local e as administrações do Estado e das comunidades autônomas. Especificamente, o Capítulo VI da Lei nº 40/2015, artigo 118.1) é dedicado à explicação dessa figura jurídica, definida como:

[...] entidades de direito público criadas por várias Administrações Públicas ou entidades que fazem parte do setor público institucional, entre si ou com a participação de entidades privadas, para o desenvolvimento de atividades de interesse comum (ESPAÑA, 2015).

O objetivo dos consórcios é realizar ou gerir serviços públicos, sendo regidos pelo regime administrativo e pelos seus próprios estatutos estabelecidos. Quando a administração geral e os organismos públicos estão envolvidos é necessária a autorização prévia do Conselho de Ministros para sua criação. Juntamente com a *mancomunidad*, o consórcio é a entidade pública mais utilizada na Espanha (NIETO, 2007, p. 182). Ele difere de outras entidades cooperativas porque sua composição é heterogênea, tem objetivos únicos e singulares decorrentes de uma necessidade comum imediata entre suas organizações membros e exige “a existência necessária de uma organização em vigor” (NIETO, 2007, p. 182).

Finalmente, ainda mais próximos dos consórcios brasileiros estão os consórcios públicos argentinos, cuja principal diferença reside na possibilidade de a entidade consorciada argentina ser integrada por entidades jurídicas públicas não estatais, entidades jurídicas privadas e mesmo pessoas singulares. Em geral, as associações intermunicipais na Argentina não são frequentes e têm sido historicamente utilizadas para o desenvolvimento das áreas metropolitanas (CRAVACUORE, 2006, p. 1).

Recentemente foram utilizados vários acordos institucionais para melhorar os governos locais na Argentina, tais como associações de municípios, consórcios intermunicipais, corredores e microrregiões, entre outros (CRAVACUORE, 2006, p. 2). Embora o associativismo intermunicipal esteja presente em algumas constituições e leis locais (não em todos os estados), a Lei Orgânica dos Municípios contempla, a partir do artigo 41, as figuras de consórcios, cooperativas, acordos e convênios.

Na Argentina, os consórcios (consórcios de serviços ou consórcios intermunicipais), de acordo com o Decreto-Lei nº 6.769, 1958, artigo 43, são a união “entre vários municípios, ou entre um ou mais municípios com a Nação ou a província

ou outras províncias para a realização e/ou promoção de empreendimentos de interesse comum” (ARGENTINA, 1958). Não obstante serem constituídos para a prestação de um serviço público, as “pessoas singulares ou coletivas, pertencentes ao âmbito territorial da entidade estatal ou entidades que as compõem” podem participar dos consórcios.

Os consórcios têm personalidade jurídica e plena capacidade para cumprir seus objetivos, sendo geralmente adequados para municípios com pequenas populações sem capacidade econômica suficiente para satisfazer as necessidades de seus habitantes (CRAVACUORE, 2006, p. 6). Dependendo da função que desejam desempenhar, os governos locais podem agrupar-se com diferentes governos e em mais de um consórcio (CRAVACUORE, 2006, p. 7).

Assim como no Brasil, os membros do consórcio argentino devem ter a quota fixada para o cumprimento de seus objetivos e a respectiva autorização orçamental, podem estabelecer seus próprios estatutos para sua regulamentação, sendo possível gerar e administrar recursos e impostos.

Podemos fazer referência às microrregiões como outro tipo de associação intermunicipal na Argentina e o modelo predominante no país. A microrregião é composta “por um conjunto de governos locais que procuram coletivamente o desenvolvimento local-regional” (CRAVACUORE, 2006, p. 7). Em vez de se concentrar em certas funções, as microrregiões implementam uma agenda intermunicipal de objetivos a serem desenvolvidos em diferentes níveis de administração (CRAVACUORE, 2006, p. 7).

Em conclusão, é evidente que as associações interestaduais e intermunicipais têm o poder de criar seus próprios estatutos com o objetivo de prestar um ou mais serviços públicos, satisfazer um interesse comum ou promover o desenvolvimento comum de entidades subnacionais.

Os sistemas americano e alemão são semelhantes nas formas de associação interestatal, principalmente por meio da figura das associações de finalidade única ou de finalidade especial. Os modelos espanhol e argentino, por sua vez, contemplam especificamente nas suas leis nacionais e locais a figura do consórcio intermunicipal. Trata-se de entidades de direito público, personalidade jurídica e pleno exercício de seus poderes, mais intimamente ligadas ao caso brasileiro.

Além de entender os influxos externos que podem ter inspirado o modelo brasileiro, vale contextualizar, no plano interno, a conjuntura política e jurídica que deu origem ao consórcio público brasileiro.

3.1.2 A evolução jurídica do consórcio público no direito brasileiro

A evolução dos consórcios no Brasil pode ser enfocada à luz dos modos de prestação de serviços públicos (NEGRINI, 2009, p. 66). Hely Lopes Meireles (2015, p. 473) comenta a evolução dos serviços públicos centralizados até a gestão associada de serviços públicos:

Cronologicamente, dos serviços públicos centralizados para os serviços delegados a particulares, destes passamos aos serviços outorgados a autarquias; daqui defletimos para os serviços transpassados e fundações e empresas estatais; chegamos aos serviços de interesse recíproco das entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de convênios e dos antigos, então denominados consórcios administrativos; veio, depois, a concessão na forma da parcerias público-privadas e, finalmente, chega-se à gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios públicos.

O tema do consórcio público ganha fôlego com a busca pela descentralização qualificada para implementação de políticas públicas setoriais. Exatamente por isso será necessário contextualizar os momentos regulamentares que traduzem a evolução jurídica do instituto com o objetivo de trazer para a superfície o contexto político-administrativo em que se deu a alteração normativa e, a partir daí, compreender a relação do momento histórico com a evolução do consórcio público no ordenamento jurídico brasileiro, possibilitando a verticalização da análise do arranjo e a compreensão do seu percurso histórico.

Assim, propõe-se a divisão da evolução do consórcio público no ordenamento jurídico brasileiro em três grandes momentos, vale dizer: 1) os antecedentes ao marco legal, que envolvem desde primeira lei municipal sobre associação pública até a Lei nº 11.107/2005; 2) o marco regulatório e as bases jurídico-administrativas sobre os quais se assenta o consórcio público; e 3) por fim, as recentes alterações normativas e o reconhecimento da autonomia jurídica e administrativa do consórcio público.

A divisão dos momentos regulamentares em três grandes fases serve como instrumento analítico para auxiliar na interpretação e na identificação da evolução jurídica do arranjo consorcial.

3.1.2.1 *Os antecedentes ao marco legal*

Esta seção irá destacar a origem e a inspiração legislativa que levou à edição do marco normativo regulamentador. Marques Neto (2004, p. 13) aponta a Constituição Paulista de 1891³⁹ (São Paulo (estado), 1891), como primeira legislação a tratar da possibilidade de cooperação entre as municipalidades. Por sua vez, Cretella Júnior (1998, p. 123) destaca que os primeiros sinais de cooperação intergovernamental surgiram em 1935, por intermédio da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com a publicação da Lei Orgânica dos Municípios⁴⁰, a qual já previa a possibilidade de associação para a execução de serviços de interesse comum.

Ocorre que, à época, a Constituição Brasileira de 1934⁴¹, na organização político-administrativa no Brasil, previa o município como ente da administração do estado, isto é, o município não possuía autonomia legislativa, de modo que a associação de municípios, tal como previsto na lei paulista, dependia da aquiescência do respectivo estado.

No regime político instaurado durante o governo de Getúlio Vargas, o chamado Estado Novo, foi promulgada a Constituição Brasileira de 1937, reconhecendo a personalidade jurídica de direito público para as associações municipais⁴², segundo a qual os municípios de uma mesma região poderiam reunir-se para a administração de serviços públicos comuns. Mais uma vez, cabia ao estado legislar sobre a constituição e a forma de administração das associações municipais.

A Constituição Brasileira de 1946 nada dispôs sobre o tema dos consórcios públicos, entretanto consolidou o processo de redemocratização e resgatou o debate do desenvolvimento regional.

Nesse contexto, em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) entre os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, considerado o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público (LOSADA, 2008, p.

³⁹ Constituição Paulista de 1891, em seu art. 60, dispunha que “[a]s municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso [legislativo estadual, hoje Assembleia Legislativa] as resoluções que nesse caso tomarem”.

⁴⁰ A Lei paulista nº 2.484/1935 dispõe, em seu art. 100: “Os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa”.

⁴¹ A Constituição brasileira de 1934 previa, em seu art. 1º, que a organização político-administrativa do Brasil se constituía pela “união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil”.

⁴² A Constituição brasileira de 1937 previa, em seu art. 29, que os municípios da mesma região podem agrupar-se para administração de serviços públicos comuns, destacando que o “agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica”.

68). No âmbito municipal, sobleva ressaltar a constituição do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), fundado na década de 1970 por prefeitos da Região do Vale do Paraíba.

Entretanto, foi no período de 1980 em diante que foi instituído o maior número de aglomerações do gênero, com os Escritórios Regionais de Governo (ERG). De acordo com Losada (2008, p. 97):

Despontaram, assim, os consórcios intermunicipais, cuja iniciativa de implantação partiu de um Congresso Estadual dos Municípios, realizado em 1984, sob a justificativa de que os entes locais poderiam, somando esforços e recursos, vencer dificuldades demasiado grandes para a capacidade de qualquer deles isoladamente. Considerados braços executivos dos ERGs, os consórcios intermunicipais, em março de 1987, englobavam o trabalho conjunto de 355 municípios, num total de 43 entidades existentes.

Outra experiência de relevo que trouxe o alvorecer de novos arranjos institucionais cooperativos ocorreu na região metropolitana do município de São Paulo, o chamado Grande ABC. Isso porque as problemáticas sociais demandaram o concurso de distintos níveis espaciais, criando no Estado de São Paulo a consolidação de um núcleo central com base na figura do consórcio administrativo intermunicipal (DANIEL, 1996, p. 139). Na década de 1990, antes mesmo da introdução dos consórcios públicos na Constituição Brasileira, a experiência do grande ABC já apontava os benefícios da articulação regional, tais como os espaços existentes para a complementação da matriz interindustrial regional, o tamanho do mercado e a configuração de um ambiente empreendedor em torno dos diferentes tomadores de decisão (DANIEL, 1996, p. 143).

Entretanto, embora já existissem arranjos regionais de implementação de políticas públicas, o consórcio público era compreendido como mero acordo de colaboração, de natureza precária, sem segurança jurídica para o cumprimento das obrigações pactuadas (LOSADA, 2008, p. 69).

Em 1995 teve início no Brasil um processo de reforma administrativa por meio do qual o governo federal propôs um amplo programa de reformas. Elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, as propostas visavam, especialmente, à descentralização da prestação de serviços públicos para esferas subnacionais (PACHECO, 2006, p. 525-526).

Luiz Carlos Bresser Pereira (1997, p. 12), ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, identifica os seguintes aspectos no novo modelo de administração:

1) a descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para as esferas políticas regionais e locais;

- 2) a descentralização administrativa, com a delegação de atribuições e concessão de maior autonomia para os administradores públicos;
- 3) redução dos níveis de hierarquia nas organizações públicas;
- (4) aumento da flexibilidade na administração pública, permitindo-se a multiplicidade e a competição administrada;
- 5) substituição da desconfiança total pela ideia de confiança limitada;
- (6) controle de resultados, e não passo a passo dos atos e procedimentos administrativos;
- 7) mudança do foco de atenção da administração, que deixa de ser o próprio Estado e passa a ser o cidadão.

Nesse contexto, adveio a normatização da figura dos consórcios públicos em sede constitucional. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 alterou a redação do art. 241 da Constituição Federal para prever a possibilidade da gestão associada de serviços públicos, introduzindo a figura dos consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo-lhes tutela constitucional.

Após seis anos, em junho de 2004, o Poder Executivo federal enviou projeto de lei de regulamentação do assunto ao Congresso Nacional, que votou pelo arquivamento da proposta legislativa do Executivo e pela aprovação de um substitutivo do projeto, aprovando a Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005) como a primeira lei federal brasileira de cooperação federativa (LOSADA, 2008, p. 97).

Foi apenas em 2005, portanto, que os consórcios passaram a ter um marco normativo que regulamentasse sua atuação. Mas não só. Foi a partir dessa lei que o consórcio público teve garantido, pelo ordenamento jurídico brasileiro, sua característica de ente jurídico autônomo de direito público, com características contratuais, bem como a exigência de autorização legal para sua celebração.

3.1.2.2 O marco regulatório dos consórcios públicos

A Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 2005 (BRASIL, 2005), ao regulamentar o texto constitucional trouxe importantes instrumentos de segurança e sustentabilidade para os consórcios públicos que revelam a intenção do legislador ordinário de garantir uma roupagem jurídica atraente para a indução de novos arranjos consorciais.

Nesta seção serão analisadas duas características específicas dos consórcios públicos: a natureza jurídica de autarquia e a característica contratual.

Antes do marco regulatório não era atribuída pela doutrina administrativa⁴³ a característica contratual aos consórcios administrativos, muito menos lhes era

⁴³ Vide, por exemplo, Carvalho Filho (2009, p. 214).

reconhecida a personalidade jurídica de direito público, definindo-os como espécie de ato administrativo complexo, pois não haveria, nos consórcios, como sustentava a teoria contratual clássica, interesses jurídicos antagônicos (OLIVEIRA, 2018, p. 202).

Mesmo antes do marco regulatório, alguns autores reconheciam o caráter contratual dos consórcios públicos, pois subdividiam os contratos em *contrato de intercâmbio*, cuja característica principal é a existências de interesses antagônicos, e *contrato de comunhão de escopo*, cuja estrutura conceitual requer a constatação de interesses recíprocos entre as partes (OLIVEIRA, 2018, p. 201).

Ainda que a lei tenha pacificado entendimento, posto que foi expressa em reconhecer a característica contratual dos consórcios⁴⁴, formaram-se algumas críticas quanto à impossibilidade de a União formular regras gerais sobre consórcios, tendo em uma possível afronta a autonomia federativa.

Nesse aspecto, Diogo de Figueiredo (2007, p. 457) destaca que o caráter contratual dos consórcios foi mera estratégia para “legitimar” a atuação do legislador federal, uma vez que, fundado no art. 22 XXVII, da CF/1988, pode a União estabelecer regras gerais sobre contratos administrativos. Segundo o autor, a lei deveria ser interpretada apenas como lei federal, inaplicável aos demais entes federativos.

Com a devida vênia, a posição mais consentânea com o instituto do consórcio público filia-se à corrente de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 13), Odete Medauar (2006, p. 17-20) e Floriano de Azevedo Marques Neto (2005, p. 36), que reconhece a característica de “lei nacional”, especialmente porque o consórcio é arranjo jurídico territorial, que extrapola os limites territoriais de cada ente.

Outrossim, o art. 241 da CFRB/1988 (BRASIL, 1988), que instituiu a figura jurídica dos consórcios, prevê a competência concorrente para legislar sobre consórcio, de modo que, independentemente da característica contratual, poderia a União legislar, evitando uma pluralidade de normas gerais que poderiam inviabilizar o próprio instituto.

Para além da característica contratual, o marco regulatório previu que da celebração do contrato de consórcio subsiste uma nova pessoa jurídica de direito público, o que revela uma tendência da administração pública brasileira em personificação e pejetização, com a criação de nova figura jurídica especializada na gestão contratual (MAZZA, 2018, p. 676).

⁴⁴ Diversas passagens da Lei nº 11.107, de 2005, referem a expressão “contrato de consórcio público”.

É importante rememorar, neste ponto, conforme destacado na seção anterior, que a Constituição brasileira de 1937 já reconhecia a personalidade jurídica de direito público para as associações municipais, cabendo ao estado definir as regras de participação municipal. Não havia, porém, qualquer sinalização quanto à natureza jurídica desses ajustes intermunicipais. Isto é, seria uma nova entidade da administração indireta, distinta das entidades tradicionais previstas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967⁴⁵ (BRASIL, 1967), ou seria uma espécie de autarquia?

Rafael Oliveira (2018, p. 200) entende que associações públicas são autarquias interfederativas, tendo em vista que são criadas por lei, exercem atividades não econômicas e integram a administração indireta. Outrossim, a CFRB/1988 (BRASIL, 1988) restringe o rol de entidades integrantes da administração indireta⁴⁶, gerando a necessidade de enquadramento da associação pública em uma daquelas figuras previstas; Por fim, o autor argumenta que a lei de consórcios alterou o inciso IV do art. 41, do Código Civil (BRASIL, 2002), para enquadrar a associação pública como espécie de autarquia (OLIVEIRA, 2018, p. 207).

A opção pela instituição de personalidade jurídica de direito público depende de cláusula específica no protocolo de intenções e posterior ratificação por lei. Assim, a personificação do consórcio público com personalidade de direito público revela seu caráter de verdadeira autarquia interfederativa.

Cabe registrar que o marco regulatório disciplinou também a possibilidade de constituição de consórcio privado, bem como convênios de cooperação, guardando um pequeno espaço para tratar deste último. Conquanto ambos não sejam objeto deste estudo, é oportuno registrar que os institutos sobreditos – consórcio privado e convênio de cooperação – representam também o alvorecer de novos arranjos fundados na cooperação.

Após o marco normativo, existiam alguns obstáculos para a concretização do consórcio público especificamente relacionados à capacidade de endividamento e ao regime jurídico aplicável ao pessoal contratado. Tais pontos foram objeto de alteração normativa recente.

⁴⁵ O Decreto-Lei nº 200/1967 – que dispõe sobre a organização da administração federal – prevê, no art. 4, II, que integram a administração indireta autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

⁴⁶ A CF/1988 estabelece, em seu art. 37, inciso XIX, que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação”.

3.1.2.3 *As últimas alteração normativas e o reconhecimento da autonomia jurídica e administrativa do consórcio público*

Esta seção abordará as alterações normativas ocorridas em 2019 que impactaram significativamente a atuação dos consórcios públicos dada a inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico.

Em 2019, no dia 3 de maio, foram sancionadas, conjuntamente, as Leis nºs 13.821 e 13.822 (BRASIL, 2019), cuja origem são os Projetos de Lei nº 2.542 e nº 2.543, ambos apresentados em 2015 pelo Senado Federal, isto é, estavam tramitando no Congresso Nacional há cerca de quatro anos.

Antes de adentrar o mérito das duas alterações legislativas, vale contextualizar que as sanções das referidas leis ocorreram após o evento municipalista XXII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, ocorrido entre os dias 8 e 11 de abril de 2019. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), associação responsável pela organização, promove o encontro anual de prefeitos em Brasília com o objetivo de debater pautas de fortalecimento da autonomia municipal. A pauta municipalista contou também com o apoio parlamentar da Frente Parlamentar Mista dos Consórcios Públicos, criada em 2015 e contando atualmente com cerca de duzentos parlamentares.

Outrossim, deve-se destacar que o atual governo federal teve como mote de campanha a expressão “Mais Brasil, menos Brasília”, que traduz uma pretensão de promover uma descentralização administrativa na execução das políticas públicas, conforme se observa em seu Plano de Governo (PLANO DE GOVERNO, 2018, p. 9):

Brasília não pode ser o objetivo final de um governo. Quase 99% da população vive nos outros 5.570 municípios do Brasil. [...] Os recursos devem estar próximos das pessoas: serão liberados automaticamente e sem intermediários para os prefeitos e governadores.

Esse conjunto de fatores políticos – apoio parlamentar e de instituições municipalistas e a consonância com o projeto do governo federal – contribuiu determinantemente para a aprovação legislativa. Feita a contextualização, passa-se a analisar as referidas leis.

A Lei nº 13.822, de 2019⁴⁷ (BRASIL, 2019) alterou o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 2005 (BRASIL, 2005) para estabelecer que as relações de trabalho no âmbito do consórcio com personalidade jurídica de direito público seriam regidas pela

⁴⁷ A Lei nº 13.822, de 2019 (BRASIL, 2019) prescreve em seu art. 1º: “O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou 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)”.

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A alteração, mesmo singela, traz importante inovação para a sustentabilidade dos consórcios públicos, apaziguando, inclusive, controvérsia existente sobre o tema.

O marco regulatório dos consórcios é silente quanto ao regime jurídico dos funcionários dos consórcios públicos, referindo-se a eles apenas como “empregados públicos” (art. 4º, IX), na mesma linha do Decreto nº 6.017, de 2007, que regulamenta a referida lei (arts. 5º, IX, 8º, § 2º, e 29, § 2º).

Carvalho Filho (2013, p. 80), porém, já entendia, mesmo antes da alteração legislativa, que o regime trabalhista é aplicável aos consórcios dotados de personalidade de direito público, posto que se mostra mais compatível com sua natureza específica, conforme destaca o autor:

Como este é constituído por diversos entes federativos, o regime trabalhista é o mais adequado na medida em se reveste de natureza unitária, ou seja, as normas reguladoras da relação de trabalho entre o consórcio e os empregados se alojam em diploma único – a Consolidação das Leis do Trabalho. Descabida, portanto, seria a admissão pelo regime estatutário, visto que este, de natureza plúrima, pressupõe lei específica de cada ente federativo para regular a relação funcional apenas entre o próprio ente e seus servidores estatutários.

A inviabilidade de aplicação do regime estatutário já era apontada também por alguns Tribunais de Contas estaduais, a exemplo do que decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT). Da Consulta nº 29, de 2008, no voto do conselheiro relator (TCE-MT, 2008, *on-line*) merece destaque a seguinte consideração:

Por sua vez, os arts. 22 e 23 do Decreto Federal nº 6.017/2007, ao disciplinarem a questão dos “servidores” dos consórcios, somente fizeram alusão a empregos públicos e à cessão de servidores, mesmo porque, sob o prisma do princípio da razoabilidade, seria inviável disciplinar a questão previdenciária acaso se admitisse o regime estatutário no âmbito da entidade consórcio público, sobretudo por ocasião da sua dissolução. Qual município iria arcar com os ônus da relação estatutária, na medida em que os servidores teriam direito à estabilidade? Tal questão, por si só, inviabiliza a adoção deste regime jurídico.

Conforme se observa, a alteração legislativa adveio para pacificar a possibilidade de contratação pelo regime celetista dos consórcios públicos. A razão de ser repousa, exatamente, na característica transitória das atividades dos consórcios⁴⁸, que é antagônica ao regime estatutário.

Outrossim, o objetivo de um arranjo interfederativo é prestar serviços públicos com melhor qualidade e menor custo, de modo que o regime celetista é mais apropriado

⁴⁸ O art. 4, I, da Lei nº 11.107, de 2005, prevê como cláusula necessária do protocolo de intenções a determinação do prazo de duração do consórcio.

a estes fins. A unicidade normativa aplicável ao empregado celetista, cujo único diploma normativo é a CLT, adequa-se à característica típica do arranjo interfederativo. A pluralidade de entes federativos levaria à pluralidade normativa, uma vez que os estatutos funcionais são múltiplos, resultando em insegurança e ineficiência.

Nada impede que o consórcio público adote o regime funcional para contratação de servidores públicos estatutários, mas se o fizer não será por imposição legislativa, e sim por opção administrativa.

Outra alteração legislativa de relevo, a Lei nº 13.821, de 2019⁴⁹ (BRASIL, 2019), alterou a Lei dos Consórcios para prever que as exigências – tributárias, fiscais e previdenciárias – para a celebração dos convênios com a União só podem ser cobradas do consórcio em si, e não mais dos entes que compõem o arranjo.

A sobredita legislação acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei dos Consórcios para limitar as exigências legais⁵⁰ de regularidade para celebração de convênios⁵¹ com a União ao próprio consórcio público envolvido, sem estender as exigências aos entes federativos consorciados. Assim, um consórcio público adimplente pode ser contratado para prestar serviços, mesmo que os municípios ou os estados que o integrem estejam em débito com a União.

O dispositivo anterior já era alvo de críticas, pois a omissão legislativa conduzia à interpretação de que a regra era a exigência de regularidade fiscal de todos os entes consorciados. A consequência era que a restrição de um único ente consorciado poderia inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos para toda a região territorial abarcada pelo consórcio. Tratava-se, na perspectiva de alguns autores, do maior “constrangimento à proliferação de consórcios” (LOSADA, 2010, p. 19).

⁴⁹ A Lei nº 13.821, de 2019 destaca: “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”.

⁵⁰ A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê, no art. 25, §1º, que a transferência voluntária exige a comprovação, por parte do beneficiário, dos seguintes requisitos: a regularidade do pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos; a regularidade da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal; e a previsão orçamentária de contrapartida.

⁵¹ Na esteira do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007), o convênio é o ajuste que disciplina a transferência de recursos financeiros da União, visando à execução de programa de governo de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.

Antes da alteração legislativa, a lacuna legislativa abriu espaço para que outros marcos normativos infralegais dispusessem sobre o tema.⁵² Todos esses normativos partem de uma premissa imprecisa, de confusão entre as esferas jurídicas dos entes consorciados e do consórcio, estabelecendo uma responsabilidade solidária entre ambos, o que representa, em última instância, a despersonalização da própria entidade e o não reconhecimento da capacidade jurídico-administrativa do arranjo consorcial.

Como se sabe, a atribuição de responsabilidade jurídica à administração direta depende da comprovação de insolvência do ente que integra a administração indireta. Isto é, trata-se da responsabilidade subsidiária, segundo a qual o ente público deve responder por si, e no caso de este ter assumido obrigações maiores que seu patrimônio os entes consorciados podem ser demandados pelas eventuais obrigações remanescentes.

Sobreleva destacar, neste ponto, o art. 10 da Lei nº 11.107, de 2005 (BRASIL, 2005), que foi vetado e previa a responsabilidade solidária entre os entes consorciados e o próprio consórcio. A mensagem de veto nº 193, de 6 de abril de 2005, esclareceu que a administração direta somente responde pelas obrigações contraídas pela administração indireta, de forma subsidiária, conforme se observa (mensagem de veto nº 193, de 2005):

[...] na responsabilidade solidária, como previsto no art. 10, o credor pode exigir o cumprimento da obrigação tanto do consórcio como dos entes consorciados. Isso fará que dívidas do consórcio sejam automaticamente transferidas para os consorciados, num evidente prejuízo aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade fiscal. Com o veto, o regime a ser aplicado aos consórcios públicos será o da responsabilidade subsidiária, que é o ordinário da administração indireta.

A mesma lógica deve aplicar-se aos requisitos legais para transferências voluntárias da União, isto é, a restrição de um ente consorciado não deve atingir a esfera jurídica do consórcio.

⁵² A Portaria Interministerial nº 424, de 2016 (BRASIL, 2016) – que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União – estabelece, em seu art. 12, que a transferência de recursos da União está condicionada ao atendimento das exigências legais pelos entes federativos consorciados, “sendo vedada sua celebração caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados”. Previa, expressamente, no art. 27, XXVI, a responsabilidade solidária dos entes consorciados. Na mesma linha, a Resolução do Senado nº 15, de 2018 – que regulou a capacidade de o consórcio público contratar operações de crédito — previa que para contratação de operação de crédito todos os entes federativos consorciados deveriam cumprir os requisitos, os limites e as condições relativos à contratação de operação de crédito e à concessão de garantia da União, de modo que se um determinado ente federativo participante não os cumprisse, a operação de crédito não poderia ser contratada pelo consórcio público.

De acordo com Losada (2010, p. 19), diante da inadequação já haviam sido criadas, antes da alteração legislativa, diversas maneiras de burlar a referida restrição, como, por exemplo,

[...] o repasse do recurso a um dos entes consorciados para sua execução pelo consórcio, ou mesmo a retirada do ente irregular do consórcio e sua posterior reintegração. As soluções, perfeitamente lícitas, não deixam de criar certo constrangimento desnecessário à constituição dos consórcios, que, ao contrário, deveria ser incentivada.

Ocorre que existem algumas particularidades jurídicas de relevo que merecem ser ponderadas para correta interpretação da incidência do novo dispositivo. Existem alguns riscos que merecem ser pontuados.

Com a alteração legislativa, persistem a possibilidade de descumprimento das regras federais (LRF) e a dificuldade de controle, pois um município inadimplente poderá, simplesmente, constituir um consórcio público para receber transferências voluntárias da União, o que permitiria que um ente federado se eximisse de demonstrar sua regularidade fiscal, acobertado pela pessoa jurídica do consórcio, em possível afronta ao equilíbrio e à harmonia com outros subsistemas de controle fiscal.

Observa-se, desse modo, que as alterações legislativas possuem relevância para a difusão dos consórcios como arranjo jurídico para prestação de serviços públicos, eis que direcionadas a pontos críticos da sua sustentabilidade: o custo institucional de manutenção e o recebimento de recursos.

Não se nega que o arcabouço jurídico permissivo é elemento regulatório pressuposto, senão condição determinante, para a indução de novos consórcios públicos. Embora as potencialidades dos consórcios públicos estejam associadas às suas características intrínsecas, os obstáculos para sua difusão permeiam a face exterior, em externalidades multiescalares⁵³ ínsitas à coordenação e à governança do agir federativo.

3.1.3 A potencialidade dos consórcios públicos

A descentralização administrativa para a prestação de serviços públicos encontra diversas razões de existência, seja a necessidade de acompanhar a

⁵³ Abordagens atomísticas que se concentram unicamente no fenômeno legislativo negligenciam o fato de que a compreensão da relação entre prestação de políticas públicas e as múltiplas esferas federativas demanda uma abordagem multiescalar, eis que as estratégias administrativas coletivas sofrem influências tanto de escalas espaciais (localidades, sub-regiões e regiões) quanto temporais. Por sua vez, a análise das relações interfederativas demanda também a percepção de nível ou esfera como um momento ou estágio ao longo da escala utilizada na abordagem.

complexidade das expectativas sociais, sejam as exigências de aproximação do Estado com a própria sociedade ou mesmo a demanda por conformação da diversidade de interesses locais e regionais. A bem da verdade, os fundamentos são de ordem constitucional: autonomia, profissionalização, eficiência e economicidade.

Para o conceito material de descentralização não importa se será criada uma pessoa jurídica ou se será destacado órgão do poder central, mas apenas que haja autonomia de atuação. Assim, a descentralização é técnica da qual o Estado lança mão para o alcance de objetivos inscritos em políticas públicas. A criação de pessoa jurídica, contudo, evidencia a maior busca por autonomia de atuação por meio da desvinculação hierárquica do poder central.

O consórcio público, nesse contexto, pode representar uma distribuição mais equilibrada do poder, um processo mais aberto e participativo, pois a adoção de procedimentos mais transparentes na tomada de decisão facilita compromissos políticos mais credíveis e fomenta a inovação e a experimentação no campo das políticas públicas (PIRES, 2016, p. 147).

De acordo com Losada (2008, p. 93), dentre as principais finalidades dos consórcios destacam-se:

[...] a articulação regional entre unidades políticas de pequeno ou de médio porte, com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira; a prestação de serviços de interesse comum mediante atuação integrada que possa resultar em economia de escala; a criação de espaço suprapartidário para a discussão de temas de interesse regional; a redução de ociosidade no uso de máquinas e de equipamentos; a otimização de recursos humanos, com a conseqüente redução de custos operacionais e a ampliação da oferta de serviços; a formação e a capacitação da burocracia administrativa; a gestão de espaços metropolitanos, que demandam solução uniforme para os problemas comuns; e a atuação conjunta em regiões, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, nas quais a ação isolada seria inútil.

Outra grande vantagem do consórcio é sua “maleabilidade”, posto que pode atender às especificidades de cada serviço público, coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional, reduzindo o risco de desatenções e vácuos de atuação (MAGALHÃES, 2016, p. 147).

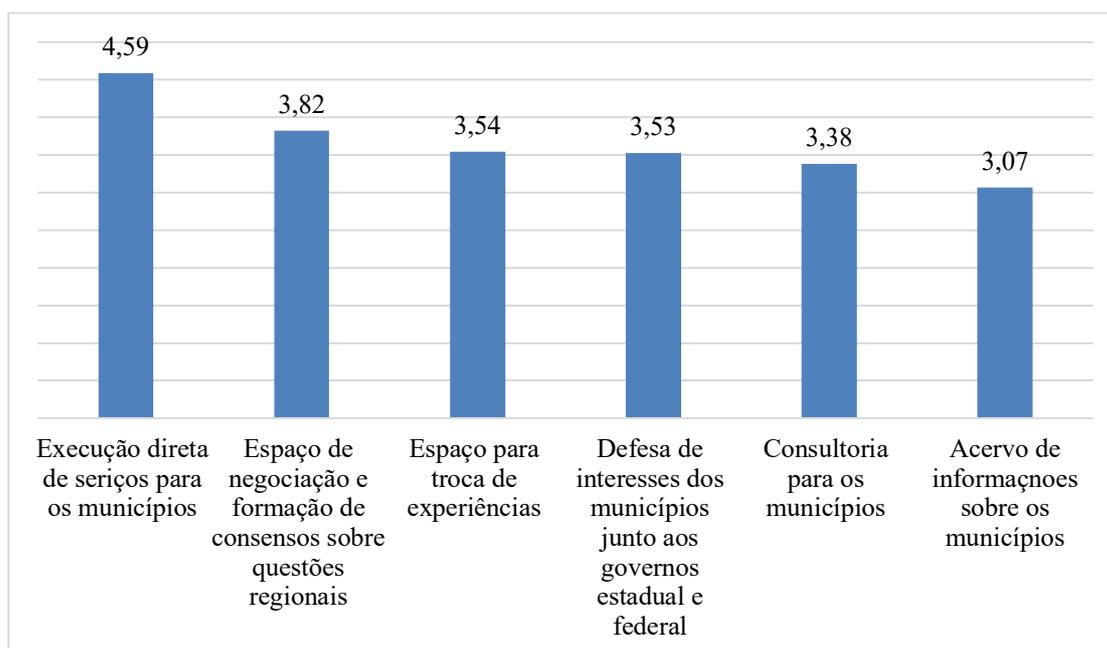
Em estudo realizado pela Fundação Itaú Social com 132 consórcios, observa-se que a atividade mais frequente é a gestão associada de serviços públicos, seguida das compras públicas e da capacitação de servidores públicos (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 15), observe-se:

Gráfico 1- Atividades do consórcio em auxílio aos municípios



Fonte: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019

Os “ganhos de escala e expertise” aparecem no estudo como fator importante para a adesão e a continuidade do município no consórcio, assim como “espaço de formação de consensos” entre prefeitos, revelando a potencialidade do consórcio em ofertar respostas a “problemas comuns” de natureza sub-regional. Outro motivo que aparece na pesquisa é a “troca de experiências” entre municípios e o “poder de negociação” junto a outras esferas de governo (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 17), conforme se vê:

Gráfico 2. O papel do consórcio para os municípios em grau de importância

Nota: Escala de 1 (menos importante) a 6 (mais importante).

Fonte: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019

Neste trabalho, propõe-se a subdivisão das potencialidades do arranjo consorcial em três grandes grupos: os ganhos fiscais e orçamentários, a articulação em redes multiescalares⁵⁴ e os avanços gerenciais de caráter técnico-administrativo.

Os ganhos fiscais e orçamentários estão representados na alavancagem da capacidade de realização, isto é, os entes consorciados têm a possibilidade de realizar atividades mais complexas, que estariam fora do alcance de um ente isoladamente; maior eficácia alocativa, com a conformação da atuação do poder público com uma atuação mais racionalizada na utilização de recursos públicos; e os ganhos de escala praticável, que representam os benefícios econômicos decorrentes da atuação concertada, com economias de escala.

A articulação em redes multiescalares significa o aumento do poder de negociação e de diálogo, seja em contratos com a iniciativa privada seja no exercício de negociação federativa em outras esferas; o estabelecimento do ciclo virtuoso de boas

⁵⁴ De acordo com Taciane Lais da Dilva e Virginia Elisabeta Etges (2019, p. 5): “A escala não produz as relações, mas os atores se localizam em escalas específicas e dessa forma geram possibilidades de produzir relações distintas, situadas em escalas determinadas. Considerar esse processo metodologicamente é extremamente importante, pois por meio dele será possível precisar a maneira, o alcance e a exatidão para a identificação das escalas durante uma investigação. Sendo assim, para identificar a reestruturação das relações sociais, a identificação da localização espaço/escala/atores é fundamental”.

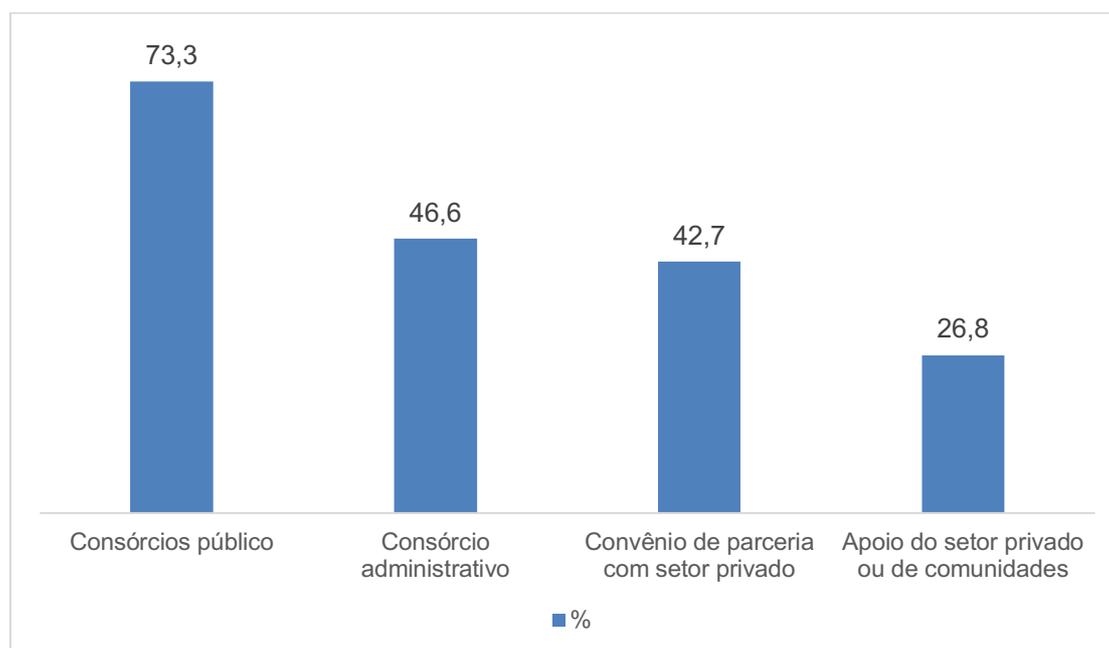
práticas; e, por fim, a harmonização dos objetivos governamentais, evitando políticas inexecutáveis, sobrepostas ou inconsistentes.

Por fim, em relação aos avanços gerenciais de caráter técnico-administrativo, destacam-se a flexibilidade operativa e a especialização gerada pela criação de unidades especializadas do consórcio, tendo como reflexo o redimensionamento da força de trabalho, o compartilhamento de serviços comuns e a padronização de contratações administrativas; a legitimação e a transparência das decisões públicas, com a criação de instâncias de debate e deliberação; e a definição de indicadores regionais, que fortalecem o monitoramento das políticas públicas.

A atuação concertada pode ser motivada por fins de interesse comum ou pela busca de interesses individuais. Por vezes, não é movida pelo senso de colaboração, mas pela “própria necessidade de obter certas benesses que seriam inalcançáveis de outro modo” (NEGRINI, 2009, p. 18).

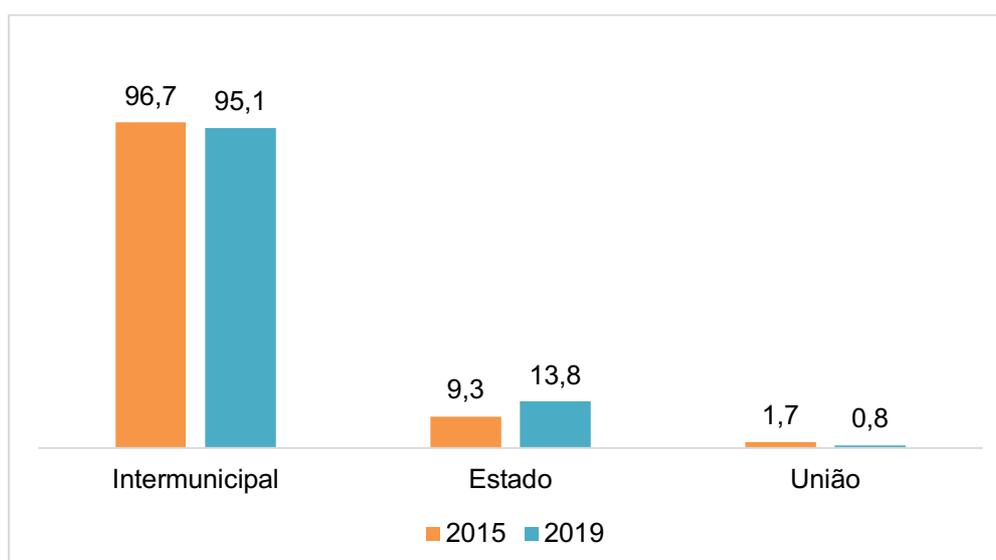
3.1.4 A análise dos dados sobre os consórcios públicos no Brasil

A forma de associativismo mais presente na Federação brasileira são os consórcios públicos intermunicipais. Os resultados do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2011, no capítulo que avalia a articulação interinstitucional, apontava que 4.497 municípios, ou 80,8% do total, realizavam algum tipo de articulação interinstitucional. Desse universo, 4.175 municípios participavam de algum tipo de consórcio, o que corresponde a 92,8% (IBGE, 2012, p. 39). Entre municípios que utilizam alguma forma de articulação interinstitucional, 3.295 (78,9%) declararam fazer parte de consórcio público, predominando o consorciamento intermunicipal, uma vez que 2.903 (73,3%) municípios participavam de consórcio público (IBGE, 2012, p. 43), observe-se:

Gráfico 3 - Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios – 2011

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011

Por sua vez, a pesquisa Munic 2019 (IBGE, 2020, p. 46) revela que 69,2% dos municípios faziam parte de, pelo menos, um consórcio público. Entre os municípios que declararam participar de consórcio público em 2015 e 2019, observou-se um aumento do percentual daqueles com instrumento de cooperação vertical, isto é, com consórcio com o Estado, passando de 9,3% (342) em 2015 para 13,8% (532) em 2019:

Gráfico 4. Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo o tipo de parceria – 2015/2019

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2019

No mesmo sentido, o levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios em 2021 (CNM, 2021), que possui um Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, apontou 601, com 520 (86,5%) consórcios tendo adotado a personalidade de direito público e 58 (9,7%) a de direito privado, e sobre 23 consórcios (3,8%) não há informação. Nesse estudo, a CNM (CNM, 2021) identificou que 4.723 municípios, aproximadamente 84,8% do total de municípios do Brasil, participam de pelo menos um consórcio, seja público ou privado, conforme ilustrado a seguir:

Tabela 1. Quantidade de municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região e estado

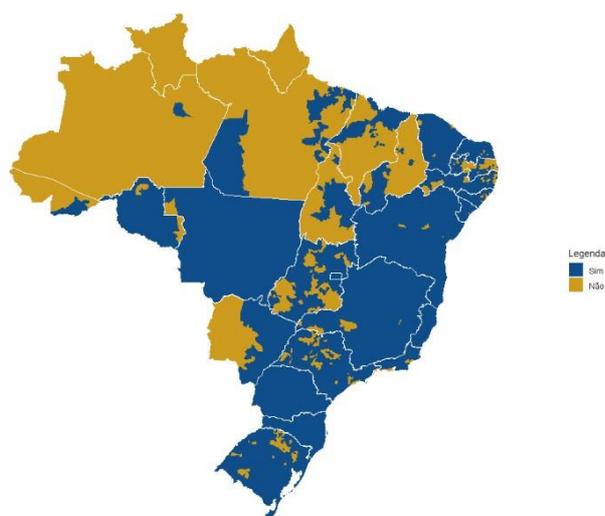
Região	UF	Total municípios UF	Participam	Participam %	Não participam	Não participam %
Norte	AC	22	7	31,8	15	68,2
	AM	62	5	8,1	57	91,9
	AP	16	0	0,0	16	100,0
	PA	144	76	52,8	68	47,2
	RO	52	50	96,2	2	3,8
	RR	15	1	6,7	14	93,3
	TO	139	61	43,9	78	56,1
Total Região Norte		450	200	44,4	250	55,6
Nordeste	AL	102	93	91,2	9	8,8
	BA	417	414	99,3	3	0,7
	CE	184	183	99,5	1	0,5
	MA	217	103	47,5	114	52,5
	PB	223	151	67,7	72	32,3
	PE	184	169	91,8	15	8,2
	PI	224	57	25,4	167	74,6
	RN	167	160	95,8	7	4,2
SE	75	75	100,0	0	0,0	
Total Região Nordeste		1.793	1.405	78,4	388	21,6
Sul	PR	399	399	100,0	0	0,0
	RS	497	440	88,5	57	11,5
	SC	295	295	100,0	0	0,0
Total Região Sul		1.191	1.134	95,2	57	4,8
Sudeste	ES	78	78	100,0	0	0,0
	MG	853	846	99,2	7	0,8
	RJ	92	89	96,7	3	3,3
	SP	645	601	93,2	44	6,8
Total Região Sudeste		1.668	1.614	96,8	54	3,2
Centro-Oeste	DF	1	1	100,0	0	0,0
	GO	246	169	68,7	77	31,3

	MS	79	60	75,9	19	24,1
	MT	141	140	99,3	1	0,7
Total Região Centro-Oeste		467	370	79,2	97	20,8
Total Brasil		5.569	4.723	84,8	846	15,2

Fonte: CNM, 2021

Na próxima ilustração é possível ver o mapa de calor, com a distribuição geográfica dos municípios declarados participantes de algum consórcio:

Figura 8. Municípios consorciados x não consorciados



Fonte: CNM, 2021

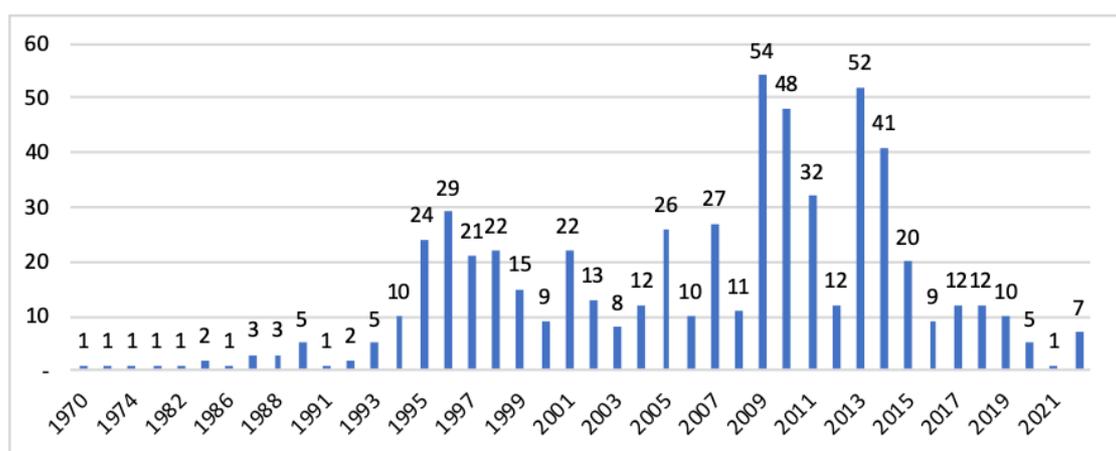
Percebe-se também que a cooperação intermunicipal é observada de maneira mais contundente nos pequenos municípios brasileiros. A pesquisa evidenciou que os municípios menores, em regra, representam maior número de consórcios. Dos 4.723 municípios participantes de algum consórcio, 4.119 (87%) são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte, conforme se observa:

Tabela 2. Porte dos municípios que integram consórcio público

Porte dos municípios	Faixa populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.119	87
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	518	11
Grande	A partir de 300 mil habitantes	86	2
Total		4.723	100

Fonte: CNM, 2021

Em análise histórica, tomando como referência a data de constituição constante no documento do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal, pode-se observar que mesmo antes da existência do marco regulatório dos consórcios já existiam consórcios administrativos. A seguir é possível observar a constituição dos consórcios ano a ano:

Figura 9. Representação dos consórcios constituídos por ano

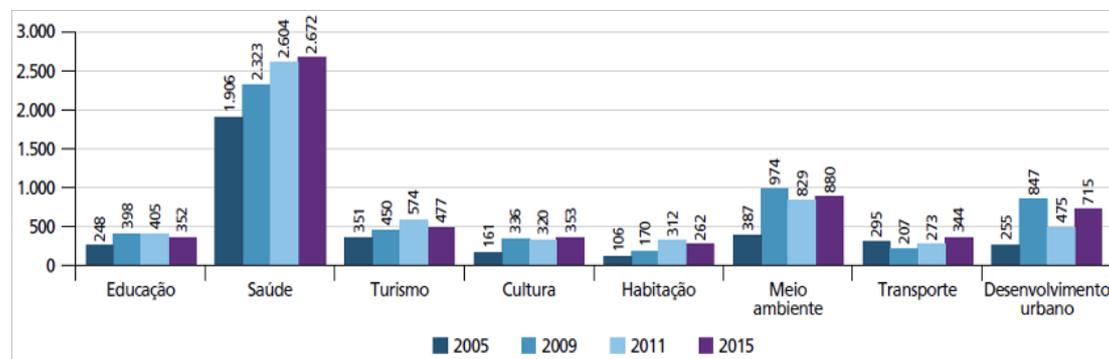
Fonte: CNM, 2021

A pesquisa mostra também que dos 601 consórcios identificados 516 (85,9%) foram constituídos sob a lei que regulamenta os consórcios ou, quando constituídos em período anterior, promoveram sua adequação à legislação, enquanto 25 (4,2%) declararam ser consórcios administrativos (CNM, 2021).

Ainda sobre a profusão de consórcios ocorrida após o marco regulatório, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação vinculada ao Ministério da Economia, aponta que do momento da regulação da Lei dos Consórcios (2007) até a época da realização da pesquisa (2015) observa-se um aumento significativo do número de municípios que constituíram arranjos em determinadas políticas setoriais, como na

área da saúde. Em outras políticas públicas, como educação, cultura e desenvolvimento urbano, observa-se que houve pouca evolução, como se vê:

Figura 10. Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (2005-2015)



Fonte: MUNIC/IBGE
Elaboração: IPEA/RJ

De acordo com Abrucio e Sano (2013, p. 88), após uma pesquisa em experiências internacionais de associativismo, em países como Alemanha, Espanha e Canadá, assim como uma análise de 11 estudos de caso no Brasil,

[...] o que se constatou na pesquisa é a necessidade de se ter políticas mais gerais de incentivo ao associativismo territorial. Trata-se da construção de padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais.

Espera-se do governo central esforço para criar incentivos aos consorciamentos dos entes federados, como verdadeiros mecanismos de indução por meio de estímulos, intrínsecos ou extrínsecos. Isso porque nos regimes federais cabe à União, por meio de seus fundos públicos⁵⁵, desenvolver políticas regionais, especialmente diante das enormes assimetrias regionais existentes no Brasil (BERCOVICI, 2002, p. 14).

A reduzida capacidade técnica e administrativa dos pequenos municípios é também resultado do desequilíbrio na repartição das receitas públicas pela União, acentuado por um processo histórico-cultural de disparidade socioeconômica em escala regional e sub-regional.

Não se pretende, a bem da verdade, atribuir uma função tutelar ao governo federal em relação aos entes subnacionais. Ao revés, o consórcio público garante nova perspectiva sobre o modelo de relacionamento estrutural hierárquico e centralizado – no qual as políticas públicas são pensadas e definidas pelo governo central – para

⁵⁵ Bercovici (2002, p. 14) destaca como exemplos de fundos públicos da União: as receitas tributárias, estatais federais, incentivos fiscais e empréstimos públicos.

introduzir um modelo horizontal e policêntrico, de empoderamento das instâncias responsáveis pela execução dos programas públicos.

Para além do pêndulo de competências, observa-se um influxo das pressões do sistema eleitoral que, diante da fragilidade representativa do poder local, se traduz em lógica de repasse para aqueles que melhor se amoldam aos programas do governo federal.

Sabe-se, por sua vez, que soluções uniformes e estanques em um país continental como é o Brasil, com distinções físicas, econômicas e sociais entre as regiões e as sub-regiões, bem como diferenças de capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal dos próprios entes federativos, geram impropriedades (LOSADA, 2008, p. 63).

Assim, neste trabalho é reconhecida como obstáculo para a difusão do consórcio público a existência de fatores críticos, que serão subdivididos em duas seções: obstáculos de criação e obstáculos de manutenção e permanência.

Em relação aos primeiros – fatores críticos para a formação de novos arranjos – destacam-se: pouca indução pelos governos nacional ou estadual, por meio de auxílio financeiro, administrativo ou político; falta de políticas intergovernamentais de comunicação a respeito das experiências consorciadas bem-sucedidas; e parca capacidade dos governos em coordenar planos regionais.

Em relação aos obstáculos de manutenção e permanência dos consórcios públicos, sobreleva pontuar: as variáveis políticas, tanto em relação às oscilações político-eleitorais como à disputa pelo controle; os custos das barganhas federativas, tornando mais difícil a produção de formas de consorciamento; e as dificuldades financeiras de custeio, que levam as soluções cooperativas para o segundo plano da preocupação estatal.

Com efeito, o consórcio público é um arranjo, instrumento de ação administrativa coletiva. Embora não entregue, aprioristicamente, os resultados, revela os caminhos, e estes, sim, podem e devem ser testados.

3.1.5 Os consórcios públicos vocacionados à educação

Os consórcios intermunicipais cresceram na década de 1990 e se desenvolveram por meio de dois tipos: finalitário e multissetorial. O primeiro tem o objetivo de trabalhar uma política específica, e o segundo tem perfil multifinalitário, envolvendo vários setores. Observa-se a presença de consórcio finalitário em várias áreas, como

saúde, meio ambiente, tratamento de lixo urbano, obras públicas e saneamento; o multifinalitário, por sua vez, não tem o mesmo contingente que os consórcios de tipo único, tendo como raiz precursora a experiência do Consórcio do Grande ABC, criado em 1990, que envolve sete municípios numa área fortemente metropolitanizada (ABRUCIO, 2017, p. 64).

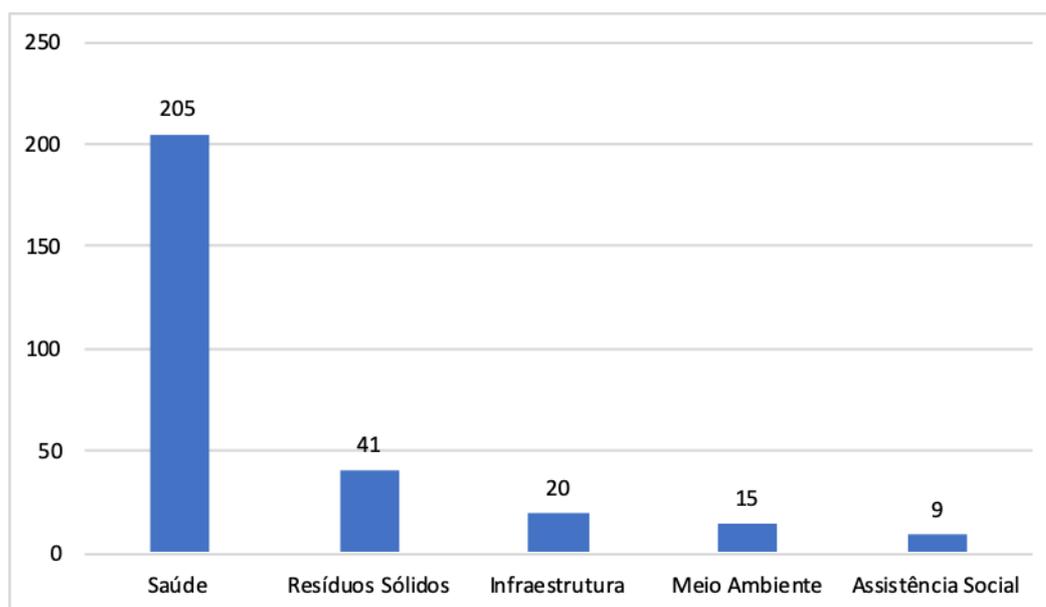
Na pesquisa realizada pela CNM (2021), é possível identificar que dos 601 consórcios públicos mapeados 328 são finalitários, ou seja, atuam em apenas uma área, ao passo que 269 são multifinalitários, atuam em mais de uma área, conforme apresenta a Tabela 3:

Tabela 3. Consórcios finalitários x multifinalitários

Tipo	Qtd.	%
Finalitário	325	54,1
Multifinalitário	271	45,1
Não informado	5	0,8
Total	601	100,0

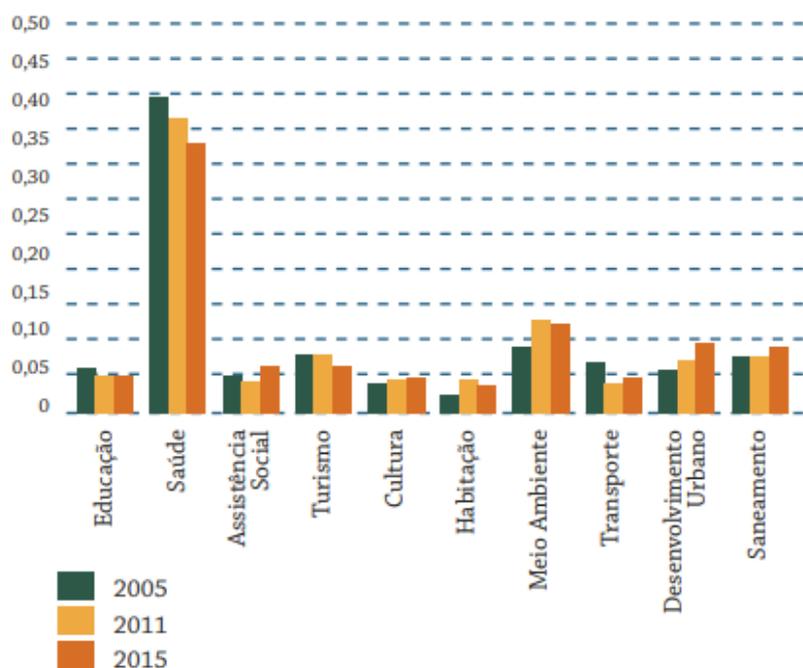
Fonte: CNM, 2021

Dos 325 consórcios finalitários, o Gráfico 5 aponta as cinco áreas que mais se destacam (CNM, 2021):

Gráfico 5. Consórcios finalitários e as áreas de destaque

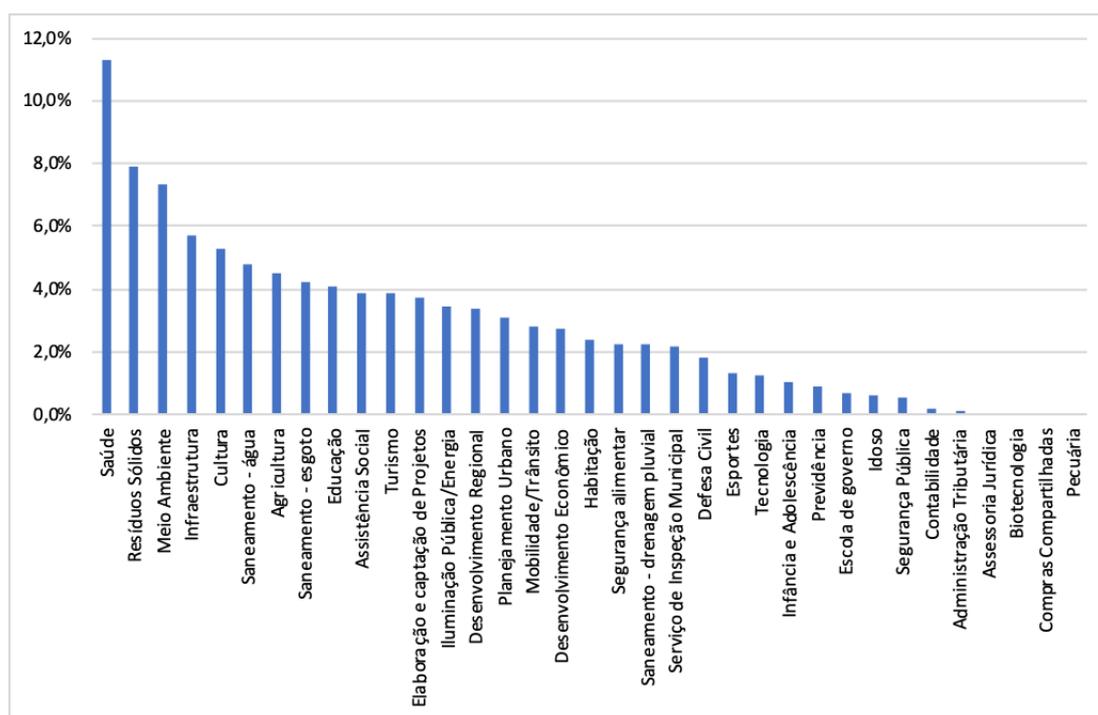
Fonte: CNM, 2021

Por sua vez, a educação é um dos setores com menor número de consórcios no país, conforme se observa:

Quadro 2. Evolução dos consórcios no Brasil (2005-2015)

Fonte: ABRUCIO, 2017, p. 67

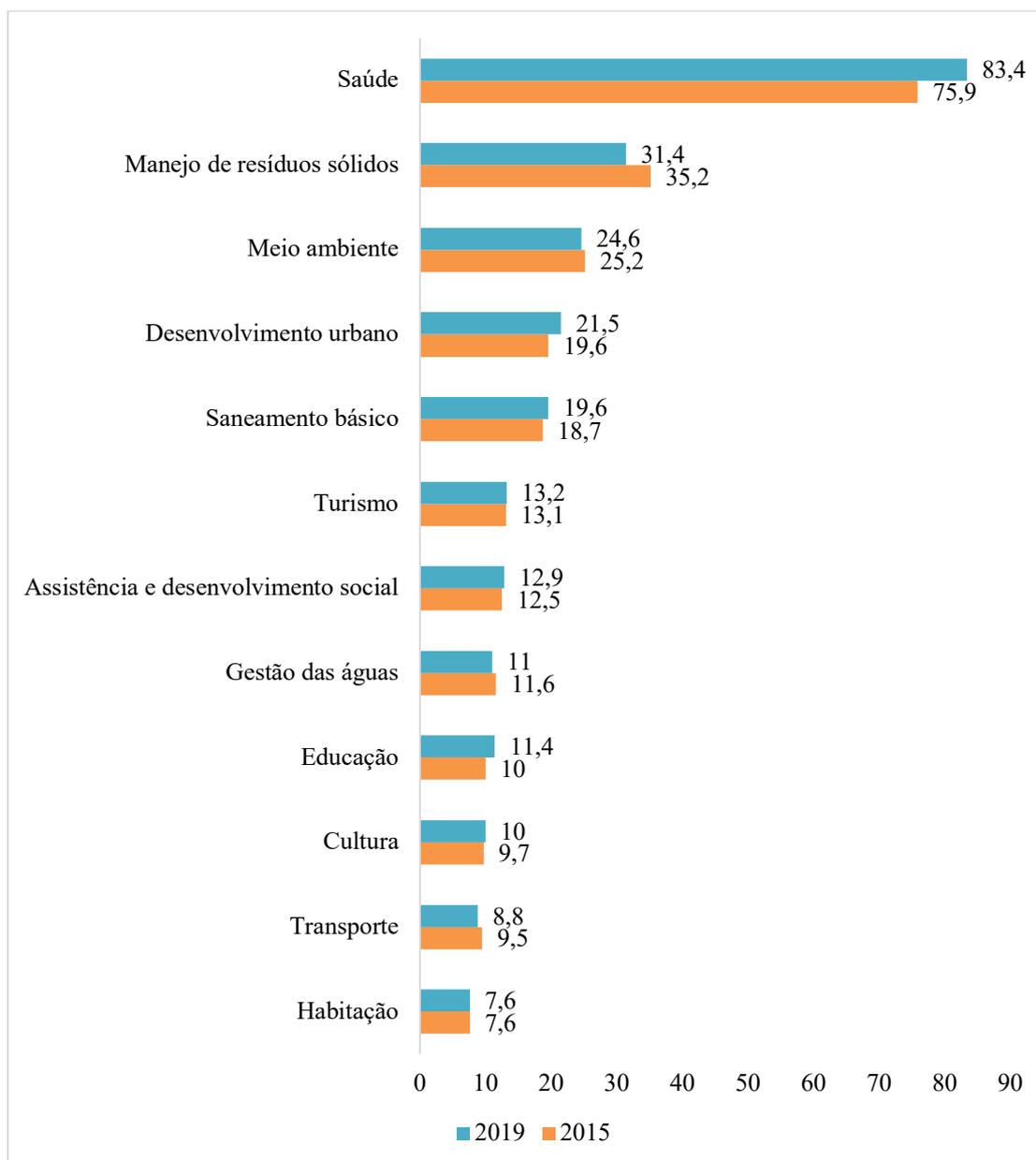
Na pesquisa da CNM, (CNM, 2021), em que foram questionadas as áreas de atuação, segundo o protocolo de intenções, a representação do percentual de consórcios com atuação na educação é de 4,1%:

Gráfico 6. Percentual de consórcios segundo a área de atuação

Fonte: CNM, 2021

Resultado similar se observa na pesquisa do IBGE (MUNIC, 2020) realizada em 2019. Das 12 políticas públicas pesquisadas em 2015 e em 2019, as quais mobilizam a organização de consórcios públicos, “verificou-se que os maiores percentuais de municípios com esse instrumento de cooperação foram registrados nas áreas de saúde, manejo de resíduos sólidos e meio ambiente” (MUNIC, 2020, p. 47):

Gráfico 7. Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo a área de atuação 2015/2019



Fonte: IBGE, 2019

Tais dados revelam a dificuldade do federalismo educacional brasileiro em se encaixar no modelo de consórcios devido à “falta de incentivos dentro da dinâmica da política pública em prol da cooperação intergovernamental” (ABRUCIO, 2017, p. 68).

Outrossim, além de existirem poucos consórcios públicos atuantes em educação, aqueles que se dedicam a essa área constituem câmaras ou grupos de trabalho com atuação residual.

De fato, em pesquisa apoiada pela Fundação Itaú Social com 132 consórcios, observa-se que apenas 25 (18,9%) atuavam na área educacional⁵⁶ (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 17), ao passo que 29 afirmaram ter demanda por atuar na educação. Ainda, as atividades desenvolvidas pelos consórcios na educação estão mais voltadas para a capacitação e a articulação entre os secretários, conforme se observa:

Quadro 3. Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou

Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou		Respostas* %
Questões operacionais e de gestão	Transporte escolar	5,4
	Merenda escolar	3,6
	Compras públicas	17,9
	Gestão regional das informações educacionais	17,9
Gestão pedagógica	Capacitação de professores, supervisores ou diretores	23,2
	Proposta pedagógica para a rede – elaboração	16,0
	Proposta pedagógica para a rede – planejamento	12,5
	Proposta pedagógica para a rede – acompanhamento	7,1
	Avaliação	7,1
	Escolha/elaboração de material didático	14,3
Articulação institucional	Rede de articulação entre secretários de Educação	17,9
	Diálogo entre secretários e técnicos	19,6
	Envolvimento da comunidade escolar	17,9
	Implementação de programa do governo federal	14,3

Nota: admitida resposta múltipla.

Fonte: elaborado com base em dados da Fundação Itaú Social (2017) e da *survey*

A pesquisa da Fundação concluiu que a atuação de um consórcio é dinâmica e naturalmente propensa à inclusão de novas atividades em seu escopo, isto é, há uma tendência por consórcios multifinalitários, ou seja, os que abrangem mais de uma temática. A pesquisa indicou também uma “falta de propensão natural para a cooperação específica da área de educação”, tendo em vista as barreiras relacionadas à regulação (normas federais complexas), a singularidade do contexto de cada município (divergências na escolha do material didático e no plano de cargos e salários dos professores) e, por fim, a falta de regulamentação que dê amparo à colaboração

⁵⁶ Dos 18 consórcios que declararam atuar na área da educação, apenas quatro possuíam uma câmara técnica dedicada exclusivamente ao tema.

(inexistência de um sistema nacional de educação). Todos esses fatores deixariam os gestores inseguros quanto aos benefícios da atuação conjunta na área da educação (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2019, p. 60).

3.2 O Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp)

Esta seção foi subdividida em duas subseções. A primeira irá tratar dos desafios da constituição de um consórcio público com sustentação na análise das bases político-administrativas que levaram à constituição da Secretaria Regional de Educação do Codinorp, analisando, ainda, a recomendação do Ministério Público estadual, que resultou na interrupção das atividades do Codinorp. O exame é fundamental para explicar os obstáculos para a formação e a manutenção de um consórcio público finalitário vocacionado à educação.

A segunda subseção decorreu de um questionário aplicado aos secretários de Educação que participaram do Codinorp com o intuito de avaliar a perspectiva e a percepção dos gestores sobre a iniciativa, demonstrando como e quais aspectos impactam na formação, na coordenação e na sustentabilidade do arranjo consorcial.

3.2.1 A origem do Codinorp

O consórcio não é um arranjo novo no ordenamento jurídico brasileiro. A atuação de consórcios públicos na educação, embora ainda incipiente diante de outras políticas públicas setoriais, também não é fenômeno inédito. A iniciativa de um consórcio público vocacionado à educação, contudo, é uma iniciativa sem precedentes no Brasil. Por intermédio da Secretaria Regional de Educação, o Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp) implementou uma gestão regionalizada das políticas públicas educacionais levando em conta aspectos culturais e socioeconômicos dos municípios que o integram. Para entender melhor como a iniciativa surgiu, cabe tecer alguns comentários acerca dos aspectos político-institucionais que formaram o contexto de constituição do Codinorp.

Em 2016, o município de Londrina, no Estado do Paraná, promoveu um concurso nacional para a seleção do secretário de Educação. Tal seleção foi planejada e conduzida pela Vetor Brasil, organização sem fins lucrativos que atua na seleção de profissionais para a gestão pública. Após a concorrência de 129 profissionais de educação de todo o país, foi selecionada a professora Maria Tereza Paschoal de Moraes, ex-secretária de Educação de Ourinhos (SP), que foi efetivamente nomeada pelo então

prefeito de Londrina, Marcelo Belinati. A experiência londrinense foi vista positivamente por alguns especialistas educacionais e atores políticos.

A partir da experiência londrinense, o então presidente da Frente Parlamentar da Educação Profissional do Congresso Nacional, ex-deputado federal pelo Paraná Alex Canziani, com a orientação da professora Cláudia Costin, especialista em educação, o professor Henrique Paim, ex-ministro da Educação no governo Dilma Rousseff, e a presidente do movimento nacional Todos Pela Educação, Priscila Cruz, enxergou no consórcio público uma forma de contribuir para a melhoria da educação em âmbito municipal. O projeto piloto envolveria pequenos municípios, e utilizando a referência de Londrina foi feita uma seleção para a escolha do gestor responsável pela articulação das secretarias de educação no âmbito do consórcio. A nomenclatura escolhida para a função foi “secretário regional de Educação”.

A estratégia para sensibilizar os prefeitos do Paraná, agentes líderes de suas regiões, foi a utilização de um desafio: participaria da iniciativa aquele prefeito que primeiro reunisse um grupo de dez prefeituras. Em poucos dias, o então prefeito do município de Prado Ferreira, Sylvio Damaceno, informou que já havia conseguido mobilizar dez prefeitos. Iniciou-se o trabalho para a mobilização dos prefeitos e, em seguida, dos vereadores, dos secretários municipais de Educação dos respectivos municípios e dos gestores escolares.

Em 2017 foi realizada a seleção do secretário regional. O processo, conduzido pela Vetor Brasil, contou com cinco etapas: (i) análise curricular, (ii) referências profissionais, (iii) entrevista por competência, (iv) estudo de caso e (v) sabatina dos finalistas com participação popular e entrevistas com uma banca avaliadora. Participaram 367 candidatos de vinte estados e quase duzentos municípios brasileiros.

Foram aproveitadas a estrutura e a cultura cooperativa de um consórcio já existente para criar, dentro dele, um eixo da educação nomeado Codinorp Educação. O Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp) passou a ser assim denominado somente após a modificação de seu Estatuto Social realizada em 08/09/2017, sendo conhecido anteriormente a essa data como Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (Cires). O fato é que o consórcio dirigiu sua atuação, desde então, para a educação, constituindo a primeira Secretaria Regional de Educação do país. Reunidas, as redes escolares dos dez municípios consorciados congregavam 8 mil alunos, setecentos professores, trezentos servidores e 46 escolas municipais.

A partir de então o consórcio iniciou a criação de indicadores que pudessem ser a base do monitoramento dos resultados das suas políticas educacionais. Após a posse do secretário regional, em janeiro de 2018, foi estabelecida a prioridade inicial, a montagem do Plano Regional de Educação, que tinha por objetivo realizar um diagnóstico sobre a situação das redes municipais de ensino – como o valor gasto por aluno com alimentação escolar, em transporte, assim como o valor médio anual investido por aluno na região – e, ao final, indicar políticas públicas e medidas pragmáticas que buscassem o crescimento dos níveis de aprendizado dos estudantes. O Plano Regional de Educação tinha como eixos trabalhar o material didático, formação continuada e tecnologia educacional

Em avaliação da estrutura de financiamento dos municípios que faziam parte do Codinorp, chegou-se ao valor médio investido por aluno nos municípios do Codinorp: R\$ 9.500,00, acima da média nacional. De fato, o Brasil investe 5,6% do seu Produto Interno Bruto (PIB) na área de educação, uma porcentagem acima da média da OCDE, que é 4,4%. O percentual brasileiro está abaixo apenas de países como Suécia (5,8%), Islândia (5,7%) e Finlândia (5,8%). Não obstante, o valor investido por aluno está abaixo da média dos países da OCDE. Na educação básica, o gasto anual do Brasil por aluno é de US\$ 3.866, ao passo que o investimento médio dos países da OCDE é de US\$ 9.300 anuais, isto é, o dobro do montante investido pelo Brasil (INEP, 2019, p. 17).

Sob o ponto de vista pedagógico, o eixo de educação do Codinorp atuou, de forma direta, na gestão de cada uma das suas 47 unidades escolares e implantou o ensino em tempo integral em 20% da rede. A previsão era de que até o final de 2020 esse número chegasse a 40%.

A Secretaria Regional desenvolveu também atividades administrativas, como compras de material para a rede. Já no primeiro ano de atividade os preços dos uniformes escolares comprados pelos municípios foram reduzidos em mais de 65%, e a compra de gêneros para a alimentação escolar gerou economia de 18% a 29% na média dos valores pagos.

Uma experiência de relevo que merece destaque relacionada aos avanços de caráter técnico-gerencial foi a realização do primeiro Contrato de Impacto Social no

Brasil⁵⁷. O objeto foi a contratação de uma solução educacional que incorporasse o sistema estruturado de ensino, bem como a formação continuada dos profissionais de educação, com a oferta mínima de 120h aos professores, gestores e servidores da educação. A iniciativa inspirou-se na experiência do governo de São Paulo⁵⁸, que pretendeu utilizar o instrumento do Contrato de Impacto Social (CIS) para escolas estaduais de ensino médio localizadas em regiões vulneráveis da Região Metropolitana de São Paulo (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018, p. 27). Em novembro de 2017 a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo anunciou a adesão ao CIS e disponibilizou uma minuta de edital de contratação para uma consulta pública com a pretensão de implementar a primeira experiência de CIS no Brasil e a primeira sobre ensino médio no mundo (SÃO PAULO, 2017). O objetivo seria a “contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de ensino médio” (SÃO PAULO, 2017, p. 1).

Neste ponto, a despeito dos possíveis benefícios gerados pela inserção de metas quantificáveis e demonstráveis a serem atingidas, o que contribui para a cultura de avaliação e monitoramento de intervenções sociais, cabe destacar algumas críticas ao modelo. Apontam-se problemas relacionados a questões jurídico-institucionais, como a baixa maturidade do órgão público e a falta de modelagem padrão ou arcabouço jurídico para o CIS (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018, p. 29), bem como problemas político-pedagógicos, que estão intimamente ligados à autonomia decisória das escolas ou ao deslocamento da centralização decisória dos sistemas de ensino para currículo e avaliação (CÁSSIO; GOULART; XIMENES, 2018, p. 9).

⁵⁷ O Contrato de Impacto Social, tradução da expressão *social impact bond* (SIB), de inspiração inglesa, é um modelo de contratualização que transfere o risco de insucesso da consecução de políticas públicas aos atores privados, introduzindo uma espécie de “pagamento por resultado”. Trata-se de um vínculo em que o Estado, o terceiro setor por meio de organizações sem fins lucrativos e a iniciativa privada dividem um conjunto de direitos e obrigações. Nessa modelagem, os atores privados são remunerados de acordo com o atingimento das metas preestabelecidas, que têm o objetivo de gerar ganhos sociais mensuráveis, isto é, “o risco de insucesso da intervenção social é transferido do Estado para o agente privado, que, uma vez não alcançado o alvo, perderá (em favor da sociedade), a inversão inicialmente realizada” (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018, p. 25).

⁵⁸ Existem poucos exemplos de contratos de impacto social. A primeira experiência foi desenvolvida na Prisão Peterborough, na Inglaterra, com o objetivo de diminuir a taxa de reincidência criminal por meio de assistência domiciliar, tratamento de drogas, assistência ao emprego, suporte à família e apoio à saúde mental. Na América Latina, o Contrato de Impacto Social foi utilizado nas cidades de Bogotá, Cali e Pereira, na Colômbia, com o objetivo de combater o desemprego em segmentos vulneráveis da população por meio de treinamento profissional e capacitação técnica, auxiliando na inserção e na permanência no mercado de trabalho (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018, p. 27).

Contudo, nos municípios que faziam parte da inserção de metas quantificáveis e demonstráveis a serem atingidas, o reflexo foi o crescimento do índice de aprendizagem dos alunos. No primeiro ano o crescimento foi de 17%, resultado aferido por meio do sistema de avaliação do próprio Contrato de Impacto Social, auditado por avaliador externo, a Universidade Filadélfia de Londrina/PR. O reflexo da implantação também apareceu no Ideb médio, que em 2017 era 5,9 e em 2019 chegou a 6,4, ou seja, 8% de crescimento.

A Secretaria Regional do Codinorp teve sua atividade interrompida em fevereiro de 2020 devido a uma recomendação do Ministério Público estadual para que os municípios se abstivessem de “realizar novo Contrato de Rateio com o Codinorp objetivando custear, mediante rateio de despesas, as atividades da Secretaria Regional de Educação”, o que inviabilizou, na prática, o prosseguimento da iniciativa.

O Ministério Público, em inquérito civil⁵⁹, entendeu que os Contratos de Rateio tinham o objetivo de custear as atividades da Secretaria Regional de Educação, com a meta de “exonerar” os cargos de secretários municipais de Educação⁶⁰. Cabe ressaltar os principais *consideranda* da recomendação, que serão objeto, aqui, de debate, observe-se:

[...] 12. considerando que referido Consórcio migrou para a área da educação, fazendo-o com uma “equipe” formada unicamente pelo Secretário Regional de Educação e “voluntários” que trabalham nas Prefeituras, e através da delegação ao Instituto Lótus, não se verificando motivo justificável para a descentralização onerosa das atribuições na área de educação pelos Municípios consorciados, onde, no exercício cotidiano das atividades, frequentemente constata-se haver, por exemplo, “filas de espera” em creches municipais, em verdadeiro prejuízo à população destinatária de tais atendimentos;

13. o cargo de Secretário Regional de Educação é comissionado, tendo caráter transitório e precatório, não havendo grandes implicações caso haja sua exoneração, tal como ocorreria no caso de servidor estável;

14. em consulta, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente e da Educação/Ministério Público do Estado do Paraná concluiu pela “[...] ilegalidade da criação da Secretaria Regional de Educação, por entender que suas funções são de responsabilidade das respectivas Secretarias Municipais de Educação” (Ofício n. 76/2019-CAOPEduc);

⁵⁹ Foram abertos diversos inquéritos, como o Inquérito Civil n. MPPR0114.19.001605-4 – a partir dos dados, Promotoria de Justiça da Comarca de Centenário do Sul, o Inquérito Civil MPPR-0071.20.000080-1, na Promotoria de Justiça da Comarca de Jaguapitã, dentre outros. Todos contêm a mesma redação, com finalidade de apurar a regularidade da constituição do Codinorp e supostas ilegalidades dos Contratos de Rateio firmados com os municípios de sua abrangência.

⁶⁰ O Ministério Público estadual cita entrevista concedida pelo prefeito de Prado Ferreira, em que ele afirma: “Aos poucos, cada cidade vai exonerar seus secretários de Educação. Por um custo de mil reais por mês para cada prefeitura vamos contar com um profissional altamente qualificado que pode melhorar a educação na região”.

15. também em consulta, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná afirmou que “[...] a criação da Secretaria Regional de Educação pela Codinorp invade a competência dos Municípios para tratar sobre o sistema educacional local” (Informação n. 175/2019 – ATJ/GAB/PGE);

Não se pretende, neste trabalho, apurar todos os aspectos levantados no inquérito, mas tão somente analisar, do ponto de vista jurídico, as bases em que ele se fundamenta.

Em diversas passagens, o Ministério Público estadual revela uma confusão entre a figura jurídica do consórcio e a competência jurídica da secretaria municipal, alertando que o consórcio “invade a competência dos municípios”, posto que as “funções são de responsabilidade das respectivas Secretarias Municipais de Educação”. É sobre esses aspectos que a análise se cingirá.

A bem da verdade, no momento da aprovação da Lei dos Consórcios existiam diversas dúvidas quanto à sua constitucionalidade⁶¹. Acreditava-se, naquele momento, que o consórcio público inauguraria a figura de um novo ente federativo, intermediário entre os governos subnacionais.

Observa-se que o parecer do jurista Adilson Dallari evidenciou a diferença da capacidade de autoadministração do consórcio público – expressão da descentralização administrativa, que tanto pode ocorrer no Estado unitário com poder centralizado quanto no Estado federal – da autonomia dos entes federados. Destacou o Ilm.º autor:

De acordo com o Projeto, os consórcios públicos nele previstos são instrumentos de uma descentralização administrativa, não tendo os atributos essenciais de um ente federativo, que são a autonomia, implicando o direito de escolher o seu governo, competências próprias exclusivas, estabelecidas na Constituição, e poder tributário, que lhe dê o direito de instituir tributos para obtenção dos recursos financeiros necessários à consecução de seus objetivos. Além disso, os consórcios públicos previstos no Projeto não terão uma base territorial. Por todos esses motivos, pode-se afirmar, sem qualquer dúvida, que o Projeto não propõe a criação de novos entes federativos e não afeta a autonomia nem as competências dos entes federativos ora existentes.

Com o marco regulatório, o consórcio público teve garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro sua característica de ente jurídico autônomo de direito público com características contratuais, isto é, uma nova pessoa jurídica de direito público que não se confunde com a figura do ente federativo, posto que não tem autonomia,

⁶¹ A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 alterou a redação do art. 241 da Constituição Federal para prever a possibilidade da gestão associada de serviços públicos, introduzindo a figura dos consórcios públicos no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo-lhe tutela constitucional. Após seis anos, em junho de 2004, o Poder Executivo federal enviou projeto de lei de regulamentação do assunto ao Congresso Nacional, que votou pelo arquivamento da proposta legislativa do Executivo e pela aprovação de um substitutivo do projeto, aprovando a Lei nº 11.107, de 2005 (BRASIL, 2005) como a primeira lei federal brasileira de cooperação federativa (LOSADA, 2008, p. 97).

competências exclusivas constitucionais, poder tributário e tampouco base territorial. Não pode, por si mesmo, inovar a negociação nas suas atribuições sem que haja deliberação dos entes consorciados.

Assim, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica afastam os argumentos lançados pela recomendação ministerial. Qualquer que seja o nome que se lhe dê (câmara, comitê, grupo de trabalho ou secretarial regional, e tantos outros mais), são apenas núcleos regionais cujo objetivo é integrar a ação coletiva, não possuindo o condão de suplantar a competência territorial do município, tampouco usurpar as atribuições legais da Secretaria Municipal de Educação.

A iniciativa do Codinorp, sob o aspecto jurídico, representou a experiência no ordenamento jurídico brasileiro de um consórcio intermunicipal vocacionado à educação. O curto espaço de tempo no qual a iniciativa perdurou impossibilitou um acompanhamento longitudinal ou uma análise quantitativa dos resultados educacionais.

Neste ponto, a análise qualitativa da percepção dos secretários municipais pode contribuir sobremaneira para aquilatar as potencialidades e as fragilidades da experiência, avaliando também a possibilidade de replicação em outros municípios brasileiros.

3.2.2 Entrevista em profundidade: uma análise das percepções dos secretários municipais de Educação

Como o consórcio é fruto de uma vontade política que envolve o Executivo e a Câmara Legislativa municipal, a avaliação da percepção dos gestores assume especial relevância para o aprofundamento do estudo. Buscando aquilatar quais seriam os estímulos e os obstáculos para a constituição de um consórcio público finalitário da educação, foi conduzida uma entrevista semiestruturada com os secretários de Educação dos dez municípios que participaram do Codinorp.

Como assinalado na introdução, as entrevistas foram realizadas pelo método de entrevista em profundidade, que busca compreender a experiência subjetiva do fenômeno, identificando intenções, padrões e interpretações. Nessa técnica de pesquisa qualitativa, os dados passam por um processo de interpretação e reconstrução em diálogo crítico com a realidade (DEMO, 2001, p. 10). Não se presta, portanto, a testar hipóteses ou dar tratamento estatístico às informações, mas sim a captar como o fenômeno é percebido pelos entrevistados.

Também foram utilizados elementos do método de observação participante para compreender “os aspectos implícitos e explícitos da comunidade estudada” (ALMEIDA, 2020). A observação participante inscreve-se no conjunto das metodologias qualitativas utilizadas em estudos “exploratórios, descritivos, etnográficos ou, ainda, estudos que visam à generalização de teorias interpretativas” (MÓNICO, 2017, p. 725). Destaca-se também que a técnica pressupõe “contato direto, frequente e prolongado com os atores sociais” (CORREA, 1999, p. 31), o que não aconteceu no caso concreto, especialmente em razão do pouco tempo de duração da experiência do Codinorp. Foram realizadas visitas presenciais entre 2017 e 2019 para criar condições favoráveis à observação de situações, fatos e comportamentos.

O método de observação participante possui na subjetividade tanto sua maior limitação como também sua maior virtude. É um método com riscos assumidos, pois o pesquisador “mistura-se” com seu objeto, de modo que seja captada sua visão ao respeito do fenômeno estudado. Ao perder em distanciamento, ganha na medida em que capta com sutileza a percepção dos sujeitos que está estudando (ALMEIDA, 2020).

Nessa perspectiva, as entrevistas foram gravadas e transcritas, realizadas no período de 01/06/2020 a 16/06/2020. Após a transcrição, foi utilizado o programa de análise de informação qualitativa *NVivo*, versão *New Nvivo*. A opção se deu por ser ferramenta de fácil estruturação, codificação e apresentação dos dados, gerando diagramas e representações gráficas. Além disso, o programa permite uma melhor organização de entrevistas e a transcrição de áudios e vídeos. Trata-se de uma ferramenta utilizada em diversos campos de estudo dentro e fora das universidades.

As perguntas envolveram questionamentos sobre fontes de motivação, atividades desenvolvidas pelos consórcios, avaliação do papel do consórcio na evolução das políticas educacionais, fatores que motivaram os municípios a continuar nos consórcios e, por fim, ameaças e obstáculos que impediram a continuidade da iniciativa.

O roteiro foi estruturado em três blocos de questões, buscando analisar: i) o entendimento e a experiência sobre o processo de implementação, isto é, as motivações que levaram à adesão, como foi feita a proposta, por quem foi feita e quais os ganhos prometidos que motivaram a adesão; ii) como foi a experiência do consórcio durante a gestão dos secretários municipais, em que se buscou identificar, com base na perspectiva prática dos secretários, aspectos das motivações ou dos ganhos e perdas; e iii) as motivações para a perpetuação da política nos municípios e sua possível expansão

em outros municípios. Foram formuladas oito perguntas aos secretários municipais de Educação, transcritas a seguir:

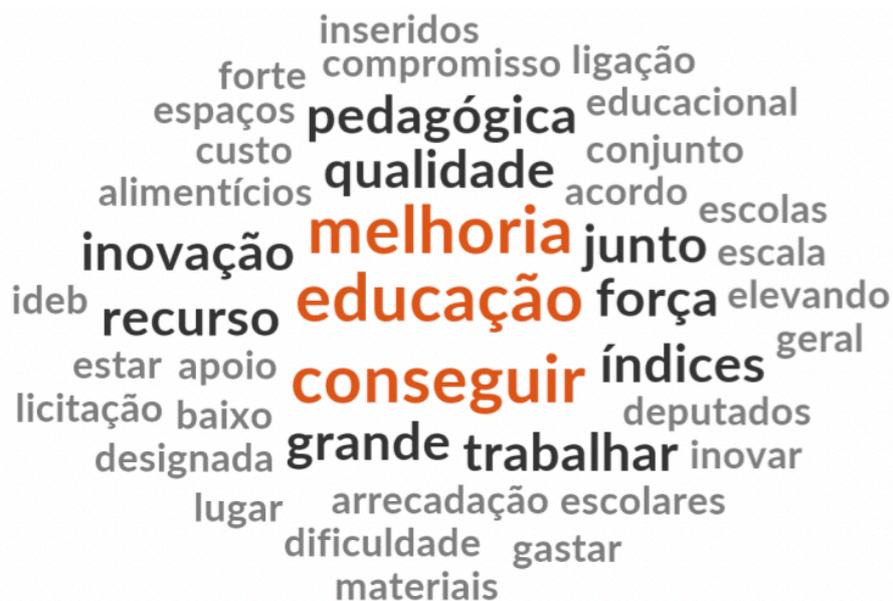
Quadro 4. Entrevista em profundidade com os secretários municipais de Educação do Codinorp

Bloco	Pergunta
Primeiro bloco (Implementação)	Pergunta 1 – No período que o senhor(a) foi secretário(a) da Educação, o consórcio foi implementado em (nome do município). O senhor(a) se recorda dos aspectos e ou dos motivos que levaram o município a aderir ao Codinorp?
	Pergunta 2 – Como foi o processo de implementação? Houve dificuldades e facilitadores no processo?
Segundo bloco (Áreas/Atuação)	Pergunta 3 – Durante sua gestão na Secretaria de Educação, quais as principais áreas para as quais o consórcio contribuiu no seu município? No dia a dia da escola, no que ele contribui mais?
	Pergunta 4 – Durante o período do consórcio o senhor(a) percebeu mudanças/melhorias nas políticas educacionais? O quanto o senhor(a) acha que o consórcio contribuiu nesse sentido?
	Pergunta 5 – Diante da sua avaliação (positiva ou negativa), como o senhor(a) avalia a gestão do consórcio? Aqui, pensando, no papel e no trabalho do secretário regional.
	Pergunta 6 – Quanto ao aspecto da estrutura e da formatação, do formato da Secretaria Regional, o senhor(a) avalia que funcionou? Há algum aspecto que poderia ser aperfeiçoado na estrutura?
Terceiro bloco (Continuidade)	Pergunta 7 – Durante a vigência do consórcio quais as motivações para sua continuidade? Qual a motivação para a permanência do seu município no consórcio?
	Pergunta 8 – Para finalizamos, a última pergunta. Com base na sua experiência no seu município, na visão do senhor(a) ainda é válida a atuação do consórcio dedicado somente à educação? E pensando em reaplicar em outros municípios, o senhor(a) acredita que funcionaria ou seria importante?

Fonte: elaboração do autor

Na questão sobre as motivações para a adesão dos municípios ao consórcio, o principal fator apontado pelos secretários foi a possibilidade da melhoria na educação. Os resultados podem ser vistos por meio do conteúdo das respostas, na imagem seguinte, pela nuvem de palavras, ao centro destacadas as palavras mais recorrentes nas respostas.

Figura 11. Nuvem de palavras das motivações para adesão



Fonte: elaboração do autor

No processo de implementação houve obstáculos e facilitadores, como pode ser visto nos quadros seguintes.

Quadro 5. Obstáculos

Pontos dificultadores	Argumentos dificultadores
Compreensão sobre os objetivos do consórcio (citado duas vezes)	“[...] foram alguns representantes da Câmara Municipal e entenderam o processo totalmente diferente do que era.” “No início houve dificuldade para que a gente entendesse o objetivo do projeto. A primeira delas foi entender e organizar esse público de secretários para a gente trabalhar em conjunto.”
Insegurança	“Tudo que é novo gera, muitas vezes, medo ou até mesmo desconfiança. Então foi o medo.”
Diferença econômica e conjuntural da realidade educacional dos municípios	“Dificuldades foram a questão econômica [...] realidades dos municípios não eram harmônicas. A gente precisava de matar um leão por dia para minimamente ajustar e caminhar todo mundo mais ou menos junto. Outra realidade era o viés pedagógico. Nós somos um município em que os alunos ficam o dia todo na escola, nós trabalhamos em tempo integral desde 2006; os outros municípios não. Então meu município tem um perfil pedagógico, meu município trabalha numa perspectiva diferente dos outros.”

Problemas de deficiência estrutural do consórcio	“Muitas dificuldades [...] A começar porque a gente não tinha uma estrutura técnica, de técnicos, específica para o Codinorp, porque tem que fazer processo licitatório. [...] Então nós utilizamos muito a estrutura do município. [...] A gente não tinha uma estrutura, um espaço físico para o Codinorp.”
---	---

Fonte: elaboração do autor

Quadro 6. Facilitadores

Pontos facilitadores	Argumentos facilitadores
Atuação e papel do secretário (citado duas vezes)	“[...] oportunidade de ter um facilitador no início, porque de imediato a gente já começou com o secretário regional de Educação. [...] Ele nos auxiliou muito.” “[...] secretário regional sempre entrou de uma forma bem respeitosa. Eu nunca abri mão da minha função de secretário de Educação.”
Reuniões iniciais (citado duas vezes)	“Foram muitas reuniões, foram muitos contratos, foram muitos contatos e foram várias visitas.” “Tivemos a oportunidade de estarmos no FNDE e no MEC participando de reuniões. Foi muito bom, foi um momento bem oportuno para todos nós.”
Proximidade gerada entre os municípios	“Os facilitadores foram essa proximidade que aconteceu entre os municípios.”

Fonte: elaboração do autor

Pode-se destacar que as principais dificuldades foram identificadas nas etapas iniciais, em especial a compreensão do que o consórcio trataria exatamente, quais seriam seus objetivos e como seria seu funcionamento. O estranhamento pode ser reflexo do ineditismo da iniciativa, gerando um sentimento de desconfiança diante da novidade. Em contrapartida, os principais facilitadores foram a atuação e o papel desempenhado pelo secretário regional de Educação, que estruturou e conduziu a implementação do consórcio nos dez municípios. Associado a esse fator, os entrevistados levantaram a importância da realização das reuniões iniciais, bem como a proximidade gerada entre os municípios para a implementação e a condução do consórcio.

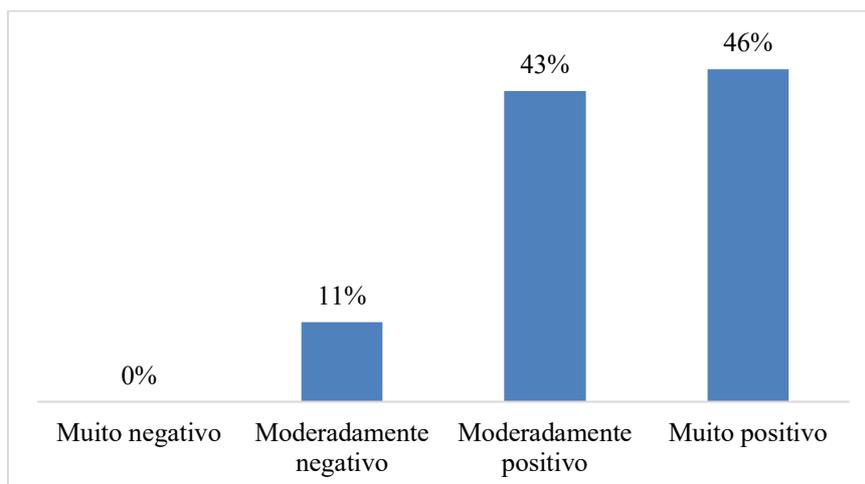
Perguntados sobre sugestão de melhorias, os entrevistados responderam com sentimento e percepção de avanço e ganhos, conforme se infere a seguir.

Figura 12. Percepção sobre política educacional



Fonte: elaboração do autor

Para uma avaliação mais refinada da percepção dos entrevistados sobre as melhorias na política educacional foi realizada uma análise de sentimento. Nessa análise é feita a categorização de seu conteúdo com base em palavras que denotem e expressem sentimentos, somadas com qualificadores – como muito, pouco, etc. – atribuindo graduação: muito positivo, moderadamente positivo, moderadamente negativo ou muito negativo. A categorização é feita para cada uma das respostas. Nas respostas dos entrevistados deste item percebe-se a avaliação positiva na melhoria da política educacional a partir da implementação do consórcio.

Figura 13. Percepção das mudanças na política educacional

Fonte: elaboração do autor

O consórcio foi uma experiência bem avaliada pelos gestores locais da educação, posto que 89% dos secretários municipais manifestaram respostas positivas sobre a política educacional, apenas 11% manifestaram-se de forma moderadamente negativa e não houve nenhuma manifestação de conteúdo muito negativo. O consórcio foi uma experiência bem avaliada pelos gestores locais da educação.

Outra questão formulada aos secretários foi sobre os aspectos positivos e negativos na gestão do consórcio, aspectos que contribuíram e facilitaram a atuação durante sua existência.

Em termos positivos, destacaram-se, dentre tantos argumentos, a proximidade entre os municípios gerada pelo consórcio e a cooperação para solucionar problemas no âmbito educacional. Apontou-se também a melhoria na aquisição de material, uniforme e merenda. Porém, destacou-se negativamente diversas vezes a falta de estrutura de trabalho para o secretário regional, um possível limitador do alcance dos benefícios do consórcio.

Quadro 7. Pontos positivos e negativos

Positivo	Negativo
<p>“No consórcio, nós temos municípios muito pequenos, nós tínhamos municípios que tinham apenas uma escola, apenas uma creche. Então, a realidade do município e o desenvolvimento daquele município estava muito alheio ao cenário atual que está acontecendo. Nesse sentido, todas essas nuances de um município para o outro trouxe uma representatividade. Eu aprendi bastante com o Codinorp.”</p> <p>“No transporte, nós conseguimos, com a força do Codinorp, um veículo para cada município. Isso nos ajuda muito mais, pois em municípios pequenos as estradas rurais não são boas. Tivemos avanço nessa parte do transporte. Na merenda conseguimos adequar o cardápio e os horários.”</p> <p>“Gestão do sistema de ensino, no entendimento de como deve ser, como devemos cobrar os professores.”</p>	<p>“Diante de tanta dificuldade, como a falta de estrutura, um local e equipe técnica para apoiar o secretário regional.”</p>

Fonte: elaboração do autor

Sobre a estrutura do consórcio, os entrevistados alegaram um bom funcionamento em geral, apesar de haver alguns pontos prejudiciais, como a falta de estrutura, argumento trazido no Quadro 8.

Quadro 8. Avaliação sobre a estrutura do consórcio

Estrutura – Avaliação
<p>“[...] bastante coisa a gente via que não era bacana. Ele era só, ele não tinha ninguém para ajudá-lo em modelar muitas coisas, ele não tinha uma estrutura dele [...]”</p> <p>“[...] ele tinha que ficar pedindo ajuda para os contadores dos outros municípios e a pessoa que ia fazer licitação dos outros municípios para tá dando esse suporte para ele [...]”</p> <p>“Só que eu não tenho nada ruim a dizer da Secretaria Regional de Educação, porque ela nos deu total liberdade dentro dos nossos municípios, ela nunca tirou essa liberdade do secretário de ter autonomia e, ao mesmo tempo, ela fornecia para nós uma união.”</p> <p>“[...] conseguiu juntar os secretários de Educação para que a gente pudesse atingir o objetivo sem se sentir sozinho [...]”</p> <p>“O primeiro problema que eu vi que o secretário encontrava é que ele não tinha uma estrutura física para atender todos os municípios.”</p>

Fonte: elaboração do autor

Um aspecto que se repetiu durante as entrevistas foi a falta de estrutura, física e humana, dedicada exclusivamente à rotina da secretaria regional do consórcio. Assim,

Tabela 4. Quantitativo das principais palavras das motivações para a permanência

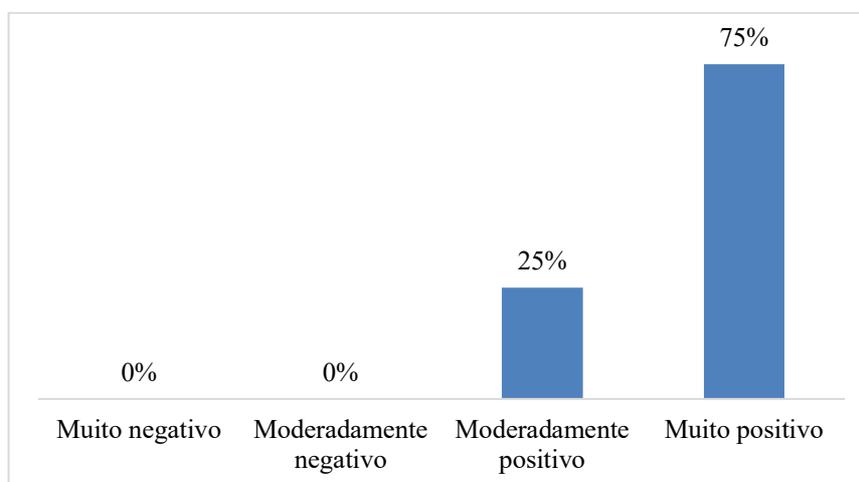
Palavra	Quantitativo da presença	Percentual ponderado (%)	Palavras sinônimas contabilizadas
Conseguiu	8	3,39	Conseguindo, conseguir, conseguiria, conseguiu
Melhorar	8	3,39	Avanço, melhor, melhorando, melhorar, melhoraria
Formação	6	2,33	Aprendizado, educação, formação
Crianças	5	2,12	Crianças
Município	5	2,12	Município, municípios

As principais motivações eram os benefícios gerados pelo próprio consórcio e as melhorias experimentadas por professores, alunos, pais e gestores foram os avanços e as melhorias conquistadas no âmbito da educação a partir da sua implementação.

Por fim, com base na experiência dos secretários, foi perguntado como eles avaliavam a possibilidade de replicar o modelo do Codinorp no âmbito educacional para outros municípios. A indicação majoritária foi positiva, acreditando ser uma opção viável a outros municípios brasileiros.

O sentimento presente entre os secretários é positivo para a possibilidade de se expandir a experiência. Não houve respostas negativas para essa questão.

Figura 15. Avaliação da replicabilidade do consórcio



Fonte: elaboração do autor

O Quadro 10 mostra o resumo dos argumentos trazidos pelos entrevistados.

Quadro 10. Possibilidade de replicação da experiência do Codinorp em outros municípios brasileiros

Opiniões sobre a replicabilidade
<p>“Acho que valeria a pena e eu faria novamente a experiência, porque eu achei que a contribuição foi em excelência. Acredito que sim, pode ser replicado, principalmente nos pequenos municípios [...]”</p>
<p>“Muito! Eu acredito muito em consórcio, eu acredito que isso. São os municípios deixar de pensar sozinhos. Como já existe o consórcio da saúde que nós temos aqui no nosso município e foi algo muito benéfico para os pequenos municípios.”</p>
<p>“Claro que pode ser replicada em outros municípios, pois ele é muito bom, desde que tenha uma base sólida, porque você não começa prédio de cima para baixo, mas de baixo para cima, com uma boa estrutura.”</p>
<p>“Eu não consigo ver uma outra alternativa que não seja através de consórcio, eu não consigo encontrar [...] quando o consórcio deixou de existir e funcionar, nós sentimos o impacto. Para nós foi muito doloroso, essa é uma perda irreparável. Então eu não vejo uma outra alternativa. Eu sou favorável, acho que precisa acontecer dessa maneira e, se tiver condição de se replicar isso nos municípios, é a dose que a educação precisa.”</p>
<p>“Com certeza, consórcio contribui demais para os municípios pequenos. É uma autoajuda, um município amparando o outro e trazendo novas ideias e novos compromissos. É extremamente importante que haja, sim, um consórcio voltado para a educação.”</p>
<p>“Sim, é muito válido. Como eu falei, a troca de experiência, a proximidade dos municípios, a facilitação até para os órgãos federativos, FNDE e outros órgãos, facilitação de atendimento [...]”</p>
<p>“É tudo é mais fácil, vamos dizer assim, com consórcio. Sou a favor, gostaria de ter continuado e, sim, queria que replicasse para todo o país.”</p>
<p>“Replicar é o caminho sim, é o modelo a se seguir. Acredito que os municípios que se unirem nesse formato têm tudo para avançar.”</p>
<p>“Acredito muito nesse modelo, acredito que os municípios poderiam utilizar, dentro de cada região, com suas especificações, para ajustar um fator ou outro. É um caminho sem volta.”</p>

Fonte: elaboração do autor

A despeito das grandes diferenças entre os municípios que compunham o Codinorp e das eventuais distorções impostas pela conjuntura econômica, associado a uma reduzida capacidade técnico-administrativa de pequenos municípios, próprias de uma federação tão desigual como a brasileira, percebe-se, com base na perspectiva dos secretários municipais de Educação, que o consórcio público pode representar grandes avanços educacionais, a fim de que serviços de qualidade possam ser prestados em todo o território nacional.

3.2.3 Análise do desenho institucional do Codinorp à luz do marco teórico

Este trabalho buscou investigar a utilização do consórcio público intermunicipal como modelo institucional⁶² para a implementação das políticas educacionais. A análise crítica da experiência do Codinorp conduz a algumas observações que merecem destaque à luz do marco teórico utilizado neste trabalho, que traz um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorpora sentido à regulação das políticas educacionais e empresta um novo olhar para estudo dos consórcios públicos intermunicipais.

A abordagem jurídica do fenômeno regulatório, com base na Teoria da Regulação Responsiva, aponta para a avaliação dinâmica do ambiente regulado e o direcionamento do setor por interferências estatais, em constante reavaliação da relação entre mecanismos regulatórios e atitudes dos regulados. Nessa perspectiva, a regulação não é apenas uma resposta de projeção de poder externo do Estado, tampouco se restringe a funções macroeconômicas de coordenação dos agentes econômicos. Trata-se de um fenômeno que percebe que a cooperação está na constituição do ser humano e na fundação do sistema social. Na regulação responsiva, a interação deriva de um entrelaçamento de habilidades colaborativas apoiadas em incentivos intrínsecos à participação do regulado. Isto é, reguladores e entidades reguladas prosperam na colaboração, criando espaços de diálogo nos quais o ambiente regulatório seja compreendido.

A governança da educação, por sua vez, observando os parâmetros do conceito de governança regulatória, situa-se como um método de governo que pressupõe modalidades mais consensuais e cooperativas de gestão de poder entre atores educacionais dentro e fora do Estado. Aqui, as entidades afetadas participam em maior ou menor grau do processo de construção da política pública por meio de uma rede interdependente de influências recíprocas.

Enquanto a governança aponta para a participação do regulado no processo de construção das políticas públicas, a teoria responsiva entende quais são os estímulos intrínsecos ao ambiente e promove, de forma escalonada, mecanismos regulatórios que induzam o comportamento desejado, tendo como premissa o uso do diálogo e da

⁶² O modelo institucional contém um roteiro de ação que confere unidade à ação governamental. Como tipo ideal, o modelo tem por objetivo orientar sobre os parâmetros do conteúdo pretendido, os prazos, os recursos envolvidos, sejam humanos, materiais ou financeiros, constituindo uma espécie de processo formal de convergência (BUCCI, 2021, p. 234).

persuasão. O setor da educação, informado por tais noções de regulação e governança, encarna o reconhecimento de que a influência da política pública educacional exige a decodificação dos seus códigos internos mediante métodos que compreendem o fenômeno educacional.

Na educação, a adesão espontânea dos regulados ao comportamento social específico desejado parece estar intimamente conectada com a participação ativa das comunidades envolvidas no sistema social regulado. Nesse aspecto, o diamante regulatório, complementando as teorias braithwainianas fundadas nas últimas duas décadas, permite aos reguladores estimular progressivamente comportamentos que vão além de uma simples adesão à lei, ascendendo no diamante regulatório. Nesse contexto, o diamante regulatório, incorporando novos aspectos à teoria responsiva, aponta para a superação da gradação de respostas dissuasivas e punitivas. A expressão do fenômeno regulatório, sob a lupa do diamante, empresta um olhar para a regulação aspiracional, na qual o comportamento virtuoso deve ser recompensado.

É possível pensar na educação em atividades premiaias (*aspirational regulation*) que busquem, dentro dos estímulos intrínsecos do setor, o comportamento virtuoso (*virtuous*) ou além do esperado (*beyond compliance*). Alguns mecanismos de incentivo observados na educação são: prêmios, nacionais e regionais, que reconheçam ações exitosas da gestão administrativa e pedagógica⁶³ ou a atuação de atores para além do Estado que contribuem com a política educacional⁶⁴; fóruns regionais e nacional de educação ou instâncias de pactuação regional, buscando garantir maior participação dos atores na construção da agenda nacional⁶⁵; apoio técnico da União aos estados e municípios ou do estado para o município na implementação das políticas

⁶³ Como exemplo de estímulo às melhorias da gestão administrativa e pedagógica, tem-se o Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar, realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2017 para selecionar, premiar e divulgar receitas feitas por merendeiras e merendeiros das escolas públicas brasileiras. O objetivo de fundo é o reconhecimento da importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

⁶⁴ Tem-se como exemplo de prêmios nacionais realizados pelo governo federal para atores fora do estado o Prêmio Inep de Jornalismo, realizado em 2017, que buscou premiar os melhores trabalhos jornalísticos na área educacional veiculados em mídia impressa, rádio, televisão e internet, contribuindo para que a sociedade entenda a importância dos exames, das avaliações e da estatística realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira no monitoramento e na avaliação da educação brasileira.

⁶⁵ O Fórum Nacional de Educação (FNE) é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado. O fórum é regulamentado em lei, que o reconhece como mecanismo de acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como tem o objetivo de promover a articulação das conferências nacionais, estaduais e municipais de educação.

educacionais⁶⁶; recompensa financeira por meio de transferência voluntária para a realização de programas públicos, em caráter piloto, ou aprimoramento da gestão⁶⁷; edital com reconhecimento de ações exitosas pelos governos subnacionais⁶⁸; dentre outros.

O diamante regulatório também empresta um olhar para a regulação aspiracional dos consórcios públicos vocacionados à educação. Como destacado em seção anterior, os estímulos ao associativismo estão diretamente relacionados a fatores políticos, sociais, culturais e econômicos, que poderiam ser escalonados.

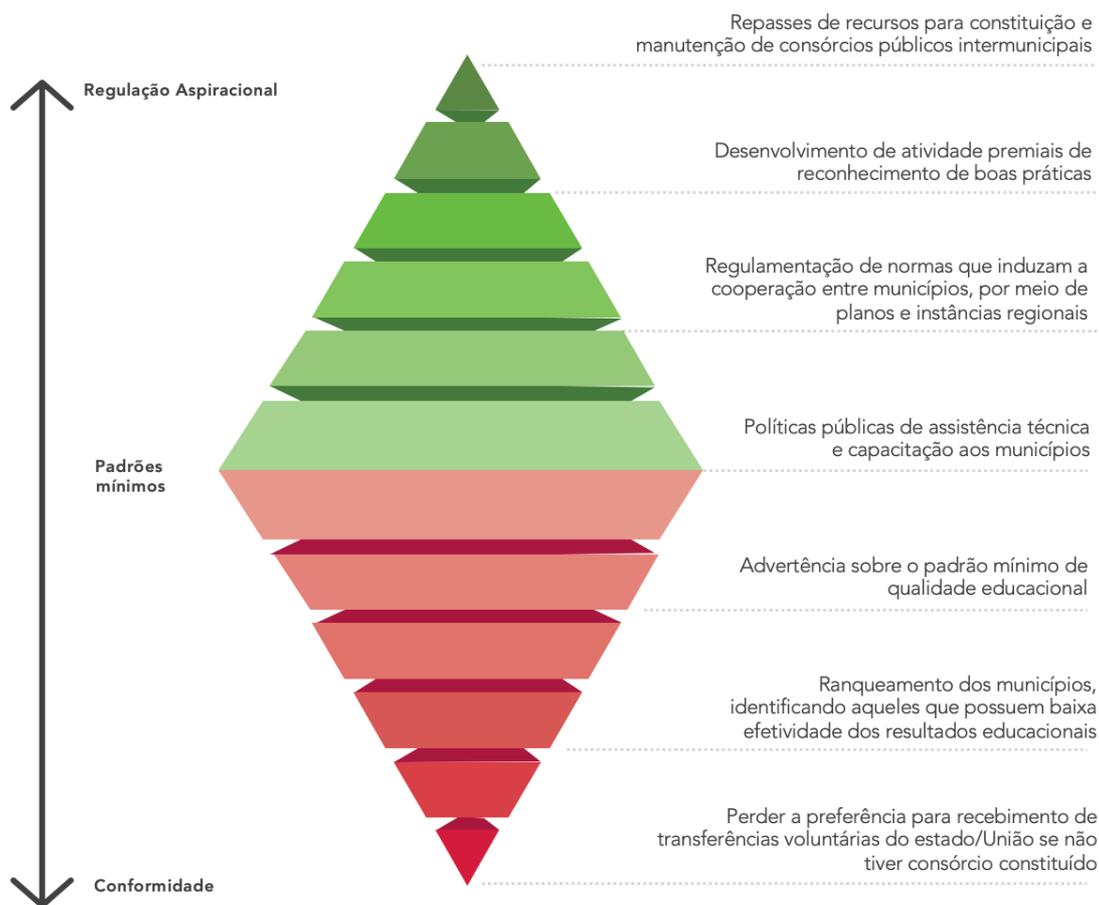
Como destacado em seção anterior, os estímulos ao associativismo intermunicipal estão diretamente relacionados a fatores políticos, sociais, culturais e econômicos, que poderiam ser escalonados, conforme proposto a seguir:

⁶⁶ A assistência técnica aos estados e municípios é um dever da União, reconhecido constitucionalmente, diante da sua função redistributiva e supletiva. Apresenta, contudo, efeito indutor da correta implementação dos programas federais, como o FNDE em Ação, que promove a capacitação dos gestores públicos da educação, constituindo, de um lado, em ferramenta de apoio à gestão educacional e, do outro, em aproximação direta entre União, estados e municípios na solução dos problemas educacionais.

⁶⁷ Embora não seja um mecanismo próprio da área educacional, o IGD-Suas (Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social) representa um exemplo de mecanismo de indução financeira para aprimoramento da gestão na área de assistência social. O índice, que varia de 0 a 1, mede os resultados da gestão descentralizada do Suas. Por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são transferidos pela União, mediante a modalidade fundo a fundo, recursos para os entes subnacionais. Quanto mais próximo o índice de 1, melhor desempenho da gestão; por sua vez, maior será o valor repassado aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal para incentivo do aprimoramento da gestão do Suas.

⁶⁸ Tem-se como exemplo de edital o programa do governo federal chamado Brasil na Escola. Lançado em 2021, o programa objetiva reconhecer e apoiar as redes de ensino na elaboração de novos modelos pedagógicos, bem como a permanência e o fluxo escolar, por meio da criação de um banco de práticas exitosas.

Figura 16. Diamante regulatório dos consórcios intermunicipais



Fonte: elaboração do autor

Em relação às bases político-administrativas que levaram à constituição da Secretaria Regional de Educação do Codinorp, resta claro que o apoio político, inclusive por estímulos intrínsecos aos gestores municipais, foi fundamental para mobilizar os demais atores da educação. O processo de convencimento dos secretários de Educação e dirigentes escolares foi fundamental para conseguir o apoio integral à iniciativa, mas a construção da vontade política iniciou-se antes, pelo envolvimento dos prefeitos. A estratégia utilizada foi o reconhecimento para os “líderes da região” que queriam participar de um projeto tido por inovador.

A utilização da estrutura formal de um consórcio que já existia facilitou a estratégia de comunicação, uma vez que aproveitou uma dinâmica de associativismo preexistente na região. Ainda, percebe-se que a governança do consórcio, que culminou com a constituição de uma secretaria regional de educação, representou importante elo de coordenação das atividades, ao passo que a seleção pública de um quadro técnico para ocupar a posição de secretário regional garantiu a confiabilidade necessária à iniciativa.

As entrevistas com os secretários de Educação que participaram do Codinorp demonstraram a existência de uma série de obstáculos e potencialidades, que podem ser entendidos como estímulos intrínsecos ao consorciamento. Algumas das conclusões apresentadas a seguir não decorrem expressamente de respostas ofertadas pelos secretários de Educação do Codinorp, mas de uma análise do contexto político, social, econômico e jurídico em que a iniciativa do consórcio se deu.

Quadro 11. Estímulos intrínsecos e extrínsecos ao consorciamento

Obstáculos	Constituição do consórcio	Pouca indução pelo governo nacional, por meio de auxílio financeiro, técnico-administrativo ou político; falta de comunicação efetiva sobre as experiências consorciadas bem-sucedidas na área de educação; e baixa capacidade dos governos estaduais em coordenar planos sub-regionais.
	Manutenção e permanência	Existência de variáveis políticas, seja em relação às mudanças eleitorais, ou mesmo na disputa pelo controle; falta de amplo conhecimento dos órgãos de controle sobre o instituto do consórcio público; e dificuldades financeiras de custeio, que levam as soluções cooperativas para o segundo plano da preocupação estatal.
Potencialidades	Ganhos financeiros	Alavancagem da capacidade de realização, isto é, os entes consorciados têm a possibilidade de realizar atividades mais complexas, que estariam fora do alcance de um ente isoladamente; maior eficácia alocativa, com a conformação da atuação do poder público com uma atuação mais racionalizada na utilização de recursos públicos; e ganhos de escala praticável, que representa os benefícios econômicos pela atuação concertada com economias de escala.
	Ganhos de articulação	A articulação em redes multiescalares significa o aumento do poder de negociação e de diálogo, seja em contratos com a iniciativa privada ou mesmo no exercício de negociação federativa em outras esferas; estabelecimento do ciclo virtuoso de boas práticas; e, por fim, harmonização dos objetivos governamentais, evitando políticas inexecutáveis, sobrepostas ou inconsistentes.

	Avanços técnico-administrativos	Flexibilidade operativa e especialização gerada pela criação de unidade especializada do consórcio, que tem como reflexo o redimensionamento da força de trabalho, o compartilhamento de serviços comuns e a padronização de contratações administrativas; legitimação e transparência das decisões públicas com a criação de instâncias de debate e deliberação; e definição de indicadores regionais que fortalecem o monitoramento e o acompanhamento das políticas públicas.
--	---------------------------------	--

Fonte: elaboração do autor

Definitivamente, o diamante não é um caminho processual único, tampouco suas escalas representam uma estratégia rígida para alcançar o comportamento desejado. Não resta dúvida que os atores da educação apresentam perfis e interesses completamente diversos, de modo que não há como se esperar que apresentem regularmente comportamentos virtuosos, racionais ou irracionais.⁶⁹

Como destacado anteriormente, existe uma série de motivações apoiadas em fatores internos à dinâmica institucional, como processos internos de poder e de liderança ou condições de incerteza regulatória (ARANHA, 2019, p. 60). Também há incentivos gerenciais, cultura organizacional, identidade organizacional, automonitoramento organizacional e compromissos pessoais (HOWARD-GRENVILLE; COGLIANESE, 2008, p. 75) que dirigem e modulam o comportamento e a atuação dos regulados.

Não obstante existir uma miríade de pressões e expectativas dos atores da educação, não se pode desprezar a existência de eventuais manifestações de posturas racionais. Esse combo de compromissos contraditórios – ora virtuoso, ora racional, ora irracional – pode ser aquilatado, modulado e galvanizado rumo ao comportamento virtuoso (ARANHA, 2019, p. 10).

Neste ponto, vale ressaltar existirem distintos aspectos e interesses que envolvem o sistema educacional, já aprofundados em seção anterior. De fato, observa-se uma série de variáveis que influenciaram a atuação da secretaria regional, como a sustentabilidade fiscal dos entes federativos, o grau de institucionalização do modelo consorcial e a falta de estrutura física e de recursos humanos.

⁶⁹ As teorias baseadas na *rational choice* constituem transposições mecânicas de noções de um âmbito teórico para outro. Na teoria econômica dos jogos, por exemplo, o homem é puramente racional e não um ser emocional-racional. De fato, no dilema do prisioneiro, os seres humanos não escolhem sempre a opção mais vantajosa como indivíduos, posto que trapacear não é emocionalmente confortável (DE FRANCO, 2002, p. 4).

Com base na análise da experiência do Codinorp, observa-se que o consórcio público intermunicipal vocacionado à educação, como arranjo jurídico-institucional, pressupõe a institucionalização da cooperação federativa como estratégia governamental. Institucionalizar, nesse contexto, significa “estabelecer um determinado padrão de organização – permanente e impessoal – formalmente desvinculado da pessoa do governante ou do gestor que desencadeia a ação” (BUCCI, 2021, p. 232). Segundo Bucci (2021, p. 232), a institucionalização pressupõe os seguintes traços característicos:

A institucionalização pode ser caracterizada basicamente pelos seguintes traços: a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores – deveres, proibições, autorizações e permissões –, cujo exercício movimentam o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação.

Outro fator de destaque para que o instrumento do consórcio público seja instrumentalizada dentro de uma “política de Estado” é a legitimação política. De fato, a oscilação ou descontinuidade das políticas públicas, submetidas constantemente ao processo político-eleitoral e à sucessão de governos, impede sua consolidação. Para se aprimorar, as políticas precisam de um longo período de monitoramento e avaliação, um processo contínuo e conjuntural de acompanhamento da realidade social, igualmente dinâmica. É preciso haver estabilidade e garantia de continuidade das políticas públicas educacionais e seus arranjos. A legitimação política, nesse contexto, representa um impeditivo à reversão, na medida em que reveste a política pública de interesse coletivo. Dito de outro modo, uma vez sentidos os efeitos sociais e econômicos, a política passa a ser “sustentada pela opinião pública” (BUCCI, 2021, p. 236).

Assim, é possível utilizar a ferramenta do diamante regulatório como instrumento analítico de compreensão do setor educacional, especialmente para entender quais seriam os estímulos ao consorciamento intermunicipal. Nessa perspectiva, os incentivos aos atores da educação são mecanismos reguladores pressupostos e têm o objetivo de galvanizar o comportamento rumo ao atingimento dos objetivos inscritos nas políticas públicas educacionais. Não obstante, o modelo de pirâmide de incentivos suscitado é apenas um parâmetro formal de convergência que pode orientar outros arranjos jurídico-institucionais, desde que adaptados à conjuntura

de fatores políticos, culturais, sociais e econômicos que presidem as relações federativas no setor educacional.

Sugere-se, como oportunidade para estudos vindouros, analisar comparativamente o setor educacional com a estrutura do setor da saúde, uma vez que, conforme demonstrado em seção anterior, este último possui uma profusão maior de consórcios públicos, além de ser organizado em torno de um sistema nacional, o Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo seria analisar as maneiras pelas quais os processos regulatórios da saúde contribuíram para a indução à formação de consórcios públicos intermunicipais.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar a possibilidade de instrumentalização do consórcio público municipal como arranjo jurídico interfederativo para implementação de políticas públicas educacionais. Pretendeu-se, com base no contorno jurídico do federalismo brasileiro, avaliar se os influxos do conceito de governança regulatória e as estratégias da Teoria da Regulação Responsiva podem conduzir ao direcionamento estratégico dos consórcios públicos. Como ente federativo autônomo, cabe ao município organizar etapa importante no processo educativo, a Educação Infantil e Fundamental. A superação dos desafios na gestão municipal, na busca por melhores resultados educacionais, revela, portanto, mais do que uma necessidade administrativa, uma condição pressuposta para efetivação do direito fundamental à educação, contribuindo para a redução das assimetrias educacionais existentes no Brasil.

Partiu-se da premissa de que a construção de formas de cooperação horizontal, por meio de consórcios públicos intermunicipais, para implementar a gestão associada de serviços públicos pode representar uma estratégia de concretização do regime de colaboração na educação.

Analisar a concertação de interesses dos entes federativos, reclama reposicionar o conceito de cooperação na prática jurídica. Como conceito aberto, a cooperação ganha densidade quando aplicada ao contexto social ou observada sobre determinado campo científico. No arquétipo estatal brasileiro, para além de um comportamento social humano, que tem origem ontogenética e filogenética, a cooperação é um dever do Estado, especialmente quando analisada sob o prisma da concepção federativa brasileira.

Em cada país há uma variação do conceito de federalismo, que são condicionados pelo pêndulo histórico e por um conjunto de princípios políticos e jurídicos, trazendo uma polivalência ao termo. A concepção de Estado federal, em sua origem, remonta a um testemunho histórico-cultural de busca por unidade por meio da integração territorial, ainda que essa unidade seja composta por uma multiplicidade de fatores territoriais, econômicos, sociais e culturais. Trata-se de uma forma de organização do Estado, originária da Constituição dos Estados Unidos de 1787, cuja fórmula pressupõe que o Estado soberano é o sujeito de direito público dependente e derivado do poder constitucional nacional construído sobre o princípio da dupla soberania entre o Estado e a Nação. O federalismo revela como principais

características: (i) existência de soberania nacional, em que o poder federal, mesmo dividido e compartilhado, deve ser resguardado constitucionalmente; (ii) autonomia política, administrativa e financeira subnacional, que se constitui na capacidade de autodirigir, autoadministrar e autoconstituir seus territórios; e (iii) alocação interdependente de poderes, com cláusulas que estabelecem as responsabilidades compartilhadas e sobrepostas, bem como a representação e a participação das unidades subnacionais na formação da vontade federal.

A teoria do federalismo como pacto o entende como fórmula de equilíbrio entre a autonomia das unidades subnacionais e a soberania nacional, ideal que só pode ser alcançado com um Estado federal cooperativo. No Brasil, a forma federativa de Estado é cláusula pétrea, e a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deve buscar o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988). O federalismo cooperativo, pela própria sistemática estabelecida pelo desenho constitucional brasileiro, reflete uma opção política que demanda a cooperação entre as esferas de governo para a concretização das políticas públicas. O entrelaçamento entre os entes federativos é uma dimensão intrínseca do sistema federal brasileiro, que direciona a necessidade da existência de arranjos jurídicos hábeis à concertação das vontades das distintas esferas de governo em torno de objetivos comuns, especialmente para superar assimetrias e desigualdades de origem política, cultural, sociológica e econômica.

Se de um lado a heterogeneidade entre os 5.570 municípios que compõem o Brasil significa riqueza e diversidade cultural, do outro gera uma série de disparidades populacionais e socioeconômicas. Essa conjunta limitação econômica e fragilidade técnica, na prática, limita a própria autonomia política e administrativa, eis que os municípios, historicamente ressentidos de receita, dependem das transferências dos estados e da União para implementar políticas públicas, revelando o alto grau da dependência do governo central.

A descentralização, que deveria significar uma estratégia do Estado de se aproximar do contexto local para ofertar serviços públicos que respeitem os arranjos produtivos, a cultura e os desafios sociais de cada município, pode representar um risco de acentuar as desigualdades já existentes. Além disso, pode intensificar a competição entre os entes subnacionais, como uma espécie de disputa federativa, que se revela, por exemplo, na concorrência fiscal inter-regional.

A Constituição Federal brasileira ampliou a autonomia municipal sem distinguir as variadas capacidades. Essa municipalização do serviço público, desacompanhada de estratégias de assistência técnica e financeira, apenas acentuou as disparidades socioeconômicas entre os diferentes municípios, especialmente os municípios menores e rurais. A descentralização deve envolver um sistema de corresponsabilidade entre os entes federativos. Para tanto, é necessário que a descentralização seja acompanhada de programas públicos que assegurem aos governos locais assistência técnica e financeira e participação nas tomadas de decisão nacional, bem como induza a gestão associada de serviços públicos.

No setor educacional, esse processo de apoio aos municípios deve levar em consideração as diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). As estratégias governamentais devem buscar a melhoria da qualidade da educação no país, que enfrenta questões estruturais, como a barreira de acesso à educação, especialmente para grupos sociais vulneráveis; a falta de planejamento pedagógico das redes de ensino; a descontinuidade de políticas públicas, que se submetem ao processo político-eleitoral; a existência contínua de reformas educacionais; a falta de programas de formação continuada para os docentes; a estrutura física deficitária das redes públicas, com precariedade de material didático; a não existência de instâncias de pactuação regional, dentre outros.

Os desafios que permeiam a educação foram gravemente acentuados com a pandemia da covid-19. Diante do quadro de exclusão digital, com parte da população brasileira sem acesso à internet, a suspensão das atividades escolares presenciais interrompeu o processo de ensino-aprendizagem. Mesmo as redes municipais que tentaram adotar algumas estratégias de ensino remoto encontraram barreiras, como a falta de motivação dos estudantes e o despreparo dos docentes na utilização das ferramentas digitais. Os efeitos transcendem o impacto na aprendizagem e têm reflexos de ordem física, mental e emocional nos estudantes, gerando uma perda geracional.

Nesse contexto, aponta-se como resposta a formulação de uma estratégia nacional para a recuperação do sistema educacional que apoie os educadores, realize uma busca ativa com os estudantes, promova a introdução de ferramentas tecnológicas no ensino e invista em políticas que promovam a recuperação da aprendizagem. Essa estratégia, contudo, carece de instâncias regionais de pactuação e de uma forma institucionalizada que integre os entes subnacionais em um sistema. A estratégia nacional não tem como fundamento único a resposta à situação de crise. A articulação

em torno de um sistema constitui um caminho necessário para lidar com um cenário em que o mosaico de demandas sociais contemporâneas incrementa novos níveis de complexidade à ação pública, dificultando – senão impedindo – a utilização dos instrumentos tradicionais de governo e a fragmentação de políticas públicas.

A análise da bibliografia aponta para a necessidade de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE). O conceito de sistema não se refere à união das redes de instituições de ensino, senão ao conjunto de atividades organizadas, segundo normas próprias, para estruturar como o fenômeno educativo deve ser organizado no plano nacional; não é uma unidade monolítica, mas a união de elementos de diversidade que integram o todo. Trata-se, em verdade, de uma rede de colaboração articulada entre os atores da educação, em todas as esferas de governo, garantindo a institucionalização de espaços deliberativos por intermédio de instâncias de pactuação nacional e regionais. Um dos objetivos centrais é organizar diretrizes, metas, recursos e estratégias em ambos os níveis (educação básica e superior), em todas as etapas e modalidades educativas e em todas as redes de ensino (federal, estaduais, distritais, municipais e privada), garantindo um padrão nacional e o investimento necessário para que os estudantes tenham acesso à educação de qualidade em todo o território nacional, respeitadas as diversidades existentes entre as regiões.

A lacuna legislativa sobre o SNE não representa, todavia, uma condição intransponível para o surgimento de outros fenômenos e formas de expressão do regime de colaboração. No âmbito das políticas educacionais existem outros arranjos jurídico-institucionais que, mesmo na ausência de um sistema nacional, podem se constituir em instrumentos hábeis a contribuir com o regime de colaboração.

A rigor, este trabalho tem enfoque nos modelos de cooperação horizontal entre municípios. A ação coletiva intermunicipal, estruturada para lidar com os problemas públicos educacionais, pode possuir diversas formas de materialização, como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), convênios de cooperação ou consórcios. Os primeiros constituem instrumento de gestão pública que permite a participação de instituições privadas e não governamentais; são formas organizativas de território cujas raízes advêm do final da década de 1990, com a experiência da Chapada Diamantina na Bahia. Apesar de o ADE fortalecer o diálogo, não possui força normativa (*enforcement*) para obter resultados efetivos nos municípios. Na mesma linha, o convênio de cooperação é o negócio jurídico estabelecido para a execução de programas governamentais de interesse recíproco. Diferentemente do

ADE, no convênio admite-se a gestão associada de serviços públicos por meio dos contratos de programa. Entretanto, os convênios não possuem personalidade jurídica, o que reflete em um pacto precário que não induz permanência e estabilidade. De fato, dentre os arranjos jurídicos existentes, o consórcio público possui uma formalização mais intrincada e maior complexidade estrutural, dado que integra a administração indireta como pessoa jurídica de direito público.

No entanto, para que esses arranjos jurídicos mirem uma função, é necessário que haja uma estratégia de governança pública, bem como mecanismos regulatórios que promovam estímulos intrínsecos para a formação de novos modelos associativistas.

A governança pública é o exercício da autoridade política, econômica e administrativa do Estado que se manifesta por meio de mecanismos, processos, relações e instituições. A governança pode ser analisada a partir de várias abordagens. A governança multinível foi utilizada em seus primórdios para caracterizar a situação da União Europeia. Em países federalistas, em que a soberania nacional convive com a autonomia subnacional sem que haja uma relação nivelada ou hierarquizada, utilizam-se de conceitos como governança em rede, governança multiesférica ou governança nodal, tipos ideais que muitas vezes podem coexistir. Este trabalho opta pela governança regulatória (*regulatory governance*), posto que no setor educacional a articulação entre os entes federados revela a necessidade de um esquema institucional que promova uma forma regulatória apoiada em incentivos intrínsecos às comunidades normativas para além do Estado, os atores da educação, que participam na consecução do interesse público. Na governança regulatória, o Estado administra apoiado em regras, de forma descentralizada, característica do Estado regulador.

Na perspectiva do Estado regulador, a rede de influências com o ambiente regulado deve se fundar em habilidades colaborativas, aquilatando as forças do regulado para direcionar sua conduta por meio da atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora. Para entender quais os instrumentos e as estratégias regulatórias que podem orientar a ação do Estado – e dos atores fora do Estado – rumo aos atingimentos dos princípios, dos objetivos e das metas educacionais, é necessário esquadriñar as abordagens regulatórias que melhor se adequam ao setor educacional.

A Teoria da Regulação Responsiva de Braithwaite refere-se à gradação das respostas e a um escalonamento das formas de controle coercitivo, desde estratégias de cumprimento até respostas punitivas mais dissuasivas. Trata-se de uma teoria que tem a responsividade como ideal democrático. Algumas das críticas conceituais a essa teoria

revelam que: (i) existem eventos em que um escalonamento de respostas não é possível, mas requerem uma resposta imediata; (ii) nem sempre o ambiente regulado responde às pressões impostas pelos reguladores; e (iii) a burocracia existente nas entidades reguladoras impede, na prática, o exercício dessa responsividade. Além disso, se o objetivo da regulação é melhorar continuamente o comportamento das entidades reguladas, é necessário incluir mecanismos de premiações que induzam o comportamento conforme. Complementando a Teoria da Regulação Responsiva, o diamante regulatório, conforme proposto por Kolieb, propõe a escalada de prêmios à medida que melhora o desempenho das entidades. No diamante, a regulação aspiracional e a sanção coexistem, o que pode ofertar influxos teóricos interessantes para indução da formação de consórcios públicos intermunicipais na educação.

As políticas públicas educacionais demandam a ação coletiva de atores não governamentais no processo político. A adesão espontânea ao comportamento social desejado parece estar intimamente conectada com a participação ativa. Na educação, é necessário estimular comportamentos progressivamente, ascendendo no diamante regulatório. Com a participação dos interessados na ampliação da cognição administrativa, rompe-se com a perspectiva cratológica de atuação administrativa para deflagrar os contornos jurídico-administrativos de uma administração policêntrica, consensual e interdependente pelo estreitamento das relações de confiança na administração.

Nesse novo paradigma que conforma o agir administrativo, que deve promover a aproximação do Estado com a própria sociedade e a conformação da diversidade de interesses locais e regionais, o consórcio público desponta como uma estratégia para o alcance de objetivos inscritos em políticas públicas.

O consórcio público guarda correlação com outros arranjos em outros países, como o arranjo do *single-purpose governments* dos EUA, os agrupamentos de municípios e *Landkreise* da Alemanha, a *mancomunidad* espanhola e os consórcios públicos argentinos. No Brasil, a evolução dos consórcios acompanhou as progressivas mudanças do federalismo e a evolução dos serviços públicos centralizados até a gestão associada na implementação de políticas públicas setoriais. Mesmo antes do marco regulatório já existia no ordenamento brasileiro a possibilidade de cooperação intergovernamental. Os primeiros sinais surgiram em 1891, no Estado de São Paulo, mas foi apenas na década de 1970 em diante que sobressaíram os primeiros exemplos de consórcios públicos no Brasil com maior número de aglomerações. Em 1995, após

o processo de reforma administrativa, adveio a normatização da figura dos consórcios públicos em sede constitucional. O verdadeiro avanço do instrumento, contudo, ocorreu com a Lei nº 11.107, de 2005 (BRASIL, 2005), pois a regulamentação reconheceu a característica de ente jurídico de direito público.

As potencialidades da utilização dos consórcios públicos revelam-se em (i) ganhos fiscais e orçamentários, representados na alavancagem da capacidade de realização e eficácia alocativa; (ii) a articulação interfederativa, com o aumento do poder de negociação e de diálogo, que favorece o planejamento de políticas públicas, integradas regionalmente; e os (iii) avanços gerenciais de caráter técnico-administrativo, que se observa com o compartilhamento de serviços comuns e a definição de indicadores regionais, que fortalecem o acompanhamento das políticas públicas.

As pesquisas apontam que 4.175 municípios brasileiros participavam de algum tipo de consórcio, o que corresponde a 92,8% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2012, p. 39), ao passo que 69,2% dos municípios faziam parte de pelo menos um consórcio público. Em outros estudos (CNM, 2021), demonstra-se que 86,5% consórcios adotaram a personalidade de direito público. Percebe-se também que a cooperação intermunicipal é observada de maneira mais contundente nos pequenos municípios brasileiros, eis que 87% dos municípios que participam de algum consórcio público são de pequeno porte (CNM, 2021). Mesmo que se observe o aumento significativo do número de municípios que constituíram consórcios públicos para implementação de políticas setoriais, na educação, entretanto, a atuação ainda é residual e incipiente.

Reconhece-se como obstáculos para a difusão dos consórcios públicos no setor educacional, como a pouca indução pelos governos nacional ou estadual, a falta de políticas regionais, a singularidade do contexto de cada município e a falta de regulamentação que dê amparo à colaboração. Por sua vez, a sustentabilidade do consórcio enfrenta outras questões, como as variáveis políticas e as dificuldades financeiras de custeio. É necessário criar incentivos ao consorciamento dos entes federados por meio de mecanismos de indução, intrínsecos ou extrínsecos, cabendo à União, por intermédio de seus fundos públicos, buscar desenvolver políticas regionais.

Nesse contexto, a iniciativa do Codinorp é inédita no Brasil, por se tratar da primeira experiência de consórcio público vocacionado à educação. Por intermédio da Secretaria Regional de Educação, o Codinorp implementou uma gestão regionalizada das políticas públicas educacionais, levando em conta aspectos culturais e

socioeconômicos dos dez municípios que o integram. Evidenciou-se, no Codinorp, uma atuação em atividades-meio, como as compras de material para a rede, a estruturação do sistema de ensino apostilado e a integração de ações exitosas de gestão entre os secretários municipais.

A iniciativa do Codinorp demonstrou a evolução técnico-administrativa alcançada com o consórcio por meio do desenvolvimento de uma gestão baseada em evidências, constituindo-se indicadores e metas para nortear as políticas regionais de educação. Em especial, cabe destacar o lançamento do Plano Regional de Educação, a contratação do sistema estruturado de ensino, a oferta de formação dos gestores escolares, a economia nas compras de uniforme e alimentação escolar, o aumento do ensino integral nas redes municipais, entre outros resultados educacionais exitosos. Essas melhorias refletiram também o progresso da aprendizagem dos alunos, inclusive com avanço no Ideb nos municípios.

A Secretaria Regional do Codinorp teve sua atividade interrompida em 2020 devido a uma recomendação do Ministério Público estadual. Um dos principais fundamentos jurídicos da recomendação do *parquet* – a suposta sobreposição de competência da Secretaria Municipal de Educação – revela uma confusão entre a esfera jurídica do consórcio e o ente municipal consorcial. O consórcio não se confunde com o município, posto que não tem autonomia, competência constitucional exclusiva, poder tributário e tampouco base territorial.

A breve duração da iniciativa do Codinorp representou uma limitação metodológica de avaliação da experiência, eis que, por se tratar de um fenômeno inédito, o curto espaço de tempo impediu o aperfeiçoamento e a produção de resultados que poderiam ser analisados e contrastados longitudinalmente. Assim, a análise qualitativa da percepção dos secretários municipais demonstrou ser um importante instrumento para aquilatar os aspectos positivos e negativos. É forçoso rememorar que, por se tratar de pessoa jurídica derivada da vontade política do Executivo e do Legislativo municipal, a compreensão do olhar dos secretários municipais pode contribuir sobremaneira para entender a possibilidade de replicação do modelo em outros municípios.

Os resultados da entrevista em profundidade revelaram uma dificuldade inicial de compreensão dos objetivos do Codinorp, especialmente por se tratar de uma experiência inédita. Em uma análise de sentimento, percebe-se que houve uma avaliação positiva, representada na melhoria da política educacional. Os aspectos

positivos têm relação com a proximidade gerada entre os municípios e a melhoria na aquisição de material, uniforme e merenda, dentre outros. Outro aspecto relatado pelo secretário foi a integração gerada pelo consórcio. Segundo ele, embora sejam municípios conurbados e com características semelhantes, não havia, antes da constituição da Secretaria Regional, compartilhamento de boas práticas. Isto é, os municípios enfrentavam problemas similares de formas distintas. A constituição da Secretaria permitiu a partilha de tecnologias, recursos, procedimentos e ideias para enfrentar problemas comuns. Por sua vez, o aspecto negativo mais apontado foi a falta de estrutura física e humana da Secretaria Regional. As principais motivações para a permanência eram as melhorias conquistadas no âmbito da educação, experimentadas por professores, alunos, pais e gestores. Por fim, a pesquisa indicou, com base na perspectiva dos secretários municipais, que o modelo do Codinorp poderia ser replicado para outros municípios.

A análise comparada das evidências empíricas parece sugerir que a constituição de consórcios públicos na educação, para além de um modo instrumental, sistemático e formal de agir administrativo, representa um enfoque finalístico e material orientado para a gestão associada de serviços públicos. O modelo, longe de ser uma resposta última para a concretização do regime de colaboração, pode representar, na prática, uma resposta aos desafios educacionais enfrentados pelos municípios brasileiros, sobrepujando as disfuncionalidades e as conjunturas ínsitas a um país continental e desigual, como é o Brasil. O modelo consorcial afirma-se como o alvorecer da transição de um modelo vertical hierárquico de organização político-administrativa do Estado brasileiro para um modelo horizontalizado, fundado na cooperação entre instituições.

Como parte integrante da equação regulatória, para produzir transformações na política educacional, a indução ao consorciamento intermunicipal demanda uma estrutura de estímulos pelo governo central. Mas esse processo deve ser acompanhado de uma descentralização qualificada, com apoio técnico e financeiro aos governos locais que permita a correção das distorções impostas pela diversidade econômica, bem como a adaptação da estrutura às suas deficiências conjunturais.

O caráter assimétrico e dinâmico da política educacional exige um arranjo jurídico dinâmico e maleável capaz de viabilizar o desempenho eficiente dos desígnios estatais. O cooperativismo intergovernamental, por meio da constituição de consórcios públicos educacionais, apresenta-se como elemento indissociável do pacto federativo, devendo as esferas políticas se coordenar na gestão associada dos serviços públicos,

evitando, assim, políticas públicas inexecutáveis e a duplicação de esforços. A implantação dos consórcios gera um desafio: o contrato de consórcio público é idôneo a produzir os resultados de que dele se espera, cabendo aos agentes políticos usá-lo de forma adequada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart N. **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A singularidade da gestão educacional. **GV Executivo**, v. 17, p. 16, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, Brasília, n. 10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI)/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Editora IABS, 2013.

AFONSO, José Roberto; PACHECO, Kebler. Carga tributária em Brasil. **Revista de Administración Tributária CIAT/AEAT/IEF**, n. 40, p. 1-16, 2016.

ALCANTARA, Christopher; BROSCHEK, Jörg; NELLES, Jen. **Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics**: a conceptual strategy. territory, politics, governance, 2015. p. 1-19.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. As origens evolutivas da cooperação humana e suas implicações para a teoria do direito. **Revista direito GV**, v. 9, p. 243-268, 2013.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. Observação participante: um método antropológico na pesquisa jurídica. Pesquisa Jurídica. 2020. Disponível em: <<https://www.pesquisajuridica.blog.br/metodologia/observacao-participante/>>. Acesso em: 15 set. 2021.

ALTRICHTER, Herbert. Theory and evidence on governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. **European Educational Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 147-158, 2010.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de direito regulatório**. 6. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2021. p. 2.

ARANHA, Marcio Iorio. Telecommunications regulatory design in Brazil: networking around State capacity deficits. **Economia Publica**, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016.

ARANHA *et al.* **ICT Institutional Framework in the Americas Region**. CPRLATAM Conference, Mexico, June 22-23rd, 2016 in conjunction with CLT2016, June 20-23rd, p. 56-70, 2016.

ARANHA *et al.* The institutional indicator of federalism from the perspective of the TLICS model: juridical variables for ICT comparative studies. Acorn-Redecom Conference, **Comparative Law and Journal**, v. 12, n. 52, p. 1-13, 2012.

ARANHA *et al.* **Federalism, ICT and development in the global south**. CPR LATAM Conference, Varadero, Cuba, June 14-15, 2018, in coordination with CLT, p. 297-318, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1U4H7yG9VZE3s4nWxpOwWZeMN50Dqvl2t/view?usp=sharing>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. “Educação Já!” e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. **Educar em Revista**, v. 36, 2020.

ARGENTINA. Decreto-ley 6.769 de 1958. **Ley Orgánica de las Municipalidades**, 1958.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos Cebrap**, n. 95, p. 39-57, 2013.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. The benign big gun. **Regulation**: transcending the deregulation debate. New York: Oxford University Press, 1992. Chapter 2, p. 19-53.

AZEVEDO, Fernando. Mais uma vez convocados: manifesto ao povo e ao governo (1959). **Revista Histedbr On-Line**, Campinas, n. especial, p. 205-220, ago. 2006.

AZEVEDO, Fernando. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): a reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo. **Revista Histedbr On-Line**. Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006.

BADÍA, Juan Ferrando. El federalismo. **Revista de Estudios Políticos**, 206, p. 23-76, 1976.

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. **The Modern Law Review**, v. 71, n. 1, p. 59-94, 2008.

BARDHAN, Pranab. Decentralization of governance and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002.

BAUER, Adriana; CASSETTARI, Nathalia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas docentes e qualidade da educação: uma revisão da literatura e indicações de política. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, 2017, p. 943-970. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0104-40362017002501010>>.

BERCOVICI, Gilberto O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 10, n. 90, ed. esp., p. 01-18, abr./maio, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 84, p. 9-25, 2017.

BOLÍVAR, A. Nova governança na educação e na dinâmica de melhorias: a pressão contra o compromisso. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 1, n. 1, p. 3-31, 2015. DOI: 10.22348/riesup.v1i1.7261. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650518>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BOLLEYER, Nicole. **Intergovernmental institutionalization in the United States**. Intergovernmental Cooperation Rational Choices in Federal Systems and Beyond. Oxford University Press, 2009. Chapter 5, p. 111-201.

BOWMAN, Ann O'M. Horizontal federalism: exploring interstate interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 4, p. 535-546, 2004.

BRAITHWAITE, J. The essence of responsive regulation (fasken lecture). **UBC Law Review**, Vancouver, v. 44, n. 3, p. 475-520, mar. 2011.

BRAITHWAITE, John. Responsive regulation and developing economies. **World Development**, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

BRAITHWAITE, John. Responsive regulation. **Restorative Justice and Responsive Regulation**. Oxford University Press, 2002. Chapter 2, p. 29-43.

BRAITHWAITE, John; MAKKAI, Toni; BRAITHWAITE, Valerie. The new pyramid. **Regulating aged care: ritualism and the new pyramid**. Edward Elgar Publishing Limited, 2007. Chapter 10, p. 305-333.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 maio. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar n. 47/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2193198>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar n. 47/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2193198>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar n. 216/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2219972>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar n. 25/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2191844>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei complementar n. 267/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265284>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Constituição. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei n.11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2007b]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 8 maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, 2005. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2005]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, n. 120-A, edição extra, p. 1-7, 26 jun. 2014b.

BRASIL. **Parecer n. 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, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, [2011a]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria n. 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>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Relatório final do GT-ADE**. Brasília: MEC, 2015a. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. **Resolução n. 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: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, [2012a]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&%20Itemid=30192>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar n. 235/2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BREUS, Thiago Lima. **O governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GOMES, Fernando A. Dourado. A piece of legislation for the guidance of public education policies in Brazil: The National Education Plan 2014-2024. **The Theory and Practice of Legislation**, v. 5, n. 3, p. 277-301, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism: theory and practice.**, London; New York: Routledge, 2006.

BURRIS, Scott; DRAHOS, Peter; SHEARING, Clifford. Nodal governance. **Austl. J. Leg. Phil.**, v. 30, p. 30, 2005.

CAAMAÑO, Fransisco. Federalismo asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio. **Revista Española de Derecho Constitucional**, v. 19, n. 55, p. 359-363, 1999.

CALLAHAN, Kathe. **Elements of effective governance: measurement, accountability and participation**. Auerbach Publications-Taylor & Francis Group, 2007.

CÂMARA, Jacintho Arruda; NOHARA, Irene Patrícia. **Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos: a Lei n. 11.107, de 06/04/2005, e o Decreto n. 6.017, de 17/01/2007**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASSAGNE, Juan Carlos (Org.). **Tratado de los contratos públicos**. Buenos Aires: La Ley, 2014. 3. v.

CÁSSIO, Fernando L.; GOULART, Débora Cristina; XIMENES, Salomão Barros. Contratos de impacto social na rede estadual de São Paulo: nova modalidade de parceria público-privada no Brasil. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas= Education Policy Analysis Archives**, v. 26, n. 1, p. 130, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *In*: HENRICHES, J. A. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Estudo técnico. Brasília, out. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021_07.10.2021.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Observatório municipalista de consórcios públicos – plataforma on-line**. Disponível em: <<http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

CORREIA, M. C. A observação participante enquanto técnica de investigação. **Pensar Enfermagem**, v. 13, n. 2, p. 30-36, 1999.

CRAVACUORE, Daniel. Análisis del Asociativismo Intermunicipal en Argentina. **Medio Ambiente y Urbanización**, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – América Latina, año 22, n. 64, p. 1-20, 2006.

CRETELLA JR., José. **Dicionário de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 3, jul.-set. 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 168-200, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Parecer**. São Paulo, 14/01/2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/ParecerDalmoAbreuDallari.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DANIEL, Celso. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. **São Paulo em perspectiva**, v. 9, n. 3, 1996.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas, 2020. **Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias**. Disponível em: <<https://fundacaoemann.org.br/storage/materials/97r65vVy55x1aZyOUpGhklaAyxYBwtqXTgh5mlb7.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

DE FRANCO, Augusto. **Uma teoria da cooperação baseada em Maturana**. 2002. Disponível em: <<https://fdocumentos.tips/document/uma-teoria-da-cooperacao-baseada-em-maturana.html>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

DICKOVICK, J. Tyler. Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional-Local Politics in Peru, Brazil and South Africa. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 37, n. 1, p. 1-25, 2007.

DODARO, Gene L. **Government efficiency and effectiveness: opportunities to reduce fragmentation, overlap, and duplication and achieve other financial benefits**. Government Accountability Office Washington DC, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, v. 29, p. 201-215, 2009.

DUKES, Graham; BRAITHWAITE, John; MOLONEY, J. P. **Positive regulation: the complementary role of supports and sanctions**. Pharmaceuticals, Corporate Crime and Public Health. Edward Elgar Publishing Limited, Chapter 8, p. 285-309, 2014.

EDGAR, Laura; MARSHALL, Claire; BASSETT, Michael. **Partnerships: putting good governance principles in practice**. Ottawa: Institute on Governance, 2006.

ESPAÑA. Ley 40 de 2015. Régimen Jurídico del Sector Público. **Boletín Oficial del Estado**, n. 236, octubre 1, 2015.

ESPAÑA. Ley 7 de 1985. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. **Boletín Oficial del Estado**, n. 80, España, abril 3, 1985.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Fernando Quadros da. Justiça e segurança normativa à luz de aperfeiçoamentos no processo regulatório. *In*: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coord.). **Direito regulatório: desafios e perspectivas para a administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FESSHA, Yonatan; KIRKBY, Coel. A critical survey of subnational autonomy in African States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 38, n. 2, p. 248-271, 2008.

FONSECA, G.; VASCONCELLOS, J. F. B.; ARAÚJO, Thiago Cardoso. O contrato de impacto social (CIS) e a modelagem jurídica para sua implementação: uma inovação na forma de financiamento de políticas públicas. **Fórum Administrativo –FA**, Belo Horizonte, ano v., n. 18, p. 25-35, 2018.

FRANCO, Augusto. **Escola de redes: novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a internet, a política e o mundo globalizado**. Curitiba: Escola de Redes, 2008.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese de Doutorado.

FROTA, Francisco Regis. Organización Constitucional del Estado Federal: aproximaciones al modelo brasileño. **Revista Galega de Economía**, v. 14, n. 1-2, p. 1-23, 2005.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas**. *E-book*. 2019. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Cons%C3%B3rcios_relato%C3%B3rio-completo.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GALILEA, Sergio O.; LETELIER, Leonardo; ROSS, Katherine. **Descentralización de servicios esenciales: los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento**. Documento del proyecto Cepal/GIZ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2011.

GALLEGOS, Jesús. Estados Unidos y la gobernanza global. **Gobernanza global en un mundo interconectado**. Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UAEBC), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C. (AMEI), y

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A. C. (UPAEP), México, p. 65-74, 2013.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Fragmentation, overlap, and duplication**: an evaluation and management guide. 2015. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp>>. Acesso em: 19 dez. 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. **Revista Iberoamericana de Gobierno Local**, n. 11, 2016.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes**, v. 22, n. 3, p. 39-64, 2017.

GRIN, Eduardo José; LOPES, Gustavo Andrey de Almeida. **Capacidades estatales en los municipios brasileños**: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. XXIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, p. 1-35, 2019.

HASLAM, Paul Alexander. **Argentina**: governance in crisis. Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Policy Paper FPP-03-02, 2003.

HEINZ, Werner. **Inter-Municipal Cooperation in Germany**: the mismatch between existing necessities and suboptimal solutions. Inter-Municipal Cooperation in Europe, Rudie Hulst and André Van Montfort (Ed.). Springer, Chapter 5, p. 91-115, 2007.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2013.

HOMSKY, George C.; WARNER, Mildred E. Cities and sustainability: polycentric action and multilevel governance. **Urban Affairs Review**, v. 51, n. 1, p. 46-73, 2014.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central State, but how? Types of multi-level governance. **The American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros: 2019. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2020. 90 p.: il. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>>. Acesso em: 1^o nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros: 2011. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2012. 90 p.: il. Disponível

em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62479.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Ineo). **Panorama da Educação**: destaques do Education at a Glance 2019 [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

JANN, Werner. State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 95-118, 2003.

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: The Case of Economic Development. **International Social Science Journal**, issue 155, p. 29-46, 1998.

KEAST, R. **Integrated public services**: the role of networked arrangements. Tese de Doutorado. Queensland, Queensland University of Technology, Faculty of Business, School of Management, 2003. 287 p.

KOHLER-KOCH, B. **The evolution and transformation of European governance** (Reihe Politikwissenschaft/Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 58). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, 1998. Disponível em: <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-246681>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

KOLIEB, Jonathan. When to punish, when to persuade and when to reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. **Monash University Law Review**, v. 41, n. 1, p. 136-162, 2015.

KOOIMAN, J. Social-political governance: overview, reflections, and design. **Public Management**, v. 1, n. 1, p. 67-92, 1999.

LAZAR, Harvey; LEUPRECHT, Christian. **Spheres of governance**: comparative studies of cities in multilevel governance systems. Montreal: Queens Univ School of Policy, 2007

LICÍNIO, Carlos Lima. Privatização *lato sensu* e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público**: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília (UnB), Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, 2008. Brasília, p. 119, 2008.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcios públicos**: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. III CONGRESSO

CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2010. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

LOWNDES, V.; SKELCHER, C. Multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, v. 76, p. 313-333, 1998.

MAGALHAES, Thiago. **Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro**: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71650>>.

MALISKA, Marcos Augusto. Brazilian Federalism. **Education and Science without borders**, v. 4, n. 8, p. 58-63, 2013.

MANCEBO, María Ester. Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 21, n. 1, p. 1-23, 2012.

MARINHO-ARAÚJO, Claisy Maria; RABELO, Mauro Luiz. Avaliação educacional: a abordagem por competências. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, n. 20, p. 443-466, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 03, p. 21, 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer**. Assunto: Projeto de Lei nº 3.884/04/2004.

MARRARA, Thiago. As cláusulas exorbitantes diante da contratualização administrativa. **Revista de Contratos Públicos (RCP)**, Belo Horizonte, ano 3, n. 3, p. 237-255, mar./ago. 2013.

MASCINI, Peter. Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? **Regulation & Governance**, n. 7, p. 48-60, 2012.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução de Consulta nº 29/2008**. Processo nº 175.544/2007. Relator: Conselheiro Valter Albano da Silva. Data de Publicação: 25/07/2008. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/175544/ano/2007/num_decisao/29/ano_decisao/2008>. Acesso em: 14 jun. 2019.

MAYNTZ, Renate. **Governance** im modernen Staat. Governance: Regieren in komplexen Regelsystemen. VS verlag für Sozialwissenschaften, Kapitel 3, p. 65-76, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito administrativo brasileiro**, 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Contrato administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MERRIEN, François-Xavier. governance and modern Welfare States. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 57-67.

MEULEMAN, L. Introduction. *In*: MEULEMAN, L. **Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets**. Heidelberg: Physica-Verlag HD, 2008. p. 1-8.

MÓNICO, Lisete *et al.* A observação participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. **CIAIQ**, v. 3, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novo enfoque jurídico nos contratos administrativos: mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NEGRINI, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no direito brasileiro**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

NIC.BR. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. (2021). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas brasileiras. **Pesquisa TIC Educação (Edição covid-19 – metodologia adaptada)**, ano 2020. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/arquivos/educacao/2020/escolas/artigotabelas>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NIETO, Eva. **Inter-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government**. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Rudie Hults and André Van Montfort (Ed). Springer, Chapter 8, p. 169-192, 2007.

OCDE. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. **España: de la reforma administrativa a la mejora continua**. Resumen ejecutivo, hallazgos y recomendaciones clave, 2014.

OECD. **Education at a Glance 2021**: OECD indicators, OECD publishing, Paris. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

OECD. **OECD: principles of corporate governance**, 2004.

OECD. Spain: from administrative reform to continuous improvement. **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, 2014.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1031-1047, 2013.

OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a15v45n6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ORLANSKY, Dora; CHUCHCO, Nicolás. Gobernanza, instituciones y desarrollo. exploraciones del caso de Argentina en el contexto regional, 1996-2008. **Ponto de Vista**, n. 4, p. 1-22, 2010.

OSZLAK, Oscar. Building capacities for governance in Argentina. **Asian Review of Public Administration**, v. 12, n. 1, p. 134-154, 2000.

PACHECO, Regina Silvia Monteiro. **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional**. IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, 2-5 nov. 2004.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-544, 2006.

PAPILLON, Martin. Adapting federalism: indigenous multilevel governance in Canada and the United States. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 42, n. 2, p. 289-312, 2011.

PENÍNSULA, Instituto. **Sentimento e percepção dos professores brasileiros nos diferentes estágios do coronavírus no Brasil**. 2020. Disponível em: <<https://www.institutopeninsula.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Diagrama%C3%A7%C3%A3o-Pulso.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Exposição no Senado sobre a reforma da administração. **Cadernos Mare da reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 3, 1997.

PETERS, B. G.; PIERRE, P. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy and Politics**, n. 29, p. 131-35, 2001.

PETERS, B. G.; PIERRE, P. **Administração pública**: coletânea. cap. 28. São Paulo; Brasília: Enap, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, P. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Research Paper n. 21**. Ottawa: Canadian Centre for Development, 1998. 69 p.

PETERS, B. G.; PIERRE, P. Meta-governance, and public management. *In*: OSBORNE, S. P. (Org.). **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010. p. 36–51.

PETERSON, Paul E. The evolution of modern federalism. **The price of federalism**. The Twentieth Century Fund, Inc, Chapter 1, p. 1-15, 1995.

PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO. **O caminho da prosperidade**. 2018. Disponível em: <https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

REPETTO, Fabián; POTENZA, Fernanda. Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización. **Descentralización y Políticas Sociales en América Latina**, Fundació CIDOB, p. 187-241, 2004.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, p. 652-667, 1996.

RICHERSON, Peter J.; BOYD, Robert. **Not by genes alone**: how culture transformed human evolution. University of Chicago Press, 2008.

ROLNIK, Raquel. Descentralización y federalismo en el Brasil. **Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano**, v. 8, n. 9, p. 91-99, 2004.

ROMZEK, Barbara S.; INGRAHAM, Patricia Wallace. Cross pressure of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, p. 240-254, 2000.

ROSENN, Keith S. Federalism in Brazil. **Duquesne Law Review**, v. 43, n. 4, p. 577-598, 2005.

RUIZ, José Gabriel. La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas. **Revista D'Estudis Autonòmics I Federals**, n. 15, p. 287-328, 2012.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. Cambridge University Press, 2003.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. (2017). **Minuta de edital de concorrência, objetivando a contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de ensino médio.** Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/11/cis-minutas-edital-tr-e-contrato-v7-21-11-2017-16h07min-compressed-1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021

SAVIANI, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, educação e saúde**, v. 6, p. 213-232, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Setenta anos do Manifesto e vinte anos de escola e democracia: balanço de uma polêmica. **Manifesto dos pioneiros da educação: um legado educacional em debate**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 183-203.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Autores Associados, 2018.

SCHUBERT, Klaus. Federalismo: entre política y ciencia. **Revista de Estudios Políticos**, n. 96, p. 163-174, 1997.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SIMEON, Richard. Constitutional design and change in federal systems: issues and questions. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 39, n. 2, p. 241-261, 2009.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. London; New York: Macmillan; St. Martin's Press, 1997.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

SUBIRATS, Joan. Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. **Ekonomiaz**, v. 74, n. 2, p. 16-35, 2010.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação já! uma proposta suprapartidária de estratégia para a educação básica brasileira e prioridades para o governo federal em 2019-2022. São Paulo, **Todos pela Educação**, 3. ed., 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

UNICEF *et al.* Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da covid-19 na Educação. **CENPEC Educação**, 2021. Estudo. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Reconceptualizing governance. **Discussion Paper**, 2, DP (05) /D611/no.2, New York, 1997.

VELÁZQUEZ, Flores Rafael; DOMÍNGUEZ, Rivera Roberto. Gobernanza global y sistema internacional: actores, normas e instituciones. **Gobernanza global en un mundo interconectado**. Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UAEBC), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A. C. (AMEI), y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A. C. (UPAEP), México, p. 29-34, 2013.

VIGIL, José Ignacio. Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 3, n. 1, p. 52-78, 2013.

VIGIL, José Ignacio; OCKSTAT, Waldemar. Las deudas pendientes de la gobernanza del desarrollo regional en Argentina. **Pampa**, n. 12, p. 187-216, 2015.

WANNOP, Urlan A. United States, but enduring regionalism. The regional imperative: regional planning and governance in Britain, Europe and the United States. **Regional Policy and Development Series 9**, Routledge Taylor & Francis Group, Chapter 7, p. 271-315, 1995.

WARD, Robert B.; DADAYAN, Lucy. State and local finance: increasing focus on fiscal sustainability. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 39, n. 3, p. 455-475, 2009.

WORLD BANK. **Acting now to protect the human capital of our children**: the costs of and response to covid-19 pandemic's impact on the education sector in Latin America and the Caribbean. 2021. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>>. Acesso em: 15 out. 2021.

WRIGHT, Deil. **Understanding intergovernmental relations**. Wadsworth. Belmont, 1988.

ZAMBONINO, María. La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, v. 230, n. 52, p. 230-263, 2018.