

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Larissa Caroline de Souza Amâncio

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM EDUCAÇÃO: CATEGORIZAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

**Mariana  
2020**

Larissa Caroline de Souza Amâncio

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM EDUCAÇÃO: CATEGORIZAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Monografia apresentada como requisito para conclusão da disciplina EDU 381 Monografia, do Departamento de Educação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto.

Área de Concentração: Educação

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi

**Mariana  
2020**

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

A484g Amâncio, Larissa Caroline de Souza.

Governança multinível em educação [manuscrito]: categorização da experiência brasileira de consórcios intermunicipais. / Larissa Caroline de Souza Amâncio. - 2020.

66 f.: il.: gráf., tab..

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi.  
Monografia (Licenciatura). Universidade Federal de Ouro Preto.  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Graduação em Pedagogia .

1. Educação e Estado. 2. Educação - Aspectos políticos. 3. Política pública - Educação. 4. Consórcios. I. Tripodi, Maria do Rosário Figueiredo. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 37:32(81)

Bibliotecário(a) Responsável: Michelle Karina Assunção Costa - CRB 6 - 2164



**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Larissa Caroline de Souza Amâncio

**GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM EDUCAÇÃO: CATEGORIZAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Pedagoga

Aprovada em 12 de dezembro de 2020

Membros da banca

Profª. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi - Orientador(a) Universidade Federal de Ouro Preto

Maria do Rosário Figueiredo Tripodi, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 16/03/2021



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Rosario Figueiredo Tripodi, COORDENADOR(A) DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**, em 16/03/2021, às 10:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0147150** e o código CRC **3E606BDC**.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Sua graça não seria capaz de chegar até aqui e concluir este trabalho.

Meu agradecimento especial a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) por ter me proporcionado a estrutura necessária para que pudesse crescer academicamente e como pessoa, bem como, por todo o conhecimento adquirido e compartilhado ao longo destes anos.

Toda a minha gratidão ao corpo docente da instituição por todo apoio e incentivo até aqui. E, em especial a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi do Departamento de Educação da UFOP, pelo aprendizado constante, por toda a orientação durante este trabalho, pela sua paciência, dedicação e suporte presentes em todos os momentos.

À minha família, por serem a minha base, meu pilar e por estarem sempre ao meu lado, me proporcionando toda força e apoio necessário, para chegar até este momento. Sem eles nada disto seria possível.

E, por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, foram essenciais para que alcançasse este objetivo com o qual sempre sonhei.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso visa investigar formas de governança educacional, expressas nas relações que os entes federados têm se valido, especialmente, os municípios brasileiros, para lidar com os desafios que lhe são devidos segundo a Constituição Federal de 1988, no campo educacional. Sendo assim, tem-se como objeto de pesquisa a investigação sobre a existência de consórcios intermunicipais no campo educacional, utilizando para tanto, como categoria teórica, a governança multinível ou *multilevel governance*, conforme originariamente definida. A mesma foi escolhida por ter uma dupla lente de análise de políticas públicas tanto do ponto de vista vertical que trata da elaboração desta entre diferentes níveis de governo (União-Estados-Municípios) quanto do ponto de vista horizontal no qual efetua esta análise de elaboração e implementação de políticas pelos mesmos entes subnacionais, como no caso dos consórcios aqui analisando que ocorrem entre municípios-municípios, estes que são formalizados por este ente, com o intuito enfrentar os desafios postos pela baixa arrecadação e pela grande responsabilidade de matrículas, legalmente atribuída a esses entes federados. Desse modo, primeiramente realizou-se uma significativa revisão da literatura em torno das diversas dimensões do federalismo e do federalismo educacional, foi sistematizada a produção nacional e internacional sobre governança e governança multinível, que levou à reunião, ainda, de pesquisas que tratam de consorciamento de políticas públicas no Brasil, de modo especial a de educação. Após esta etapa, efetuou-se uma consulta ao banco de dados de Pesquisa de Informações Básicas Municipais –MUNIC/IBGE no ano 2015, que corresponde àquele em que o IBGE produziu informações sobre “articulações interinstitucionais”. Após esta consulta, foram baixados os dados e, em seguida, eles foram a fim de se obter os números de consorciamento intermunicipal que ocorre na educação. Desse modo, foi possível identificar que 352 municípios desenvolvem interações desta natureza, que são os consórcios intermunicipais na área educacional. Sendo que destes 352 consórcios encontrados, 27 estão localizados na região Norte do país, sendo 3 deles no estado do Acre, 21 no Pará, 2 em Rondônia e 1 em Tocantins. Na região Nordeste, foram encontrados um total de 121 consórcios, sendo 1 deles no estado de Alagoas, 80 no Estado da Bahia, 16 no Maranhão, 1 na Paraíba, 11 no Piauí, 11 em Pernambuco, e somente 1 no Rio Grande do Norte. Na região Centro-Oeste, foram localizados um total de 27 consórcios, sendo que 2 deles estão no estado do Mato Grosso e 25 no Mato Grosso do Sul. Já na região Sudeste, foram encontrados 68 consórcios intermunicipais, destes 42 se encontram no estado de São Paulo e 26 em Minas Gerais. Por último, tem-se a região Sul, na qual foram encontrados um total de 109 consórcios, sendo que destes 8 estão no Paraná, 57 no Rio Grande do Sul e 44 em Santa Catarina.

Palavras-chave: Política educacional, Governança, Governança Multinível, Consórcios.

## ABSTRACT

The present course conclusion work aims to investigate forms of educational governance, expressed in the relationships that federated entities have been using, especially Brazilian municipalities, to deal with the challenges that are due to them according to the Federal Constitution of 1988, in the educational field. Thus, the research on the existence of inter-municipal consortia in the educational field has as its object of research, using for this purpose, as a theoretical category, a multilevel governance or multilevel governance, as originally defined. It was chosen because it has a double lens of public policy analysis, both from the vertical point of view that deals with the preparation between different levels of government (Union-State-Municipalities) and from the horizontal point of view, which does not perform this analysis of payment and implementation of policies by the same subnational entities, as in the case of the consortia here analyzing that occur between municipalities-municipalities, which are formalized by this entity, in order to face the challenges posed by the low collection and the high enrollment responsibility, legally attributed to these federated entities. In this way, first a literature review was carried out around the various dimensions of federalism and educational federalism, national and international production on governance and multilevel governance was systematized, leading to the meeting, also, of researches that deal with consortium of public policies in Brazil, especially education. After this stage, a query was made to the Basic Municipal Information Research database - MUNIC / IBGE in 2015, which corresponds to that in which IBGE produced information on "interinstitutional articulations". After this consultation, the data were downloaded and then, in order to obtain the inter-municipal consortium numbers that occurs in education. Thus, it was possible to identify that 352 municipalities develop interactions of this nature, which are inter-municipal consortia in the educational field. Of these 352 consortia found, 27 are located in the North of the country, 3 of them in the state of Acre, 21 in Pará, 2 in Rondônia and 1 in Tocantins. In the Northeast region, a total of 121 consortia were found, 1 of which in the state of Alagoas, 80 in the state of Bahia, 16 in Maranhão, 1 in Paraíba, 11 in Piauí, 11 in Pernambuco, and only 1 in Rio Grande do Norte. In the Center-West region, a total of 27 consortia were located, 2 of which are in the state of Mato Grosso and 25 in Mato Grosso do Sul. In the Southeast region, 68 inter-municipal consortia were found, of these 42 are in the state of São Paulo and 26 in Minas Gerais. Finally, there is the South region, in which a total of 109 consortia were found, of which 8 are in Paraná, 57 in Rio Grande do Sul and 44 in Santa Catarina.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I: Receita dos governos municipais por fonte - Brasil 1996-2006 .....	31
Gráfico II: Desigualdade de receita por fonte Municípios Brasileiros – 1996-2006... ..	32
Gráfico III: Consórcios Intermunicipais no Campo da Educação, distribuídos por região[96] .....	64



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro I: Distribuição Percentual do Número de Municípios Brasileiros por Faixa de População, 2010 .....38

Quadro II: Participação percentual dos principais itens de receita municipal na Receita bruta total, segundo a faixa de população, em 2007. ....39

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos tributos federais, estaduais e municipais em Constituições e Emendas Constitucionais brasileiras. ....	23
Tabela2: Transferências Intergovernamentais. ....	25
Tabela 3: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Norte.....	62
Tabela 4: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Nordeste.....	62
Tabela 5: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Centro-Oeste.....	63
Tabela 6: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Sudeste.....	63
Tabela 7: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Sul.....	64

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPITULO I	17
1.1 Federalismo	17
1.2 Federalismo Fiscal	22
1.3 Federalismo Educacional	34
CAPITULO II	41
2.1 Governança	41
2.2 Governança Multinível	51
2.3 Consórcio	53
DADOS E DISCUSSÃO	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	67

## INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso é um dos produtos de pesquisa mais ampla, que inclui, também, projeto de iniciação científica, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -CNPq e que visa investigar formas de governança educacional, expressas nas relações que os entes federados têm se valido, especialmente, os municípios brasileiros, para lidar com os desafios que lhe são devidos segundo a Constituição Federal de 1988, no campo educacional. Sendo assim, tem-se como objeto de pesquisa no âmbito deste trabalho de conclusão de curso, a investigação sobre a existência de consórcios intermunicipais no campo educacional, utilizando para tanto, como categoria teórica, a governança multinível ou *multilevel governance*, conforme originariamente definida.

No Brasil, com a redemocratização inaugurada e positivada pela Constituição de 1988, o país estabeleceu um sistema de federalismo triplo, considerando assim. como entes federativos a União, os Estados, e com a novidade os Municípios, que passaram a gozar de autonomia decisória em muitos aspectos das políticas públicas. A Carta Magna também estabeleceu a educação como o primeiro direito social, posto no seu art. 6º, bem como a definiu com um direito de todos e dever do Estado em provê-la, no seu art. 205. Tendo em vista que o federalismo passa a ser triplo, já o art. 211 do texto legal estabelece a engenharia federativa educacional, na qual as responsabilidades legais ficam divididas a cada um dos três entes federados

Sendo assim, fica a cargo da União a responsabilidade prioritária das instituições de ensino público federal (Universidades e Institutos Federais), aos Estados, o ensino fundamental e prioritariamente o médio e aos Municípios a educação infantil e, prioritariamente o ensino fundamental.

Segundo o Censo da Educação Básica do ano de 2019 (INEP,2019) o número de matrículas na educação infantil cresceu 12,6% de 2015 a 2019, atingindo 8,9 milhões em 2019. Além disso, a rede municipal é a principal responsável pela oferta dos anos iniciais do ensino fundamental (67,6% das matrículas), e dos anos finais, embora seja possível observar certo equilíbrio entre as redes municipais (42,8%) e estaduais (41,5%), na oferta do ensino fundamental II.

Dessa forma, é pacífico o entendimento que, dentre os três entes federados (União, Estado e Municípios), o ente municipal é aquele que possui os maiores desafios frente ao cumprimento do direito à educação no Brasil, uma vez que, os recursos destinados à educação, aqueles vinculados, advêm de arrecadações tributárias, e o município é o ente subnacional que possui a menor capacidade arrecadatória, pois a eles estão destinados, também por força da lei, o Imposto Predial e

Territorial Urbano - IPTU e o Imposto sobre Serviços-ISS, tributos de menor valor, se comparado ao Imposto de Circulação de Mercadorias-ICMS ou Imposto sobre veículos automotores-IPVA, estaduais, ou o imposto de Renda IRRF e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, da União.

Tendo por base que no Brasil a maioria dos municípios, 70,36% deles, de acordo com o MUNIC/IBGE (2010), é de pequeno porte, com uma média de até 20.000 habitantes, sendo que alguns chegam a menos de 5.000, essas municipalidades, a par da baixa população, possuem, também, baixíssima atividade industrial, que, por sua vez, desemboca em baixa capacidade arrecadatória para fazer face às demandas de um Estado em ação.

Sendo assim, em um contexto de baixa capacidade arrecadatória e fiscal e obrigatoriedade da oferta de ensino tanto da educação infantil, quanto do ensino fundamental, estes entes têm buscado formas próprias de articulações, a fim de arcarem com as responsabilidades lhes atribuídas pela Lei maior.

Nesse contexto, emergem-se vários arranjos institucionais dos entes locais. Alguns, mais presentes nas políticas educacionais, são de natureza horizontal, como convênios entre municípios e Organizações da Sociedade Civil -OSC's, com entidades privadas com fins lucrativos, para ficar em apenas dois exemplos. De outro, são os arranjos de natureza vertical, na esfera do federalismo, cuja matriz é a articulação entre atores estatais, como municípios, estados e União no enfrentamento dos desafios e responsabilidades postos.

Surgem, nesse contexto, de relações horizontais, os denominados consórcios, normatizados pela Lei nº 11.107, de 2005, e regulamentados pelo Decreto Federal nº 6.017, de 2017, e que visam “estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

A partir desta normatização, áreas como saúde passaram a utilizar os consórcios com uma estratégia de atendimento à população, o que se tornou um instrumento bastante comum na área da saúde. Exemplo da sistematicidade nesta área pode ser expressa nas produções acadêmicas que vêm se dedicando ao tema. O trabalho desenvolvido por Lima (2000), por exemplo, realizou um estudo a partir de levantamento de dados junto às Secretarias Estaduais de Saúde dos 26 estados e do Distrito Federal, no período de maio a outubro de 1997, utilizando questionário, que buscava compreender a estrutura e funcionamento dos consórcios. Segundo a autora, o estudo descreve a situação atual dos consórcios de saúde, sua distribuição e organização nas diferentes regiões do país, sendo, segundo ela, esta modalidade de gestão é utilizada principalmente em municípios pequenos, estando concentrados nos estados do Sudeste e Sul do Brasil, tendo seu desenvolvimento mediado por diferentes interesses e formas de implantação.

Ainda nessa área, as autoras Filippim e Marins (2020) realizaram um estudo que descreveu a experiência de cooperação intermunicipal na execução de política pública de saúde, por meio da observação da atuação do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul. As autoras analisaram a estratégia de consorciamento entre municípios como forma de enfrentar problemáticas comuns no atendimento à saúde pública. Ao observar esse mecanismo de cooperação, focando na área da saúde, os resultados obtidos por elas demonstraram que um consórcio público pode ser um mecanismo efetivo para a gestão da saúde, especialmente no caso estudado por elas na região do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

A mesma sistematicidade de convênios que se pode verificar na saúde não é possível observar no âmbito educacional, tanto em ações concretas de municípios, quanto na produção acadêmica. O que se pode notar, de forma gradual, é que municípios passam a se articular em um movimento de cooperação mútua, com o intuito de atender às demandas e necessidades impostas a estes entes, movidos, talvez, por iniciativas da saúde, especialmente a atenção básica, de também responsabilidade dos governos locais.

Como vem sendo apontado pela literatura, o consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. Sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos, entretanto, começou a se fortalecer somente a partir da década de 1990, quando o novo modelo de federalismo triplo, adotado pela constituição de cidadã de 1998, elaborou um novo regime de colaboração e cooperação, na qual dividiu as responsabilidades legais entre os três entes federados, conforme aponta Dieguez (2018).

Com esta nova forma de organização territorial do Estado, a legitimação que passou a vigorar nas federações é a autonomia dos governos subnacionais e compartilhamento de legitimidade do processo decisório entre os três entes federados. Sendo assim, passou-se a ser possível ter mais de um agente governamental legítimo atuando nas definições e elaborações de políticas públicas, além de se fazer necessária a negociação entre os entes com questões relacionadas a interdependência deles. Dessa forma, o funcionamento de uma federação, especialmente, com um terceiro ente autônomo, pressupõe, necessariamente, acordo e compatibilização entre autonomia e interdependência, como apontam Abrucio e Franzese (2007). Para os autores, é necessário a existência de um:

(...) acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO E FRANZESE,2007).

Em trabalho de 2010, Abrucio (2010) afirma que o texto constitucional apresenta um modelo de federalismo equilibrado em termos legais, uma vez que com o novo desenho de dinâmica federativa, as responsabilidades e a legitimidade do processo decisório, passam a ser divididas entre os três, e estes passam a ser considerados autônomos para tomadas de decisões, pressupondo assim a cooperação e a colaboração entre os entes. Dessa forma, de modo a garantir, em termos legais a cooperação e acordo mútuo, o art. 211 da Constituição Federal dispõe que a União [...] “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. (BRASIL, 1988).

Além disso, é preciso se atentar para o art. 23, § único, que preconiza que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988). Assim, a Lei Magna prevê a existência de um regime de colaboração, considerado essencial para uma engrenagem federativa equilibrada.

No entanto, entre o que está estabelecido por lei e sua devida realização encontra-se uma significativa lacuna que, por vezes, somente é preenchida pela luta política. Dessa forma, com a falta de uma forte coalizão política e social que defendesse a regulamentação desse regime colaborativo, este acabou por não ser implementado da forma que estava previsto pela Constituição.

Um dos efeitos da ausência de formas cooperativas concretas no federalismo, é a prevalência de um modelo predatório, segundo o qual ao invés de colaboração entre si, os entes acabam por disputar entre eles mesmo recursos, levando assim ao enfraquecimento do próprio desenho federativo. (ABRUCIO, 2010).

Tendo em vista este cenário, os municípios passaram a desenvolver estratégias, ao que parece, para lidar com as limitações de recurso e assimetrias existentes entre eles, formulando, assim, arranjos horizontais, ou seja, convênios de municípios com outras municipalidades, de modo a melhorar a capacidade de prover serviços sociais a eles impostos por determinação legal, como a educação.

O que parece se constituir, com essa tendência de articulação horizontal, somada a outras parcerias, relações verticais e convênios que os municípios já vêm efetivando, é o que se tem denominado pela literatura internacional, principalmente, como *multilevel governance* ou governança multinível.

O presente trabalho assume a definição de governança multinível como a interação de atores estatais e não estatais, articulados em dimensões múltiplas de verticalidade e horizontalidade, interligados por laços formais e informais, produzindo distintas combinações de desenhos, produção

e implementação de políticas educacionais, em contextos institucionais específicos. (KOOIMAN, 1993; KAZEPOV, 2009, 2012; MARQUES, 2013; BICHIR, 2018; TRIPODI, 2019).

Tendo em vista a definição desta categoria teórica que é governança multinível, bem como o contexto do federalismo em que atuam os municípios, o trabalho busca responder às seguintes questões: há consórcios intermunicipais no Brasil atuando na esfera da educação? Se existem, quantos são e onde estão?

Tendo em vista estas questões de pesquisa, o presente trabalho possui como **objetivo geral**: Investigar a existência de consórcios intermunicipais no Brasil e o desenho assumido por eles, na esfera educacional. Já os **objetivos específicos** definidos, de modo a alcançar o geral, são:

- i) Revisar a literatura nacional sobre consórcios em políticas públicas;
- ii) Revisar a literatura nacional e internacional sobre governança multinível;
- iii) Identificar e sistematizar o número de consórcios educacionais formalizados no campo da educação entre municípios.

Enquanto categoria teórica, como já se adiantou, o trabalho utilizará a definição de governança multinível, por acreditar que ela possui o enquadramento analítico necessário para se avaliar os contornos que as políticas públicas de educação têm assumido nos governos locais, em termos de atores atuando sobre elas. A categoria se ajusta à demanda do objeto de pesquisa na medida em que já se tem a atuação de atores estatais atuando verticalmente na educação, próprio do federalismo, como, por exemplo, a atuação do governo federal na formulação de políticas educacionais direcionadas e implementadas pelos municípios. Assim, tem-se atuação vertical e horizontal, na política.

Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho assume a natureza de uma pesquisa básica, por propor a geração de conhecimentos novos e úteis para o avanço do estado do conhecimento sobre a temática em questão. Pelo objeto da pesquisa, a melhor abordagem é a quantitativa, com a utilização de estatística descritiva básica pois o trabalho consistirá em construir um banco com dados de convênios realizados, para, em seguida, selecionar os relativos à educação, identificando onde se encontram, em que região e organizando, em seguida, a relação entre esses convênios e o contexto econômico, fiscal e educacional da região onde se encontram. Sendo assim, a pesquisa tomará como abordagem metodológica, o método quantitativo que possui como principal característica a unicidade da forma de coleta e tratamento dos dados. (LIMA, 2016, p.16).

Dessa forma, o presente trabalho se organiza em quatro partes, sendo dois capítulos, com três seções cada; em seguida aquele relativo aos resultados obtidos com a pesquisa e, por último, as considerações finais. O primeiro capítulo apresenta uma breve retomada do federalismo como forma de organização territorial e política no Brasil, levando em consideração os contextos históricos da época. A segunda seção deste mesmo capítulo, denominada de federalismo fiscal, trata



da parte tributária, enfatizando como ocorre a divisão dos impostos a cada ente federal e a sua função, além de retratar as transferências governamentais que atuam como forma de diminuir as desigualdades fiscais entre estados e municípios. Sendo assim, a primeira definição mostrada na seção do federalismo fiscal, advém da autora Almeida (1995), que define o mesmo como “a espinha dorsal do sistema, em qualquer de suas versões” (ALMEIDA, 1995, p.2), uma vez que a forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e repartidos a cada um dos entes federados, determinam muita das vezes, as características correspondentes aos diferentes arranjos federativos. Portanto após ser explicitado como se conduz a parte fiscal, e os impactos que a mesma possui na educação. Será analisada na última seção deste capítulo a engenharia federativa educacional nacional.

O capítulo seguinte é denominado de Governança e se divide em três seções. A primeira trata da governança de modo amplo, como o conceito surgiu e se expandiu mundialmente. A segunda é a Governança Multinível, na qual se encontra a definição do conceito, bem como uma breve retomada histórica sobre a discussão teórica, e o motivo de sua utilização neste trabalho para análise de alguns arranjos educacionais. A terceira e última seção diz respeito aos consórcios públicos, apresenta sua definição, bem como exemplos de consorciamento nacional que ocorrem atualmente. Por fim, são apresentados os resultados desta pesquisa e as considerações finais.

Palavras-chave: Política educacional, Governança, Governança Multinível, Consórcios.

## CAPÍTULO I

### FEDERALISMO

Nesse capítulo, examina-se o federalismo como forma de Estado e suas relações com a educação. Embora seja bastante difícil considerar apenas uma variável para analisar ou explicar políticas educacionais, isso porque sobre elas incide um conjunto de fatores, um que certamente tem peso significativo é o federalismo, visto que ele diz respeito aos limites e alcances dos entes federados na provisão de serviços aos cidadãos, e, no caso específico, serviços educacionais. Dessa forma, o capítulo se iniciará com uma retomada sucinta do federalismo, sua definição mais ampla, mas, também, as dimensões particulares como o federalismo fiscal para, em seguida, tratar da engenharia federativa educacional.

O federalismo é uma forma de organização territorial de Estado, que surgiu nos Estados Unidos da América no ano de 1787, “como um conjunto de preceitos constitucionais acordados entre forças divergentes (centrífugas e centrípetas), delineando um "pacto federativo" no duplo intuito de estabelecer a unidade nacional das treze colônias inglesas independentes e garantir a autonomia política dessas colônias”. (SOARES, 1998, p.139)

Segundo Soares (1988), o novo sistema de organização territorial de poder que emerge àquela altura, designado como federação, se caracterizava por uma dupla autonomia territorial do poder político: uma central, que constitui o governo federal, e uma segunda, descentralizada, que consiste nos governos membros, embora ambos possuam poder para governar o mesmo território e seus habitantes.

Dessa forma, o federalismo moderno inaugurado nos EUA, se opõe ao clássico modelo de nação, que é Estado nacional unitário, o qual possui como principal característica, segundo Machado e Soares (2018), “a centralização política, entendida como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo.” (MACHADO E SOARES, 2018, p.14). Nesse sentido, o governo central se encarrega de todas as decisões políticas, sem a interferência de outros entes.

Para Machado e Soares (2018), o novo sistema federativo implementado instituiu uma organização “de controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais (checks and balances), que buscavam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder. Como tal, configurou as características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA e difundido pelo mundo.” (MACHADO E SOARES, 2018, p.19).

Sendo assim, ainda segundo os autores, o federalismo moderno se tornou uma experiência com consequências positivas nos EUA, onde permanece até os dias atuais com pequenas alterações

relacionadas ao fortalecimento maior do governo central sem que este, no entanto, comprometa gravemente a autonomia dos estados membros. Nesse sentido, o federalismo ultrapassou a fronteira dos EUA e se expandiu mundialmente a partir de 1787, como uma fórmula para outros países que enfrentavam problemas semelhantes aos dos Estados Unidos da América, principalmente, no que tange às forças centrípeta e centrífuga em território nacional.

Ainda segundo Machado e Soares (2018), algumas condições históricas, sociais e culturais levaram alguns países a adotarem o federalismo, destacando, dentre elas, a trajetória histórica de autonomia subnacional, grandes áreas territoriais e heterogeneidades culturais presentes nessas nações.

Ao se tratar de federalismo no Brasil, a primeira experiência ocorreu no ano de 1889, segundo Machado e Soares (2018), que, em seguida, foi estabelecido pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891, e se manteve até os dias atuais. Na trajetória inicial, o federalismo foi implementado no país pelo movimento republicano, que era contrário à centralização política do Segundo Império. Dessa forma, ficou instituída na Constituição de 1891:

uma estrutura institucional federal muito similar à norte americana: as províncias se converteram em 20 estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário; os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais seriam eleitos por voto direto; os estados teriam uma constituição própria e responderiam pelas competências que não estavam asseguradas à União – competência legislativa residual; o senado seria a casa de representação dos estados no governo nacional; foi criado o Supremo Tribunal Federal; o imposto de exportação seria de competência dos estados, entre outros.(MACHADO E SOARES, 2018, p.74).

Embora tenha sido regulamentada, a República Federativa não atingiu seu objetivo na política brasileira, uma vez que prevaleceram os interesses das elites agrárias regionais do país, enquanto a maior parte da população local seguia sem poder participar das decisões políticas que ocorriam na época. Sendo assim, segundo os autores, o federalismo vigente nessa etapa foi denominado “federalismo oligárquico”, sendo caracterizado de duas formas: a primeira delas ocorreu com a centralização do poder nas oligarquias que possuíam o controle total do processo eleitoral, por intermédio do coronelismo. Já a segunda se deu por meio do domínio da política nacional por uma elite agrária que se mantinha centralizada nas unidades federativas compostas por São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Para Machado e Soares (2018), essa elite comandou a máquina estatal em prol de seus interesses pessoais, além de ter utilizado do mecanismo da intervenção federal, que estava na Constituição, com objetivo de anular oposições. Dessa forma, segundo os autores, esse período federativo apresentou como maior entrave à sua efetiva aplicação o caráter elitista e excludente assumido pela política do país.

Passado esse primeiro momento, ocorreu a Revolução de 1930, que encerrou a Primeira República, e levou ao poder Getúlio Vargas. Na era Vargas, segundo os autores, ocorreu grandes

transformações socioeconômicas que trouxeram ao cenário político novos atores que trabalhavam em prol da burguesia industrial de profissionais liberais e outros. Nesse novo período, que durou de 1930 a 1985, a fórmula usada para conciliar os interesses distintos foi o autoritarismo unitário, extinguindo assim a democracia federal. Sendo assim, embora a nova Constituição de 1937 ainda definisse o Brasil como país federal, os estados acabaram excluídos do autogoverno, e suas assembleias extintas. Segundo os autores, os símbolos estaduais também foram excluídos com o objetivo claro de demonstrar as novas relações de poder.

Entretanto, novas eleições diretas para Presidência da República e uma nova assembleia determinaram o encerramento do Estado Novo, sendo este, segundo os autores, o primeiro passo para democratização do Brasil. Nesse sentido, uma nova Constituição que ocorreu em 1946 introduziu e ampliou a cidadania, além de ter garantido a edificação do processo eleitoral realizada pelo Código Eleitoral de 1932. Dessa forma, pela primeira vez no país houve a formação de partidos políticos, o reestabelecimento de eleições diretas para governadores e deputados estaduais. Ainda segundo os autores, os municípios puderam também eleger por meio de votos populares prefeitos e vereadores.

No entanto, o golpe militar sofrido pelo Brasil em 1964, trouxe consigo o autoritarismo como forma de governo, de modo a conciliar os interesses sociais de uma sociedade capitalista de massa, sendo assim, houve novamente o regresso do regime autoritário, sendo este implementado em 1964 e encerrado em 1985.(MACHADO E SOARES,2018,p.76)

A segunda experiência federativa no Brasil ocorreu em 1985, com Tancredo Neves sendo eleito, mas só foi definida pela Constituição Federal de 1988, que adotou um sistema de federalismo triplo, que passou a considerar ente federativo, não só a União e os Estados, mas, também, os municípios. Nesse novo desenho federativo, os três entes federados passam a atuar de forma autônoma e interdependente entre si, nas definições e elaborações de políticas públicas que serão implementadas, segundo Abrucio (2010). De maneira a exemplificar o que aponta o autor, pode-se ter tanto uma certa política educacional para jovens e adultos ou quilombola implementada pelo governo estadual em uma cidade mineira, como pode também haver essa mesma política sendo implementada pelo governo municipal, assim, os dois têm legitimidade para atuar nos mesmos territórios.

Desse modo, segundo Machado e Soares (2018), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um delineamento do federalismo, cujas características centrais eram a partilha territorial, na qual o Brasil passa a ser composto por uma União, vinte e seis Estados componentes, um Distrito Federal e 5570 entes municipais. Além disso, passou a ocorrer a formação de eleições para definirem os representantes dos poderes executivos, bem como do legislativo para as três esferas do governo, cujos representantes são escolhidos pelo povo. Dessa forma, estes passam a ocupar os cargos de

Presidente da República, Governador do Estado e de Prefeito do Município. Além destes passaram-se a ter também a formação do legislativo nacional bicameral que passou a ser composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, além de Assembleias Legislativas Estaduais, e por último os legislativos municipais, que passou a ser composto pela Câmaras de Vereadores.

O Senado passa a ser o principal representante dos Estados, tendo três senadores eleitos por Estado. Já os municípios não possuem representantes legais no legislativo. Outro ponto instaurado pela Constituição de 88, refere-se aos Poderes Judiciários tanto na União quanto nos Estados, estes que são denominados como Supremo Tribunal Federal (STF), Justiça Federal e por último a Justiça Estadual. Os municípios não possuem representantes no Judiciário. O Supremo Tribunal Federal (STF) de acordo com a constituição, passou a ser o maior órgão do Judiciário. O mesmo é responsável por guardar a Constituição, bem como é atribuído a ele, a função de processar e julgar os embates que venham a ocorrer entre os três entes federativos.

Nesse sentido, a Constituição também destacou a Descentralização fiscal e a Descentralização administrativa, sendo a primeira responsável por aumentar a participação dos estados e sobretudo dos municípios, uma vez que, o mesmo passou a ser considerado como ente federal. Sendo assim, tanto os estados quanto os municípios, passaram a participar da repartição das receitas públicas. Já tratando-se da Descentralização administrativa, a mesma definiu competências específicas há cada um dos três entes, competências estas que podem ser privativas ou concorrentes. (MACHADO E SOARES, 2018, p.80).

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988, além de estabelecer o município como ente federado, reestabeleceu a descentralização, que, para Mello (1991, p.199-200) “é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia não soberania”. Ainda de acordo com Mello (1991), o grau de descentralização varia dentro de um país e os entes federados passam a ter maior grau de autonomia para definição e aplicação de políticas públicas.

Segundo Mello (1991), a adoção da descentralização nos governos leva a algumas vantagens como: i) a descentralização pode diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede do Governo; ii) a descentralização pode diminuir os efeitos negativos da burocracia, típicos do planejamento central e das políticas de desenvolvimentos dos países em desenvolvimento; iii) a descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maior em relação aos problemas e necessidades locais. Por fim, a descentralização pode, também, facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais.” (MELLO, 1991, p.200).

As potencialidades da descentralização estão relacionadas ao fato de os entes subnacionais possuírem contato direto com as comunidades locais que, teoricamente, pode levar ao conhecimento de especificidades presentes ali, e conseqüentemente encontraram as melhores soluções para os problemas que podem surgir. Além disso, os estados e municípios têm autoridade decisória para implementar políticas públicas, de modo a melhor atender as demandas dessas regiões, ou mesmo garantir e supervisionar a aplicação de políticas que venham do governo central.

Ainda, segundo Mello (1991), a descentralização pode ocasionar uma maior representatividade ou mesmo uma representatividade para grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos, que em um governo centralizador não teriam voz, e não participariam das decisões, que afetam diretamente a esses grupos, seja eles culturais, econômicas ou sociais. Assim sendo, a descentralização, segundo o autor, acaba por proporcionar a participação desses grupos e de todos os demais cidadãos, uma vez que, em um governo descentralizado, é imprescindível a participação popular no seu desenvolvimento.

No entanto, embora represente grandes potencialidades, o novo sistema descentralizado apresenta também grandes desafios quanto a sua efetiva implementação. Segundo Mello (1991) um dos grandes desafios é a distribuição de recursos financeiros que permita aos governos locais realizar um papel eficaz, no que tange ao desenvolvimento nacional. Sendo assim, para Mello (1991, p.210) os “governos locais sem recursos para o desempenho de suas funções não passam de mera ficção como governos e, em muitos países, onde isso ocorre, são apenas circunscrições eleitorais ou entidades meramente desconcentradas da esfera superior.”

Essa questão é também levantada pelos autores Machado e Soares (2018) uma vez que afirmam que o processo de descentralização que ocorreu no país foi marcado por uma perspectiva incongruente, no que se relaciona às dimensões fiscal e administrativa. De forma que, embora tenha sido proposto uma maior descentralização fiscal e administrativa, os constituintes não se preocuparam em fazer isso de modo a se conciliar, este aumento de descentralização com responsabilização fiscal a cada ente. Desse modo, os recursos foram descentralizados sem uma delimitação clara principalmente no que diz respeito às políticas públicas, que foram repassadas aos entes subnacionais. Especialmente quando se trata da elaboração e aplicação de políticas públicas que assegure os direitos sociais que foram determinados pela própria Constituição.

Nesse sentido, a educação e a saúde que são duas políticas sociais essenciais no desenvolvimento de um país, e que precisam estar bem estruturadas, bem compreendidas, tanto em sua elaboração quanto em aplicação, acabaram sendo definidas como competências concorrentes. Dessa forma, a União, os estados e os municípios oscilam constantemente, na forma com a qual vão assumir as responsabilidades para a oferta e manutenção destas, o que acabou por gerar dualidades e omissões, além de amplos níveis de inequidades no provimento destas políticas pelo território

nacional. Uma vez que, embora tenham sido aprovado essa descentralização para fornecimentos dessas políticas, não foi oferecido aos entes subnacionais o apoio fiscal para o provimento adequado das mesmas, levando muito vezes a sobrecarga destes entes. (MACHADO E SOARES, 2018).

Sendo assim, para os autores, descentralização fiscal não veio acompanhada de responsabilização fiscal com os entes federados. No entanto, questões envolvendo o federalismo fiscal serão examinadas na seção posterior.

## **1.1 Federalismo Fiscal**

O federalismo fiscal é o ponto principal do federalismo, definido por Almeida (1995) como “a espinha dorsal do sistema, em qualquer de suas versões” (ALMEIDA, 1995,p.2), uma vez que a forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e repartidos a cada um dos entes federados, determinam muita das vezes, as características correspondentes aos diferentes arranjos federativos. Desse modo, segundo a autora, o federalismo opera conforme as características de algumas instituições políticas, dentre elas, os sistemas partidários e eleitorais, bem como as organizações de interesses.

Desse forma, o federalismo fiscal como aponta Gadelha (2017) se define como sendo a parte do pacto federativo que determina a cada ente federal a forma para a arrecadação de certo tributo estipulado, além disso compete a ele também a divisão das receitas tributarias para cada ente federado, conforme disposto em lei. Sendo assim, de forma resumida, trata-se da partilha das responsabilidades pelos três entes que compõem a federação, de modo a determinar as competências tributárias e as atribuições dos gastos públicos, aos setores governamentais proporcionando assim a descentralização econômica. (GADELHA,2017, p.7)

Além disso, segundo Gadelha (2017), o federalismo fiscal pode ser também caracterizado como uma forma de organização política, que atua no combate às desigualdades presente nas federações. Dessa forma, ao se começar a falar sobre federalismo fiscal, é preciso tratar primeiramente das áreas de tributação.

A federação brasileira adotou desde seu início na Constituição de 1891, separação das fontes tributárias, que, segundo Leme (1992), ocorreu com o intuito de descentralizar os recursos, que antes se mantinham sobre posse somente da União.

Dessa forma, uma questão normativa de suma importância, em um país que possui o federalismo como forma de organização, vem a ser distribuição das competências tributárias entre os entes federados. O primeiro ponto a ser discutido, são os critérios a serem utilizados para se efetuar essa distribuição. Segundo Holanda (2016), tendo por base a teoria econômica da taxaço ótima, a distribuição das competências tributárias deve ser efetivada de modo que se possa ofertar serviços de qualidade ao cidadão, podendo os recursos públicos serem potencializados.

Sendo assim, um arranjo institucional que proporcione a seus entes escolherem por conta própria seus tributos não vem a ser a melhor solução, uma vez que daria abertura a uma sequência negativa de fatos relacionados a impostos que não seriam suficientes e justo, o que poderia ocasionar a ausência do bem estar coletivo, segundo Holanda (2016). Dessa forma, para Holanda (2016), com base nas conclusões fundamentais envolvendo a teoria da taxaço ótima, bem como sobre a divisão de competências tributárias, sintetizadas por McLure (1983), ficaram estabelecidas algumas competências que podem guiar o sistema tributário de um país que possua o federalismo como forma de organização. Passa a existir, assim, a separação de alguns impostos que se adequam melhor a determinado ente federal, além da estipulação de arranjos horizontais, uma vez que, a receita tributária de entes subnacionais acaba não sendo suficientes para que estes entes façam frente a suas obrigações. Desse modo ficaram definidos então:

I) impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são apropriados para os governos locais; II) impostos cobrados com base na residência ou no destino, tais como impostos de renda da pessoa física, de vendas a varejo, de valor adicionado do tipo consumo, são mais adequados para níveis subnacionais de governo, enquanto impostos cobrados com base na origem, tais como impostos de renda da pessoa jurídica e valor adicionado do tipo renda, são apropriados para o governo central; III) impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal; IV) a capacidade fiscal pode ter uma distribuição bastante desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, em geral implementado através do governo central; V) a receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir os seus gastos, enquanto o governo federal pode ser capaz de arrecadar mais do que precisa, havendo necessidade de um processo de transferência de recursos vertical. (HOLANDA,2016, p.4)

Dessa forma, a fim de se alcançar um eficaz sistema tributário, que atendesse a demanda do país, o Brasil passou por algumas reformas em seu próprio sistema, sendo a primeira delas na década de 1960 e a segunda na década de 1980, com a Constituição Federal de 1988. Nesta reforma expandiu-se a base do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), alterando-o para o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS). A Constituição de 1988 também criou o imposto sobre grandes fortunas, que entretanto ainda não foi implementado. (HOLANDA,2016).

Essa nova reforma se destacou também pelo desequilíbrio das questões federativas, uma vez que a mesma elevou as transferências de recursos que são destinadas aos estados e municípios, sem, no entanto, atuar na diminuição dos gastos da União, uma vez que não transferiu os encargos. Dessa forma, a mesma acabou por aumentar o déficit público. No entanto, do ponto de vista positivo, a nova reforma proporcionou, a descentralização do federalismo fiscal nacional, que já havia se iniciado no início dos anos 80, com o intuito de se afastar da centralização que marcou o período militar de 1964. (HOLANDA,2016).

Todavia, segundo Holanda (2016), para que esse desequilíbrio fiscal seja corrigido, uma nova reforma tributária precisa ser efetivada, a qual está tenha como objetivo atribuir maior



autonomia fiscal tanto aos estados quanto aos municípios. Ainda segundo o autor, embora o Brasil tenha adotado constitucionalmente o regime federativo, na prática, isso não veio a se efetivar, uma vez que o governo federal continuou a desempenhar certo controle, tanto dos estados quanto dos municípios, que compõem as principais capitais do país.

Nesse sentido, Holanda (2016) acredita que com a “reação da sociedade brasileira nos últimos anos há um desejo de mudar este arranjo institucional, através de um sistema fiscal que permita uma relação de poder menos assimétrica”. (Holanda, 2016, p.4). Entretanto, de acordo com o autor, essa nova mudança não deve ignorar as experiências passadas, ou seja, todo o contexto histórico ao qual se desenhou sistema tributário brasileiro, uma vez que, só se elabora novas políticas, eficientes tendo conhecimento das políticas anteriores, compreendendo as falhas e os pontos positivos destas, para que os mesmos erros anteriores não sejam novamente cometidos.

Sendo assim, a divisão dos impostos no regime federalista do país, segundo as Constituições e as Emendas Constitucionais que foram implementadas na época do pós-guerra, procurou proporcionar a cada ente uma competência tributária. Dessa forma, o imposto de renda foi concedido a União, já o principal imposto sobre propriedade e o imposto sobre propriedade territorial e urbana, foi passado aos municípios, e o imposto sobre consumo ficou dividido entre os entes, entretanto a parte mais importante deste tipo de imposto ficou destinado aos estados.

No entanto, esta divisão não foi capaz de fornecer os recursos necessários para que se alcançasse o equilíbrio orçamentário a cada um dos entes federativos. Sendo assim, ocorreu a elaboração de mecanismos de transferências de recursos intergovernamentais, tanto do ponto de vista horizontal, ou seja, ocorre entre os mesmos níveis de governo, como do ponto de vista vertical, no qual ocorre entre esferas diferentes. Desse modo, segundo o autor, conclui-se que as três bases tributárias foram repartidas de modo que a “renda para o governo federal, o consumo para os estados e a propriedade para os municípios, permitindo-se de alguma forma a complementação de receita tributária de um nível de governo com base tributária de outro.”(HOLANDA, 2016, p.5)

A tabela 1 mostra como se organizou o sistema tributário nacional explicitando os impostos destinados a cada um dos entes federais.

**Tabela 1: Distribuição dos tributos federais, estaduais e municipais em Constituições e Emendas Constitucionais brasileiras**

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL		
Constituição de 1946 e Emenda Constitucional n° 5 da 1961	Emenda Constitucional no 18 da 1965 (vigência a partir de janeiro de 1967)	Constituição de 1988 (vigência a partir de março 1989)
1. Federais 1.1. Imposto de Importação 1.2. Imposto de Consumo 1.3. Impostos Únicos 1.4. Imposto de Renda 1.5. Imposto Sobre Transferência de Fundos	1. Federais 1.1. Imposto de Importação 1.2. Imposto de Consumo 1.3. Impostos Únicos 1.4. Imposto de Renda 1.5. Impostos Extraordinários 1.6. Imposto Sobre Exportação	1. Federais 1.1. Imposto de Importação 1.2. Imposto sobre Produtos Industrializados 1.3. Imposto de Renda 1.4. Impostos Extraordinários 1.5. Imposto Sobre Exportação

para o Exterior 1.6. Imposto Sobre Negócios de Sua Economia 1.7. Impostos Extraordinários 1.8. Impostos Especiais	1.7. Imposto sobre Transporte e Comunicação 1.8. Imposto sobre Operações Financeiras 1.9 Imposto Territorial Rural	1.6. Imposto sobre Operações Financeiras 1.7. Imposto Territorial Rural 1.8. Imposto sobre Patrimônio
2. Estaduais 2.1. Imposto sobre Vendas e Consignações 2.2. Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis 2.3. Imposto sobre Exportação 2.4. Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual 2.5. Impostos Especiais	2. Estaduais 2.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias 2.2. Imposto de Transmissão de Bens Intervivos e Causa-Mortis	2. Estaduais 2.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços 2.2. Imposto de Transmissão Causa-Mortis e Doação 2.3. Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores 2.4. Adicional de Imposto de Renda sobre Rendas de Capital
3. Municipal 3.1. Imposto Territorial Rural 3.2. Imposto de Transmissão Intervivos 3.3. Imposto Predial e Territorial Urbano 3.4. Imposto de Indústria e Profissões 3.5. Imposto de Licença 3.6. Imposto sobre Diversões Públicas 3.7. Imposto sobre Atos de Sua Economia	3. Municipal 3.1. Imposto Predial e Territorial Urbano 3.2. Imposto sobre Serviços	3. Municipal 3.1. Imposto de Transmissão Intervivos 3.2. Imposto Predial e Territorial Urbano 3.3. Imposto sobre Serviços

Fonte: Holanda (2016).

Outro ponto a ser tratado, consiste nas transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro, **que** ocorrem tanto do ponto de vista horizontal, ou seja, entre os mesmos níveis de governo, como do ponto de vista vertical, ocorrendo entre esferas diferentes. Elas foram instituídas tendo alguns objetivos, dentre eles o econômico, tendo sido criadas com objetivo de tornar o sistema tributário equilibrado entre os entes. Outro objetivo, segundo Holanda (2016), advém da ordem política, tendo por base os processos de centralização e descentralização do poder político. Essas transferências podem ser classificadas quanto a legislação, ao tipo de fonte de recurso e quando ao destino.

A classificação quanto à legislação é uma das mais utilizadas, tanto pela sua aplicação na administração pública quanto por ser mais fácil de compreender. Segundo o autor, as transferências intergovernamentais são classificadas conforme a legislação em três formas diferentes. A primeira delas são as chamadas transferências constitucionais, que estão definidas nos artigos 157, 158 e 159 da Constituição, definindo a parte que tanto os estados quanto os municípios possuem na receita tributária que advém da União, bem como, a parte na qual os municípios possuem se tratando das receitas que vêm do estado.

A segunda forma são as transferências legais, que embora estejam determinadas por lei, em certos casos pressupostos pela Constituição, não entram na divisão de receita tributária. Já a terceira e última forma é denominada como transferências conveniadas ou transferências voluntárias e ocorrem por meio de convênios, não necessitando de lei específica, embora seja obrigatório estar na

lei do orçamento geral da União, destinando-se a projetos municipais como obras de esgoto e saneamento básico, conforme o que estiver instituído pelo convênio. Desse modo, este tipo de transferência não possui a princípio um intuito específico e a matriz de recursos das mesmas não está determinadas na lei. (HOLANDA, 2016, p.14)

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 instituiu cinco tipos de transferências intergovernamentais da União para os estados e quatro para os municípios. Estas serão mostradas na tabela abaixo.

**Tabela 2: Transferências Intergovernamentais**

<b>Transferências União para os Estados</b>	<b>Transferências União para os Municípios</b>	<b>Transferências constitucionais dos Estados para os Municípios</b>
a) 21,5% da arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) pertence aos estados, e estes recursos formam o Fundo de Participação dos Estados(FPE) ou Cota-parte do FPE;	a) 22,5% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados pertence aos municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou Cota-parte do FPM;	a) 25% da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS);
b) 10% da arrecadação do IPI é destinado aos estados exportadores, proporcionalmente as suas exportações de produtos industrializados, através do Fundo do IPI-exportação ou Cota-parte do IPI exportação;	b) 70% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referente ao ouro (IOF-ouro);	b) 50% da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)
c) 30% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referentes ao ouro (IOF-ouro);	c) 50% da arrecadação do imposto territorial rural.	25% da transferência que o estado receber da Cota-parte do IPI-exportação.
d) 20% da arrecadação de quaisquer novos impostos criados após a Constituição de 1988, em virtude da competência residual da união.		

Fonte: elaboração própria com dados do autor Holanda (2016)

Além destes, a CF/88 também instituiu que o imposto de renda retido na fonte dos funcionários públicos dos estados que compõem o Distrito Federal, bem como, os municípios são receita tributária de cada um destes entes. Ainda em 88, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que se baseou no artigo 60 dos Atos Transitórios da Constituição e teve sua aprovação concedida pelo congresso em 1996. Se tratando do FUNDEF, Cury (2018) complementa que o mesmo representou o ponto de partida para uma extensa busca de recursos financeiros para a educação obrigatória, estes que conforme assegura o autor, esteve sempre como um objetivo a ser alcançado pelos educadores.

Nesse sentido, segundo o autor a efetivação deste fundo se deu devido a subvinculação de impostos centralizada no ensino fundamental, bem como pelo disciplinamento dos recursos que foram disponibilizados pelo art.212, por meio de recursos financeiros. Isto que significou uma minirreforma tributária, que conforme aponta o autor ocorreu pela forma mais explícita das

responsabilidades que ficaram a cargo dos governos, no que tange a oferta pelo ensino fundamental, bem como pela constituição de Conselhos de controle social e financeiro dos recursos, além disso, também contribuiu na universalização do acesso ao ensino fundamental. (CURY, 2018, p.1243)

No entanto, o mesmo teve uma efetivação incompleta, tendo como umas das principais causas a omissão do Governo Federal em relação ao seu papel na constituição do Fundo, bem como por ter levado a uma rápida e elevada taxa de municipalização. Além disso, como aponta o autor o foco no ensino obrigatório no fundamental, acabou por deixar em segundo plano políticas de expansão para as outras faixas de ensino, como Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos. Esse espaço no começo e no fim da educação básica, somada ao processo de municipalização geral, se tornaram fatores condicionantes, para o mau desempenho de alunos do ensino fundamental e médio. Isto se justifica na medida que, ao se investir em uma determinada etapa, sem efetivo acompanhamento da mesma, e ignorando as etapas anteriores e superiores aquela na qual se dá o investimento, o resultado acaba não sendo tão positivo quando se esperava que fosse.

Dessa forma, conforme aponta Cury (2018) a emenda constitucional n.53/2006, sobre o art 214 da Constituição Federal de 1988, substituiu a emenda 14/1996, criando assim o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da educação (FUNDEB) preenchendo, ainda que de forma insuficiente, os espaços na entrada a todas as etapas da educação básica. A lei regulamentadora do FUNDEB é a de n.11.494/2007, que conforme aponta Cury (2008) teve um considerável impacto sobre a educação básica. No entanto, o FUNDEB foi implementado com uma duração de 10 anos, tendo seu fim em dezembro de 2020.

Mais recentemente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 15/15 foi aprovada pelo Congresso e se transformou na Emenda Constitucional n° 108/2020, transformando o Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) em um fundo permanente. Além disso, a nova proposta aumenta a participação do Governo Federal no repasse financeiro para as etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Dessa forma, agora incluído na Constituição, além do FUNDEB se tornar permanente a participação da União também foi ampliada dos 10% que se tinha anteriormente para 23% que será atingido até 2026.

Retomando o debate proposto por Holanda (2016) e tratando-se das transferências para a reparação do ICMS para os estados exportadores, elas são tradicionalmente constitucionais, entretanto, segundo o autor, há algumas incertezas quanto a esta classificação, porque estas transferências “não refletem exatamente partilha de receita tributária. (HOLANDA,2016, p.15).

Entretanto, o argumento positivo para integrá-lo na classificação das transferências constitucionais ocorre devido ao fato de que existe, para o autor, uma partilha implícita ou mesmo derivada de receita tributária. Sendo assim, tendo por base o ressarcimento do ICMS, este ocorre

porque há uma divisão contrária, ou seja, segundo os autores', há um "repasse de perdas" ou seja, há aqui uma divisão reversa.

### **Fundo de Participação dos Estados**

O total de recursos do Fundo de Participação dos Estados é estabelecido multiplicando uma alíquota de 21,5% sobre a receita total do imposto de renda, bem como, dos impostos sobre produtos industrializados. Somada as estas há também as receitas líquidas que segundo o autor corresponde há "a) incentivos fiscais (FINAM, FINOR e FUNRES); b) restituições; c) retificações; d) 100% do imposto de renda retido[n fonte dos servidores da união e) 5,6% do total calculado com base nos itens anteriores para compor o Fundo de Estabilização Fiscal(FEF)." (HOLANDA, 2016, p.16) Sendo este último, o FPE, uma dedução que corresponde ao limite previsto do aumento do imposto de renda, bem como, dos produtos industrializados, que advém de medidas fiscais.

Dessa forma, se tratando dos coeficientes individuais, de participação que cada estado possui no FPE, o mesmo foi estipulado pelo anexo da Lei Complementar no 62, de 28/12/89. Sendo que esta, estabelece que 85% do FPE é repassado aos estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste, e os outros 15% é dividido entre os estados, que compõem as regiões sudeste e sul. Sendo assim, a Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, comunica ao Banco do Brasil, o valor total do FPE, e com isso, o banco aplica a tabela de coeficientes, e assim passa a ser calculado o valor que será repassado a cada estado.

### **Fundo de Participação dos Município**

O Fundo de Participação dos Municípios (FMP) é estabelecido por meio da aplicação de uma alíquota de 23,5%, que é usada para calcular o fundo de participação dos Estados. Segundo Holanda (2016), este percentual teve seu valor estabelecido em 1993, sendo que no período anterior a este, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a porcentagem correspondente ao Fundo de Participação dos Municípios, bem como o Fundo de Participação dos Estados, tiveram algumas variáveis ao longo do tempo, como é mostrado na tabela abaixo.

**Tabela 5.1**  
**Proporção do Imposto (IR + IPI) Para os Fundos de Participação**

Anos	Coeficientes (%)	
	FPM	FPE
1997/1998(*)	17,0	14,0
1988	20,0	18,0
1989	20,5	19,0
1990	21,0	19,5
1991	21,5	20,0
1992	22,0	20,5
1993	22,5	21,5

(\*) até outubro

Fonte: Holanda (2016)

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 garantiu um aumento substancial a proporção dos impostos de renda, bem como, sobre os produtos industrializados que se destinam aos fundos de participação, dos estados e municípios. Dessa forma, segundo o autor o Código Tributário Nacional (Lei no 5172, de 25 de outubro de 1966) estabeleceu que a distribuição do FPM, ficaria dividido em 10% que pertenceria aos municípios das capitais dos estados; 86,4% pertenceria aos demais municípios, já os 3,6% restantes ficaram a cargo dos municípios do interior que possuem mais 156.216 habitantes. Isso ficou delimitado segundo o autor pelo Decreto-Lei 1881, de 27/08/81.

Sendo assim, uma vez que o percentual correspondente é repassado aos estados, os municípios destes estados recebem a cota que possuem do FPM. Esta cota segundo o autor é estabelecida tendo por base o quociente que há entre o coeficiente individual e o somatório dos coeficientes individuais dos municípios, que pertencem a cada estado. Desse modo, a participação que cada estado possui é definida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), aplicando a seguinte divisão: 35,3% pertencem aos municípios que correspondem a região nordeste; 31,2% pertencem aos municípios que fazem parte da região sudeste e os 33,5% restantes correspondem aos municípios das regiões norte, centro-oeste e sul.

Ainda nesse sentido, os coeficientes individuais de cada município que são estabelecidos pelo TCU tomam como parâmetros os números de habitantes destes que são proporcionados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tendo por base o censo demográfico, e o posto no Decreto Lei no 1881. Dessa forma, segundo o autor:

Os municípios com até 10.188 habitantes têm um coeficiente mínimo de 0,6. Para municípios com mais de 10.188 habitantes e menos de 156.216 habitantes foram definidas dezesseis faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para todos municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado um coeficiente igual a 4,0. Os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes além da quota parte correspondente ao seu coeficiente relativo aplicado sobre os 86,4% do FPM, recebem também uma quota parte calculada pelo seu coeficiente relativo aplicado sobre 3,6% do FPM, como manda o Decreto-Lei no 1881. Os municípios das capitais recebem a parcela referente à aplicação do coeficiente relativo, calculado especialmente para as capitais, sobre o valor correspondente a 10% do FPM. (HOLANDA, 2016, p.17)

Por fim, ao que tange este Fundo, o autor destaca que o coeficiente individual relativo citado acima é o cálculo do coeficiente individual que passa a ser dividido pelo somatório dos coeficientes individuais de cada uma das capitais.

### **Fundo do IPI-Exportação**

O Fundo do IPI-Exportação é constituído por 10% da arrecadação do IPI, levando-se em consideração as mesmas deduções que acompanham o cálculo do FPE. Os recursos que fazem parte desse fundo são repartidos proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados que cada estado possui. Sendo assim, a Secretaria do Tesouro Nacional encaminha os valores globais para o Banco do Brasil, que assim aplica os percentuais que é determinado a cada estado.

Dessa forma, os estados efetuam a transferência dos 25% do valor recebido deste fundo para seus respectivos municípios. Esta transferência segue os mesmos critérios que a distribuição do ICMS para os municípios, sendo que estas são estabelecidas pela Constituição Federal, nos incisos I e II do parágrafo único do artigo 158, bem como do parágrafo 3 do artigo 159, a seguir:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: (EC no 42/2003)

I—o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II—cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4o, III;

Art. 159. A União entregará: (EC no 42/2003, EC no 44/2004, EC no 55/2007 e EC no 84/2014)

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4o , 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, “c”, do referido parágrafo. (BRASIL, 1998)

Segundo o autor, tendo por base o artigo 158 e o parágrafo 3º do artigo 159, o tributo corresponde “a i) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios; e ii) até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual.” (HOLANDA,2016,p.18)

Ainda se tratando do sistema tributário nacional, Arretche (2010) afirma que a autoridade tributária dos entes federativos possui regras federais homogêneas, de modo que os governos locais ou estaduais não possuem autoridade para arrecadar impostos espontaneamente, mesmo que seus habitantes porventura queiram pagar. Nesse sentido, se tratando do governo municipal, estes podem taxar somente a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade. Dessa forma, mesmo que esta venha parecer uma extensa base tributária, a autoridade tributária está restringida à definição das alíquotas de arrecadação que estes impostos produzem. Desse modo, a autonomia tributária dos municípios se mantém delimitada pelas alíquotas de seus impostos.

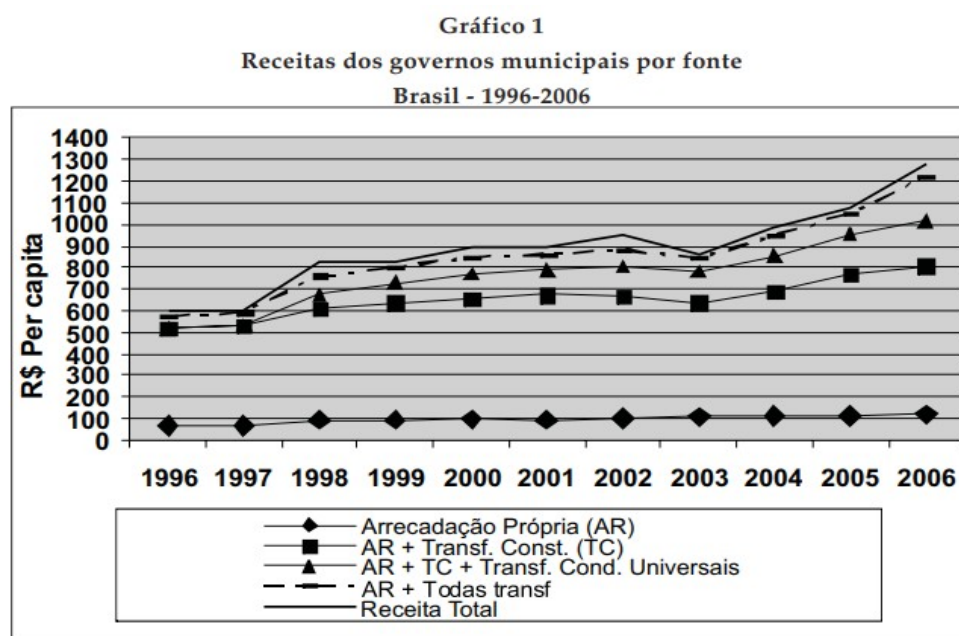
Tratando dos municípios, além de suas próprias arrecadações, eles contam também com transferências, como mostrado anteriormente. Destas a de maior importância consiste no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que possui orientação redistributiva, entretanto sua eficiência continua ser questionável. O FPM, como visto anteriormente, e segundo Arretche (2010), é composto “por 23,5% das receitas dos dois principais impostos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”.(ARRETCHE,2010,p.598), sendo que 10% são divididos entre as capitais e os outros 90% são repassados as demais cidades. Neste sentido, cada quota individual é calculada segundo uma fórmula que, de acordo com Arretche (2010, tendo por base Afonso e Araújo (2006) “é inversamente proporcional à população e à receita per capita do respectivo estado. Na prática, esta fórmula está congelada desde 1989 (REZENDE, 2006 apud ARRETCHE, 2010,p.598).

Entretanto, tratando das transferências constitucionais estaduais, estas atuam de acordo com o princípio da devolução tributária. Isto quer dizer que os estados devem repassar para seus municípios 25% do total da arrecadação de Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), assim como 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). O percentual de 75% que são distribuídos é calculado de acordo com a arrecadação de cada jurisdição.

Já o terceiro componente das receitas dos municípios são transferências condicionadas universais. Segundo Arretche (2010), elas foram convertidas em universais no fim dos anos 90, dessa forma, são uma parte nova das políticas de redução das desigualdades territoriais de receita, estando, segundo a autora, ligadas a políticas específicas.

Tendo por base a educação, foco deste trabalho, as transferências vinculadas são universais, uma vez que é obrigatório a todos os governos subnacionais depositarem 20% de suas receitas de impostos e transferências federais em um fundo contábil, que é o FUNDEB, por meio do qual ocorre a redistribuição no âmbito de cada estado. Sendo assim, segundo a autora, as receitas de cada FUNDEB são distribuídas conforme as matrículas que são ofertadas por cada rede de ensino.

O gráfico 1, elaborado por Arretche (2010), apresenta o impacto que cada uma destas fontes representa na receita média dos municípios, sobre as receitas dos entes municipais no período de 1996 a 2006.



Fonte: Banco de Informações Municipais do Centro de Estudos da Metr pole.

Fonte: ARRETCHÉ (2010)

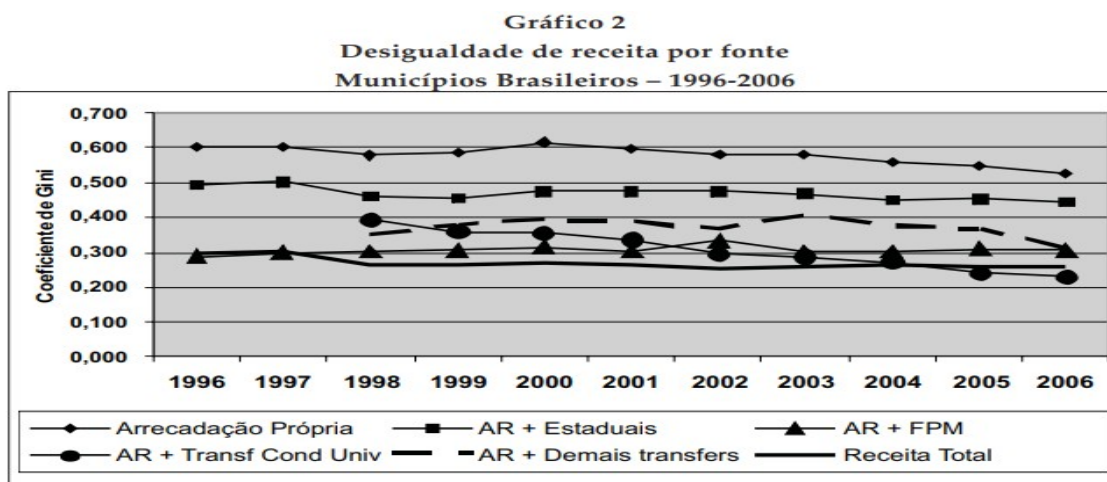
Como se pode depreender do gráfico 1, se os municípios tivessem somente sua arrecadação própria, a receita média, no período 1996-2006, teria sido de R\$ 100 per capita. Sendo assim, é perceptível como as transferências constitucionais, federais e estaduais, acrescentam um valor



significativo nos cofres municipais. Ao longo do período retratado, houve um crescimento das receitas municipais, alcançando cerca de R\$ 800 per capita, em 2006. Já as transferências condicionais universais, segundo a autora, possuem um impacto positivo adicional, uma vez que houve um crescimento significativo desde sua introdução, em 1988, elevando a receita média para cerca de R\$ 1.000, em 2006. As outras transferências, não tiveram um impacto orçamentário tão significativo.

Tratando dos efeitos sobre a desigualdade territorial de receita, segundo a autora, grande parte de análises estatísticas que investiga o impacto das transferências constitucionais não distingue as transferências federais das estaduais. Entretanto, segundo a autora, para que as regras da relação central/local sejam levadas a sério, esta distinção precisa existir, pois como discutido, a alocação destas transferências é orientada por princípios diferentes.

O gráfico 2 separa as diferentes fontes das receitas municipais, apresentando o coeficiente de Gini, que apresenta o impacto de cada uma das fontes sobre as desigualdades de receita em relação à arrecadação direta.



Fonte: Banco de Informações Municipais do Centro de Estudos da Metr pole.

Fonte: ARRETCHE (2010)

O que fica evidente é que se os municípios brasileiros tivessem apenas os recursos da sua arrecada o própria, a capacidade de gasto seria bastante desigual, tendo por base o Coeficiente de Gini deste indicador (próximo a 0,550, em 2006, embora declinante ao longo da série). Sendo assim, segundo a autora, se os municípios tivessem somente as transferências constitucionais estaduais, além da sua arrecada o própria, estas seriam menos desiguais, uma vez que a entrada desta fonte de receita nos cofres dos municípios diminui o coeficiente de Gini para um patamar de segundo a mesma, 0,450 (embora este fosse de 0,500 no início da série). Segundo Arretche (2010), este “patamar de desigualdade pode ser encarado como o mais próximo da desigualdade efetiva da riqueza gerada nos municípios, pois as transferências estaduais são devolu o tributária.”(ARRETCHE,2010,p.601) Em outras palavras, segundo a autora, a arrecada o tributária

própria municipal, mais as transferências estaduais refletem grandemente nas desigualdades de atividades econômicas entre os municípios brasileiros.

Ainda para a autora, as receitas do FPM possuem um significativo impacto nas desigualdades de receita, uma vez que a entrada nos cofres dos municípios reduz o Coeficiente de Gini para cerca de 0,300, excluído as outras fontes de transferência. Desse modo, se os municípios tivessem arrecadação própria e as receitas do FMP a sua desigualdade seria reduzida pela metade.

As transferências universais como o FUNDEB possuem um impacto redistributivo significativo e se estas fossem a única fonte de receita dos governos municipais, além de sua arrecadação própria, elas teriam um efeito de redução das desigualdades de receita semelhantes ao do FPM. Ainda segundo Arretche (2010) o FUNDEB, por exemplo, contribuiu para reduzir o Coeficiente de Gini para 0,220. No entanto, a autora reitera que se tratando do impacto global sobre as receitas municipais, ele é pequeno.

Portanto, segundo a autora, a redução das desigualdades funciona por meio de mecanismos previsíveis, que são regulados por meio de regras constitucionais e infraconstitucionais. Desse modo, em complemento a isto, o autor Rezende (2010) assegura que estas transferências bem como a partilha do bolo tributário nacional, com cada ente federativo, foi a opção encontrada pelo Brasil para lidar com os chamados desequilíbrios verticais. Por isso se partilhou com os governos estaduais e municipais uma parcela da receita federal que é gerada pelo Imposto de Renda (IR) bem como, pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e já a divisão com os municípios se deu pelo partilhamento da receita estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Essa fórmula, no entanto, segundo Rezende (2010) não bastou para se alcançar um equilíbrio federativo no país, para isto segundo o autor, não basta apenas a partilha do bolo tributário entre os entes federados, mas faz necessário corrigir também os desequilíbrios horizontais. Para isto é preciso corrigir as discrepâncias socioeconômicas que envolve os estes estaduais e municipais, uma vez que quanto, mais se eleva estas diferenças, maior se torna os desequilíbrios fiscais horizontais que se fazem presentes no país. Desequilíbrios estes que são causados pelas diferenças nas capacidades financeiras tanto dos estados quanto dos municípios. (REZENDE 2010)

Nesse sentido, para Arretche (2004) o atual sistema de arrecadação tributária se mantém extremamente desigual no plano horizontal, uma vez que no interior de cada município e estado do mesmo tamanho há uma enorme diversidade de arrecadação ente eles, com exceção das capitais, que dispõem de uma arrecadação tributária até dez vezes maior que a dos demais municípios de seu próprio estado.

Além disso, os municípios que possuem maior porte ainda assim não mostram um desempenho melhor que os de pequeno porte, independentemente do nível de renda do estado em que estes estão localizados, dificultando para que esses entes possam executar todas as suas funções de aporte as áreas que lhe são atribuídas. É nesse sentido que se insere a educação, por exemplo, e da qual trataremos no federalismo educacional, discutindo as dificuldades enfrentadas pelos municípios enquanto ente subnacional, para cumprir com suas responsabilidades educacionais, não tendo um aporte financeiro que permita isso.

### **1.3 Federalismo Educacional**

Ao se analisar a educação no Brasil, um ponto que fica em evidência é a desigualdade inter e intrarregional, que segundo Oliveira e Sousa (2010), advém das divergências que ocorre “entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta.”(OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.13).

Dessa forma, segundo os autores, o direito à educação, que implica a igualdade de condições para todos, entra em contradição, com as diferenças típicas que há no sistema federativo. No Brasil, ainda segundo Oliveira e Sousa (2010), esta é uma estrutura de suma importância, tendo por base as políticas públicas, uma vez que, segundo os autores, ela interfere de forma direta na democracia e na igualdade.

Sendo assim, como dito anteriormente, com a República estabelecida, e a federação como novo forma de organização, foi permitido aos entes federados possuir uma maior autonomia para tomada de decisões. Entretanto, segundo os autores essa descentralização de poder representa uma elevada desigualdade, a menos que “o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas.” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.14). Assim, o embate entre centralização e descentralização, bem como a colaboração entre os entes é essencial para a compreensão da política educacional, para a qual será feita uma breve análise histórica, em relação ao atendimento educacional no país.

De acordo com Oliveira e Sousa (2010), o atendimento educacional, do ponto de vista organizacional em seu início, remonta à Lei Geral, de 15 de outubro do ano de 1827, que determinava as responsabilidades para as províncias e localidades da seguinte maneira: (não, não pode ser assim. Escreva no texto em terceira pessoa e em seguida cite o que for importante.

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares

pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final ( OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.15).

Posteriormente, em 12 de agosto do ano de 1834, foi promulgado a Lei n° 16 que ficou conhecida como Ato Adicional e que segundo os autores criou um paradigma no que tange à compreensão posterior da educação brasileira, em relação à transferência da responsabilidade pela oferta da educação nas províncias:

Art. 10 – Compete às mesmas Assembléias legislativas [legislar]:

(...)

§ 2- Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral.( OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.15).

Esse mesmo arranjo foi conservado pela Constituição Republicana de 1891. Dessa forma, a Primeira República transferiu de forma significativa, as responsabilidades governamentais aos estados. A Constituição explicitava que a União era responsável pela educação somente do Distrito Federal, transferindo o encargo aos estados, conforme art. 34, citado por Oliveira e Sousa (2010):

Compete privativamente ao Congresso Nacional:

30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União ( OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.15).

Ao transferir essa responsabilidade aos estados, permitindo que cada um deles atendessem de maneira diferente, acabou ocasionando dois diferentes modelos paradigmáticos: o primeiro deles referente aos estados que faziam parte das regiões Sul e Sudeste, que adquiriram um sistema próprio de ensino, ao qual recorriam de maneira subsidiária aos municípios. Em contrapartida, os estados das regiões Norte e Nordeste que não elaboraram um sistema de ensino, deixando esta responsabilidade a cargo dos municípios.

Essa diferença criada com a nova forma de expansão, resultante em certo ponto da estrutura tributária que estava em vigor na época, veio a ser, segundo Oliveira e Souza (2010), a primeira explicação para a decorrente desigualdade que ocorre em relação ao atendimento educacional no Brasil, de modo que os estados com melhores condições econômicas assumiram de forma direta suas responsabilidades para provimento da educação, enquanto os estados de menor condição econômica, repassaram essas responsabilidades para seus respectivos municípios. Mesmo os municípios sendo economicamente menos favorecidos que os estados, eles assumiram essa tarefa dentro dos seus próprios limites de capacidade.

Com o governo de Getúlio Vargas e as novas discussões envolvendo a construção do Estado Nacional, que ocorreram em 1930, ressurgiu a ideia de centralizar a educação no governo federal. Nesse sentido, Getúlio Vargas recriou o Ministério da Educação, por meio do Decreto no 19.402, de 14 de novembro, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, e teve

como ministro Francisco Campos, que com o intuito de reorganizar a educação no Brasil. Posteriormente, o segundo ministro da Era Vargas, Gustavo Capanema, instituiu uma nova reforma na educação, esta por meio das Leis Orgânicas do Ensino (1942-1946).

Para Oliveira e Sousa (2010), nessa gestão, os episódios ligados à nacionalização das escolas, bem como o fechamento de outras que foram constituídas por comunidades imigrantes, que ocorreram “no contexto da entrada do Brasil na Segunda Guerra e a formulação de políticas e leis nacionais de ensino dão o tom da concepção que seria predominante desde então” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.17). Tendo em vista as normas nacionais e a responsabilidade de entes subnacionais pela implantação destas normas, passou a ser admitido que a União atuasse também com ações “supletivas”, além do regime de colaboração normativamente instituído. Além disso, ficou estabelecido ainda autonomia para os entes subnacionais na forma de lidar com as matérias que competem a União em delegá-los.

Em relação à educação, a Constituição de 1988, que vigora até os dias atuais, instituiu os municípios como ente federativo autônomo, além de ter inaugurado a educação como o primeiro direito social, explicitado em seu art. 6º, além de a educação passar a ser um direito de todos e um dever do Estado, conforme o art. 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.(BRASIL,1988).

Para Cury (2002), com esse dever do Estado nascem obrigações que devem ser respeitadas, tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de sujeitos implicados nessas obrigações. Desse modo, a CF/88 além de colocar a educação como direito social, direito de todos e como dever de Estado, ela previu uma divisão de responsabilidades educacionais a cada um dos entes federados, explicitada no art. 211, § 1º, § 2º, § 3º e § 4º. Ficou a cargo da União a responsabilidade prioritária das instituições de ensino públicas federais (Universidades e Institutos Federais), aos Estados, o ensino fundamental e médio e aos Municípios a educação infantil e, também, o ensino fundamental. Além disso, conforme explicitado no § 1º, a União atua como ação supletiva e redistributiva aos Estados e Municípios:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (EC no 14/96, EC no 53/2006 e EC no 59/2009)

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1998.)

No entanto, ainda que cada ente possua suas atribuições definidas em lei, não se pode esquecer que, conforme o art. 23, da CF, a educação é matéria concorrente, podendo ser objeto de políticas de mais de um ente federado. Contudo, embora haja um regime de colaboração inscrito na lei, quando se analisa a materialização desse arranjo, segundo Oliveira e Sousa (2010), o que se observa é uma desigualdade significativa, tendo por base o repasse de recursos orçamentários que advêm da estrutura tributária nacional. Essa situação leva a um descompasso em relação aos recursos dos entes federativos e as responsabilidades que possuem em relação à obrigatoriedade da oferta educacional, mesmo considerando as transferências intergovernamentais.

Dessa forma, somente em 1996, com o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que se estabeleceu um método mais razoável para a distribuição dos recursos, de forma que, minimamente se articulou contribuições financeiras com as responsabilidades adquiridas. Para tanto, segundo os autores se buscou como forma de equivalência “um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais.” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010,p.17).

No entanto, isso não ocorreu sem que houvesse algumas contradições. Ainda segundo os autores, no mesmo tempo que a Emenda Constitucional no 14/1996 bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei no 9.394/96) atenuavam a responsabilidade da União, no que tange ao percentual dos recursos que são destinados ao ensino fundamental, a mesma também é responsável por assegurar que os gastos *per capita* possuam como patamar mínimo a média do país.

Os autores destacam ainda que com isso se manteve a diferença em relação ao atendimento desta no Brasil. Tendo por base o ano de 1996 no qual o Fundef foi aprovado, a rede estadual de São Paulo contava com 80% da matrícula total de aluno no ensino fundamental, em contrapartida o Maranhão possuía 64% em suas redes municipais. Essa diferenciação se fez presente também nos padrões de financiamento público, segundo Oliveira e Sousa (2010), enquanto São Paulo recebia do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que foi aprovado pela EC no 53, de 19/12/2006, sendo assim, o substituto do Fundef, um valor de custo/aluno de 2.318,75, estimado para o ano de 2010, os estados mais economicamente desfavorecidos, com o complemento da União, o valor era de R\$ 1.415,97. Ou seja, houve uma clara diferença de 902,78 ou de acordo com os autores uma porcentagem de 63% que favoreceu a região do Sudeste.

Essa constatação dos autores retoma o conflito das limitações do federalismo fiscal, bem como o objetivo de redução das desigualdades nas diversas regiões do país. Sendo assim, a forma mais simples para a redução das desigualdades regionais seria uma nova reforma tributária, que proporcione condições financeiras adequadas para que os entes possam exercer suas responsabilidades. Os autores afirmam que “tem-se 27 Fundefs ou Fundebs e não apenas um, que representaria uma redistribuição muito mais acentuada. O que se admite é alguma, e em geral limitada, ação supletiva da União”. (OLIVEIRA e SOUZA, 2010,p.19)

O arranjo federativo, segundo os autores, que atualmente vigora no país, possibilita que um cidadão de São Paulo, por exemplo, possua disponível em forma de imposto, uma maior quantidade de recursos que um cidadão da região Nordeste, por exemplo. Entretanto, o voto do cidadão da região Nordeste, tomando por base a composição das casas legislativas nacionais, possui um valor maior do que o do cidadão de São Paulo. Desse modo, o arranjo acaba por permitir uma supremacia econômica a São Paulo, e de certa forma a região do Sudeste, bem como, uma supremacia legislativa aos estados que são menores e economicamente inferiores. (OLIVEIRA e SOUZA, 2010,p.19)

Tendo em vista que modificações tanto do arranjo federativo, quanto do sistema tributário nacional, não se encontram próximas de ocorrer, coube aos entes, ao que tudo indica, construir estratégias para se adaptarem às condições de constrangimento orçamentário posto, sendo uma delas, segundo a tese defendida neste trabalho, o consorciamento intermunicipal, que ocorre em alguns municípios, no caso educacional.

Tendo feita uma breve retomada histórica do federalismo educacional, bem como tendo definido a etapa educacional que é destinada a cada um dos entes federados, e considerando que a maior parte das matrículas brasileiras encontra-se na etapa educacional destinadas aos municípios, é possível afirmar que é ele o ente que possui os maiores desafios em termos de cumprimento do direito à educação no Brasil, por conta de questões fiscais e tributárias envolvidas. Isso se deve ao fato de que os municípios possuem a menor capacidade arrecadatória, pois a eles estão destinados o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto sobre Serviços –ISS, tributos de menor valor, se comparado ao Imposto de Circulação de Mercadorias ICMS ou Imposto sobre veículos automotores-IPVA, estaduais, ou o imposto de Renda IRRF e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, da União.

Ao se traçar os perfis municipais, pode-se identificar no quadro I, delineado por Pinto (2014), que cerca de 70% destes municípios possuíam, em 2010, até 20 mil habitantes. Essas municipalidades, a par da baixa população, possuem conseqüentemente baixíssima atividade industrial, que, por sua vez, desemboca em capacidade arrecadatória residual para fazer face às demandas de um Estado em Ação.

### **Quadro I: Distribuição Percentual do Número de Municípios Brasileiros por Faixa de População, 2010**

<b>FAIXA DE POPULAÇÃO</b>	<b>%</b>
Até 2.000	2,1
De 2.001 a 5.000	21,26
De 5.001 a 10.000	21,8
De 10.001 a 20.000	25,2
De 20.001 a 50.000	18,7
De 50.001 a 100.000	5,8
Mais de 100.000	5,1

Fonte: Pinto (2014).

Como se pode observar pelos quadros 1 e 2, ambos propostos por Pinto (2014), os dados apresentados mostram que a maior parte dos municípios brasileiros possuem uma receita própria que corresponde a aproximadamente 15,5% da receita total, revelando assim a baixa arrecadação desses municípios, o que dificulta a aplicação e/ou desenvolvimento de políticas públicas, uma vez que seu investimento e a manutenção se dá, também, por meio dos tributos municipais arrecadados. Isso significa que uma baixa arrecadação dos municípios como a apresentada pode resultar em impactos negativos no financiamento educacional.

### **Quadro 2-Participação percentual dos principais itens de receita municipal na Receita bruta total, segundo a faixa de população, em 2007.**

<b>FAIXA DE POPULAÇÃO</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA</b>	<b>FPM</b>	<b>ICMS</b>	<b>SUS/FUNDE/FNDE</b>
Acima de 1 milhão	55,7	4,2	18,0	17,4
Acima de 300 mil até 1 milhão	40,5	8,6	24,6	20,5
Acima de 50 mil até 300 mil	31,4	16,3	25,3	22,1
Até 50 mil	15,5	36,0	22,7	22,7
Brasil	35,5	17,1	22,3	20,6

Fonte: Pinto (2014)

Ainda segundo o autor, esta engenharia federativa tem efeito sobre o planejamento e a gestão, uma vez que os municípios apresentam instituições de natureza frágil, além da existência de burocracias de baixa qualidade e de possíveis relações clientelistas, especialmente na escolha de indivíduos a cargos públicos municipais.

Os dados trazidos por Pinto (2014) dão conta de que 57% dos municípios não dispõem de uma secretaria exclusiva de educação, 48% não haviam constituído um sistema próprio de ensino e cerca de um terço não contava com um conselho municipal de educação com poderes deliberativos. Para o autor, as finanças dos municípios são incompatíveis com a responsabilidade assumida em termos de matrícula.

Em um contexto de baixa capacidade arrecadatória e fiscal, e a obrigatoriedade da oferta da educação infantil e ensino fundamental, somados à ausência de um regime de efetiva colaboração com os demais entes federados, os municípios tendem a construir arranjos que articulem



horizontalmente, atores estatais, territorialmente próximos, com o objetivo de enfrentar os desafios públicos colocados.

Farah (2001) afirma que os novos arranjos institucionais expressam ações da esfera local que procuram se articular com níveis mais amplos de governo horizontalmente. Segundo ela, a articulação entre governos municipais já se mostra como uma realidade no país. Conforme aponta a autora já são várias as experiências de consórcios intermunicipais que se juntam em torno de objetivos comuns, no intuito de formular, de forma conjunta, planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado. (FARAH, 2001,p.135)

A autora cita como exemplos destas articulações alguns consórcios que ocorrem nas regiões brasileiras, como o Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis, no estado de São Paulo, que foi instituído em 1987, sendo formado por sete municípios da região e que atua em torno da questão da saúde (CRUZ, 1992 apud FARAH, 2001,p.135). Também o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que se originou com o intuito de desenvolver uma gestão regional conjunta, em que municípios buscassem soluções de maneira integrada para problemas relacionados a destinação de resíduos sólidos, bem como para abastecimento de água e saneamento básico e ambiental.(FARAH, 2001,p.135)

A articulação entre governos municipais, bem como de diferentes esferas de governo, representa novas possibilidades de formação de um novo tipo de associação intergovernamental, diferente dos modelos tradicionais de políticas sociais que vigoravam no país, segundo a autora.

No novo modelo de arranjos, espera-se uma cooperação na elaboração e aplicação de políticas e seus resultados, nos quais os municípios atuam de forma ativa e em conjunto, com cada participante tendo definido seu papel na elaboração e implementação destas políticas. Do ponto de vista teórico-analítico, o presente trabalho compreende que a teoria de governança multinível se constitui como uma boa ferramenta para examinar tais arranjos e será, por isso mesmo, discutida no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO II**

### **GOVERNANÇA: QUESTÕES CONCEITUAIS**

Neste capítulo, será examinado o conceito de Governança, Governança Multinível, que analiticamente enquadra bem a utilização de consórcios e seu emprego nos governos municipais. Assim sendo, será feita uma breve contextualização sobre o debate em torno do conceito de governança, como vem sendo definida por alguns autores, assim como a sua utilização como um instrumento teórico-analítico para a discussão de regulação no campo da educação, sobre o qual se volta o foco deste trabalho.

O termo governança, como retratado por alguns autores, embora tenha se tornado popular, é ainda objeto de muita discussão e confusão conceitual. Desse modo, uma das primeiras menções ao termo pode ser encontrado no documento *Governance and Development*, de 1992, do Banco Mundial o mesmo Define Governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (World Bank, 1992, p. 1)

Além deste, o autor Jan Kooiman também se destaca por ser um dos primeiros autores a tratar da definição do termo de Governança, o autor trata da Governança como governança interativa, sendo assim, a mesma assume uma concepção sociopolítica. De modo que a governança pública estar interligada a uma concepção de múltiplos atores atuando no processo político sendo eles atores tanto públicos como privados. Sendo assim, para o autor o alicerce do conceito de governança se encontra nas interações entre Mercado, Estado e Sociedade Civil. Dessa forma, para Kooiman (2003) na perspectiva sociopolítica de governança já não cabe mais ao governo um modelo de gestão unitário para o Estado.(KOOIMAN, 2003)

Dessa forma, para Kooiman essa associação entre atores públicos e privados são soluções sociais às ações governamentais persistentes e mutáveis, em oposição a grande diversidade existente em uma sociedade. De modo geral, para o autor no que tange as questões governamentais, estas não devem ser apenas públicas ou apenas privadas, as mesmas são constantemente compartilhadas, bem como, as atividades governamentais vão do nível local ao supranacional se expandido entre diferentes atores sociais, nos quais as relações entre os mesmos caminham em contínua mudança.(KOOIMAN, 2003, p.3)

Sendo assim, do ponto de vista acadêmico, um dos primeiros autores a tratar do tema foi Rhodes que, há em 1996, afirmava que de uma forma geral governança significa um novo modelo pelo qual a sociedade passa a ser governada. No entanto, o autor reconhece a polissemia e confusão em torno do conceito e apresenta ao menos seis usos distintos para o conceito, sendo eles,

governança entendida como i) estado mínimo, ii) como governança corporativa, iii) como a nova gestão pública, iv "boa governança", v) sistema sócio-cibernético ou vi) como redes auto-organizadas”(RHODES,1996, p.653).

Para o autor, a opção por um destes termos não ocorre por meio de princípios ideológicos, mas sim por praticidade, ou seja, pela forma a qual se estrutura o governo. Dessa forma, a aplicação do termo governança como o estado mínimo, diz respeito à redefinição da “extensão e a forma de intervenção pública e o uso de mercados e quase-mercados para fornecer ‘serviços públicos’”, que empregando a frase de Stoker define governança como a “face aceitável dos cortes de gastos”. (RHODES, 1996, p.653).

Já se tratando de Governança como governança corporativa, o autor se refere a um sistema no qual suas instituições passam a ser orientadas e inspecionadas. Sendo assim, o desenvolvimento da governança aqui não se detêm somente na administração da empresa, ela atua também na parte da supervisão e no controle das ações que possui, de modo a apresentar um resultado satisfatório no que tange às perspectivas legítimas bem como as responsabilidades e regulamento de interesses para além das limitações corporativas. Ademais, o uso deste termo reflete nas atividades de gestão que a esfera privada possui e sua importante influência em relação a esfera de poder público.

A discussão de governança enquanto sinônimo de nova gestão pública possuía, inicialmente, dois significados. O primeiro se relaciona à gestão e à nova forma de organização da economia das instituições, atento à forma como a gestão se relaciona e a introdução de procedimentos de gerenciamento do âmbito privado na esfera pública. Já a segunda relaciona-se a novas formas de organização da economia das instituições, remetendo à inserção de estruturas de subsídios no fornecimento de serviços públicos, de modo a introduzir uma “maior concorrência através de contratos out-out e quase-mercados, além do princípio de escolha do consumidor. (RHODES,1996,p.655).

Segundo o autor, no período que antecedeu 1988, o gerencialismo era a perspectiva que dominava na Grã-Bretanha. Após 1988, os ideais de nova economia que se instituíam se tornaram cada vez mais evidentes. Dessa forma, o NPM se faz necessário para a discussão envolvendo governança, uma vez que a direção e o ponto-chave para a análise envolvendo a gestão pública e a direção é semelhante à governança.

A nova gestão pública, bem como o governo empresarial, partilha da mesma preocupação em relação à concorrência, à clientela e aos consequentes resultados, ficando evidente que esta modificação da esfera pública diz respeito a uma menor interferência do governo e maior interferência da governança, ou, nas palavras do autor, maior orientação.

Agora, em se tratando da Governança como 'boa governança', Rhodes afirma que com a reforma de Estado vem se tornando uma tendência pelo mundo a "boa governança" , passando a ser

o tópico mais recente no Banco Mundial, uma vez que molda a política de concessões de empréstimos que eram repassados a países de terceiro mundo.

De acordo com Rhodes (1996) Leftwich destacou três aspectos da boa governança, sendo eles de forma sistêmica, o sentido de forma mais ampla que o governo, de modo a cobrir a divisão do poder político bem como do poder econômico, seja ele interno ou externo. A segunda forma corresponde ao uso político da governança, referindo-se a um estado que detém tanto legitimidade quanto autoridade, sendo estas consequências de um regime alicerçado na democracia. O terceiro aspecto assumido é o administrativo, que se refere a um serviço público competente e acessível, além de responsável e auditado, bem como com capacidades burocráticas que ajudem a planejar e executar políticas adequadas, como efetuar a gestão de toda a esfera pública.

Dessa forma, com o intuito de supostamente promover o debate em todo da eficácia nos serviços públicos, o Banco Mundial buscou estimular a concorrência bem como os mercados, além da privatização de empresas do setor público, reformas na área pública, diminuindo os funcionários excedente, assim como inserindo regras orçamentárias, além de propor uma administração mais descentralizada fazendo uma maior utilização de instituições não-governamentais. Em síntese, a "boa governança" ajusta a nova forma de gestão do setor público com a defesa da democracia liberal.

A próxima definição a ser apresentada, consiste na Governança como um sistema sócio-cibernético, que de acordo com Rhodes (1996) consiste não em ações do governo central e sim de uma interação entre os governos. Assim, a perspectiva sócio-cibernética ressalta as limitações de se governar por um único ator, uma vez que não se possui somente um chefe soberano, mas mais de um ator político, além de uma interdependência entre os múltiplos atores governamentais, sejam eles do ponto de vista político, social e de administração.

O último ponto destacado por Rhodes (1996) consiste na Governança como redes auto-organizadas, que segundo o autor está relacionada ao envolvimento de diferentes conjuntos de diferentes instituições, tanto da esfera pública quando da privada, se tratando dos serviços que são feitos por permuta, tanto do governo quanto das esferas privadas e voluntárias.

Sendo assim, segundo o autor, as ligações intraorganizacionais possuem particularidades que definem o fornecimento de serviços bem como a definição dos atores que ofertaram estes serviços. Desse modo, essas redes são constituídas por associações que necessitam negociar recursos, sejam eles financeiros ou mesmo recursos baseados em informações e conhecimentos. Isto para que os objetivos sejam alcançados, além de potencializar sua influência sobre os produtos finais, além de não se tornar depende de outras redes.

Em vista disso, o autor descreve a governança como redes interorganizacionais que se autoestruturam. Além disso, de acordo com Rhodes (1996), embora a governança englobe

elementos mistos de outros usos como o estado mínimo, sistema sócio-cibernético, redes auto-organizadas, o conceito apresenta algumas características próprias, dentre elas a correlação entre as instituições. Isso porque a governança, de um modo geral, possui uma amplitude maior que o governo, já que possui mais de um ator, ou seja, engloba também atores não-estatais. Dessa forma, com esta mudança, os limites nos âmbitos público, privado e voluntário sofreram cada vez mais alterações.

Sendo assim, dadas as explicações acerca da governança, definida por Rhodes(1996), um dos primeiros documentos que trazem a discussão de governança foi publicado pelo Banco Mundial no início dos anos de 1990, apontando a forma pela qual o poder deveria ser exercido nas áreas administrativas, econômicas e sociais de um país que busca se desenvolver.

Na literatura brasileira, o conceito de governança passou a ser utilizado no contexto de reformas do aparelho estatal na década de 1990, que, segundo Melo (1996), se apresenta com um importante instrumento de análise para a compreensão da reforma Estatal. Nesse sentido, segundo o autor, o conceito da governança está alicerçado em uma problemática maior, envolvendo o dever das instituições, bem como o impacto destas na qualidade da base institucional de uma sociedade em seu desenvolvimento (MARCH & OLSEN, 1989; NORTH, 1990, apud MELO 1996, p.68).

Nesse sentido, capacidades de governança implicam na capacitação governamental de elaborar e garantir o predomínio “de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas, penalizando ou desincentivando o comportamento rent seeking, promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação” (MELO 1996, p.69). Segundo o autor, pelo olhar político, a governança determina também a habilidade das elites governamentais de se mostrarem resistentes à captura por grupos de interesses específicos, ou seja, a habilidade dos grupos governamentais de governarem em prol de todos, sem distinções e sem favorecimentos a grupos específicos, o que não se vê com grande facilidade no que tange a política nacional, uma vez que, a mesma aparentar girar em torno de classes específicas buscando atender interesses próprios de grupos ou mesmo de governantes que estão no poder atualmente.

Além disso, o conceito de governança promove ainda a discussão sobre accountability, que conforme aponta o documento do Banco Mundial, refere-se a transformar os governos em responsáveis por suas próprias ações. (World Bank 1994, 12). O conceito de accountability como destaca Melo (1996) é o principal elemento para uma boa governança. Dessa forma, retornando ao conceito de governança, conforme aponta o autor, o mesmo tem sido utilizado como referência para procedimentos e mecanismos tanto de coordenação quanto de cooperação.

Assim, atento ao contexto brasileiro, Diniz (1996) destaca que sem dúvidas fatores exógenos vinculados à crise mundial que ocorria e às constantes pressões que marcavam o jogo de forças do sistema internacional, obtiveram um grande impacto nas mudanças que estabeleceram as novas

prioridades das agendas públicas dos países de terceiro mundo, nos anos 80. Entretanto como destaca a autora, o que também explica a exaustão do antigo regime de Estado consiste em processos internos como a crise fiscal, que segundo a autora pôs em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que em 50 anos tornou o Brasil um país urbano e industrial. Além disso, segundo a Diniz (1996) é também necessário levar em consideração as razões estruturais que levaram ao desgaste da ordem estatista, nos seus diferentes níveis, dentre eles “as formas predominantes de articulação entre o Estado com a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.” (DINIZ,1996, p.7).

Para a autora, o caso do Brasil explicitava o enfraquecimento do Estado enquanto agente de controle de uma sociedade civil em um momento de expansão, além do seu progressivo crescimento organizacional.

Nesse sentido, instituiu-se um sistema de múltiplas faces com o intuito de representar os interesses atuais da sociedade, que não mais aceitava o antigo regime de controle total do Estado sobre a mesma. Desse modo, articulando modelos “corporativos, clientelistas e pluralistas ou estilos predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema expressaria um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita apontar tendências” ((DINIZ,1996, p.7). Dentre estas tendências, se destaca o ultrapassado modelo de Estado controlador em contraposição ao atual padrão descentralizador e maleável de ação estatal.

No entanto, um outro fator serviria para agravar ainda mais a conflituosa relação Estado-sociedade. De acordo com a autora, a prioridade concedida aos programas que tratavam da estabilidade econômica, bem como o aumento dos embates relacionados a divisão dos poucos recursos, acabaram por extinguir importantes elementos da agenda pública, em especial aqueles que diziam respeito a reformas de cunho social. Desse modo, não as definições de estratégias que proporcionassem um aumento econômico foram deixadas lado, como também concepções de diminuição das desigualdades sociais se transformaram em projetos cada vez mais distantes.

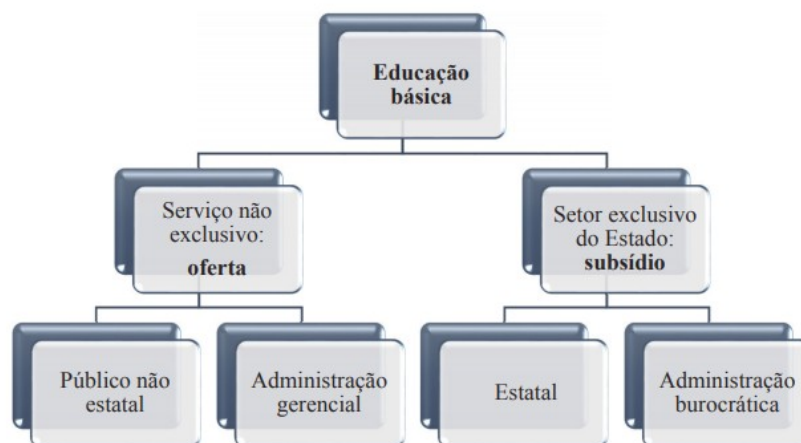
Sendo assim, seguindo as novas orientações, que determinava um foco mais racional e menos popular nas pautas que se tinham como prioridades, a determinação de uma maior inflexibilidade para administrar os recursos públicos acabou por extinguir qualquer proposta que ia de encontro com um aumento nos gastos sociais. Como resultado disto, beneficiou-se uma agenda minimalista, em total conflito com prática democratizante. Ao que tange a Governança na educação, o desenho reformista brasileiro de 1995, buscava proporcionar formas para a introdução e estimulação do conceito de governança em rede, proposto inicialmente por Rhodes (1996) e retratado acima deste capítulo. Sendo assim, com base no conceito de governança em rede, a nova reforma buscava maior interação entre os atores estatais e os atores sociais no que tange a

elaboração e aplicação de políticas públicas, está no entanto, deve ser analisada por duas formas, a primeira delas tendo por base o modelo conceitual desenvolvido pelo então ministro da época Luiz Carlos Bresser-Pereira, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) a segunda forma corresponde a as alterações dos padrões normativos da Constituição no que diz respeito a administração pública.

Dessa forma, tratando-se do modelo de reforma proposto por Bresser-Pereira, este em seu alicerce difere as partes fundamentais para ação do Estado, dessa forma o aparelho estatal se dividiu em quatro camadas, nas quais cada uma esta ligada a uma propriedade. Sendo assim, segundo as autoras Sousa e Tripodi (2018) possui-se a propriedade estatal bem como, a propriedade privada, e a estas duas soma-se uma terceira chamada propriedade pública não estatal, que é formada por instituições sem fins lucrativos.

Sendo assim, considerando-se o ponto de vista normativo, a Emenda Constitucional n. 19/1998 iniciou um espaço jurídico-legal que favoreciam diretrizes da Nova Gestão Pública, exemplo disto segundo as autoras, foram os contratos de gestão. Nesse sentido, a contratualização estabeleceria novas meios de relacionamento entre os ministérios ou secretarias, bem como, entre o Estado e a sociedade, tendo por base uma administração focada em resultados “com metas e indicadores estipulados e cobrados dos gestores públicos e organizações da sociedade civil, o que viabilizaria teoricamente novas formas de accountability.”(SOUSA E TRIPODI, 2018 p.239) Nesse sentido, com base no modelo conceitual proposto, as autoras elaboraram o diagrama abaixo para exemplificar o campo da educação básica pública.

MODELO CONCEITUAL DO PDRAE (1995) APLICADO À EDUCAÇÃO



Fonte: Sousa e Tripodi (2018)

Dessa forma, conforme aponta o PDRAE, a educação básica, enquanto subsídio estar ligada exclusivamente ao Estado, este que beneficia a administração burocrática, entretanto, uma vez que, a que mesma passa a ser inserida na propriedade pública não estatal, a administração desta passa a ser gerencial, essa que segundo Sousa e Tripodi (2018) é tido como o mais apropriado para a gestão

da política. Desse modo, quando a educação básica passa a ser introduzida no setor competitivo ou não exclusivo do Estado, a opção pela administração gerencial segundo aqueles que a são favoráveis a mesma, seria a melhor opção uma vez que permitiria a incorporação de procedimentos da gestão privada o que supostamente melhoraria o sistema educacional público, além disso esse novo formato de gestão também possibilitaria a oferta da educação por novos atores políticos além do Estado.(SOUSA E TRIPODI, 2018)

Sendo assim, conforme aponta as autoras instituiu-se um marco legal regulador da esfera pública não estatal, este que passou a substituir o título de utilidade pública, que era conduzido plano federal pela Lei n. 91, de 1935 (BRASIL, 1935), e sofreu algumas alterações ao longo do tempo. Desse modo, novos títulos jurídicos para as organizações da sociedade civil de fins públicos, passaram a ser gerados como instrumentos de grande potencial para reorganizar as complexas relações entre Estado e sociedade, Estado e mercado e, assim, público e privado. (SOUSA E TRIPODI, 2018)

Dessa forma, segundo as autoras passam a fazer parte das “forças alternativas” ao Estado, Organizações Sociais – OS –, disciplinadas, no âmbito da União, pela Lei n. 9.637, de 1998, e a Lei n. 9.790, de 1999 (BRASIL, 1999), esta que no âmbito federal altera o marco legal das organizações do terceiro setor, com a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip.(SOUSA E TRIPODI, 2018) Sendo assim, de acordo com as autoras recentemente a Lei n. 13.019, de 2014 (BRASIL, 2014), veio a completar o ciclo regulatório do terceiro setor, estabelecendo assim um regime jurídico de colaborações entre “a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, com a possibilidade de atuação em rede.”( SOUSA E TRIPODI, 2018, p.241) Desse modo, Sousa e Tripodi (2018) ressaltam ainda o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015, da constitucionalidade das Organizações Sociais – OS ao que tange a oferta de serviços públicos de corte social, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – n. 1393/DF (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, conforme aponta as autoras desde de meados dos anos 90, tem-se visto uma tentativa de se reestruturar a regulação da educação básica pública, sem que esta sofra uma transformação radical de sua estruturação como direito social, posto no ART 6º da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, segundo Sousa e Tripodi (2018) os princípios descentralizadores envolvendo as áreas administrativa, pedagógica e financeira, que forram amplamente difundidos nos anos 90, se tornaram o ponta pé inicial para redesenho de políticas públicas educacionais no país. A descentralização naquele contexto, estava ligada a democracia e o fortalecimento desta.

Desse modo, a combinação favorável de descentralização e democracia também foi vinculada a educação. Segundo Sousa e Tripodi (2018) governos estaduais, que foram eleitos em



1982, buscavam inserir no campo educacional, algumas práticas consideradas democráticas um exemplo disto segundo as mesmas, ocorreu no governo de Tancredo Neves, no estado de Minas Gerais, que estabeleceu uma Secretaria Estadual de Educação, na qual se inseriu atores ligados as concepções progressistas para a educação bem como, criou-se fóruns de educação de contava com participação de grande parte da sociedade civil.(SOUSA E TRIPODI, 2018)

Entretanto, segundo as autoras menos de dez anos após a implementação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se um consenso de crise econômica enfrentada pelo país na época tinha sua origem no modelo de Estado que estava em vigor, fazendo com assim o modelo precisasse ser redesenhado. Sendo assim, segundo Sousa e Tripodi (2018) com base em Rocha (2011) neste novo cenário a descentralização como sinônimo de democracia de processos escolares, bem como, de autonomia para os sistemas de ensino no que diz respeito há apostes financeiros, pedagógicos e administrativos, acabou dando lugar ha uma “desconcentração, de transferência de responsabilidades para os sistemas de ensino e suas respectivas unidades escolares, sem que, com isso, aportes financeiros e condições de trabalho equivalentes fossem destinados à educação” (SOUSA E TRIPODI, 2018, p.241)

Sendo assim, segundo as autoras de modo simultâneo ao processo de mudanças conceituais e exercício da descentralização nos marcos da reforma estatal, passou-se a ter a repetição dos baixos índices de qualidade de ensino da escola pública. Desse modo, considerando esse contexto de repasse de responsabilidade e esforços para melhorar os índices educacionais, este que são compreendidos como qualidade em educação, o Estado brasileiro se tornou segundo as autoras, permeável” a “instrumentos de ação pública” que tinham por objetivo a introdução de ferramentas de gestão privada no setor público.( SOUSA E TRIPODI, 2018) De acordo com as autoras com base em Lascoumes e Galès (2012, p. 21), os “instrumentos de ação pública” são compreendidos como técnicas, meios de operar, dispositivos “que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental”.

Nesta direção segundo as autoras, as avaliações de rendimento dos alunos em grande escala assumiram a centralidade das políticas públicas no campo educacional (OUSA; OLIVEIRA, 2010 apud SOUSA E TRIPODDI 2018) Sendo assim, em 1990, ocorreu a primeira aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb em escolas da rede públicas e no ano de 1995, passou-se a aplicar um novo método de construção do teste e análise de resultados, sendo esta a Teoria da Resposta ao Item – TRI –,esta que possibilitou a comparabilidade entre os resultados das avaliações no decorrer do tempo, combinando os desenhos amostral e censitário. (SOUSA E TRIPODI, 2018, p. 242) Desse modo, segundo as autoras, somente a avaliação em larga escala, não estar incorporada a uma lógica de gestão específica, no entanto, as avaliações e sua aplicação ou ausência de aplicação se tornaram métodos privilegiados de ação pública, com o intuito de inserir concepções gerenciais

no campo educacional. Sendo assim, o TRI e a adoção da avaliação censitária, se encontra dentro do PDRAE, uma vez que, o ,es,o é regulado pela administração gerencial. (SOUSA E TRIPODI, 2018)

Desse modo, segundo as autoras:

As inovações trazidas pela TRI, pela criação da Prova Brasil em 2005, no âmbito do Saeb, de desenho censitário, seguidas pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em 2007, tornaram-se importantes instrumentos para a implementação das diretrizes gerenciais na educação, na medida em que buscavam assimilar e adaptar, ao setor estatal, conhecimentos e práticas gerenciais desenvolvidos no setor privado, anunciando tentativas de transformação do padrão de regulação da política educacional no Brasil. (SOUSA E TRIPODI, 2018, p.242)

Sendo assim, o Ideb, proporcionou o desenvolvimento de escalas de performance, tendo esta repercutido nos estados, municípios, redes e escolas, levada em grande medida segundo as autoras, por comparações. A medição dessa performance, proporcionou que algumas redes de ensino incluíssem em sua política educacional alguns benefícios para os docentes destas bem como, bônus para equipes, além de proporem o “décimo quarto” salários. Por de trás dessa lógica de premiações as escolas e/ou professores que se destacam como “melhores” que os demais tem-se o incentivo a competitividade entre instituições e profissionais, o que supostamente seria usado como estímulo para aumentar a qualidade da educação, uma vez que, com “recompensas” os profissionais da área bem como, as instituições se esforçaria mais e isso seria refletido nos alunos que aprenderiam mais, e essa maior aprendizagem estaria explícito nas avaliações externas em larga escala.

Dessa forma, segundo Sousa e Tripodi (2018) estes instrumentos são tributários e estão vinculados a Nova Economia Institucional, principalmente se tratando da Teoria da Agência, que é responsável maiormente pelos instrumentos de análise da Nova Gestão Pública. Segundo as autoras, de modo geral o que se percebe nessa concepção é a procura por um contrato ideal que una dois diferentes atores, de início com interesses diferentes, o principal e o agente. Nesse sentido, o agente considerando aqui o campo educacional, estar ligado ao docente que possui certas informações que o principal no caso segundo as autoras a secretária de educação, não possui ou mesmo não tem acesso direto. Sendo assim, as autoras ressaltam que desse modo, a regulação gerencial seja em maior ou menor proporção, tem se tornado uma tendência que tem se destacado quando se trata das políticas atuais, principalmente se tratando da educação básica brasileira.(SOUSA E TRIPODI 2018)

Desse modo, tratando-se de políticas educacionais, uma análise dos anos de 1990 e 2000 proporciona a identificação de novas particularidades que vem se destacando na área de políticas educacionais, e de acordo com Sousa e Tripodi (2018) estas tendem a promover uma reorganização das bases do Estado de bem-estar social brasileiro, no que diz respeito a educação é exemplificada também pela transformação do conceito de Estado que vigorava até então bem como as indagações sobre as funções que o mesmo exercia na sociedade. Nesse sentido, as transformações sofridas

pelas políticas educacionais ao longo do tempo teve forte predominância nos conceitos presentes na Nova Gestão Pública.

Sendo assim, segundo as autoras os arranjos gerenciais que foram implementados na regulação da educação no país, estabeleceram situações que reorganizaram a função central do Estado, de provedor de direto de serviços educacionais a regulador da regulação. Nesse modo, que se encontra o outro ponto da privatização educacional sendo esta a oferta da educação por meio de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. Dessa forma, segundo as autoras a permeabilidade do Estado a novos dispositivos de ação pública relaciona-se a retirada de responsabilidade do próprio Estado em relação as funções que o mesmo possui perante a sociedade. Nesse sentido, a oferta de serviços educacionais, por novos atores não vinculados ao Estado é o que se tem chamado de governança em rede. (SOUSA E TRIPODI, 2018)

Nesse contexto, a entrada de novos atores sociais “em parceria” com o Estado, diversificaria a oferta, ocasionando assim a ampliação da escolha, bem como, incentivando a competição, o que para aqueles que são favoráveis ao gerencialismo, isto ocasionaria uma maior qualidade de ensino, e segundo as autoras, na perspectiva liberal esta seguraria o direito à escolha dos pais dos alunos, diminuído assim os níveis de ingerência do Estado sobre o sujeito.(SOUSA E TRIPODI, 2018,p.245) Nesse sentido, segundo as autoras a governança em rede, compreendida como a interação entre Estado e sociedade civil, em modelo de colaborações para oferta de serviços de natureza social à população, incluindo a educação não é nenhuma novidade no país.

Segundo Sousa e Tripodi (2018), o atendimento as crianças ofertados pelas creches, por exemplo, do ponto de vista histórico foi e ainda vem sendo efetuado por entidades comunitárias e/ou filantrópicas, segundo as mesmas, é possível afirmar ainda em larga escala, a ampliação do atendimento da educação infantil, foi positivada “ao largo da esfera estatal, pelo menos enquanto instituição ofertante.”(SOUSA E TRIPODI, 2018,p.245) Já se tratando da expansão do ensino superior, esta ocorreu nos anos de 2000, em colaboração com o setor privado, com fins lucrativos, no Programa Federal Universidade para Todos – Prouni.

Desse modo, segundo as autoras o que se pode compreender dessa interação entre Estado e atores que estão de fora do aparelho estatal, com ou sem fins lucrativos, na oferta da educação, é que este tem-se estabelecido do ponto de vista histórico, nas etapas de ensino cuja as mesma não são obrigatórias legalmente.(SOUSA E TRIPODI, 2018,p.245)

## 2.2 Governança Multinível

Nesta seção, será tratado o conceito de governança multinível tendo por base a definição apresentada por alguns estudiosos da área. A origem do debate acerca dessa teoria, segundo Kazepov e Barberis (2013), ocorreu nos anos de 1970 com os processos de reorganização territorial das políticas sociais que ocorriam nos países industrializados. Essas transformações incluíram não só mudanças socioeconômicas e sociodemográficas como também alterações nos modos de produção dos riscos sociais e nas estruturas institucionais de proteção social, em especial no papel do Estado nessa provisão.

Para Abrucio e Sydow (2018), o conceito de governança multinível ou multi-level governance (MLG) surgiu na medida em que a União Europeia se estruturava como um sistema político, isso por volta de 1990, no momento que se procurava estabelecer como uma instituição política de diversas camadas bem como de jurisdição sobrepostas. Sendo assim, segundo os autores, esta disseminação de autoridade em formatos de políticas foram chamadas de alguns nomes, dentre eles “governança multinível, governança de múltiplas camadas, governança policêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais, sobrepostas e competitivas, entre outros.”(ABRUCIO E SYDOW, 2018, p.51).

No entanto, todos estes termos, bem como a literatura da área, entraram em um consenso em relação à governança possuir o dever de atuar em múltiplas escalas para que, dessa forma, possa compreender e atuar nas variadas formas de políticas nos distintos espaços territoriais, uma vez que ocorre grandes variações de um território a outro. Assim, tendo múltiplas camadas se consegue avaliar a melhor forma de atuar conhecendo a realidade do local na qual será inserida. (ABRUCIO e SYDOW, 2018).

Nesse sentido, os autores afirmam que a governança multinível possui um papel essencial na internalização dos transbordamentos que perpassa pelas jurisdições dos países, enquanto estes elaboram políticas que atendam as demandas locais de cada um deles.

Conceitualmente, os autores, reportando-se a Stein e Turkewitch (2008), afirmam que a concepção de MLG é “essencialmente uma forma de ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo e estruturas com maior grau da autonomia na formulação de políticas” (ABRUCIO e SYDOW, 2018, p.51).

Ainda de acordo com os autores, além da União Europeia, há também alguns estudos envolvendo governança multinível ocorrendo em outros lugares, de maneira principal em países como os Estados Unidos e o Canadá. Como aponta Abrucio e Sydow(2018) nestas distintas perspectivas, a ideia central é de que a governança entre múltiplas jurisdições vem a ser mais flexível do que quando é mantida somente um uma jurisdição. Sendo assim, a governança

multinível pode ser compreendida como a governança que opera entre os distintos níveis de governo. Desse modo, a princípio a governança multinível foi pensada como um conjunto de negociações que se manteria constante entre governos que estariam introduzidos dentro um do outro em instâncias territoriais distintas.

Para Abrucio e Sydow (2018) o aumento de participação de atores não governamentais, assim como a multiplicação de redes envolvidas na tomada de decisões na esfera pública, além do novo papel que o Estado passa a assumir na função de regular as redes construídas são elementos que contribuíram para o surgimento da governança multinível. Segundo os autores, conceitualmente, o termo aponta para aspectos cooperativos das relações intergovernamentais, em detrimento dos competitivos.

Para Bichir (2018), tendo como referência a discussão proposta por Kazepov (2005), o conceito de governança pode adquirir contornos diferentes de acordo com determinados contextos, pois enquanto no debate norte-americano ocorreu um grande destaque em relação à regulação bem como uma grande introdução do ideário neoliberal e foco menor no Estado, na Europa, o peso do Estado se manteve de forma significativa na regulação assim como no fornecimento direto dos serviços, de forma a se considerar os diferentes contextos e conforme os distintos modelos que se estruturam os sistemas de proteção social.

Já se tratando do caso brasileiro, conforme assegura Marques (2013), o conceito de governança multinível foi mobilizado de duas formas principais: associado à democratização e participação social, e relacionado à eficiência e à reforma do Estado. O autor define “governança” como um “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos”. (MARQUES, 2013, p. 16). Assim, tem-se no conceito, a ideia da presença de atores tanto na dimensão vertical, quanto horizontal, atuando sobre uma determinada política.

A primeira, de forma vertical, se baseia na “reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais”(BICHIR, 2018,p. 50) A segundo forma, do ponto de vista horizontal, pode-se ter uma miríade de atores situados fora da esfera do Estado atuando com os estatais, bem como relações entre municípios com outros municípios.

Tendo essa possibilidade em mente, Bichir afirma que é essa dupla visão que constitui o conceito de governança multinível, ultrapassando as concepções simplistas que caminham em uma única direção, fornecendo múltiplos caminhos para se compreender as reformas políticas que ocorrem. (BICHIR, 2018)

Desse modo, para a autora, tendo por base as definições de governança multinível, ela se torna uma alternativa a ser considerada para análise de decisões bem como de elaborações de

normas regulatórias envolvendo cada ente federado. Além de se considerar também as arenas formais e informais, uma vez que de arenas informais também decorrem significativas decisões que abrangem atores não estatais, mesmo que esta, segundo a autora, seja uma dimensão que não possua tanto enfoque, na discussão envolvendo o federalismo e as políticas sociais brasileiras.

Cabe destacar que em âmbito local, se faz cada vez mais necessário pensar em categorias analíticas como governança multinível, haja vista que com o novo desenho federativo inaugurado pela CF/88, além de União e Estados, passaram os municípios a ter autonomia decisória sobre políticas que, por sua vez, tendem a criar arranjos entre entes horizontalmente postos, além de interagirem com diversos atores não-estatais e, ainda, atuarem por meio de laços informais.

Embora possua certa autonomia decisória, os municípios não desfrutam de total poder decisório sobre as políticas sociais a serem elaboradas e implementadas. Muito pelo contrário, segundo Bichir (2018), a elaboração e aplicação de políticas nacionais, depende progressivamente do sistema de coordenação feito pela União, bem como dos instrumentos institucionais produzidos por ela, uma vez que tenderão a impulsionar os entes subnacionais a cumprirem com os propósitos gerais vinculados às políticas. Ademais, para a autora debates de políticas públicas que envolvam governança multinível devem superar o dilema de centralização total do poder decisório nas mãos do governo central, bem como de total descentralização do poder decisório para os entes subnacionais. Sendo assim, segundo a autora, tratando-se de políticas públicas, é necessário a elaboração de estratégias que proporcionem equilíbrio entre controle e a autonomia destinadas aos entes federativo.(BICHIR,2018) Dessa forma, conforme aponta a autora, se faz necessário ainda pensar em instrumentos de pesquisa que limitem mas não eliminem o espaço de decisão dos entes subnacionais, decisões essas que podem ocorrer em espaços formais e informais, além disso, podem envolver diferentes atores sendo estes estatais ou não estatais.Tendo em vista as possibilidades teórico-analíticas viabilizadas pela categoria “governança multinível”, assim como o comportamento e arranjos institucionais que os municípios têm mobilizado para lidar com as políticas sociais colocadas sob sua responsabilidade, entende-se que o exame dos consórcios que vêm sendo criados, principalmente, pela área da saúde, mas que vem se apresentando, também, na educação, podem ter ganhos significativos no que tange às possibilidades de análise.

### 2.3 Consórcios

Sabe-se que conforme aponta Abrucio (2017) o Regime de Colaboração entre os entes federativos, é o principal ponto para elaboração e implementação de uma efetiva política educacional uma vez que, se permite assim a interdependência bem como, a união entre os diferentes entes federativos. Desse modo, para concretização desse regime de colaboração além de se aperfeiçoar a coordenação federativa do governo federal com os estados, tem-se também a

indagação relativa a cooperação intermunicipal, pois esta pode ser capaz de elaborar soluções para os problemas relativos ao sistema de coordenação local entre os municípios, uma vez que, a cooperação intermunicipal, atua como um instrumento de redução das fragilidades bem como, potencializa ações conjuntas entre os municípios.

No entanto, como relatado anteriormente neste trabalho, e novamente assegurado por Abrucio (2017), as potencialidades da cooperação intermunicipal é pouco desenvolvida no campo educacional, tanto se comparado a outras formas de colaboração intergovernamental, quanto se comparando com diferentes políticas públicas que possuem o mesmo grau de importância desta. (ABRUCIO 2017) Desse modo, para compreender a razão disto, se faz necessário em primeiro lugar entender as atribuições relativas ao associativismo territorial local, como o mesmo se desenvolve bem como, as causas de sua expansão. Desse modo conforme aponta Abrucio (2017) baseado em Melo (1993) a cooperação intermunicipal no país surge do movimento municipalista, que foi estimulado pela Constituição de 1946, a mesma pressupôs um pequeno viés de autonomia para os municípios, uma vez que, antes desta pensar em associativismo local era praticamente impossível, isto porque o sistema político territorial que vigorava no país na época não proporcionava de forma alguma autonomia para os governos municipais.

Dessa forma, conforme aponta Abrucio (2017) o novo cenário mais positivo para a descentralização municipalista, ocasionou no ano 1960 a formação de organizações de associações municipais nos estados da região sul do Brasil, bem como, o início de acordos entre os municípios em todo o país. No entanto, quando esse movimento começava a se espalhar e adquirir força entre o país, o regime militar foi instalado no Brasil, ocasionando uma nova onda centralizadora na federação Brasileira. Entretanto, mesmo com o controle que a União exercia sobre os estados e municípios, no período ditatorial, ainda ocorreu experiências associativas, um exemplo apresentado por Abrucio (2017) é o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), que surgiu no Estado de São Paulo. Este que segundo o autor foi a exceção da época.

No entanto, a luta pela descentralização possuía algumas diferenças em relação a como se daria esta, o novo desenho elaborado pela Constituição Cidadã de 1988 deixou isso explícito. Segundo Abrucio (2017) de um lado se tinha a organização da constituição que indicava um federalismo no qual as competências e funções governamentais eram determinadas de maneira isolado, gerando assim segundo o autor um modelo mais autárquico no qual os municípios atuariam como proprietários de suas políticas públicas e seriam responsáveis por solucionar os problemas que surgiriam destas políticas, ou seja, um modelo mais individualista de produção e elaboração de políticas públicas. Em contrapartida segundo Abrucio (2017) alguns artigos da CF/88 indicavam uma linha de pensamento, menos individualista e mais relacionada a cooperação territorial. Desse modo, apesar de estímulos a coordenação e a cooperação federativa, os anos iniciais da Constituição

ficaram marcados em grande parte por uma descentralização centrífuga e pouco cooperativa. (ABRUCIO, 2017,p.59)

Sendo assim, conforme aponta Abrucio(2017) duas diferentes soluções foram elaboradas nos últimos 20 anos para ampliar a colaboração federativa. Sendo a primeira delas foi a formação de sistemas de Políticas Públicas, que teve como principal estímulo o Sistema Único de Saúde, o SUS, que foi instituído pela Lei Orgânica de 1990. Conforme aponta Abrucio (2017) este modelo proporcionou a produção de fóruns federativos, tanto entre União-estados-municípios como entre Estado-Municípios. Dessa forma, através deste arranjo intergovernamental, todos os três entes federais podem elaborar e produzir políticas públicas. No entanto, essa articulação federativa conforme aponta o autor não abrange grande parte dos setores governamentais. E mesmo os que aderem a esse modelo encontram dificuldades no plano intergovernamental. (ABRUCIO, 2017, p.60)

Nesse sentido, a segunda maneira de colaboração federativa vem a ser o associativismo territorial, que abrange o pacto e a cooperação entre os níveis de governo. Segundo o autor, há muitas formas de representação deste modelo, o mesmo destaca alguns exemplos deste no qual os governos locais possuem centralidade. Sendo este o que ocorre nas Regiões Metropolitanas (RMS) que reúnem municípios de áreas que possuem forte concentração urbana, podendo haver a também a participação do governo estadual, em uma colaboração intergovernamental que pode ocorrer tanto do ponto de vista horizontal como vertical. De acordo com autor há um total de 69 Rms atuando no país.

A principal importância destes segundo Abrucio (2017) se encontra ao fato dos mesmos unirem diferentes áreas que possuem um grande número populacional juntando riqueza e desigualdades.(ABRUCIO,2017) Outro exemplo retratado pelo autor são as Associações regionais, estaduais e Nacionais de Municípios esta que são representadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).Conforme aponta Abrucio (2017) essas organizações são de suma importância para duas coisas, a primeira delas para efetuar a advocacy dos governos locais, bem como para agrupar os governos locais ao redor de políticas públicas que se realizam em territórios próximos.

Nesse sentido, o autor ainda destaca que o modelo associativo que abrange os municípios, também pode ter uma proporção internacional, como por exemplo a Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional, que poder instituída por meio de associações intermunicipais entre dois diferentes países. Segundo Abrucio (2017) o Brasil possui articulações assim com os países da Argentina e do Uruguai. No entanto, o autor desta que a forma mais utilizada de associativismo territorial entre os municípios são os consórcios intermunicipais. Sendo assim, tendo por base o contexto de baixa capacidade arrecadatória e fiscal e obrigatoriedade de oferta de ensino tanto da educação infantil quanto do ensino fundamental, discutidos nas seções anteriores, os entes



municipais têm buscado esta forma de articulação própria de modo a arcar com as responsabilidades que lhes são destinadas, segundo a Constituição Federal de 1998. Nesse contexto, inserem-se arranjos de natureza horizontal que articulam atores estatais como municípios com outros municípios, no enfrentamento dos desafios públicos postos.

Desse modo, os municípios vem estabelecendo entre eles consórcios intermunicipais, por meio dos quais se estabelecem parcerias, com o intuito de arcar com as responsabilidades destinadas a eles. Os consórcios foram normatizados pela Lei nº 11.107, de 2005, e regulamentados pelo Decreto Federal nº 6.017/2017, com intuito de “estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”. (BRASIL, 2007).

Segundo Ravanelli (2010), a normatização desses arranjos surge com o objetivo de promover uma nova forma de cooperação tanto de modo horizontal quanto vertical, entre os três entes governamentais, para assim se efetuar uma gestão compartilhada de políticas públicas, Além disso, buscava-se instituir uma estrutura legal e institucional para a materialização do federalismo cooperativo que foi instituído no país pela Constituição de 88, embora, segundo a autora, precisa-se ainda de regulação.( RAVANELLI,2010,p.17)

Para Ravanelli (2010), os consórcios públicos estabelecem um novo modo de gestão intergovernamental, visto que eles proporcionam maiores articulações de iniciativas bem como de políticas públicas que podem ser desenvolvidas entres as distintas esferas governamentais. Assim, segundo a autora, aos três entes federativos se estabeleceu “um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental no espaço macro e as distintas sub-regional.”(RAVANELL, 2010, p.17) Entretanto, os novos arranjos necessitam de incentivos para que apresentem a maior eficácia no fornecimento de serviços públicos.

Nesse sentido, o autor Abrucio (2017) complementa que os consórcios intermunicipais a longo prazo, podem formas novas identidades bem como, novas formas de governança que ultrapassam os limites de cada município. De acordo com Abrucio (2017) isto se torna ainda mais importante em contextos de federações nas quais os entes municipais possuem baixa capacidade arrecadatória e baixa população, estes acabam tendo maiores necessidades de realizar os consórcios intermunicipais.

Sendo assim, como aponta Abrucio (2017) os consórcios entre municípios tiveram efetivo aumento nos anos de 1990 e se formaram por meio de dois diferentes tipos. O primeiro deles ocorre de maneira organizada afim de atender uma política particular, este formato se constituiu em diversas áreas, como por exemplo a área ambiental, no entanto, a área que possui maior destaque é da Saúde. O autor destaca ainda a elevação de números de consórcios em obras públicas bem como,

de saneamento básico. O segundo já possui um desenho multifinalitário, que inclui diferentes setores. O consorciamento multissetorial, tem se expandido gradativamente no decorrer dos anos, e conforme aponta Abrucio (2017) um consórcio nesse formato que merece destaque é a experiência do Consórcio do Grande ABC. O mesmo teve seu início em 1990, ele é composto por sete diferentes municípios de uma área metropolitanizada, área esta que conforme aponta o autor é justamente o ponto mais difícil ao que tange a cooperação intermunicipal no país.

Desse modo, conforme aponta Abrucio (2017) o aumento dos números de consórcios intermunicipais ocorreu em um momento inicial por meio do consorciamento administrativo, conduzido pelo Direito Privado, esta configuração de arranjo permitia maior flexibilização aos participantes destes consórcios, uma vez que, garantia um processo político facilitado sem que os consorciados precisassem passar por todos os legislativos locais.(ABRUCIO,2017) No entanto, esse novo formato possuía como prejuízo a pequena institucionalização de órgãos de controle, de modo principal do Tribunal de Contas, além disso, os entes municipais podiam facilmente retirar-se do consórcio, principalmente em períodos eleitorais no qual os gestores acabavam sendo trocados.

Sendo assim, conforme aponta Abrucio (2017) esse ponto de instabilidade envolvendo os consórcios administrativos, acabou acarretando a formação dos Consórcios Públicos. Sua instituição na constituição origina-se na Emenda 19, que se refere à reforma administrativa, esta que obteve aprovação no ano de 1998. A mesma pressupôs uma reformulação do artigo 241 da Constituição que se estabeleceu da seguinte forma:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Desse modo, para que esse princípio entrassem em vigor, fez-se necessário a aprovação de uma regulação específica, que veio a acontecer no ano de 2005. Nesse sentido, segundo Abrucio (2017) a atual legislação proporcionou uma segurança jurídica muito maior que a anterior, principalmente tratando-se dos órgãos de controle, uma vez que, o consorciamento público acompanha as regras de administração pública no tange questões envolvendo licitações, bem como de formalização de contratos. Além disso, estabeleceu-se também uma maior institucionalização do acordo cooperativo estabelecido entre os municípios. (ABRUCIO,2017)

No entanto, segundo o autor Abrucio (2017) a esses benefícios, faz-se necessário acrescentar algumas características, que deixam a cooperação presente nos consórcios públicos, um pouco mais complexa tendo por base o formato institucional dos consórcios. Isto acontece devido a perda da flexibilização presente nos consórcios administrativos, além disso, os procedimentos que levam a formação dos Consórcios Públicos, podem abranger um processo político bem mais amplo, que dos

consórcios administrativos uma vez que, além de ter que ser aprovado por todos os municípios que participam destes consórcios, ainda se faz necessário a aprovação da Câmara de vereadores.

Desse modo, retornando a Ravanelli (2010) a autora afirma ainda que a formação de um consórcio público não se define como uma tarefa fácil, pois para o seu efetivo desenvolvimento faz-se necessário um amplo processo de debate, bem como de articulações e negociações políticas que giram em torno de cláusulas contratuais de formação de um consórcio. Necessita-se ainda levar em consideração a autoridade política que compete a cada um dos entes federados no arranjo institucional, além de se considerar os objetivos comuns e a configuração financeira da gestão conjunta.

Sendo assim, como aponta a autora, as definições que estão presentes nas cláusulas do contrato de formação dos consórcios necessitam ser examinadas pelas casas legislativas correspondentes a cada ente federativo participante do consórcio, em respeito a autonomia que o ente possui, conforme estabelecido pela Constituição. Além disso, a validação por lei destes protocolos de intenção, que dão origem aos contratos de formação dos consórcios, tem por finalidade transformar o que ficou acordado entre os governantes em atribuições de cunho legal do ente federativo consorciado, e assim passa a pertencer não somente ao prefeito ou ao governador, mas ao município e ao Estado.(RAVANELL, 2010, p.17-18)

Ainda de acordo com a autora, a instituição dos consórcios em lei torna as atribuições estabelecidas pelos entes federados exigíveis durante o exercício dos consórcios. Nesse sentido, os consórcios públicos se estabelecem como mecanismo efetivamente estáveis ao menos pelo panorama jurídico institucional e isso advêm do caráter contratual destes. Dessa forma, para Ravanelli (2010):

O consórcio público, em razão da sua complexidade, é um instrumento capaz de formalizar uma gestão intergovernamental para assumir diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição dos entes consorciados. É possível constituir um consórcio atendendo às especificidades de cada serviço público, em busca de uma escala mais adequada à sua prestação e coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional. Podem ser citados como exemplo os serviços de transporte urbano e saneamento básico, que vem sendo objeto de consórcios públicos no país. (RAVANELL, 2010,p.18)

Ainda segundo a autora, atualmente, a busca pelos consórcios públicos no país vem crescendo cada vez mais em diferentes áreas de atuação como, por exemplo, nas áreas de saúde educação. Contudo, segundo ela, para a sua eficaz utilização na gestão de políticas públicas ainda se faz necessário um maior investimento da União na criação de subsídios que proporcionem um melhor desenvolvimento.

Como tratado anteriormente, o Brasil utiliza do consorciamento público em algumas áreas, sendo realizados de forma intermunicipal, ou seja, feitos entre os municípios. Conforme aponta

Andrade e Machado (2014), os consórcios intergovernamentais fazem parte da conjuntura administrativa do país desde 1998, quando os municípios foram incorporados na CF/88 como um ente federal.

Abrucio e Grin (2017) fizeram a análise de Arranjos de Desenvolvimento da Educação - ADE como forma de associativismo territorial, que, no Brasil, desde dos anos 2000, passou a ser uma alternativa de consorciamento intermunicipal. Além disso, como destaca, os autores, os arranjos cooperativos explicam as experiências de "inovação subnacional" no momento de descentralização que ocorreu no Brasil após 1998, deste modo estes arranjos passaram a ser a forma mais simples de se implementar políticas públicas de welfare state. (ABRUCIO e GRIN, 2017, p. 40).

Os autores realizaram uma pesquisa tendo por base dados secundários e uma investigação de campo na qual foram entrevistados alguns gestores municipais que atuam na educação, bem como representantes dos governos estaduais. O principal argumento testado por eles é se os Arranjos de Educação são a variável independente que produz efeito na governança territorial. Com base na pesquisa realizada, os autores concluíram que o maior êxito ocorreu por conta de fatores de liderança regional, controle social e devido ao contexto e trajetória de formação dos ADEs.

Andrade e Machado (2014), por sua vez, buscaram entender como os consórcios intermunicipais dividem custos e benefícios entre os associados, uma vez que os autores consideram este um ponto importante para a estruturação da cooperação entre os associados. Sendo assim, tomaram como hipótese principal que no que tange à diversidade de valores públicos que serão produzidos e compartilhados se faz necessários mecanismos institucionais que equalizem a distribuição de custos e benefícios entre os associados em um consórcio intergovernamental. (ANDRADE E MACHADO,2014, p.696).

A pesquisa dos autores se deu por meio de estudo de caso em três áreas governamentais: saúde, saneamento e desenvolvimento socioeconômico nas quais foram identificados dois padrões dos sistemas de compartilhamento de custos e benefícios. Além disso, para cada uma das áreas analisadas, três consórcios intermunicipais foram selecionados. A escolha deles se restringiu à região Sudeste, uma vez que foram considerados as facilidades logísticas para comunicação e acesso a documentos, caso fosse necessário.

No primeiro segundo Andrade e Machado (2014) o contrato de rateio é limitado apenas aos gastos rotineiros dos consórcios, enquanto os contratos complementares com cada participante do consórcio é garantido as contribuições pelos mesmos, como por exemplo segundo os autores, os post, na proporção dos benefícios usufruídos. Já no segundo caso, o próprio contrato de rateio contém características que possibilitam equilibras as contribuições e os benefícios. Por fim, os

autores consideraram as restrições a respeito das funções realizadas pelos consórcios em políticas públicas, tendo em vista a lógica pela qual cada participante paga o que consome no consórcio.

Os autores ainda ressaltam, que estas formas institucionais aparentam limitar de modo amplo a probabilidades dos consórcios intergovernamentais, enquanto mecanismo de cooperação, venham a solucionar problemas distributivos, ou mesmo se tratando da região que é escolhida como uma unidade e não como uma soma de municípios. Dessa forma, tendo apresentado alguns exemplos de consórcios, mostrados por alguns autores, a seção abaixo desta tratara dos resultados obtidos por esta pesquisa, envolvendo alguns municípios, e como os mesmos tem lidado com os consórcios que ocorre nos mesmos.

### CAPÍTULO III

#### DADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, apresentam-se os resultados que foram obtidos com a pesquisa que investigou a existência de governança multinível na educação. No começo deste trabalho, tinha-se como objetivo identificar a ocorrência, a localização e a quantidade de consórcios intermunicipais no país, entendidos, aqui, como expressão da governança multinível por se ter atuando na educação a perspectiva vertical de atores, no âmbito do federalismo, mas também arranjos horizontais como relação entre municípios-municípios.

Mas se tinha por objetivo, também, inicialmente, compreender como se estruturam estes consórcios, analisar o contrato estabelecido entre eles, bem como as razões que leva à constituição, a fim de melhor compreender como na prática está ocorrendo a governança multinível, o que cada municípios faz na esfera da política educacional, como atuam os diferentes entes e como têm se dado a implementação de políticas educacionais desta natureza. Para tanto, seriam aplicados questionários a gestores destes municípios e entrevistas semiestruturadas para que, assim, fosse possível acompanhar de perto o desdobramento do consorciamento público educacional para os municípios envolvidos.

Entretanto, com os desdobramentos da COVID-19, esta etapa da pesquisa tornou-se inviável, uma vez que foram estabelecidas medidas de distanciamento social, bem como a instituição da quarentena em todo o país, impossibilitando assim o contato presencial com os responsáveis pela regulamentação destes consórcios. Nesse sentido, devido às restrições sanitárias vigentes, os resultados aqui apresentados respondem à primeira etapa da pesquisa: há consórcios intermunicipais no Brasil na esfera da educação? Se existem, quantos são? E onde estão localizados?

Sendo assim, após a realização de uma significativa revisão da literatura em torno das diversas dimensões do federalismo e do federalismo educacional, foi sistematizada a produção nacional e internacional sobre governança e governança multinível, que levou à reunião, ainda, de pesquisas que tratam de consorciamento de políticas públicas no Brasil, de modo especial a de educação. Após esta etapa, efetuou-se uma consulta ao banco de dados de Pesquisa de Informações Básicas Municipais –MUNIC/IBGE no ano 2015, que corresponde àquele em que o IBGE produziu informações sobre “articulações interinstitucionais”.

Após esta consulta, foram baixados os dados e, em seguida, eles foram a fim de se obter os números de consorciamento intermunicipal que ocorre na educação. Desse modo, foi possível identificar que 352 municípios desenvolvem interações desta natureza, que são os consórcios intermunicipais na área educacional.

Desagregados por região, foi possível identificar que dos 352 municípios com consorciamento em educação, 27 pertencem à região Norte do país, sendo que três estão no estado do Acre, 21 no Pará, dois em Rondônia e um em Tocantins. Estes estão apresentados de forma resumida na tabela\_3 logo abaixo:

Tabela 3: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Norte

<b>Região</b>	<b>Estados que possuem municípios que realizam consórcios</b>	<b>Número de consórcios observados</b>
<b>Norte</b>	Acre (AC)	3
	Pará (PA)	21
	Rondônia (RO)	2
	Tocantins (TO)	1
	Total	27

Fonte: Elaboração Própria com dados do MINIC-IBGE(2015)

Na região Nordeste, foram observados um total de 121 consórcios, sendo um deles no estado de Alagoas, 80 no Estado da Bahia, 16 no Maranhão, um na Paraíba, 11 no Piauí, 11 em Pernambuco, e apenas um no Rio Grande do Norte, conforme tabela 4:

Tabela 4: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Nordeste

<b>Região</b>	<b>Estados que possuem municípios que realizam consórcios</b>	<b>Número de consórcios</b>
<b>Nordeste</b>	Alagoas (AL)	1
	Bahia (BA)	80
	Maranhão (MA)	16
	Paraíba (PB)	1
	Piauí (PI)	11
	Pernambuco(PE)	11
	Rio Grande do Norte (RN)	1
	Total	121

Fonte: Elaboração Própria com dados do MINIC-IBGE(2015)

No que tange à região Centro-Oeste, foram observados 27 consórcios, sendo que dois deles estão no estado do Mato Grosso e 25 no Mato Grosso do Sul.

Tabela 5: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Centro-Oeste

<b>Região</b>	<b>Estados que possuem municípios que realizam consórcios</b>	<b>Número de consórcios</b>
Centro-Oeste	Mato Grosso (MT)	2
	Mato Grosso do Sul (MS)	25
	Total	27

Fonte: Elaboração Própria com dados do MINIC-IBGE(2015)

Já na região Sudeste, foram encontrados 68 consórcios intermunicipais, sendo que 42 deles encontram no estado de São Paulo e 26 em Minas Gerais. Não foram encontrados esse tipo de arranjo no campo educacional nos estados do Rio de Janeiro ou Espírito Santo.

Tabela 6: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Sudeste

<b>Região</b>	<b>Estados que possuem municípios que realizam consórcios</b>	<b>Número de consórcios</b>
Sudeste	Minas Gerais (MG)	26
	São Paulo (SP)	42
Total	Total	68

Fonte: Elaboração Própria com dados do MINIC-IBGE(2015)

Por último, tem-se a tabela 7, com os dados da região Sul, na qual foram encontrados um total de 109 consórcios, sendo que destes 8 estão no Paraná, 57 no Rio Grande do Sul e 44 em Santa Catarina; podendo concluir, assim, que nesta região foram encontrados consórcios intermunicipais em todos os estados da região, conforme se pode ler pela tabela 7:

Tabela 7: Distribuição de consórcios intermunicipais em Educação na região Sul

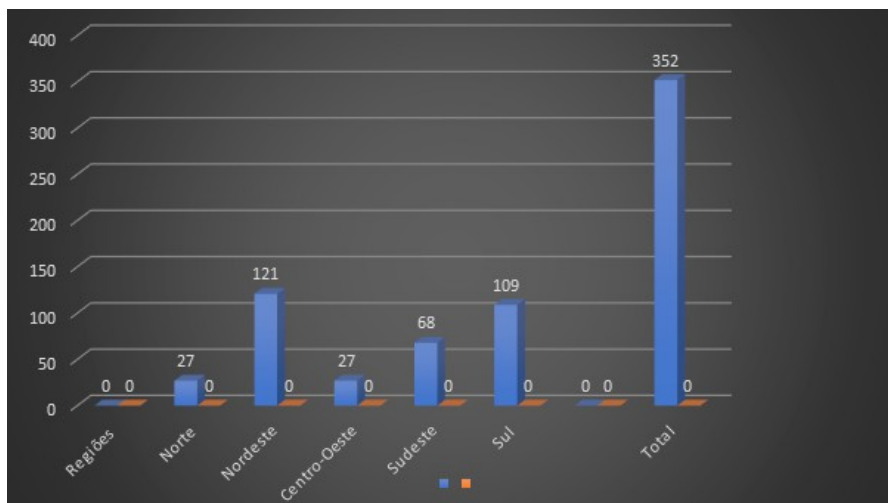
<b>Região</b>	<b>Estados que possuem municípios que realizam consórcios</b>	<b>Número de consórcios</b>
Sul	Paraná (PR)	8
	Rio Grande do Sul (RS)	57
	Santa Catarina (SC)	44
	Total	109

Fonte: Elaboração Própria com dados do MINIC-IBGE(2015)



Assim sendo, tem-se a seguinte distribuição de consórcios intermunicipais no campo da educação nas regiões brasileiras:

Gráfico III: Consórcios Intermunicipais no Campo da Educação, distribuídos por região



Fonte: Elaboração Própria com dados do MUNIC/IBGE (2015).

Desse modo, como é possível identificar por meio das tabelas bem como do gráfico III, dos 352 consórcios encontrados, a maior parte deles se concentra na região Nordeste. Dos 121 verificados na região, 80 estão no estado da Bahia, sendo o caso mais significativo em números absolutos encontrados na pesquisa, se comparado às outras regiões.

Além disso, o Nordeste também se destaca pelo fato de os consórcios estarem presentes em sete dos nove estados da região. Seguido do Nordeste, a segunda maior parte dos consórcios se concentra na região Sul, tendo um total de 109 deles, sendo que os arranjos estão presentes em todos os estados, destacando-se o Rio Grande do Sul com 57 consorciamentos.

O Sudeste vem em seguida concentrando 68 em dois estados apenas: Minas Gerais e São Paulo. Por fim, tem-se a região Norte e Centro-Oeste que apresentam, cada uma, 27 consórcios, sendo que da região Norte, se destaca o Estado do Pará, com 21 municípios que realizam consórcios, 17 a mais que o Acre.

Tratando, por fim, do Centro-Oeste, verificou-se a ocorrência apenas nos estados de Mato do Grosso do Sul, com 25 municípios com consórcios, e Mato Grosso apresenta apenas com dois deles.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral investigar a existência de consórcios intermunicipais no Brasil e o desenho assumido por eles, na esfera educacional, analisando estes por meio da teoria de governança multinível, originalmente definida por multilevel governance. Considerando-se todo o contexto brasileiro, estabelecido após a redemocratização inaugurada com a constituição de 1988, na qual o Brasil passou a considerar os municípios como ente federativo, e estabelecendo em seu art. 6º a educação como um direito de todos e dever do Estado em provê-la. Bem como a nova engenharia educacional estabelecida pelo artigo 211, da Carta Magna, na qual se destinou uma etapa educacional a cada ente, tendo os municípios ficando responsáveis pela educação infantil e prioritariamente pelo ensino fundamental.

E considerando que a maior parte das matrículas brasileiras encontram-se na etapa educacional destinadas aos municípios, este é o ente que possui os maiores desafios em termos de cumprimento do direito à educação no Brasil. Uma vez que, os recursos destinados à educação advém de arrecadações tributárias, e os municípios como detalhando ao longo deste trabalho, é o ente que detém a menor capacidade arrecadatória, pois ao mesmo estar vinculado o Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU e o Imposto sobre Serviços –ISS, tributos de menor valor, se comparado ao Imposto de Circulação de Mercadorias-ICMS ou Imposto sobre veículos automotores-IPVA, estaduais, ou o imposto de Renda IRRF e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, da União.

Desse modo, tendo por base a baixa capacidade arrecadatória e fiscal e obrigatoriedade de oferta de ensino tanto da educação infantil quanto do ensino fundamental, os municípios se articularam entre si, de modo horizontal, no intuito de enfrentarem os desafios posto a estes na oferta educacional. Neste modo se insere os consórcios, que foram normatizados pela Lei nº 11.107, de 2005, e regulamentados pelo Decreto Federal nº 6.017/2017, e que visam “estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”. (BRASIL, 2007).

Esses arranjos horizontais que ocorrem entre os mesmos atores, foram analisados neste trabalho por meio da governança multinível uma vez que, a mesma amplia o potencial de análise de políticas públicas pois possui uma dupla lente de análise tanto do ponto de vista vertical que trata da elaboração de políticas públicas por meio de diferentes níveis de governo sendo começando pela União, Estados e Municípios, como do ponto de vista horizontal que efetua esta análise de elaboração e implementação de políticas pelos mesmos entes subnacionais, como no caso dos consórcios aqui analisando que ocorrem entre municípios-municípios.

Nesse sentido, buscava-se responder as seguintes questões: Há consórcios intermunicipais no Brasil, na esfera da educação? Se existem, quantos são? Onde estão e como são constituídos? Desse modo, utilizou-se a abordagem quantitativa, com a utilização de estatística descritiva básica utilizada para sistematizar o número de consórcios na área educacional, formalizados no Brasil. Para isto efetuou-se uma consulta ao banco de dados de Pesquisa de Informações Básicas Municipais–MUNIC/IBGE. Em seguida construiu-se um banco com dados de convênios realizados, selecionando os relativos à educação, identificando onde se encontram, em que região estes estão localizados, identificando um total de 352 municípios brasileiros que realizam os consórcios educacionais.

Ao que tange as limitações encontradas durante este trabalho, inicialmente o mesmo havia sido pensando com o intuito de compreender como se estruturam estes consórcios, analisar o contrato estabelecido entre eles, bem como as razões que leva à constituição, a fim de melhor compreender como na prática está ocorrendo a governança multinível, o que cada municípios faz na esfera da política educacional, como atuam os diferentes entes e como têm se dado a implementação de políticas educacionais desta natureza.

E para se obter todas estas respostas seriam aplicados questionários a gestores destes municípios e entrevistas semiestruturadas para que, assim, fosse possível acompanhar de perto o desdobramento do consorciamento público educacional para os municípios envolvidos. No entanto, esta etapa não ocorreu, devido aos desdobramentos da COVID-19 que impossibilitaram qualquer tipo de contato presencial com estes gestores, levando assim a reestruturação do projeto.

Entretanto, essa reestruturação abre portas para possíveis pesquisas futuras, envolvendo a análise mais ampla destes consórcios, identificando como os mesmos se estruturam e os motivos que levaram a formulação destes nestes municípios, bem como, se os mesmos apresentam resultados positivos como o esperado. Sendo assim, esta pesquisa abre portas para ampliação deste projeto em uma pós-graduação futura.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, Dec.2013.
- ABRUCIO, FERNANDO LUIZ; SYDOW, CRISTINA TOTH. Federalismo e Governança Multinível em Regiões MMMM-Metropolitanas: o caso brasileiro. Experiências do Brasil e da Alemanha.
- ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.
- AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, 2016.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995. ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 69-85, 2005.
- BICHIR, Renata. Governança multinível. 2018.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, 2018.
- DIEGUEZ, R. C. (2018). Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do desenvolvimento**, 69, 291-319.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 05-22, 1996.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- FILIPPIM, Eliane Salete; MARINS, Morgana Pizzolatti. Cooperação entre Municípios: Consórcio

Público Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA). *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 12, n. 24, p. 297-329, 2020.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 22, n. 3, p. 39-64, 2017.

DE HOLANDA BARBOSA, Fernando et al. *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*. 2016.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social assistance governance in Europe: towards a multilevel perspective. In: MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). **Minimum income protection in fux**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

KOOIMAN, Jan. *Governing as governance*. Sage, 2003.

LIMA, Ana Paula Gilde. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 985-996, 2000.

LIMA, Márcia. O Introdução aos métodos quantitativos em Ciências Sociais. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP**, p. 10-30, 2016.

LEME, Heladio Jose de Campos et al. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. 1992.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 695-720, 2014.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MELO, Marcus André de. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. 1996.  
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/0/Notas+Estatísticas++Censo+da+Educação+Básica+2019/43bf4c5b-b478-4c5d-ae17-7d55ced4c37d?version=1.0> Data de acesso 16/03/2020 às 11:00 horas.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, Set. 2014.

RAVANELLI, Paula. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **Congresso Consad de gestão pública**. 2010.

REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 71-88, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 13-35, 2010.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance new governance: governing with out government. *Political studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. pp. 335-376.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 137-163, 1998.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. 2018

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 167, p. 228-253, 2018.

WB, WORLD BANK. *Governance and development*. 1992.