



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

JOSÉ AIRES AMARAL FILHO

**REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: PRINCÍPIO
DESVIRTUADO PELAS COOPERAÇÕES TÉCNICAS**

PALMAS, TO

2023

JOSÉ AIRES AMARAL FILHO

**REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: PRINCÍPIO
DESVIRTUADO PELAS COOPERAÇÕES TÉCNICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Educação (PPGE) da Universidade
Federal do Tocantins (UFT), Câmpus Universitário de
Palmas, como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Práticas
Educativas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosilene Lagares

Palmas, TO

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- A485r AmaraI Filho, José Aires.
 Regime de Colaboração na Educação no Tocantins; Princípio desvirtuado pelas cooperações técnicas, . / José Aires AmaraI Filho. – Palmas, TO, 2023.
 95 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Educação, 2023.
 Orientadora : Rosilene Lagares
1. Política educacional. 2. Gestão da educação. 3. Relações federativas. . 4. Educação Estadual e Municipal no Tocantins.. I. Título

CDD 370

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

JOSÉ AIRES AMARAL FILHO

REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: PRINCÍPIO DESVIRTUADO PELAS COOPERAÇÕES TÉCNICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Tocantins (UFT), na Linha de Pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Data da Defesa: 08/03/2023.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 ROSILENE LAGARES
Data: 15/03/2023 11:44:35-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Rosilene Lagares (PPGE/UFT)
Orientadora e Presidente da Banca



Prof. Dr. Marciel Barcelos Lano (PPGE/UFT)
Avaliador Interno



Profa. Dra. Helena Cristina Guimarães Simões (PPGE/UNIFAP)
Avaliadora Externa

Para minha mãe, Hélia Araújo Aires e ao meu pai, José Aires Amaral, por sempre me incentivarem e acharem que sou capaz de conquistar meus objetivos. *“Não é preciso mais o melhor amigo nem a sombra que precisa se iluminar, sobe muito mais o pano do seu destino fino, mas tão difícil de gastar Vamos imaginar, como fez John Lennon, não sou o único que poderá sonhar.”* (Aprendendo a vencer, Zé Ramalho).

Para Lucimeire Tiete Aires, minha esposa e eterna namorada. Obrigado por sempre estar perto de mim, ouvindo minhas angústias e conquistas. Sem você tudo seria mais difícil. Te amo. *“Não acabou-se o sonho, nem a visão nem o simbólico brilho desse teu olhar, apascentando tudo que me sacode como é que pode ainda me alvejar. Com o silencioso bater da asa, casa com ela que você vai ser feliz.*

(Aprendendo a vencer, Zé Ramalho)

Aos meus dois grandes tesouros da vida, Brendw Tiete Aires e Kawê Tiete Aires, um amor imensurável, seres pelos quais busco melhoras pessoais, humanas, éticas e profissionais. Não tenho pretensão de ser exemplo para nenhuma pessoa, mas confesso que desejaria ser admirado por eles. *“Não sei quanto o mundo é bom, mas ele está melhor desde que você chegou e explicou o mundo pra mim.”*

(Espatódea, Nando Reis)

AGRADECIMENTOS

São muitas palavras e pensamentos nesta hora, pois tenho tantas pessoas a agradecer. Além de sujeitos que me ajudaram nessa empreitada, há Aquele que, certamente, foi o meu sustentáculo, pois há coisas que nós pensamos, mas temos o sentimento que, às vezes, não somos capazes de alcançar, porém com a ajuda presente de Deus, tudo se fez e faz possível.

Durante minha vida acadêmica, foram tantos sujeitos que permearam e contribuíram com minha formação moral e intelectual no campo da educação que, certamente, tenho um pouco de cada um dentro de mim. Nesse sentido, declaro minha gratidão a todos que me ajudaram a consolidar esse momento que, sem sombras de dúvidas, é o grande marco de minha trajetória formativa, pois serei o primeiro da família a ter este título de Mestre em Educação.

Quero agradecer minha professora Ana Lúcia, do terceiro ano do ensino fundamental (à época, a nomenclatura era terceira série do ensino fundamental). Obrigado por me ensinar a ler e a escrever. Agradeço a todos os professores do ensino médio, mas a todos mesmo!

Agradecer aos meus dois filhos Brendw Tiete Aires e Kawê Tiete Aires, razão mais ainda das minhas escolhas e buscas. Vocês são o ar que respiro. Nesse contexto, há essa mulher maravilhosa que me deu a alegria de formar uma família que tanto me orgulha e na qual sou completamente amoroso, minha esposa Lucimeire Tiete Aires, obrigado por entender esse processo de formação e, por vezes, a distância que as pesquisas, estudos e escritas consolidaram entre os nossos momentos familiares. Te amo muito, você sabe disso.

Agradecer aos meus colegas de mestrado, Ana Cléia, Meyrivane, Eleny, Ítalo Bruno e Cleidiana pelas contribuições e partilhas ao longo do curso. Embora em tempos pandêmicos tive a honra de conhecê-los pessoalmente. Não poderia deixar de agradecer de modo especial as minhas duas colegas de pesquisa Meire Lúcia e Ana Cléia, agradeço demais por esses anos no PPGE-UFT, das partilhas de textos, escritas de artigos e claro, as angustias e dilemas vivenciados ao longo da nossa caminhada, foi muito bom conhecer vocês.

Meus agradecimentos aos professores José Carlos Freire, Juciley Evangelista Freire, Roberto Francisco de Carvalho e Jocyléia Santana, pelo aprendizado acerca das políticas públicas educacionais e contribuição em meu processo de formação docente.

Meus sinceros agradecimentos aos professores pesquisadores do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal (GepeEM) e Observatório de Sistemas e Planos de Educação do Tocantins (ObSPE), ambos vinculados à Universidade Federal do Tocantins

(UFT), por pactuarem comigo grandes experiências no campo da pesquisa educacional.

Não poderia deixar de expressar meus sentimentos de respeito, gratidão e muita admiração aos professores da banca, ao professor Dr. Marciel Barcelo Lano pelo zelo e inteligência em fazer seus apontamentos que tanto engradeceram nosso trabalho. A professora Dra. Helena Cristina Guimarães Queiroz Simões, pela educação, gentileza e por contribuir com intervenções significativas.

Deixei estes agradecimentos por último, pois pensava, pensava, porém não encontrava, e, certamente, não encontrarei palavras que possam expressar minha admiração e apreço por este grande ser humano, mas, sobretudo competéssima professora e orientadora Dra. Rosilene Lagares. Professora, eu dialogava e dialogo com você sempre que tenho oportunidade a respeito do amor pela minha profissão no campo da educação e das políticas públicas em educação, todavia, minha base teórica acerca do objeto era extremamente reduzida, pois me faltava visão crítica. Como se eu precisasse usar óculos com uma lente muito forte mesmo. Foi exatamente isto que a senhora conseguiu imprimir em mim. Hoje, certamente, vejo o campo da educação com outra lente teórica, e isso eu devo a você. Portanto, não tenho palavras para te dizer o quanto sou grato pelos ensinamentos, orientações durante as pesquisas no mestrado e por ter tido a honra de beber pessoalmente nessa fonte do conhecimento que é referência no campo da educação no Estado do Tocantins e no Brasil. Não consigo ter outro sentimento pela senhora, a não ser admiração, respeito e encantamento. Muito obrigado de coração mesmo, pois hoje tenho certeza, saio deste processo de formação transformado, mas claro, não acabado.

Iniciei este texto agradecendo a Deus, pois entendo que Ele é fonte de água viva em minha vida. E finalizo com a seguinte afirmação bíblica: “Não te mandei eu? Esforça-te e tem bom ânimo; não temas, nem te espantes; porque o Senhor teu Deus é contigo, por onde quer que andares” (JOSUÉ 1:9).

RESUMO

Esta Dissertação de Mestrado vincula-se à Linha Estado, Sociedade e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins. Tem por tema o Regime de Colaboração na educação no Tocantins: princípio desvirtuado pelas cooperações técnicas. Os sistemas estadual e municipais de ensino como disposto na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), nos artigos 23, 211 e 214, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB de 1996), no artigo 8º, no Plano Nacional de Educação (PNE de 2014), artigo 7º, e no Plano Estadual de Educação (2015-2025), debatendo evidências de práticas de cooperação técnica em Estados e Municípios do Brasil, limitando e, até, mesmo, contrariando, a disposição da CF, tais como Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) e Consórcios Públicos em Educação (CP) com participação da iniciativa privada. Problematiza a espécie do movimento de cooperação e colaboração no campo da educação no Estado do Tocantins, entre os sistemas estadual e municipais de ensino, tendo as seguintes questões: quais os principais marcos históricos, teóricos e o quadro legal do regime de colaboração na gestão da educação no Brasil segundo as normas e seus principais pesquisadores?; Como estão estruturados no Brasil os CP e os ADE?; Como se dá no Estado do Tocantins o regime de colaboração como disposto nas normas e compreendido pelos pesquisadores da área da educação?; Qual política de colaboração há entre os sistemas estadual e municipais de ensino no Estado do Tocantins? Tem-se por objetivo analisar a espécie do movimento de cooperação e colaboração no campo da educação no Estado do Tocantins, entre os sistemas estadual e municipais de ensino. Com perspectiva crítica, a pesquisa assenta-se em dados e informações coletados por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. O chamado regime de colaboração na educação do Estado do Tocantins reluz ao movimento realizado em nível nacional em torno do federalismo. O Plano Estadual de Educação do Tocantins faz a menção por 42 vezes ao regime de colaboração em suas metas e estratégias nas quais tratam diretamente da relação entre sistemas estadual e municipais de educação, porém este regime, ainda, não ocorre no Estado da forma como está posto na CF de 1988, LDB de 1996 e PNE de 2014. Ocorre, sim, a cooperação técnica, mediante termos de cooperação técnica. Nesse sentido, são apreendidas disputas a respeito das interpretações e definições, desvirtuando o sentido do regime de colaboração, que deve ser enfrentado pelos sistemas de ensino no Brasil e Estado do Tocantins.

Palavras-chave: Educação. Política educacional. Gestão da educação. Relações federativas. Educação Estadual e Municipal no Tocantins.

ABSTRACT

This Master's Dissertation is linked to the State, Society and Educational Practices Line of the Graduate Program in Education at the Federal University of Tocantins. Its theme is the Collaboration Regime in education in Tocantins: a principle distorted by technical cooperation. The state and municipal education systems as provided in the Federal Constitution of 1988 (CF of 1988), in articles 23, 211 and 214, in the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDB of 1996), in article 8, in the National Plan of Education (PNE of 2014), article 7, and in the State Education Plan (2015-2025), debating evidence of technical cooperation practices in States and Municipalities of Brazil, limiting and even contradicting the provision of the CF, such as Arrangements for the Development of Education (ADE) and Public Consortia in Education (CP) with the participation of the private sector. It problematizes the kind of cooperation and collaboration movement in the field of education in the State of Tocantins, between the state and municipal education systems, with the following questions: what are the main historical, theoretical and legal frameworks of the collaboration regime in the management of education in Brazil according to the norms and its main researchers?; How are the CP and ADE structured in Brazil?; How does the collaboration regime work in the State of Tocantins as set out in the norms and understood by researchers in the area of education?; What is the collaboration policy between the state and municipal education systems in the State of Tocantins? The objective is to analyze the kind of cooperation and collaboration movement in the field of education in the State of Tocantins, between state and municipal education systems. With a critical perspective, the research is based on data and information collected through a bibliographical review and documentary research. The so-called collaboration regime in education in the State of Tocantins reflects the movement carried out at the national level around federalism. The State Education Plan of Tocantins mentions the collaboration regime 42 times in its goals and strategies in which they directly deal with the relationship between state and municipal education systems, but this regime still does not occur in the state as it is placed in the CF of 1988, LDB of 1996 and PNE of 2014. Technical cooperation does occur, through terms of technical cooperation. In this sense, disputes are apprehended regarding interpretations and definitions, distorting the meaning of the collaboration regime, which must be faced by the education systems in Brazil and the State of Tocantins.

Keywords: Education. Educational politics. Education management. Federal relations. State and Municipal Education in Tocantins.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região e Estado.....	43
Tabela 2 - Consórcios finalitários x multifinalitários.....	46
Tabela 3 - Porte dos Municípios que integram o consórcio público	48
Tabela 4 – Distribuição dos consórcios por UF e conforme a área de atuação.....	48
Tabela 5 - Área de atuação dos consórcios públicos	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ASMET	Assessória dos Sistemas Municipais de Educação do Tocantins
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CP	Consórcio Público
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GFAP	Gerência de Formação e Apoio a Pesquisa
GepeEM	Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério de Educação
ObSPE	Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins
OCP	Observatório dos Consórcios Públicos
ONG	Organização Não-Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação

SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEE	Sistema Estadual de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TPE	Todos Pela Educação
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REGIME DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO NA EDUCAÇÃO: MARCOS NORMATIVOS, HISTÓRICOS E TEÓRICOS.....	20
2.1	Quadro normativo	21
2.2	Regime de colaboração e gestão da educação: quadro conceitual crítico, consensos e dissensos	36
3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO, MARCOS E INTENCIONALIDADES NEOLIBERAIS	41
3.1	Consórcio Público Municipal de Educação: contextualizações político- jurídica para materialização	41
3.2	Quadro dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE): regime de colaboração?	57
3.3	Implicações do ADE e Consórcio público para o Campo da Educação Municipal	66
4	REGIME DE COLABORAÇÃO X COOPERAÇÃO TÉCNICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS.....	70
4.1	Plano Estadual de Educação do Tocantins e o movimento de colaboração e/ou cooperação	70
4.2	Cooperação Técnica entre os Sistemas de Ensino	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
	REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

Esta Dissertação vincula-se à linha de pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Mestrado Acadêmico, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), e tem por tema regime de colaboração na educação no Tocantins; princípio desvirtuado pelas cooperações técnicas, entre os sistemas estadual e municipais de ensino como disposto na Constituição Federal de 1988 (CF de 1988), nos artigos 23, 211 e 214, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB de 1996), no artigo 8º, no Plano Nacional de Educação (PNE de 2014), artigo 7º, e no Plano Estadual de Educação (PEE 2015-2025), debatendo evidências de práticas de cooperação técnica em Estados e Municípios do Brasil, limitando e, até, mesmo, contrariando, a disposição da CF, tais como Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) e Consórcios Públicos em Educação (CP) com participação da iniciativa privada.

A respeito do regime de colaboração, Lagares (2015, p. 3) afirma: “Sua implementação representa uma partilha das responsabilidades entre os referidos entes, todos movidos para o mesmo objetivo, a mesma intencionalidade, sendo a de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do Brasil”.

Assim sendo, problematizamos a espécie do movimento do regime de colaboração ou cooperação técnica entre os sistemas estadual e municipais de educação do Tocantins, tendo as seguintes questões:

- a) quais os principais marcos históricos, teóricos e o quadro legal do regime de colaboração na gestão da educação no Brasil segundo as normas e seus principais pesquisadores?;
- b) como estão estruturados no Brasil os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) e os Consórcios Públicos em Educação (CP)?;
- c) como se dá no Estado do Tocantins o regime de colaboração como disposto nas normas e compreendido pelos pesquisadores da área da educação?;
- d) qual política de colaboração há entre os sistemas estadual e municipais de ensino no Estado do Tocantins?

Com estas indagações, temos por objetivo geral analisar a espécie do movimento de cooperação e colaboração no campo da educação no Estado do Tocantins, entre os sistemas estadual e municipais de ensino, e, especificamente:

- a) compreender os principais marcos históricos, teóricos e o quadro legal do regime de colaboração na gestão da educação no Brasil;

- b) compreender como estão estruturados no Brasil os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) e os Consórcios Públicos em Educação (CP);
- c) analisar ações de colaboração e/ou cooperação técnica na gestão da educação no Estado do Tocantins entre os sistemas estadual e municipais de ensino.

Por entender que este tema é relevante para materialização e concretização da educação de qualidade em nosso país, eram muitas as inquietações a respeito da efetivação do regime de colaboração assim como está posto nas normas, especialmente, na CF de 1988 (BRASIL, 1988).

No decorrer da minha atuação no contexto da educação¹, sobretudo no campo da direção de escola, ao participar de reuniões, formações de diretores, planejamento educacional, tanto do sistema estadual de ensino, quanto do municipal, as discussões eram sempre recorrentes, e embrincavam no campo da formação continuada de professores e da equipe técnica dos sistemas de ensino, mas emperrava-se na falta de estrutura financeira para realizá-las. No entanto, conforme Saviani (2010, p. 380), “sistema é produto da ação sistematizada, isto é, da capacidade humana de agir intencionalmente segundo objetivos previamente formulados, o sistema educacional é resultado da educação sistematizada”.

Saviani (2010, p. 381, grifos do autor) afirma ainda:

São frequentes as expressões como ‘sistema público de ensino ou de educação’, ‘sistema particular de ensino’ e ‘sistema livre de ensino’. Ora, a primeira expressão é pleonástica, porque o sistema só pode ser público, já que uma de suas características é a autonomia, o que implica normas próprias que obrigam a todos os seus integrantes. E, obviamente, somente o Estado, isto é, o poder público tem a prerrogativa de definir normas que obrigam a todos. Disso resulta que a segunda expressão é contraditória, pois os particulares não podem emitir normas que obrigam a todos; logo, não pode haver sistema particular de educação. Finalmente, a terceira expressão não faz sentido, pois o ensino livre é tal exatamente porque não segue as normas do sistema; logo, está fora dele.

Nesse sentido, era intenção entender os motivos de tantas distorções quanto a não implementação do regime de colaboração na forma como está posto na CF de 1988. Todavia, nosso entendimento e capacidade crítica e de fundamentação teórica era reduzida para compreendermos esse complexo arcabouço no campo do federalismo brasileiro.

¹ Como professor regente da educação básica no ensino fundamental I e II, no Sistema Municipal de Ensino de Mateiros do Tocantins (2001 - 2002), conhecida como região do Jalapão. Em seguida, entre os anos de 2003 e 2020, professor da educação básica no Sistema Municipal de Ensino de Ponte Alta do Tocantins, no ensino fundamental I e II, atuando, também, na qualidade de coordenador pedagógico (2009 - 2010) e diretor da educação básica (2017 - 2019). Concomitantemente a isto, professor da educação básica no ensino médio do Sistema Estadual de Ensino do Tocantins, no município de Ponte Alta do Tocantins, perdurando entre os anos de (2010 - 2017).

Dentro desse contexto, surgiu no ano de 2019, a oportunidade de me inscrever para concorrer a uma das vagas no PPGE/Mestrado Acadêmico, na UFT, na disciplina de Seminários de Dissertação, na qual foi ministrada pela professora Dra. Rosilene Lagares. Todavia, no segundo semestre, mais especificamente, no mês de agosto do ano de 2020, fui aprovado para o Programa, como aluno regular. Esses momentos de construção e reconstrução no campo das ideias me ajudaram a permear o campo de entendimento do meu objeto de pesquisa, regime de colaboração na educação.

Iniciamos, então, a caminhada no mestrado acadêmico, e durante esse percurso, no contexto das disciplinas, estudos, construção de trabalhos, escrita de artigos, resumos expandidos, participação em seminários, ministração de minicursos e participação como membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEM) e do Observatório dos Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE), fui construindo minha lente teórica a respeito das políticas públicas em educação, mas, de modo especial, ao meu objeto de pesquisa. Neste processo, me descobri um sujeito realizado e exercendo exatamente aquilo que amo de verdade, isto é, estudar, conhecer e, aos poucos, me constituir em pesquisador em políticas públicas educacionais.

Nossa pesquisa está assentada na perspectiva crítica (CRESWELL, 2007; FRIGOTTO, 2010; GRAMSCI, 2006), com dados e informações coletados por revisão bibliográfica (LIMA; MIOTO, 2007) e pesquisa documental (GIL, 1999). Nesta última, especificamente, em documentos de âmbito estadual e federal, sites dos governos estadual e federal, legislação educacional, observatórios, hipertextos.

Tendo como intenção concretizar o que estão expostos no primeiro e segundo objetivos específicos desta Dissertação, empreendemos a revisão bibliográfica de autores que se debruçam a respeito deste tema no Brasil, tais como Abicalil (2012; 2014); Abrucio (2017); Abrucio e Sano (2013); Araújo (2003; 2010; 2012; 2018); Azevedo e Santos (2012); Bercovici (2002); Cavalcante (2015); Cury (2012; 2015); Cruz; Araújo e Batista (2011); Dourado (2013; 2018); Elazar (1987); Gomes; Carnielli e Gonçalves (2003); Harvey (2003); Lagares; Cavalcante e Rocha (2018); Luce e Farenzena (2007); Saviani (2010); Segatto (2015); Strelec e Fonseca (2011); Werle (2013), entre outros.

A fim de que entendamos o desenvolvimento histórico e teórico do regime de colaboração na educação do Brasil a partir da implementação da CF de 1988, realizamos pesquisa documental, tendo como referências as fontes: CF de 1988 (BRASIL, 1988); LDB de 1996 (BRASIL, 1996); Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 (BRASIL, 2009); PNE/2014, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014); Plano de Desenvolvimento da Educação

(PDE) (BRASIL, 2007); Emenda Constitucional que institucionalizou o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (EC) nº 53/2006 (BRASIL, 2006); FUNDEB/Lei Nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007); FUNDEB/Lei nº 13.114/2020 (BRASIL, 2020); Conferência Nacional de Educação (CONAE) (BRASIL, 2014); Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) (BRASIL, 2022); Parecer CNE/CEB nº 09/2011 (BRASIL, 2011); Consórcios Públicos (CP) Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005); Consórcios Públicos (CP) Decreto nº 6.017/2007 (BRASIL, 2007); Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (BRASIL, 2021); Resolução CNE/CEB nº 1 de 2012 (BRASIL, 2012); e Resolução CNM/CEB nº 2 de 2021 (BRASIL, 2021).

Ao remetermos às políticas públicas educacionais no Tocantins, partimos do pressuposto de que as políticas locais repercutem as nacionais, assentado em autores que pesquisam a política educacional do Estado do Tocantins e do Brasil, como Lagares (2015); Cassini (2011); Araújo (2010; 2013; 2018); Saviani (2010).

Com a perspectiva de respondermos o terceiro objetivo específico nos debruçamos na pesquisa documental tendo como eixo norteador os documentos: Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE/TO), Lei nº 2.977/2015 (TOCANTINS, 2015); Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretária de Estado da Educação, Juventude e Esportes (SEDUC/TO) e o Município que declarar interesse em realizar parceria (TOCANTINS, 2019); Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 1993).

Para uma exposição lógica dos resultados da pesquisa, organizamos a Dissertação em cinco seções, incluindo a introdução, que apresenta os elementos da pesquisa, e as considerações finais.

Na segunda seção, Regime de Colaboração na Educação: Marcos Históricos e Teóricos, sistematizamos aquilo que se vem constituindo como regime de colaboração ancorada em revisão bibliográfica, estruturando-se em duas seções secundárias: Na primeira seção secundária, Quadro Legal, apresentamos como está exposto o regime de colaboração na educação no Brasil, segundo a CF de 1988, LDB de 1996, normas e programas e a visão de alguns pesquisadores a respeito do objeto regime de colaboração. Analisamos que no país não foi implementado o regime de colaboração da forma com está posta na CF 1988, LDB 1996.

Na seção Regime de colaboração e gestão da educação: quadro conceitual crítico, consensos e dissensos, apresentamos como está dada a gestão da educação nos sistemas de

ensino brasileiros, e os apontamentos de pesquisadores do campo crítico e neoliberal acerca da sua implementação. Todavia, mesmo com alguns dissensos entre eles, há entendimento no sentido, de entender que serão necessários esforços para materializar o sistema nacional de educação para a concretização do regime de colaboração assentado na CF de 1988 e na LDB 1996.

Para uma exposição coerente, a terceira seção da pesquisa foi sistematizada em três seções secundárias, em que escrevemos a respeito dos Consórcios públicos e Arranjos de Desenvolvimento da educação no Brasil, abordando a contextualização, marcos e intencionalidades neoliberais, apresentamos quadros a respeito da implementação dos consórcios públicos e ADE, em todos os setores da gestão pública, desvelando por meio de dados a participação de cada estado brasileiro nos diversos consórcios espalhados pelo país, sobretudo na área da educação. Apreendemos que os consórcios na área da educação são poucos explorados pelos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Na primeira seção secundária, discorremos sobre os Consórcios Públicos: contextualizações político-jurídica para materialização, sua constituição teórica e administrativa por intermédio da Lei dos Consórcios Públicos nº 11.107/2005, seus entraves para concretização e permanência. Destacando também, as três formas distintas de cooperação: os Consórcios de Direito Público, os Consórcios de Direito Privado e o ADE. Desvelamos que os consórcios públicos em educação são poucos explorados no Brasil.

Na segunda seção secundária, Quadro dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE): regime de colaboração?, Discorremos sobre a implementação do ADE, em alguns estados brasileiros, assentado no Parecer CNE/CEB nº 9, em 30 de agosto de 2011, referente à “análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante ao ADE (BRASIL, 2011)”, na Resolução CNE/CEB nº 1/2012 (BRASIL, 2012) e na Resolução CNE/CEB nº 2/2021 (BRASIL, 2021), que dispõe acerca da implementação e das diretrizes operacionais do (ADE), com apontamentos de pesquisadores do campo crítico, contrapondo esse movimento de cooperação. Nesse sentido, analisamos que para o regime de colaboração na educação ser implementado será necessário cumprir o que está posto na CF 1988, Artigos 23, 211 e 2014 (BRASIL, 1988).

Na terceira seção secundária, Implicações do ADE e Consórcio público para o Campo da Educação Municipal, descrevemos as bases legais para a implementação dos consórcios públicos e do ADE, suas características federativas, seguranças e inseguranças administrativas e jurídicas para materialização no campo da educação.

Estruturamos a quarta seção, Regime de Colaboração ou Cooperação Técnica na

Educação Pública no Estado do Tocantins, apresentando a relação entre os sistemas estadual e municipais de educação do estado do Tocantins, apreendendo o que há de colaboração ou cooperação analisando o Plano Estadual de Educação PEE 2015-2025 (TOCANTINS, 2015) e o Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019 que, entre si, celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretaria de Estado da Educação.

Na sua primeira seção secundária, Plano Estadual de Educação do Tocantins e o Movimento de Colaboração e ou Cooperação, analisamos o PEE 2015 – 2025 (TOCANTINS, 2015), e as relações de colaboração entre os sistemas estadual e municipais de educação da forma como está posta na CF de 1988 e o PNE, 2014 – 2024 (BRASIL, 2014) com a análise de pesquisadores renomados no campo das políticas públicas, sobretudo, do objeto regime de colaboração da educação. Segundo os pesquisadores, o movimento que está instituído no Estado do Tocantins, mesmo com as metas e estratégias da Lei nº 2.977/TO, em seu anexo, sendo mencionadas várias vezes o termo regime de colaboração, ainda não acontece, assim como a nível nacional.

Em seguida, na segunda seção secundária, Cooperação Técnica entre os Sistemas de Ensino, analisamos o Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019 que celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretária de Estado da Educação (SEDUC) e o Município que declarar interesse em realizar parceria. Defendemos a relação horizontal e coordenada entre os sistemas nacional, estadual, distrital e municipal. Portanto, o regime de colaboração como está instituído na CF de 1988 e LDB/1996.

Nessa direção, esperamos que a pesquisa possa contribuir com o campo acadêmico e a sociedade, na reposição e produção de conhecimento a respeito do objeto regime de colaboração na educação.

2 REGIME DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO NA EDUCAÇÃO: MARCOS NORMATIVOS, HISTÓRICOS E TEÓRICOS

Nesta seção, organizada em duas seções secundárias, respondemos ao primeiro objetivo específico da pesquisa, que é compreender os principais marcos históricos, teóricos e o quadro legal do regime de colaboração na gestão da educação no Brasil.

A primeira seção secundária apresenta o quadro normativo do regime de colaboração na educação, apreendendo as normas educacionais pós-CF de 1988 (BRASIL, 1988), assentando-nos nas perspectivas de pesquisadores do campo das políticas públicas no Brasil.

Na segunda seção secundária, aprofundamo-nos na gestão da educação, apreendendo o quadro conceitual e crítico, os consensos e dissensos dos pesquisadores tanto do campo crítico quanto do campo neoliberal, com suas perspectivas quanto à efetivação do regime de colaboração assim como está posto na Constituição.

Nesta pesquisa, concebe-se cooperação na perspectiva de Abicalil (2014), sendo a relação interfederativa entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Mas, nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação.

O regime de colaboração está definido como princípio nacional para a gestão da educação, devendo emanar do MEC e de seus órgãos diretos as diretrizes para toda a educação brasileira. No entanto, tem sido objeto de disputa política e conceitual (LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018).

O regime de colaboração pressupõe o desenvolvimento de trabalho conjunto entre os entes federados, podendo se dar na dimensão horizontal e vertical, conforme tradicionalmente se registra. No primeiro caso, a articulação se dá entre entes da mesma esfera administrativa; e, no segundo, ocorre entre entes de outras esferas. A expressão articulação vertical, por sua vez, vem sendo criticada porque pressupõe a existência de níveis diferentes entre os entes federados. Sobre a questão, o Parecer CNE/CEB n. 9/2011, afirma que “as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal”. Por outro lado, há autores que reconhecem a existência de diferenciações entre os entes federados no estabelecimento de atividades conjuntas, como ocorre no Plano de Ações Articuladas (PAR), envolvendo a esfera federal e as demais esferas (AZEVEDO; SANTOS, 2012; LUCE; FARENZENA, 2007).

Observamos, assim, que esse regime é um campo minado:

[...] é objeto de formulações e entendimentos variados, segundo as particulares visões de mundo, ou pontos de vista dos atores desde as diferentes posições que ocupam nas estruturas dos governos, nos conselhos de controle social, nas representações de trabalhadores, representações empresariais e em diferentes organizações sociais na federação. (BRASIL, 2012, p. 3).

Mesmo sendo objeto disputado, conforme Lagares (2015), o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deve ser o aporte do federalismo cooperativo que objetiva a equalização das diferenças e dos conflitos federativos com a definição das competências e das responsabilidades entre os sistemas de ensino no Brasil.

2.1 Quadro normativo

Promulgada em 1988, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) completa 34 anos, todavia, a matéria de colaboração, inscritas nos artigos 23 e 211, e do Sistema Nacional de Educação (SNE), que aparece com a redação no artigo 214 e pela EC n° 59/2009, ainda, não foram regulamentados e têm se multiplicado em desafios para a promoção de políticas educacionais equânimes de acesso, permanência e qualidade em um país desigual, de dimensões continentais e com uma imensa dívida histórica quanto à garantia dos direitos sociais (ARAÚJO, 2018, p. 909).

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a acepção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito (CURY, 2015, p. 19).

A educação brasileira caracteriza-se, no tocante ao sistema político-administrativo, por uma composição em três ordens de sistemas: o federal, o dos Estados/Distrito Federal e o dos Municípios. A possibilidade de os Municípios constituírem seus sistemas de ensino, de forma autônoma e referenciados pelo quadro regulatório nacional, é uma força inovadora, emergente da CF/1988. Na medida em que, no atual cenário político-administrativo da educação brasileira, há igualdade nominal-legal entre estas três instâncias, em matéria de organização

do ensino, o tema do regime de colaboração e suas relações se reveste de grande importância. Esta importância decorre, também, da tensão sempre presente entre centralização e descentralização da educação e de perspectivas regulatórias nacionais e transnacionais, que podem impor-se e alterar as iniciativas locais de políticas educacionais ou rearticulá-las e reinterpretá-las, conforme as condições de cada contexto e percepção dos atores (WERLE, 2016).

O artigo 67 da LDB (BRASIL, 1996) indica campos de atuações de todos e cada um dos sistemas de ensino, segundo sua autonomia e atribuições. Este é um artigo que incide diretamente sobre o caráter federativo do Brasil e permite aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União darem uma aplicação diferenciada, de acordo com situações e contextos (CURY, 2015, p.20).

Além de constituir um dos maiores desafios para as políticas educacionais na assimétrica federação brasileira, a cooperação federativa tem sido um processo marcado por omissões e ambivalências, no âmbito do Legislativo e do Executivo. Omissões do Legislativo no sentido de deixar de cumprir o dever constitucional de regulamentação da matéria ao longo desses 34 anos. Ambivalências do Executivo no sentido de, havendo a possibilidade de pautar o referido dever constitucional quando havia certo acúmulo e consenso na área de educação sobre o significado e o alcance do regime de colaboração, induzir para que o debate fosse direcionado por premissas e propostas diversas, muitas vezes antagônicas (ARAÚJO, 2018, p. 909).

A argumentação acerca do regime de colaboração na educação brasileira tem sido objeto de debates, sobretudo no campo das políticas de cooperação, nos marcos legais previstos na CF/1988 concernentes à cooperação federativa em especial no § 4º do artigo 211, a saber: “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, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório”.

Teixeira e Mutim (2009) reforçam que há muitos questionamentos acerca do significado do regime de colaboração, com entendimentos dúbios. Assim, ao se tornar uma expressão generalizada, mostra a fragilidade do conceito e, possivelmente, permite as ‘adesões compulsórias’, os ‘minipactos impostos’, revestidos como regime de colaboração. Ainda, atentam que há uma distorção da realidade, em uma perspectiva idealista e utópica, e o regime de colaboração não irá acontecer por decreto instituído, mas a partir de planejamento integrado de decisões compartilhadas.

Embora a CF de 1988 esteja em vigência há mais de três décadas, o debate acerca do

regime de colaboração está inacabado, é intenso e polêmico, e algumas análises apontam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o Município como ente capaz de organizar a educação local e valorizada sua interlocução na federação.

Cavalcante (2015, p.80) reflete que “não há horizontalidade na maioria dos processos, as instâncias não se comunicam como iguais, mesmo porque não são. O Município é a parte fragilizada, deficiente ou ineficiente no sentido do retorno, a contrapartida do município é falha”. Com a implementação da CF de 1988, os Municípios passaram a ser reconhecidos como entes federados capazes de coordenar as políticas públicas que os envolvem. No artigo 8º da LDB/96 (BRASIL, 1996): “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. E em seu artigo 11, Parágrafo único “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Portanto, são sinalizadas novas diretrizes para os direitos educacionais e sociais no país, tendo como eixo um novo pacto federativo. A CF de 1988 estruturou o direcionamento político que envereda para a autonomia e o regime de colaboração a serem regulamentados entre os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa linha de pensamento, Dourado (2013, p.723) afirma:

Tais questões não se dissociam de temas como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União), que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração. A CF de 1988, em seu artigo 23, parágrafo único, sinaliza para a necessidade de lei complementar para a fixação de normas de cooperação entre os entes federados. De acordo com o parágrafo único, a ‘Lei complementar fixará 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’.

Do ponto de vista semântico, poderíamos ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’² possuem a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se, exclusivamente, à relação interfederativa entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação

² Segundo o Dicionário Didático de Língua Portuguesa (2011, p. 192 – 221), entre as definições das palavras “Colaboração” (co-la-bo-ra-ção) (pl. colaborações) s.f. 1 Realização de um trabalho ou de uma tarefa em conjunto com várias pessoas. 2 Ajuda ou cooperação. “Cooperação” (co-o-pe-ra-ção) (pl. cooperações)s.f. Ato ou efeito de cooperar. 24

se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas (ABICALIL, 2014).

Quanto à forma de atuação dos entes federados, salientamos que há diferença entre coordenação e cooperação federativa. Enquanto a coordenação consiste no procedimento que busca um resultado comum, apesar da maneira separada e independente de atuação dos entes federados, cujas bases são as competências concorrentes do artigo 24 da Constituição de 1988, a cooperação está relacionada à tomada de decisão, que deve ser executada de forma conjunta, não podendo a União e os entes federados atuarem isoladamente (ARAÚJO, 2018).

Quanto ao termo regime de colaboração, nasce embasado em disposições da Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946, Art. 198, § 2º), com a seguinte redação: “Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações”, se referindo à seca do nordeste que assolava a região naquela época.

Os dois marcos legais mais importantes da descentralização da educação brasileira ocorreram em 1934 e 1988: a Constituição de 1934, sob o impacto do Manifesto dos Pioneiros e do anseio de modernização do Estado pela via democrática, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), os sistemas de ensino e os conselhos de educação de âmbito federal e estadual; e a Constituição de 1988, em novo período de democratização, que avançou com a instituição dos sistemas municipais de ensino e a reinstauração do PNE, omitindo os conselhos, o que é coerente com o princípio da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino.

Há documentos mais recentes no campo das políticas públicas em educação que dialogam de maneira efetiva em termos colaborativos, como o PNE 2014 – 2024, o PDE (2007) e os documentos preparatórios das Conaes, que tematizam o regime de colaboração, e precisam ser recuperados nesta discussão.

O PNE explicita o quanto o regime de colaboração fundamenta a consecução das metas e a implementação das estratégias que deverão ser realizadas, articuladamente, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além desta afirmativa preliminar e fundante do PNE, a Lei e seu anexo, com suas metas e estratégias, citam 25 (vinte e cinco) vezes o regime de colaboração e a cooperação. Portanto, considera o regime de colaboração como princípio básico de estruturação da educação brasileira:

1.1) definir, **em regime de colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

[...]

1.3) realizar, periodicamente, **em regime de colaboração**, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

[...]

1.5) manter e ampliar, **em regime de colaboração** e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

[...]

1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, **em colaboração** com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

[...]

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, **com a colaboração** da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

[...]

2.1) o Ministério da Educação, em articulação **e colaboração** com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2o (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental;

[...]

2.4) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos (as) alunos (as), **em colaboração** com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;

[...] 26

3.2) o Ministério da Educação, em articulação **e colaboração** com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2o(segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

[...]

3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, **em colaboração** com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;

[...]

4.9) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários (as) de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para

o sucesso educacional, **em colaboração** com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude;

[...]

6.2) instituir, **em regime de colaboração**, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, **em regime de colaboração**, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

[...]

7.3) constituir, **em colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

[...]

7.19) institucionalizar e manter, **em regime de colaboração**, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

[...]

7.21) a União, **em regime de colaboração** com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

7.32) fortalecer, **com a colaboração** técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar

27

as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

[...]

9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa **em regime de colaboração** entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;

[...]

9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais **em regime de colaboração**;

[...]

10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, **em regime de colaboração** e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

[...]

10.10) orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais **em regime de colaboração**;

[...]

Meta 15: Garantir, **em regime de colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

[...]

15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída **em regime de colaboração** entre os entes federados;

[...]

16.1) realizar, **em regime de colaboração**, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...]

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas **de colaboração** entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

[...]

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, **com a colaboração** entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios; 28

[...]

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as **normas de cooperação** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação **em regime de colaboração**, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014, grifos nossos).

No PNE, em seu artigo 7º, afirma-se: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. Ainda, no artigo 7º, § 6º, expressa: “o fortalecimento do Regime de Colaboração entre os Estados e os municípios se dará através de uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”. Mas esta arena de pactuação nem sempre existe de forma a atender, sobretudo, aos anseios e necessidades dos municípios, principalmente os mais distantes dos grandes centros. É possível observar ainda que há uma falta de diálogo assimétrico entre os entes estaduais e municipais

no sentido da realização e efetivação das políticas públicas educacionais em regime de colaboração.

Ao analisar a política do regime de colaboração a partir da redemocratização do Estado democrático de direito, vislumbra-se uma série de contradições em sua real implementação e prática, pois os entes federados, sobretudo, os estados e os municípios não praticam a colaboração: Talvez, porque, primeiro, falta uma coordenação nacional; segundo, há um campo de disputa entre estados e municípios; e terceiro, existam interesses políticos em jogo. É um cenário que perpassa os tempos, entretanto, o consenso é que deve ser superado.

Dos argumentos, observamos que há uma ideia corrente de que é preciso regulamentar o regime de colaboração e organizar seu processo. Entretanto, no meio legislativo e executivo, não há uma definição do que seja realmente esse expediente. Não há orientações claras sobre forma e o conteúdo do mesmo. Há muitas disputas políticas, econômicas, filosóficas, culturais que interferem no processo. [...] Alguma forma mais clara de organização precisa ser regulamentada e efetivada, deixando de lado nosso tão recente passado de um ente federado subordinado ao outro, com vistas a uma situação de companheirismo, solidariedades. Isto, considerando que o princípio federativo não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político, mas sim a ideia da relação entre esferas iguais, obviamente considerando as suas necessidades e especificidades. (CAVALCANTE, 2015, p. 62-63).

Como afirmam Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003, p. 167), “há, na educação brasileira, diversas arenas superpostas, onde atores agem em favor dos seus interesses e dos seus representados”.

Temos, portanto, uma legislação que institui os Municípios com autonomia para criar seus sistemas de ensino, tal como os Estados e a União. Temos uma legislação que enfatiza a necessidade de colaboração entre estas instâncias do Estado. Temos planos que indicam a colaboração e a gestão democrática como condições para o alcance de seus objetivos e ações. Entretanto, as instâncias do Estado desenvolvem relações por vezes muito conflituosas e de prevalência umas sobre as outras. A recentralização das decisões no governo federal não se pode acentuar, em meio a um discurso de articulação e supletividade. Assim, é preciso que a sociedade em conjunto vá, progressivamente, construindo e rearticulando entendimentos em relação ao regime de colaboração. Um regime de colaboração que promova condições operacionais e reafirme responsabilidades, ao acolher a diversidade e riqueza dos vários atores e favoreça a integração de movimentos de regulação e contrarregulação. (WERLE, 2016, p. 198).

A adoção do federalismo vai ter um enorme impacto na história brasileira e na forma de organização de suas políticas públicas, incluindo aí a Educação. Num sentido mais geral, a Federação se define pela existência de um modelo político territorial que precisa garantir, ao mesmo tempo, a autonomia dos níveis de governo e a interdependência entre eles (ELAZAR, 1987). Disto decorre que o poder se torna mais propagado, pois o Governo Federal convive

com governos subnacionais autônomos, mas também se faz necessário ter instrumentos de relação mútua entre essas partes. É por essa razão que Michael Burgess (1993) definiu os países federativos como aqueles que se guiam pela “unidade na diversidade”.

Assim, segundo Araújo (2012), é preciso regulamentar o regime de colaboração conforme prescrito na CF de 1988, definindo os mecanismos de colaboração quanto às competências comuns (que são administrativas) para em seguida ou concomitantemente se definir o montante de recursos para a consecução das respectivas competências, inclusive e, sobretudo, com a participação da União na gestão e no financiamento da gestão da educação básica.

No entanto, para que o regime de colaboração possa acontecer, da forma perene como deve ser, serão necessários esforços permanentes de todos os entes federados, e, sobretudo do legislativo e executivo federal brasileiro, no sentido de regulamentar e pautar o dever constitucional com apoio efetivo do Ministério da Educação (MEC) na articulação e implementação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) com perspectiva de uma coordenação nacional para organização e efetivação das políticas públicas no campo da educação.

A CF de 1988 instituiu o federalismo brasileiro e, de modo especial, o movimento do federalismo acerca das políticas públicas educacionais, acentuando em seus artigos alguns pontos que certamente iriam ampliar a atuação dos entes federados no campo da colaboração nacional. Todavia, tais políticas, talvez, por razões de disputas, interesses pessoais e políticos ainda não foram efetivadas.

O regime de colaboração entre os sistemas de ensino e a cooperação federativa estão amparados em vários marcos legais, sendo o primeiro é a CF de 1988, nos artigos 23, 211 e 214:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...] § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

[...]

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com

o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

A LDB nº 9.394 (BRASIL, 1996), no título que trata da organização da educação nacional, em seu artigo 8º: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” e seus parágrafos 1º e 2º, cabendo a União à coordenação da política nacional de educação e aos sistemas de ensino a liberdade de organização nos termos da LDB. Os artigos 9º, 10º e 11 definem a incumbência de cada ente da federação no campo educacional.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; (Incluído pela Lei nº 13.234, de 2015)

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Vide Lei nº 10.870, de 2004)

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos

Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Há incumbências e competências de Municípios e Estados cujos campos de ação e de efetivação devem se pautar no tempo de transição ou no da opção tomada e exercida pelo regime de colaboração. No conjunto, pode-se afirmar que a União possui seu sistema federal de ensino; os Estados, seus sistemas estaduais; o Distrito Federal, seu sistema distrital; e os Municípios, seus sistemas municipais de ensino. Todos são autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação. A engenharia institucional da Constituição Federal e da LDB pressupõe uma organização tal da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de contradição entre leis ou entre disposições de uma mesma lei e unidade nos fins (CURY, 2012).

Esses aspectos nos remetem à forma de organização territorial, ao modelo de desenvolvimento e planejamento do Estado brasileiro e aos limites estruturais à sua efetivação, requerendo, entre outras, uma ampla reforma tributária que contribua para a afirmação da autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, não prescindam do papel de coordenação nacional da União. No campo educacional, elas têm remetido à necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias (DOURADO, 2013).

Por esta razão, é essencial que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios tenham o PNE (2014 – 2024) como epicentro da política pública educacional brasileira (DOURADO, 2018), pois com este entendimento o campo do federalismo brasileiro poderá ganhar força, no sentido de cumprir o que está exposto na CF de 1988 e na LDB de 1996, no que concerne à

definição e execução do regime de colaboração no contexto da educação brasileira.

O Fundeb, institucionalizado EC nº 53/2006 e pela Lei Federal nº 11.494/2007, foi o primeiro instrumento do regime cooperativo consolidado em âmbito de toda a educação básica. O segundo foi o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério, tendo como respaldo a citada lei. Portanto, a legislação, os indicadores educacionais e de recursos financeiros apontam o Fundeb, agora permanente sob a Lei nº 14.113/2020, como o principal indutor do regime de colaboração, pelo pacto federativo, referente ao financiamento, cabendo à responsabilidade pela educação básica as unidades federativas.

A CF de 1988 define que o financiamento da educação pública deve ser efetivado pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que a União deve aplicar 18% dos recursos de sua receita líquida de impostos na implementação de programas, que caracterizam ações próprias, além de transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino, na proporção de 25%. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus recursos próprios, garantindo, também, a aplicabilidade de 25% dos recursos arrecadados. Ressalva-se que nesse percentual (25%), estão inseridos os recursos oriundos do Fundeb.

Com o marco normativo das últimas décadas, o federalismo brasileiro assumiu características de uma descentralização bastante pulverizada e com frágil coordenação entre os entes federativos. Porém, a Emenda Constitucional nº 59/2009 que alterou o artigo 214, delinea diretrizes políticas para a articulação de um regime de colaboração para o sistema educacional brasileiro.

Em 2014, no Documento Referência para a segunda Conae, intitulado O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração (BRASIL, 2014, p.11), reitera-se a tese da educação como bem público e direito social e apresenta como objetivo geral para a Conferência “propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino”. Assim, após cada um dos seus sete eixos temáticos, traz um quadro com proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes com vistas à efetivação do regime de colaboração.

O artigo 23 da CF de 1988, ao longo desses 34 anos, teve alterações relativas à compreensão de que as normas de cooperação não poderiam estar fixadas numa só Lei Complementar para todas as matérias inscritas nos incisos desse artigo. Assim, do singular “Lei Complementar”, a EC nº 53/2006 modificou a redação para o plural, indicando que “Leis Complementares” definiriam as normas de cooperação, visando ao equilíbrio federativo (ARAÚJO, 2018, p.913).

Quanto ao artigo 211 da CF1988, o texto aprovado em 1988 indicava que a União deveria financiar o seu sistema de ensino e o dos Territórios, bem como prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federados para o atendimento à escolaridade obrigatória, e que os municípios deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (ARAÚJO, 2018).

Ao longo de 30 anos, o artigo foi alterado, respectivamente, pelas EC nº 14/1996, 53/2006 e 59/2009. A Emenda nº 14/1996 deu nova redação aos § 1º e 2º e incluiu mais dois parágrafos no artigo 211 da CF, tratando respectivamente das etapas de atuação prioritária, ou seja, da função própria dos Estados e do DF (Ensino Fundamental e Médio), e da previsão de que, na organização dos sistemas de ensino, Estados e Municípios deveriam definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório (à época o Ensino Fundamental). No ano de 2006, a Emenda nº 53 introduziu mais um parágrafo (5º) e, no ano de 2009, o § 4º é novamente alterado com a inclusão da União e do DF quanto à definição de formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório. Entretanto, o artigo 23 não foi regulamentado e as modificações que ocorreram no artigo 211 não possibilitaram avanços para a concretização do regime de colaboração. No artigo 211, em vez de ser definida a colaboração como um instituto que viabilizaria a execução conjunta dos serviços educacionais com mecanismos compartilhados de decisão, houve a inscrição da atuação prioritária dos entes federados nas etapas de ensino, com a consequente transferência de responsabilidades (ARAÚJO, 2018, p.913).

Ainda, enfatiza-se que “a construção do Sistema Nacional de Educação articula-se à regulamentação do regime de colaboração e à construção e efetivação de um Plano Nacional de Educação como política de Estado, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade”. (BRASIL, 2014, p.19).

No regime de colaboração, destaca-se o papel da União e a necessidade de uma política de financiamento visando à qualidade da educação:

[...] deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, indicando os que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno qualidade (CAQ). Essa regulamentação deve prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente pela construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva de qualidade para a educação básica e superior. (BRASIL, 2014, p.19-20).

Outro documento que traz elementos para a discussão sobre o regime de colaboração é o PDE/2007. Nele, está expressa a visão sistêmica da educação, que conduz a um Sistema Nacional de Educação, o qual dará o suporte institucional articulador e fortalecedor de eixos temáticos importantes, como o sistema nacional de avaliação, o sistema nacional de formação e o regime de colaboração (PDE, 2007, p. 39, grifo nosso). Assim, declara:

Os propósitos do PDE tornam o **regime de colaboração um imperativo inexorável**. (Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (PDE, 2007, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia). Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional, p. 10 –11).

Esta Plano propõe um papel fortemente ativo para a União, na direção de superar a “fragmentação da educação”, auxiliar os municípios mais necessitados e, assim, imprimir uma nova dinâmica ao regime de colaboração. Indica um instrumento para assentar a colaboração – o Plano de Metas – com o objetivo de garantir a sustentabilidade das ações que o compõem, dentre as quais o Plano de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, construído com a participação de gestores e educadores locais (PDE, 2007, p. 24). Ademais, o regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento de transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho, para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro, ou seja, que exijam ação concentrada, onde a qualidade da educação seja mais frágil (PDE, 2007, p. 40). Portanto, o PDE/2007 é um marco importante na reorientação do regime de colaboração, demarcando fortemente o papel da União.

A II Conae/2014 teve como tema central do Documento de Referência *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração*, destacando a instituição do Sistema Nacional de Educação- SNE e

do Plano Nacional de Educação - PNE, como elementos articuladores do regime de colaboração, do planejamento e da ação nacional. Os seus oito eixos temáticos desdobram-se em proposições e estratégias, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados [...], tendo por princípios a garantia de participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração (Conae/2014, p. 12).

De sua análise, depreendemos que o regime de colaboração e a necessidade de cooperação transversalizam todos os eixos, na forma como são expressas as responsabilidades (da União, DF, Estados e Municípios), frente às proposições e estratégias, bem como, de maneira explícita, indicando, claramente, esta colaboração. A seguir, alguns trechos exemplificam como o regime de colaboração é proposto:

Definir e garantir padrões mínimos de qualidade, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, incluindo igualdade de condições para acesso e permanência nas instituições educativas (Eixo I, Estratégia 2; Conae/2014, p. 22).

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o DF e os municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, a política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos/as professores/as da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura, na área de conhecimento em que atuam (Eixo I, Estratégia 8; Conae/2014, p. 23).

Instituir, em cooperação com os demais entes federados, o SNE (Eixo I, Estratégia 30; Conae/2014, p. 26).

Estabelecer regime de colaboração entre os órgãos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre os conselhos nacional, estadual, distrital e municipais de educação (Eixo I, Estratégia 33; Conae/2014, p. 26).

Garantir, em regime de colaboração, políticas públicas que visem à promoção da igualdade racial (Eixo II, Estratégia 5; Conae/2014, p. 32).

Institucionalizar, em regime de colaboração, a ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios (...) e outros equipamentos, bem como a produção de material didático e a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (Eixo III, Estratégia 2.6; Conae/2014, p. 43).

O regime de colaboração é um princípio básico de articulação do sistema político-administrativo da educação brasileira, facilitando o acesso e a permanência do aluno, a formação de professores, a elaboração do Sistema Nacional de Educação, a melhoria da infraestrutura escolar e a implementação de políticas de qualificação da educação.

Com esse sentido, compreendemos a necessidade de fortalecimento da discussão acerca dos condicionantes políticos que encerram esse regime.

2.2 Regime de colaboração e gestão da educação: quadro conceitual crítico, consensos e dissensos

No Brasil, optou-se pelo federalismo e pela colaboração no contexto educacional, desde a CF de 1988, porém são muitos os entraves a respeito das relações entre os entes, pois, em matéria de colaboração entre os sistemas de educação, ainda, há concepções e movimentos antagônicos, tais como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), os Consórcios Públicos e os Arranjos Produtivos Locais (ARAÚJO, 218).

O artigo 214 da CF de 1988 aponta que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Nesse sentido, a LDB (BRASIL, 1996) dispõe no artigo 8º que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Mas, há contradição entre o que expressa à legislação educacional e o que ocorre efetivamente, pois o órgão que poderia articular esta coordenação federativa, no caso, Ministério da Educação e Cultura (MEC), entre os estados, distrito federal e os municípios, não implementou ainda um SNE, contrariando o que está posto na CF de 1988, e na LDB de 1996.

Araújo (2012, p. 528) afirma:

Quanto à técnica jurídica, a definição do regime de colaboração deverá se dar por Lei Complementar, e não por resolução do CNE ou lei ordinária, conforme o previsto no Parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988. Desta forma, cabe solicitação formal de Lei Complementar que defina o regime de colaboração para a educação, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional com quórum qualificado (diferentemente de lei federal) e com base no princípio da gestão democrática (envolvendo debates e audiências públicas com o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação, entre outras instâncias da sociedade civil, como sindicatos, associações acadêmico-científicas, universidades).

Assim, é preciso regulamentar o regime de colaboração conforme prescrito na CF de 1988, definindo os mecanismos de colaboração quanto às competências comuns (que são administrativas) para em seguida ou concomitantemente se definir o montante de recursos para a consecução das respectivas competências, inclusive e, sobretudo, com a participação da

União na gestão e no financiamento da gestão da educação básica. Desta forma, enquanto o regime de colaboração para a educação não for definido e regulamentado por Lei Complementar, a União e os Estados não podem impor ou induzir os municípios a assinarem acordos de cooperação, como parece ser a pretensão dos ADE (ARAÚJO, 2012).

Todavia, não é isso que está acontecendo, pois há um forte movimento dos reformadores empresariais no contexto da educação brasileira e, sobretudo nos municípios, como escreve Araújo (2018, p. 918):

Quanto às relações entre os entes federados, o PDE se articulava a partir do enlace entre educação, território e desenvolvimento, de matriz empresarial, traduzida nos ADE, um modelo adaptado dos arranjos produtivos locais, cuja premissa é a eficiência coletiva numa dada aglomeração territorial, constituindo-se em processos de cooperação entre empresas de determinada cadeia produtiva e o poder público para empreendimentos coletivos visando à otimização do poder de compra, à divisão de ônus, bem como de riscos e custos.

De modo mais recente, como exemplo, no Estado do Tocantins, na região sul, regional do município de Gurupi, houve um movimento em favor do ADE, na perspectiva de induzir os municípios a praticarem uma “falsa colaboração” (CONEXÃO TOCANTINS, 2021). Entretanto, como mencionado, para a materialização do regime de colaboração entre os entes federativos, será necessária uma Lei Complementar e a institucionalização do SNE.

O regime de colaboração para a educação concebido fora de uma perspectiva jurídica e política, a partir do ADE, tem mais a prejudicar o avanço no delineamento do papel e atribuições dos Estados e da União com a etapa obrigatória de escolarização. Além disto, a participação de “novos atores” como empresas e organizações não governamentais não alteram a questão nevrálgica para a regulamentação do Parágrafo único do artigo 23 da CF de 1988, que é a recomposição do pacto federativo de modo que a educação efetivamente seja uma responsabilidade compartilhada de todos os entes federados (ARAÚJO, 2012, p. 526).

Um dos aspectos evidenciados para que o PNE 2001-2011 não fosse implantado com êxito, foi à ausência de normatização do sistema nacional de educação (SNE) e do regime de colaboração, tratado como problemas de dimensão externa ao PNE. Registre-se, também, a indissociação entre sistema nacional de educação e regime de colaboração nos debates realizados pela CONAE e pelo conjunto de educadores, embora o lugar ocupado por um e outro esteja bastante nebuloso, pois ora o SNE e o PNE são tomados como meios de implantar o regime de colaboração, ora o regime de colaboração são tomados como meio para a concretização do PNE e do SNE (ARAÚJO, 2012).

No caso do PNE, o imperativo constitucional aponta para ações integradas dos

poderes públicos, ampliando a dimensão do que seja efetivamente o exercício das competências comuns para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. É igualmente importante ressaltar que o fato de existirem o sistema federal, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e a potencialidade universal dos sistemas municipais não substitui o SNE. Tampouco a tarefa do PNE em articulá-lo suprime a tarefa de conceber sua consistência distinta do atual sistema federal e das meras relações entre este e os demais sistemas de ensino (ABICALIL, 214, p.253).

Araújo (2003, p. 2) argumenta que as diferenças regionais fazem com que o Brasil apresente características díspares em Estados limítrofes, o que acarreta resultados diferenciados na educação, positivos ou negativos:

As políticas de ampliação do acesso e da permanência, que constituem o direito à educação, num regime federativo, podem refletir um caráter de igualdade ou de desigualdade das coletividades políticas regionais traduzidas como os governos subnacionais, de maneira que um cidadão portador, segundo os preceitos constitucionais, de igual direito à educação tenha desiguais oportunidades de acesso, de permanência e de padrão de qualidade de ensino.

Abicalil (2012, p. 24) alerta que a tradição patrimonialista ganha farto espaço de teimosa persistência, regulando-se caso a caso, na forma de convênios pontuais e temporários, decretos ocasionais e, até mesmo, acordos informais entre “autoridades educacionais”. Assim, é evidente que, em um quadro destes, os princípios proclamados pela Constituição ficam sumariamente relativizados ao sabor do entendimento político dos governos de turno em cada unidade federada.

Araújo (2012, p. 528) menciona que os ADE, por meio de instituições, fundações e empresas particulares, estão sendo disseminados como uma terceira força, principalmente, em municípios do nordeste e norte, força essa que desobriga o Estado de cumprir suas competências, pois os Arranjos têm um sentido de “arrumação doméstica, de conluio que fragmenta a constituição de um Sistema Nacional de Educação”.

Merecem atenção, atualmente, ainda, os retrocessos nos marcos históricos de composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), cujas indicações vieram acompanhadas de forte viés ideológico conservador, privatista e religioso, em consonância aos interesses governamentais e em contraposição à defesa do CNE como órgão de Estado³. A

³ No Governo Temer, os cortes financeiros e/ou a extinção de financiamentos impactaram os conselhos, e o Fórum Nacional de Educação (FNE), por exemplo, foi alterado unilateralmente; no Governo Bolsonaro, organismos de participação foram ainda mais afetados, sendo extintos e reduzidos os colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como conselhos, comitês, comissões, grupos,

recente Política Nacional de Participação Social representa um profundo atraso para a redemocratização do Estado brasileiro (CONAPE, 2022).

O regime de colaboração, tal qual definido pela CF de 1988, vai além da sua dimensão nacional, representada por uma relação federativa tripartite. Ele, também, envolve a relação entre os estados e os municípios, aspecto nevrálgico do sistema educacional brasileiro por conta, especialmente, da existência da duplicidade de redes no Ensino Fundamental. Essa característica exige que haja mecanismos colaborativos para coordenar a ação de ambos. O regime de colaboração é uma ação entre entes federados, de cunho vertical ou horizontal, que pode ter quatro formatos:

- a. uma relação colaborativa da União com os demais entes federados;
- b. uma relação colaborativa do estado com os municípios presentes em seu território;
- c. uma relação colaborativa entre governos estaduais;
- d. uma relação colaborativa entre municípios, constituída como um mecanismo de cooperação intermunicipal. Neste último caso, a União e o governo estadual daquele território podem apoiar a parceria entre as municipalidades, o que mostra que o regime de colaboração pode combinar formas verticais e horizontais de parceria.

A necessidade de colaboração entre governos estaduais e municípios, no entanto, não tem sido contemplada na maior parte dos estados. Pesquisa com as 26 Secretarias estaduais de Educação realizada em 2013 revelou que a maioria dos seus gestores se declarava responsável apenas pela sua rede de ensino (a estadual), afirmando ainda que o funcionamento e o desempenho das escolas municipais não constituíam um problema dos estados. (ABRÚCIO, 2017, p. 47).

Ressaltamos que o cenário não é de total falta de colaboração federativa entre os governos subnacionais com ações pontuais. Em pesquisa sobre o período 2011-2014, Segatto (2015) mostrou que em dez estados havia programas conjuntos dos governos estaduais com os municípios, em questões como matrícula, formação profissional, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos. Nesses casos, não ocorreu uma institucionalização de um modelo federativo colaborativo, pois não se criaram arenas mais permanentes de diálogo, decisão e implementação das políticas. Esse modelo menos institucionalizado não gera um efetivo regime de colaboração.

Portanto, o regime de colaboração apresentado na legislação educacional e na CF de 1988 não se concretizou de fato entre os entes federados, tornando as relações de governanças

juntas, equipes, mesas, fóruns e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei (CONAPE, 2022).

muito distante da ideal para a efetivação de uma educação equitativa de qualidade e colaborativa.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO, MARCOS E INTENCIONALIDADES NEOLIBERAIS

Nesta seção, organizada em três seções secundárias, buscamos responder ao objetivo específico da pesquisa de analisar como estão estruturados no Brasil os Consórcios Públicos e os ADE, contextualizando-os e apresentando marcos e intencionalidades neoliberais.

A primeira seção secundária apresenta contextualização político-jurídica para materialização dos Consórcios Públicos Municipal de Educação a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Lei nº 11.107/2005.

Na segunda seção secundária, aprofundamos o quadro dos ADE, abordando, notadamente, o Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011, a Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, e a Resolução nº 2, de 16 de agosto de 2021.

Na terceira seção, apresentamos as implicações para implementação do ADE e do Consórcio Público em educação, expondo suas limitações enquanto proposta de regime de colaboração, assim como está posto na CF de 1988, assentando-nos em pesquisadores do campo crítico e neoliberal que se debruçam acerca deste tema.

3.1 Consórcio Público Municipal de Educação: contextualizações político-jurídica para materialização

Na extensa e complexa federação brasileira, e, sobretudo no contexto da educação, as relações governamentais sempre se deram de forma subordinada e isso vem fazendo parte do contexto histórico entre os entes federados, porém há perspectivas de associativismo nas duas vertentes da educação, pois surgem dois casos de cooperação municipal – Consórcio Público (CP) e ADE, que divergem em suas características: o primeiro modelo é institucionalizado e possui formalidade jurídica; o ADE possui caráter informal, pois não tem personalidade legalmente instituída.

De acordo com Abrúcio e Sano (2013, p. 88), após uma pesquisa em experiências internacionais de associativismo, em países como Alemanha, Espanha e Canadá, assim como uma análise de onze estudos de caso no Brasil, tem-se que: “[...] o que se constatou na pesquisa é a necessidade de se ter políticas mais gerais de incentivo ao associativismo territorial. Trata-se da construção de padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais.”

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

Foi 1998, no artigo 241 da EC⁴ n° 19, a primeira vez que a legislação denominou os consórcios com personalidade jurídica de direito público, contudo, apenas com a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, os consórcios públicos foram reconhecidos, sendo regulados pelo Decreto n° 6.017/2007.

Assim, a aprovação da Lei n° 11.107/2005, conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, representa um marco legal e institucional quanto à experiência de consorciamento no Brasil. Afinal, a longa tradição de consórcios, notadamente intermunicipais na trajetória brasileira (perpassada por períodos autoritários e democráticos), foi marcada pela informalidade, seja em razão da inexistência de uma lei que os permitisse, seja pela natureza dos arranjos que historicamente os possibilitaram: acordos por afinidades político/ideológicas, de redes políticas, partidárias, pessoais, por demandas de movimentos sociais e de outros atores relevantes nos locais consorciados, entre outras motivações, dependendo do momento histórico observado (STRELEC; FONSECA 211).

A Lei n° 11.107 dispôs sobre as normas gerais da participação de entes federados em consórcios públicos. De acordo com o artigo 6º, há duas possibilidades dos consórcios em relação à personalidade jurídica: de direito público ou de direito privado. Na primeira, integra a administração indireta dos entes federados que estão consorciados; na segunda, deverá observar o atendimento dos requisitos da legislação civil. A União, por força do § 2º, do artigo 1º, “somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados”.

Sobre isto Abicalil (2013, p. 811) reforça:

Num consórcio público, cada ente federativo aprova em lei própria sua participação, segundo finalidades, compromissos, competências, recursos disponíveis, processos de gestão, de controle e de decisão definidos em comum. A formalização de entidade de direito público e natureza autárquica tem sido prevalente em função das pressões tributárias, fiscais, da lei de licitações, especialmente.

⁴ CF de 1988, 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.

Os consórcios tiveram maior desenvolvimento a partir das décadas de 80 e 90, com a perspectiva de estratégias de descentralização. Nesse sentido, houve vários estados brasileiros que aderiram a este modelo associativo de cooperação, segundo Cruz, Araújo e Batista (2011, p. 112): “O estado de São Paulo, por exemplo, em 1983 – 1986, incentivado pelo então governador da época, Montoro”.

Em 2021, conforme dados do perfil dos municípios brasileiros, a Confederação Nacional de Municípios (CNM, BRASIL, 2021) realizou atualização do mapeamento e apontou 601 consórcios públicos existentes no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 Municípios brasileiros⁵, identificou-se que 4.723 (84,8%) participam de pelo menos um consórcio, conforme ilustrado na tabela 1.

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

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

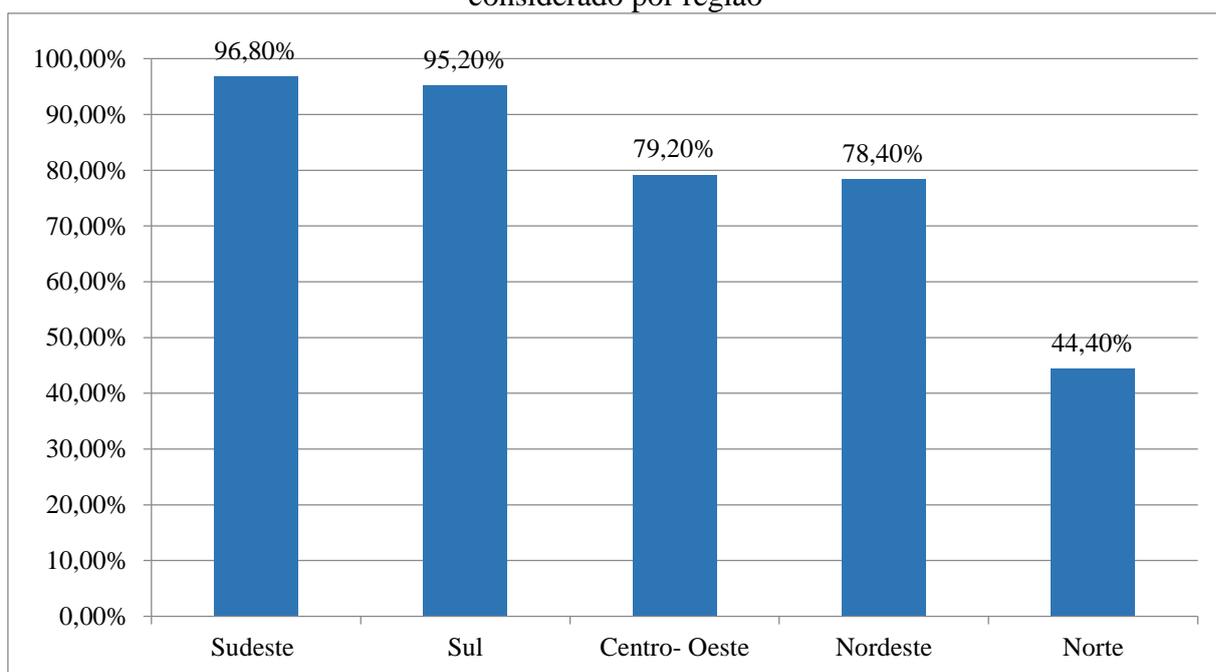
⁵ 5.568 Municípios de fato; se considerados o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, chega-se a 5.570 (CNM, BRASIL, 2021).

Total Região Sudeste		1.668	1.614	96,8	54	3,2
Centro Oeste	DF	1	1	100,0	0	0,0
	GO	246	169	68,7	77	31,3
	MS	79	60	75,9	19	24,1
	MT	141	140	99,3	1	0,7
Total Região CentroOeste		467	370	79,2	97	20,8
Total Brasil		5.569	4.723	84,8	846	15,2

Fonte: CNM, (2021)

Tomando em conta a distribuição por **região**, resguardada a proporção dos Municípios situados em cada uma, conforme descrito na Tabela 1, verificamos que a região **Sudeste** (96,8%) é a que possui o maior número de Municípios que participam de algum consórcio, seguida das regiões **Sul** (95,2%), **Centro-Oeste** (79,2%) e **Nordeste** (78,4%), sendo a região **Norte** a que possui o menor percentual (44,4%) (CNM, 2021).

Gráfico 1 – Percentual de Municípios que participam de consórcio público considerado por região



Fonte: CNM (2021).

Focando a análise a partir dos Estados, individualmente, a Tabela 1 demonstra que **Paraná (100%)**, **Santa Catarina (100%)**, **Espírito Santo (100%)** e **Sergipe (100%)** apresentam a totalidade de seus Municípios consorciados, enquanto o **Amapá (0%)** não possui nenhum Município consorciado e **Roraima (6,7%)** e **Amazonas (6,7%)** apresentam o menor número de Municípios participando de consórcio público.

Na figura 1, é possível vermos o mapa de calor com a distribuição geográfica dos

municípios declarados participantes de algum consórcio.

Figura 1 – Municípios consorciados (Sim) x não consorciados (Não)



Fonte: CNM (2021)

A cooperação intermunicipal por meio de consórcios aparece de maneira mais contundente nos pequenos municípios brasileiros, como evidenciado pela pesquisa (CNM, 2021).

Segundo Abrucio (2017), os consórcios se desenvolveram por meio de dois tipos: o primeiro, organizado para uma política específica, finalitário; e o segundo, com perfil multifinalitário, envolvendo ação em vários setores. O modelo de atuação única foi constituído em várias áreas, com grande destaque para a Saúde, mas também tem sido relevante na área ambiental e no tratamento de lixo urbano. Destaca-se que tem havido, nos anos mais recentes, um aumento considerável de consorciamento em obras públicas e saneamento.

Na pesquisa realizada pela CNM (BRASIL, 2021), é possível identificar que dos 601 consórcios públicos mapeados, 325 são finalitários, ou seja, atuam em apenas uma área, ao passo que 271 são multifinalitários, atuam em mais de uma área, conforme apresenta a tabela 2.

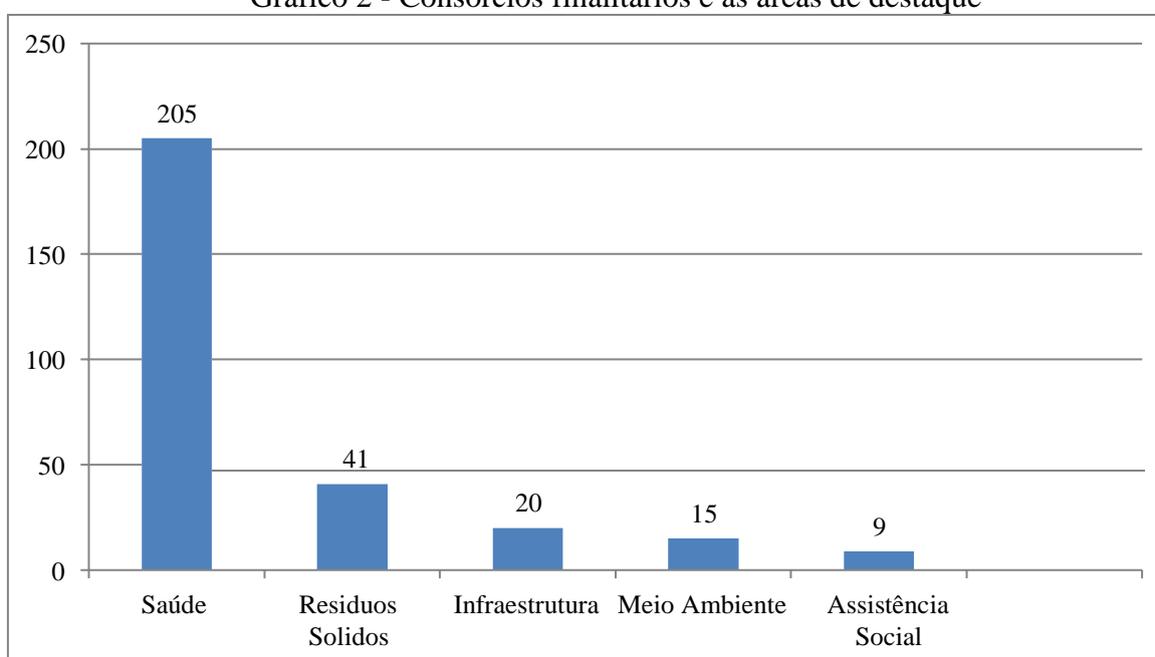
Tabela 2 - Consórcios finalitários x multifinalitários

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

Fonte: CNM, (2021).

Dos 325 consórcios finalitários, o Gráfico 2 aponta as cinco áreas que mais se destacam (CNM, 2021).

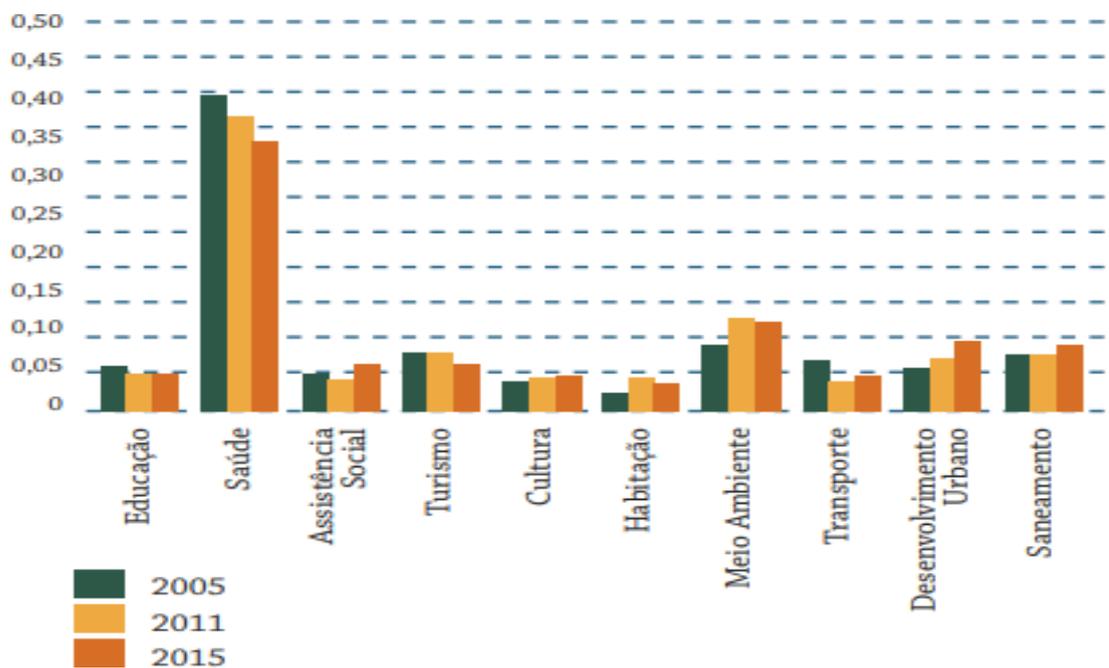
Gráfico 2 - Consórcios finalitários e as áreas de destaque



Fonte: CNM, (2021).

Por sua vez, a educação é um dos setores com menor número de consórcios no país, conforme observamos no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução dos consórcios no Brasil (2005-2015)



Fonte: ABRUCIO, (2017, p. 67)

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

Além das exigências burocráticas e dificuldades operacionais para a constituição dos consórcios públicos, suas vantagens consistem nos ganhos de escala de produção ou de aquisição, racionalização dos recursos financeiros e padronização de suprimentos, vantagens essas que não estão vinculadas a prestação direta dos serviços públicos de educação (excetuando transporte e merenda escolar). Talvez por isso a inexistência de consórcios monotemáticos de educação, contrastando com sua expressiva disseminação na área da saúde. Por essas razões, os consórcios públicos, também, tiveram impacto inexpressivo para a configuração de formas de colaboração para a prestação de serviços educacionais e, fundamentalmente, para o avanço quanto à proposição de mecanismos eficazes de equalização da oferta educacional (ARAÚJO, 2013).

Energia		3			10			3		3	35	2	4	
Infraestrutura					20			4	2	5	26	4		9
Meio Ambiente		3			16	3	1	5	9	5	40	5		11
Mobilidade/Trânsito					11			3		4	14	2	4	
Planejamento Urbano					12			5		3	19	4	5	
Resíduo Sólidos		4			18	21	1	5	9	4	47	4		10
Saneamento-drenagem pluvial					7	1		5	2	4	13	2	2	
Saneamento-água			1		16	1	1	5	3	5	26	4	6	
Saneamento-esgoto			1		13	1	1	5	3	5	26	4	5	
Saúde		1			34	20	1	8	6	5	82	4		15
Segurança alimentar					10			3		3	15	2	1	
Serviço de Inspeção Municipal					10			3	2	3	15	2	3	
Tecnologia					4			4		2	3	1	1	
Turismo		2			12			4		4	14	3	7	2

Fonte: CNM (2021).

Tabela 4 – Distribuição dos consórcios por UF e conforme a área de atuação (conclusão)

Área	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Agricultura	1	7	1	20	2		1		12	9	1	9	1
Assistencia Social		6	2	7	2				13	14		15	1
Cultura	1	8	1	20	2	1	1		18	10	1	16	1
Defesa Civil		2	1	3					4	6		9	2
Desenvolvimento Regional	3	4	2	12	1	1			8	6		10	1
Desenvolvimento Econômico	2	4	1	11	1	1			5	5		8	1
Educação		9	2	10	1	1	1		13	11	1	15	1
Elaboração e captação de projetos	2	4	1	12	2	1			9	9		14	1
Esportes	1	1	1	6	1				1	4		4	1
Habitação	1	4	1	5					7	7		10	1
Iluminação Pública/Energia		5	1	7	1	1			6	6	1	12	1
Infraestrutura	2	8	2	22	2		1		15	13		28	3
Meio Ambiente	3	8	2	21	4	1	1		23	15	2	30	4
Mobilidade/Trânsito	1	5	2	8	2				5	5		15	
Planejamento Urbano	2	3	1	9	3	1			6	4		12	1
Resíduo Sólidos	3	8	2	22	5	3	2		17	13	4	24	3
Saneamento-drenagem pluvial	2	1	2	1	1	2	1		5	5	1	7	1
Saneamento-água	2	3	3	8	2	2	1		13	14	3	17	3
Saneamento-esgoto	2	3	3	6	2	2	1		10	12	3	14	1
Saúde	6	11	2	37	8	2	1		28	20	1	33	1
Segurança alimentar		1	1	7					4	12		7	
Serviço de Inspeção Municipal	1	1	1	2	1	2	1		5	4		6	1
Tecnologia		1	2	4	1				6	3		4	
Turismo		5	1	13	2				13	8		21	1

Fonte: CNM (2021).

O mapa do Observatório dos Consórcios Públicos (OCP) mostra que há um consórcio

público na área da educação no Estado do Tocantins, todavia, não informa a cidade que o sedia⁶. Ainda, é possível identificar que, no Tocantins, há consórcios públicos nas áreas da saúde, resíduo sólidos, meio ambiente e infraestrutura, assim como indica a tabela 4.

A Tabela 6 mostra a área de atuação dos consórcios públicos em nível nacional.

Tabela 5 - Área de atuação dos consórcios públicos

Áreas previstas no contrato de consórcio	Quantidade	%
Administração tributária	4	0,10%
Assessoria jurídica	2	0,1
Assistência social	113	3,90%
Biotecnologia	1	0,00%
Compras compartilhadas	1	0,00%
Contabilidade	5	0,20%
Cultura	154	5,30%
Defesa civil	54	1,90%
Desenvolvimento econômico	79	2,70%
Desenvolvimento regional	99	3,40%
Educação	118	4,10%
Elaboração e captação de projetos	109	3,70%
Escola de governo	21	0,70%
Esportes	39	1,30%
Habitação	70	2,40%
Idoso	19	0,70%
Iluminação pública/energia	101	3,50%
Infância e adolescência	30	1,00%
Infraestrutura	167	5,70%
Meio ambiente	213	7,30%
Mobilidade/ trânsito	81	2,80%
Pecuária	1	0,00%
Planejamento urbano	90	3,10%
Previdência	26	0,90%
Resíduos sólidos	230	7,90%
Saneamento - água	139	4,80%
Saneamento – drenagem pluvial	65	22%
Saúde	328	11,30%
Segurança alimentar	66	2,30%
Segurança pública	16	0,60%
Serviço de inspeção municipal	63	22%
Tecnologia	36	1,20%
Turismo	112	3,90%

Fonte: CNM, (2021).

Pela distribuição, observamos que a área mais consorciada é a da saúde, sendo a de educação pouco explorada. A existência de número relativamente baixo de consórcios na área

⁶ Para ampliar a informação, enviamos um e-mail para a CNM, Brasília. Como resposta, o Analista Técnico de Consórcios escreveu: “De fato, há um consórcio multifinalitário no Estado do Tocantins, cuja uma das ações prevista no Contrato do Consórcio (protocolo de intenções), é atuação na área de Política Pública de educação, trata-se do Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Manoel Alves; O município-sede do Consórcio é o município de Almas. O Consórcio ainda não consta no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, pois encontra-se em análise interna.”

educacional explica-se, entre outros motivos, pelo fato de os municípios serem responsáveis pela manutenção e desenvolvimento da educação infantil e, em cooperação com o sistema estadual, pelo ensino fundamental, preocupando-se, primordialmente pela cobertura. As experiências de consórcio na área da educação concentram-se, principalmente, em atividades de formação inicial e continuada dos profissionais da educação, bem como na expansão do ensino superior.

O potencial da cooperação intermunicipal é, entretanto, pouco desenvolvido na área de educação, seja na comparação com outras formas de colaboração intergovernamental, seja na comparação com outras políticas públicas do mesmo grau de importância.

Segundo Strelec e Fonseca (211), cronologicamente, no intervalo que compreende as experiências inaugurais da década de 70 até fins da década de 80, os consórcios eram vistos ainda como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações, mesmo com sua evolução crescente a partir das eleições de 1982, no estado de São Paulo com o governador Montoro. Com o contexto da redemocratização, apesar do não reconhecimento jurídico dos consórcios na Constituição de 1988, a política nacional de saúde, que previu a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou o considerável aumento desse tipo de arranjo, principalmente nos estados do Paraná e Minas Gerais, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, isto é, sua regulamentação. Esse atraso, contudo, não inviabilizou o surgimento de novas experiências. Ao contrário, a partir dos anos 1990, o surgimento de consórcios em outras áreas como meio-ambiente, informática, resíduos sólidos – como é o caso do Consórcio do ABC –, entre outros, cresceu vertiginosamente, principalmente, na área da saúde.

Quanto à constituição dos consórcios públicos, a Lei nº. 11.107/2005 prevê a preparação e aprovação de um protocolo de intenções como pressuposto básico e imprescindível para sua ocorrência, que incluirá as cláusulas norteadoras do funcionamento do consórcio: desde a denominação, objetivos, área de atuação, personalidade jurídica, até os critérios para a determinação dos valores de tarifas, quando for o caso. O protocolo de intenções, assinado por todos os membros consorciados, antecede a aprovação da participação do ente em sua respectiva Casa Legislativa, que ratificará o protocolo de intenções. Após sua ratificação, o protocolo deverá ser publicado na imprensa oficial local, e uma Assembleia constituída pelos chefes do Poder Executivo é convocada para a elaboração e aprovação do Estatuto do novo arranjo, que em seguida deverá ser registrado nos órgãos competentes.

No que se refere à área de atuação dos consórcios, a Lei nº 11.107/2005 considera que, independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos

territórios: dos municípios: quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; ou dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Essa multiplicidade de formatos possíveis significou para os entes da Federação algumas possibilidades, dentre elas constituírem consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação. Nessa direção, a lei tornou visível a importância do atendimento às particularidades políticas, territoriais e demandas de cada município. Isso porque, mesmo sendo mais comum a constituição de arranjos entre municípios limítrofes, podem existir casos de desinteresse político entre municípios vizinhos, vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou até mesmo dificuldades na prestação de serviços públicos compartilhadas entre entes que podem estar em regiões distintas. Nesses casos, e em outros, a flexibilidade desses formatos sugere o cuidado em relação à preservação da autonomia dos municípios e a importância do redesenho territorial na gestão administrativa quando operados por um consórcio público (STRELEC; FOSENCA 2011, p. 130).

Quanto à sustentabilidade financeira dos consórcios, a lei contemplou uma das fragilidades mais evidenciadas pelos consórcios em curso: a inadimplência comum dos membros consorciados em relação à manutenção das atividades dos consórcios, dado que o pagamento das contribuições mensais via quotas-parte era frequentemente desonrado. Dessa fragilidade implicavam algumas dificuldades no campo da gestão: incapacidade de oferecer contrapartidas no caso de recebimento de investimentos externos; dificuldade no planejamento de ações de médio e curto prazo; instabilidade e insegurança dos membros consorciados em relação à permanência das atividades em desenvolvimento; assim como o cumprimento das obrigações financeiras assumidas, como aluguel de sede, contratação de funcionários, elaboração de materiais de divulgação, taxas administrativas, entre outros. O instrumento da lei que procurou resolver tais dificuldades denomina-se “contrato de rateio”, documento exclusivo para a discriminação dos recursos e contribuições financeiras ao consórcio incluídas a cessão de bens e servidores públicos dos membros e as contribuições em bens e direitos quando resultado da gestão associada de serviços públicos, que a cada exercício financeiro é formalizado respeitando-se os valores discriminados pelas dotações orçamentárias aprovadas a cada exercício pelos membros consorciados (STRELEC; FOSENCA, 2011).

No que tange à fiscalização, de acordo com a Lei os consórcios públicos sujeitam-se às

diligências do Tribunal de Contas em suas atividades contábeis, operacionais e patrimoniais, assim como na execução de suas receitas e despesas. Vale destacar que a Lei não gerou, para as entidades anteriormente constituídas, a obrigatoriedade de adotarem uma nova personalidade jurídica de direito público. Mas mesmo nos casos de manutenção da personalidade de direito privado (consórcio público de direito privado), deve respeitar todas as normas do direito público que regem os consórcios constituídos após a Lei. Dessa maneira, estarão sujeitos à mesma fiscalização dos Tribunais de Contas que os demais.

O consórcio público quer adote o regime jurídico de direito público ou, excepcionalmente, ou o de direito privado, é entidade que integra a administração indireta, e, por isso, “a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”, Art. 9º, *caput*, da Lei de Consórcios Públicos (RIBEIRO, 2019, p.23).

Observamos que a Lei nº. 11.107/2005, ao propor algumas inovações, como a possibilidade de se constituírem consórcios entre os três entes da federação, pretendeu atender às demandas preconizadas pela concepção do federalismo cooperativo na tentativa de aperfeiçoar o formato do federalismo brasileiro. A possibilidade de se constituírem arranjos de cooperação também entre níveis distintos possibilitou maior coordenação das políticas públicas, compartilhando responsabilidades de acordo com as competências de cada ente, de modo mais flexível e dinâmico (STRELEC; FONSECA, 2011).

No campo da educação, podem-se destacar três formas distintas de cooperação: os Consórcios de Direito Público, os Consórcios de Direito Privado e os ADE. O quadro 1 apresenta as principais características e diferenças entre estas formas de organização.

Quadro 1 – Principais tipos de arranjos cooperativos municipais (continua)

Tipos de arranjos intermunicipais	Entidade promotora ou indutora	Quem participa?	Objetivos
Consórcios Intergovernamentais de Direito Público	Próprios municípios/entes governamentais participantes; Podem ser fomentados a partir de políticas dos governos federal e/ou estadual.	União, Estados e municípios; Estados e município; Estados e Estados; apenas municípios; Uma vez constituídos, fazem parte da administração indireta dos entes que o formam.	Não possuem atribuições legais. O consórcio pode escolher uma área específica de atuação, mas também existem consórcios multitemáticos; De forma geral, suas ações estão relacionadas a processos de ganho de escala, utilização de recursos de forma mais eficiente, prestação de serviços públicos e associação para fortalecimento político sobre outros entes federativos.
Consórcios Intergovernamentais de Direito Privado	Próprios municípios/entes governamentais participantes.	Municípios.	Possuem os mesmos objetivos dos Consórcios Intermunicipais de Direito Público. No entanto, nesse consórcio não podem assumir a execução de serviços públicos.
Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)	Municípios ou sociedade civil. Em muitos casos, os ADEs existentes foram induzidos por organizações da sociedade civil e/ou fundações empresariais.	Municípios. Podem envolver também os Estados, a União, empresas e sociedade civil (ONGs locais, fundações empresariais).	Todos os envolvidos assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território, que ultrapassa os limites de um só município.

Quadro 1 – Principais tipos de arranjos cooperativos municipais (conclusão)

Tipos de arranjos intermunicipais	Vantagens	Desafios	Exemplos
Consórcios Intergovernamentais de Direito Público	<p>Alto grau de legitimidade, já que são criados pelos próprios municípios participantes. Desta forma, os interesses locais são respeitados ou pactuados (o que é facilitado pela simetria de poder interna: condições parecidas em termos de recursos, tamanho e poder entre os municípios participantes).</p> <p>Além disso, possuem inúmeras vantagens mais técnicas e administrativas, como a possibilidade de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • assumir serviços públicos, como a gestão de hospitais, de aterros, de estradas vicinais, entre outros; • assinar convênios com o governo federal, o que não é possível para os Consórcios de Direito Privado; • realizar licitações compartilhadas, diminuindo assim o trabalho dos municípios: o consórcio licita, mas os municípios contratam o serviço ou realizam a compra diretamente (desde que o consórcio tenha sido constituído para este fim); • receber servidores cedidos de seus entes consorciados para trabalharem no consórcio; • desapropriar bens para o cumprimento de seus objetivos. <p>Possuem ainda maiores limites para definir as modalidades licitatórias, possibilitando a realização de procedimentos menos burocráticos para compras, serviços e obras, e maiores limites para a dispensa de licitação, podendo efetuar a contratação direta por valores maiores.</p>	<p>Sua maior vantagem também é seu maior desafio: sua mobilização, já que, de forma geral, são criados a partir da vontade política de seus membros, com iniciativa local. Por isso, incentivos de outros entes governamentais podem ser importantes na consolidação deste modelo de atuação.</p> <p>Alguns analistas veem como desvantagem o fato desse consórcio depender de um alto envolvimento dos prefeitos – o que conferiria menor flexibilidade a suas ações - e de não possibilitar uma maior participação da sociedade civil.</p>	<p>Os consórcios mais comuns atuam na área de saúde, meio ambiente (gestão de resíduos sólidos) e desenvolvimento urbano.</p> <p>Exemplos: CIVAP, CIMPRA, AMVAPA.</p>
Consórcios Intergovernamentais de Direito Privado	<p>Alguns analistas consideram que os consórcios de Direito Privado compartilham de um pouco mais de flexibilidade do que os de Direito Público, por seguirem o direito civil. Apesar disso, eles precisam observar as normas do direito público no que concerne a licitações e contratos, admissão de pessoal e prestação de contas, já que seus recursos são públicos, provenientes de repasses dos municípios-membros.</p>	<p>Falta de acesso aos recursos provenientes de convênios com a União e a impossibilidade de prestar serviços públicos, entre os outros benefícios administrativos listados acima.</p> <p>Além disso, não existem garantias ou sanções previstas para o caso dos municípios integrantes não pagarem os valores</p>	<p>A maior parte dos consórcios intermunicipais brasileiros ainda são de direito privado, por terem optado por não realizarem a transição para Consórcio Público depois de sua criação, em 2005.</p> <p>O CODIVAR</p>

		previstos em seus contratos de rateio, o que existe no caso dos Consórcios de Direito Público.	é um exemplo.
Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)	A flexibilidade do modelo, uma vez que são redes com pequeno grau de institucionalização, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças; A possibilidade de envolver diversos atores, como a sociedade civil.	Falta de institucionalização, o que faz com que muitos arranjos fiquem dependentes da articulação de terceiros.	Arranjos Educativos Locais; ADE Chapada e Semiárido; ADE Noroeste Paulista.

Fonte: Fundação Itaú Social (2017).

O Consórcio Intergovernamental de Direito Público é o modelo que mais avançou do ponto de vista da institucionalização e dos mecanismos que potencializam e dão segurança jurídica à sua atuação, inclusive em relação ao Consórcio de Direito Privado, que o antecedeu. Esse tipo de consórcio possui um potencial de atuação em temáticas distintas. Um caso clássico, que ajuda a compreender melhor como funciona esse mecanismo, é o dos consórcios focados em questões de saúde pública. Municípios pequenos raramente possuem orçamento ou demanda suficiente para construir e operarem hospitais públicos municipais. A alternativa é unirem-se a outros municípios igualmente pequenos de sua região e, juntos, financiarem um hospital regional, gerido por um Consórcio Intermunicipal. Outro caso que tem crescido são os dos consórcios para a gestão de resíduos sólidos, reunindo pequenos municípios que, sozinhos, não poderiam arcar com custos de construção de um aterro sanitário. Esses dois exemplos compartilham de uma importante característica: foram incentivados por políticas federais e estaduais, o que fez com que crescessem de forma expressiva e sejam hoje os tipos mais comuns no Brasil (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017).

Os consórcios de educação também têm crescido nos últimos anos. Um parecer do Conselho Nacional de Educação, de 2011, incentiva a criação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e dos Consórcios Intermunicipais nesta área como forma de fortalecer os regimes de cooperação interfederativa. Entre as potencialidades de ação dos consórcios e ADEs estão o compartilhamento de recursos e soluções locais, ações que busquem ganhos de escala e maior eficiência no uso dos recursos públicos, a reformulação de processos de gestão de forma regionalizada e a união de esforços para mobilização política em torno de uma causa comum. Como exemplos de ações concretas possíveis, podemos citar a formação regionalizada de professores e demais profissionais da educação; o fortalecimento das equipes técnicas especializadas nos municípios; a compra coletiva de materiais escolares e

de merenda escolar de produtores regionais; o desenvolvimento de currículos regionais; o estabelecimento de escolas rurais regionais (em regime diferenciado de atuação); o estabelecimento de rotas mais eficientes de transporte escolar, entre outras (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2017).

3.2 Quadro dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE): regime de colaboração?

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), aprovou o Parecer CNE/CEB nº 9, em 30 de agosto de 2011, referente à “análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)”, centrando-se na análise da situação entre municípios, “numa espécie de colaboração horizontal”. Para tanto, recomenda o trabalho em rede entre municípios geograficamente próximos e que possuam “características sociais e econômicas semelhantes”, com o objetivo de “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área de educação, trabalhando de forma articulada com os estados e União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial e geopolítica”. Para o desenvolvimento de um trabalho integrado, propõe a ação intermunicipal, necessariamente com a participação do estado e da União, incluindo instituições privadas e não governamentais, “sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados”, assim como aponta a tabela 1.

Posteriormente, em 23 de janeiro de 2012, a Resolução nº 1 regulamentou a proposta do Parecer, dispendo sobre a “implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (BRASIL, 2012).

O ADE é tratado na Resolução nº 01 de 2012 como um instrumento de consolidação do regime de colaboração:

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

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.

§ 2º A descentralização e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os entes federados contribuem para as ações visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica, observadas

as atribuições definidas no art. 11 da LDB.

A Resolução dispõe em seu artigo 3º que o ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical, visando, entre outros aspectos a:

- I – garantir o direito à educação, por meio da oferta de uma educação com qualidade social, refletida, dentre outros aspectos, pelo acesso, permanência, aprendizagem e conclusão dos estudos;
- II – fortalecer a democratização das relações de gestão e de planejamento integrado que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de professores e gestores, e organização de um sistema integrado de avaliação. (BRASIL, 2012).

Todavia, estudos apontam que o ADE pode acirrar, ainda, mais a desigualdade e a falta de qualidade e enfraquecer a gestão democrática intermunicipal:

Ainda é preciso levar em conta que, estando os fundamentos da Constituição Federal de 1988 ancorados no federalismo cooperativo, a intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos, independentemente da região, estado e cidade onde habitam. Deste modo, sua premissa é o equilíbrio das tensões entre simetria e assimetria, unidade e diversidade e união e autonomia, o que os ADE's não promovem, tendo em vista seu forte vínculo com uma concepção de organização do território de matriz empresarial. (ARAÚJO, 2012, p. 523).

Na estruturação e estratégias de implementação, a Resolução afirma:

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

Entretanto, contrariamente, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos afirma:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

- I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à 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;
- II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

- a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e
- c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2005).

De modo mais recente, em 16 de agosto de 2021, a Resolução nº 2 regulamentou a organização, dispondo sobre “Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (BRASIL, 2021).

No artigo 1º, dispõe que “A presente Resolução complementa as disposições da Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012, visando estabelecer diretrizes operacionais para orientar a implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (BRASIL, 2021).

E nas formas dos diagnósticos e nas articulações entre Estados e União:

Art. 2º O ADE deve estabelecer agenda comum entre os Municípios, baseada em diagnóstico territorial compartilhado e na interdependência dos sistemas, possibilitando a eleição de prioridades e de atividades contínuas e colaborativas a serem executadas no território, embora preservando a autonomia dos entes participantes.

§ 1º Gestores educacionais, profissionais da educação e representantes de órgãos conexos dos Municípios associados ao ADE devem dialogar continuamente e desenvolver uma visão conjunta ampliada que transcende suas redes de ensino, atuando com outras geograficamente próximas.

§ 2º Os integrantes do ADE devem garantir mecanismos e estratégias que assegurem a continuidade dos compromissos definidos pelo ADE, superando mudanças de administrações decorrentes de sucessão de mandatos eletivos.

Art. 3º A colaboração entre Municípios deve manter ativa a articulação com os respectivos Estados e com a União, visando à colaboração vertical destes, integrando a participação entre os entes federados, visando a contribuir para a efetivação do regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal (CF) e no art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Parágrafo único. O estabelecimento de parcerias técnicas e/ou financeiras com os respectivos Estados e com a União deve objetivar a viabilização de ações para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (BRASIL, 2021).

Quanto à perspectiva democrática, sistematização e disposições gerais do território regional por intermédio dos ADE:

Art. 4º A criação e manutenção do ADE deve fortalecer a democratização das relações de gestão entre os entes participantes e incentivar o desenvolvimento de um planejamento integrado e sistêmico que considere perspectivas futuras do território regional, antecipando a compreensão, entre outros fatores, de:

- I – ampliação ou redução de matrículas, número de escolas da rede de ensino e quadro de docentes;
 - II – novas possibilidades de ensino com utilização de meios tecnológicos de informação e comunicação;
 - III – novas necessidades e exigências para a formação de professores;
 - IV – novos programas ou políticas públicas estaduais e/ou federais da educação.
- Parágrafo único. Os integrantes do ADE devem possibilitar alinhamento na formulação dos respectivos Planos Municipais de Educação, na perspectiva de um processo de planejamento intermunicipal ou regional articulado e sistêmico, que possa reger as principais diretrizes para a educação do território (BRASIL, 2021).

Quanto ao planejamento integrado:

Art. 5º O planejamento, integrado e sistêmico, deve embasar, entre outras, ações conjuntas relativas a:

- I – decisões sobre o planejamento da rede física escolar;
 - II – cessão mútua de pessoal docente e técnico-administrativo;
 - III – articulação para otimização do transporte escolar;
 - IV – formulação de orientações curriculares comuns atendendo as definições da Base Nacional Comum Curricular (BNCC);
 - V – harmonização dos calendários escolares, inclusive compatibilizando com outras, quando for o caso;
 - VI – utilização de tecnologias de ensino remoto que permitam compartilhamento de ações pedagógicas;
 - VII – cooperação, mediante utilização de estratégias comuns, para atendimento de diferentes modalidades de educação e de ensino;
 - VIII – colaboração incentivada territorialmente, entre as redes de ensino, entre as escolas da mesma ou de outra rede, bem como entre os profissionais, permitido intercâmbio, difusão de boas práticas e ações conjuntas, visando ao aumento da equidade das ofertas educacionais;
 - IX – conjugação da formação continuada de professores e gestores, com a promoção do conhecimento e da troca de experiências entre os profissionais da educação da mesma rede de ensino ou de redes de diferentes Municípios, valorizando as capacidades e os recursos locais e regionais;
 - X – promoção de articulação e de aproximações dos diferentes profissionais da educação do território regional, proporcionando intercâmbio de conhecimentos e de práticas, e no exercício de cooperação entre esses profissionais;
 - XI – estímulo ao compartilhamento de boas práticas de gestão de processos, de recursos e de resultados, de gestão orçamentária e financeira, de pessoal, de estratégias pedagógicas, de infraestrutura e de resultados das avaliações;
- [...] (BRASIL, 2021)

Em se tratando de estratégias para implantação e estruturação do ADE:

Art. 6º A viabilização da constituição do ADE tem início com a mobilização dos entes municipais, provocada por instituições ou profissionais interessados, internos ou externos à rede de ensino, o que demanda:

- I – identificar os representantes das redes de ensino de um mesmo território regional interessados na implantação de um regime de colaboração intermunicipal, formando um grupo de trabalho;
- II – obter mais conhecimento, por parte do grupo de trabalho constituído, sobre o modelo do ADE, bem como sobre as experiências de arranjos já implantados e em atividade;
- III – identificar pessoas com capacidade de liderança na condução de análise da viabilidade de implantação do arranjo, preferentemente os próprios gestores municipais; e

IV – disseminar a proposta entre os líderes da região a fim de tornar conhecida sua potencialidade, além de despertar e manter o interesse de outros Municípios em integrar o arranjo.

Parágrafo único. A liderança requer legitimidade, habilidade de comunicação e de negociação, trânsito político, respeito e valorização das diferenças, persistência e disponibilidade para dialogar, atuação democrática com responsabilidades compartilhadas e apreço pelo consenso (BRASIL, 2021).

A respeito de parcerias institucionais dos ADE:

Art. 10. Por representar mecanismo do Regime de Colaboração menos burocratizada e mais flexível para o direcionamento de ações na área de educação, o ADE pode ser aberto à participação de instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, fortalecendo, não só o pacto entre os Municípios, mas também destes com a sociedade, somando esforços em torno de uma agenda comum para melhoria da educação no território.

§ 1º O objeto da parceria deve estar claramente vinculado com as políticas públicas das redes de ensino e com as metas e ações prioritárias do ADE.

§ 2º Essa pactuação deve, essencialmente, ter o objetivo de contribuir para a soma de expertises de órgãos e profissionais de diferentes setores, aumentando o capital humano em benefício da qualidade social da educação, bem como propiciando inovações que, experimentadas com êxito, possam ser difundidas no território.

§ 3º As parcerias, sobretudo regionais, devem ser concretizadas, por um ou mais dos integrantes do ADE, mediante instrumentos jurídicos adequados, como contratos, convênios, contratos de gestão, termos de parceria, ou outros, como termos de cooperação, de fomento, de colaboração e/ou acordo de cooperação, sem que isso implique necessariamente em transferência de recursos públicos.

§ 4º Os instrumentos de ajuste devem expressar claramente os papéis e as responsabilidades de cada parte, a fim de salvaguardar de qualquer possibilidade de desvio da finalidade da parceria.

§ 5º A definição de parcerias, tanto técnicas como financeiras, deve ser validada pelos entes integrantes do ADE (BRASIL, 2021).

Segundo o Documento, para estabelecimento de implementação de parcerias devem ser observadas:

Art. 11. Para o estabelecimento de parcerias, deve ser observada a legislação pertinente, em especial a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, bem como define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. Recomenda-se acompanhamento dos processos legislativos em curso no Congresso Nacional que possam se referir a parcerias público/privadas e ao ADE, para atualização constante sobre sua constituição e funcionamento (BRASIL, 2021).

As disposições finais tratam do fortalecimento do regime de colaboração, deixando enender que ele existe:

Art. 16. A União e os Estados devem incentivar e apoiar a instituição de ADEs, como instrumento de fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios, inclusive para que se atenda a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o vigente Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2021).

Segundo Abrucio (2017), estados brasileiros como Bahia, Maranhão, Pará, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, participam dos ADE com os seguintes nomes:

- Instituto Chapada (localizado na Bahia)
- ADE Estrada de Ferro de Carajás (localizado no Maranhão)
- ADE Noroeste Paulista (localizado na região de Votuporanga, em São Paulo)
- ADE Mesorregião de São José do Rio Preto/Arranjo Saber (localizado na região de São Jose do Rio Preto, em São Paulo)
- ADE/Granfpolis (localizado na região da grande Florianópolis, em Santa Catarina)
- ADE CoGemfri (localizado na região da foz do Rio Itajaí, em Santa Catarina)
- ADE Norte Gaúcho (localizado na região de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul)

Os ADE têm parcerias assinadas com o Instituto Natura (atuando nas comunidades de aprendizagem), com a Fundação Lemann (parceira no ensino da Matemática), com o Instituto Península (oferece apoio à formação continuada), com a Fundação Itaú Social (também atua no ensino da Matemática) e com o Banco Itaú-BBA (ABRUCIO, 2017).

Para Abrucio (2012, p.25), “é preciso que haja graus importantes de flexibilidade para os arranjos territoriais, uma vez que as políticas públicas têm suas singularidades e o País é muito heterogêneo. É necessário, assim, ter um cardápio de soluções, não um modelo único”.

Nesse sentido, a impressão que se tem é que os ADE adentram nos municípios com o discurso da cooperação, qualidade social, equidade e melhoria nos índices educacionais. Todavia, o verdadeiro interesse talvez não esteja, exatamente, na qualidade da educação pública, mas, sobretudo no lucro e na venda de apostilados, formação de professores e formação de equipe técnica das cidades que celebram os acordos, considerando o que é tratado na Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, em seu artigo 2º, § 1º: “Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações”. Neste sentido, nos perguntamos: “Por que ajudar?” Qual é o verdadeiro interesse das instituições privadas e não-governamentais?”

Este fenômeno nos peremite pensar com Harvey (2003) que a efemeridade e a

comunicabilidade instantânea no espaço tornaram-se, para os capitalistas, vantagens a serem perseguidas. Isto porque a queda das barreiras espaciais não tem implicado na diminuição do conceito de espaço, pois a diminuição de barreiras tem aberto a possibilidade de exploração das vantagens localizacionais.

Grupos empresariais e conglomerados econômicos têm buscado outras formas de lucrar com a educação que não, exclusivamente, com a oferta direta do ensino (matrículas em escolas privadas), colocando em risco os paradigmas de direitos humanos educacionais, que são substituídos pela lógica de mercado baseada no custo x benefício e na visão dos estudantes como mercadorias – commodities (ADRIÃO et al., 2015).

Esse movimento de cunho capitalista vem ganhando espaço em grande parte dos estados brasileiros com perspectiva gerencial e de olho nos recursos da educação pública (ARAÚJO, 2012).

Como mencionado, no Tocantins, no dia 19 de outubro de 2021, Secretários Municipais de Educação de 12 municípios da região Sul do Estado reuniram-se no Município de Gurupi para conhecer e discutir a implantação do modelo de trabalho em rede ADE, para consolidar o grupo de gestão integrada e colaborativa da educação no Norte do Brasil. O encontro, promovido pela Prefeitura de Gurupi, por meio da Secretaria Municipal da Educação de Gurupi (SEMEG, 2021), contou com a participação de um palestrante do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Os municípios tocantinenses que devem/deveriam fazer parte da região interligada pelo ADE são: Aliança do Tocantins, Araguaçu, Crixás, Dueré, Gurupi, Figueirópolis, Formoso do Araguaia, Palmeirópolis, Sucupira, Peixe, Cariri do Tocantins e Talismã (CONEXÃO TOCANTINS, 2021).

Será necessária lucidez aos municípios, pois este modelo de cooperação municipal poderá fortalecer as disparidades entre eles. Além disto, ao inserirem empresas e organizações governamentais nos ADE, a possibilidade é a de acirramento das assimetrias regionais e locais, uma vez que o território nacional tem desenvolvimento socioeconômico desigual.

Portanto, apresentam-se duas formas de cooperação intermunicipal que vem ganhando espaços no contexto da educação brasileira; de um lado o ADE com perspectivas empresariais, gerenciais, privatistas e capitalistas, norteadas na vertente da acumulação flexível (HARVEY, 2003) e ocupação de diversos espaços no campo do capital. Do outro os Consórcios Públicos de Educação, este se encontra respaldado no art. 241 da CF 1988, e se caracteriza por ser uma pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada exclusivamente por Entes da Federação e que, para sua constituição e atuação, deve atender às exigências da Lei

11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007.

Quanto ao ADE, este não possui a mesma natureza jurídica dos consórcios e emergem como forma de cooperação horizontal focada para a educação de caráter público com parcerias privadas.

Os dois modelos de cooperação educacional não atendam o que preconiza a CF de 1988 e a LDB de 1996, acerca do Regime de Colaboração da Educação.

O ADE ignora que a cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no Artigo 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. O ADE recai nas competências voluntárias, o que tem sido a marca das políticas educacionais e gerado mais problemas do que soluções (ARAÚJO, 2012).

Nesse sentido, o regime de colaboração é peça-chave na política educacional porque permite a interdependência e a parceria entre os níveis de governo. Para sua efetivação, tão importante quanto melhorar a coordenação federativa realizada pela União e pelos estados, encontra-se a questão da cooperação intermunicipal, pois ela é capaz de criar soluções locais regionalizadas que reduzem as fragilidades dos governos locais e potencializam sua ação conjunta (ABRUCIO, 2017).

Ainda Abrucio (2017, p.74) afirma:

Essa ação conjunta dos ADEs traz cinco ganhos a política local. Primeiro, a política educacional, privilegiou mais a coordenação federativa feita pela União e modos verticalizados de colaboração, e os consórcios, principalmente os públicos, não tem conseguido se firmar na Educação. Logo, os ADEs preenchem a necessidade de se montar Arranjos de articulação intermunicipal, principalmente num país marcado por um contingente enorme de municípios de pequeno porte, com baixa capacidade gerencial e muito desigual entre si, mas que precisam implementar uma ação muito complexa, que é a provisão da Educação Infantil e do Ensino fundamental com qualidade e equidade.

Em segundo lugar, os ADEs dão aos governos locais uma maior capacidade de fazer diagnósticos e definir suas estratégias de atuação. As fragilidades de gestão na maioria dos municípios dificultam, por vezes, fazer isso de maneira solitária. Assim, a parceria agrega a todos uma nova capacidade, construída em rede.

O terceiro ganho relaciona-se com a possibilidade de as Prefeituras atacarem problemas comuns aos envolvidos no Arranjo de Desenvolvimento da Educação, como a formação de professores, que por vezes dão aula em mais de uma rede municipal. Nessa mesma linha, os governos municipais podem ter ganhos de escala, em ações como a produção do material didático ou a criação de mecanismos de avaliação do desempenho escolar.

A cooperação trazida pelos ADEs pode, em quarto lugar, fazer com que se reduza a desigualdade entre os participantes, por meio do auxílio que os municípios mais capacitados ou maiores podem oferecer aos que tem fragilidades gerenciais ou financeiras. Uma das formas mais importantes desse processo é a disseminação de

práticas educacionais bem-sucedida, intercâmbio favorecido pela parceria intermunicipal.

Finalmente, os ADEs permitem trazer apoios de outros níveis de governo e da sociedade aos governos municipais. Por enquanto, a maior parte deles tem se beneficiado mais de apoio social do que da União ou dos estados, o que revela um problema do funcionamento atual do Regime de Colaboração.

Abrucio (2017) menciona que desse apoio externo aos governos, o destaque tem sido por ora, a atuação de Fundações Empresariais, ONGs no campo educacional e Universidades, que têm fornecido recursos financeiros, técnicos e de gestão para ajudar os governos municipais que participam desse modelo cooperativo, além de garantir um efeito multiplicador a esse processo, espalhando as práticas exitosas. Outros atores sociais podem ter maior atuação e isso dependerá da capacidade de os Arranjos buscarem mais apoios, ampliando o espectro daqueles que participam da governança dos ADE.

É imperioso destacar que o termo regime de colaboração é usado para o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo têm responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos (CONVIVA, 2019).

Araújo (2010, p.764), afirma:

No processo de regulamentação do regime de colaboração, há que se levar em conta um grande desafio para as relações intergovernamentais no Brasil: o estabelecimento de uma justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, garantindo a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais sem que haja comprometimento de um projeto de desenvolvimento nacional, no qual um dos elementos é a educação.

Araújo (2010, p.764) escreve, ainda, que na relação entre a Constituição Federal, o modelo de Federação brasileiro e a o novo PNE, com a sua proposta precípua de constituição de um Sistema Nacional de Educação, talvez caiba, do ponto de vista normativo, ampliar o debate no sentido da substituição do princípio da subsidiariedade pelo princípio da “exata adequação”, ou seja, o critério de distribuição das competências e recursos na área de educação não deve ser o da instância federativa maior ou menor, mas sim do ente federado que melhor pode realizar a competência, o que poderia configurar uma relação solidária e não predatória entre os entes federados.

Portanto, do ponto de vista dos pesquisadores do campo crítico, enquanto o regime de colaboração para a educação não for definido e regulamentado por Lei Complementar, persistirão problemas e fragilidades históricas acerca das relações federativas no campo da

educação brasileira.

Desta forma, fica evidenciada a relevância da implementação do regime de colaboração na educação nacional, pois ela será de fato uma política perene entre os entes federados, em razão de se efetivar uma política pública de coordenação e colaboração horizontal entre união, estados, distrito federal e municípios.

3.3 Implicações do ADE e Consórcio público para o Campo da Educação Municipal

A CF de 1988 trouxe características únicas à federação brasileira. A elevação do município a ente federado, combinada à responsabilização local na execução de políticas sociais, inseriu novos desafios ao jogo federativo. Por um lado, essas mudanças representaram maior descentralização e proximidade com os cidadãos e, por outro, impuseram desafios administrativos, políticos, sociais, financeiros para os mais de 5.570 municípios. Essas modificações e as novas atribuições escancararam fragilidades municipais, mas também abriram espaço para novas soluções e atuações. No que diz respeito às políticas educacionais, as mudanças provocaram impactos e reorganizações, trazendo como alternativas ações colaborativas entre os municípios.

No entanto, mesmo assim, o regime de colaboração, um princípio constitucional que emoldura o desenho das políticas educacionais, não foi regulamentado até o momento. Se efetivada, a regulamentação poderia contribuir para o aprimoramento das relações intergovernamentais verticais e horizontais, que não ocorre de maneira espontânea e, em muitos casos, resulta de experiências colaborativas em outras áreas (HSIA; STRELEC; CRUZ, 2020).

O poder indutor da União na definição de formas de colaboração para a educação e da relação que este ente federado estabelece diretamente com os municípios, desprezando os estados – um crescente protagonismo do empresariado junto ao governo federal, na tentativa de buscar outras formas de regimento do regime de colaboração que sobrepõem às outras instâncias governamentais, federativas e, também, ao movimento dos educadores (como a Conae 2014), ao mesmo tempo em que passam longe da lei complementar, conforme preconizado pelo texto constitucional. Sendo assim, o ADE como sinônimos de regime de colaboração vem ganhando, de forma sinuosa e silenciosa, espaços cada vez mais institucionalizados, ao passo que o debate sobre a necessidade de regulamentação por lei complementar é esvaziado em seu conteúdo político, substituído pela lógica econômica e neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do

associativismo voluntário intermunicipal (ARAÚJO, 2013).

O artigo 241 da Constituição foi modificado a fim de aperfeiçoar os mecanismos de articulação intermunicipal, de gestão intergovernamental e propor mecanismos que permitissem o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo. Assim, a Emenda Constitucional nº19, de 1998, determinou que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinassem, 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 transferidos⁷ (ARAÚJO, 2013).

Esse dispositivo constitucional teve impacto inexpressivo para a área de educação, pois, embora o consórcio público seja uma das formas mais conhecidas de cooperação entre entes federados, especialmente entre municípios, a sua principal característica é se constituir como uma cooperação acordada, o que não é uma característica da Federação brasileira, com perfil marcadamente predatório e hierárquico. Ademais, além das muitas exigências burocráticas e dificuldades operacionais para a constituição dos consórcios públicos, suas principais vantagens consistem nos ganhos de escala de produção ou de aquisição, racionalização dos recursos financeiros e padronização de suprimentos, vantagens essas que não estão vinculadas à prestação direta dos serviços públicos de educação (excetuando transporte e merenda escolar).

Talvez por isso a inexistência de consórcios monotemáticos de educação, contrastando com sua expressiva disseminação na área da saúde. Por essas razões, os consórcios públicos, também, tiveram impacto inexpressivo para a configuração de formas de colaboração para a prestação de serviços educacionais e, fundamentalmente, para o avanço quanto à proposição de mecanismos eficazes de equalização da oferta educacional (ARAÚJO, 2013).

Araújo (2013) aponta que esses novos contornos, acerca do regime de colaboração para a educação, têm forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, a partir de metas e resultados, estando assentados nos chamados arranjos produtivos locais, adaptados para a educação sob a forma de ADE, regulamentados pela Resolução nº 1/2012 do CNE.

Os ADE remontam ao contexto de elaboração do PDE e do PAR como instrumento de

⁷ A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentando a matéria e prevendo a gestão associada de serviços públicos.

diagnóstico nos municípios brasileiros, em 2007, e ao protagonismo que o empresariado paulista assumiu nessa empreitada via o movimento “Todos pela Educação” (TPE), criado em setembro de 2006 (ARAÚJO, 2012, p. 516).

Segundo Araújo (2013, p. 796), é curioso observar que, no âmbito do TPE (empresariado), do CNE e do MEC, há um discurso uníssono quanto a “colocar em prática” ou “aprofundar” o regime de colaboração, sendo que, como vimos, não há regulamentação deste por lei complementar, conforme preconizado pela CF de 1988.

Das poucas tentativas de regulamentação no Legislativo até o ano de 2010, passamos para investidas do Executivo a partir da aprovação do PDE, em 2007, sob o signo dos interesses dos reformadores empresariais pelas políticas educacionais. Dessa maneira, ações e proposições vêm sendo levadas a termo sob a forma de ADE, contando com a adesão de governos, secretarias, conselhos de Educação, institutos e fundações empresariais, e com o protagonismo de alguns atores do TPE nos órgãos de governo, particularmente no MEC e no CNE (ARAÚJO, 2013).

Essas ações estão ancoradas na esteira do ADE, dado que a Resolução do CNE/CEB nº 1/2012, artigo 2º, § 1º, aponta: “Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações” (BRSIL, 2012).

Neste sentido, Adrião (2015) reforça que além de pôr em risco diferentes características do direito à educação, a crescente disseminação dos reformadores empresariais nos municípios significa o desvio de recursos públicos originalmente destinados à população em geral para a formação de lucro de grandes corporações econômicas. Isto é, coloca a política educacional em contraposição aos seus objetivos constitucionais ao produzir mais desigualdade e exclusão.

Araújo (2013) reforça, ainda, que é exatamente esse o campo de disputa: de um lado, os reformadores empresariais defendendo os ADE como sinônimo do regime de colaboração e tentando esvaziar a possibilidade política de sua regulamentação; de outro, os profissionais da educação em vários órgãos e instâncias tentando compreender nosso complexo pacto federativo e buscando alternativas de financiamento e possibilidade de fóruns interfederativos que possam se institucionalizar e servir de base para a lei complementar do regime de colaboração que assegure a oferta de educação em quantidade e qualidade com base no princípio da equalização.

Nessa direção, podemos relacionar, como consequência desse contexto, a falta de uma

cultura colaborativa na área, resultado, a grosso modo, da inexistência de um SNE, que ainda deixa um vácuo nas relações federativas e não possibilita a institucionalidade de fóruns de colaboração como nos casos da Saúde e Assistência Social, condições que poderiam estabelecer canais de diálogo e articulação entre os governantes.

Em suma, esse arcabouço, de ordem institucional, condiciona os governantes, e ainda mais os dirigentes de Educação, a um ambiente pouco permeado pela cooperação, tendo em vista que, quando assumem a responsabilidade na condução da política em seus municípios, a única direção que lhes é apresentada se baseia em obter resultados para a esfera municipal a partir de ações e esforços restritos à jurisdição pela qual respondem diretamente. Do contrário, a educação, ao lado de outras políticas públicas sociais, poderia figurar em um ambiente no qual os esforços para ofertar serviços educacionais de qualidade e enfrentar questões como a evasão escolar, o déficit de aprendizagem e a implementação de políticas fossem pactuados nos âmbitos territorial e regional (HSIA; STRELEC; CRUZ, 2020).

Contudo, sempre importante lembrar que ambas as formas de colaboração emergem devido à necessidade que os municípios identificam em desenvolver o território e atuar regionalmente. Mas o regime de colaboração é uma das principais portas para os municípios se manterem atualizados, fortalecidos. Esse regime na educação é a melhor saída, principalmente, com os últimos acontecimentos no Brasil, a partir de 2016, envolvendo a educação.

4 REGIME DE COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO TÉCNICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS

Nosso objetivo, nesta seção, é analisar as ações de colaboração e/ou cooperação técnica na gestão da educação no Estado do Tocantins entre os sistemas estadual e municipais de ensino. Isto, analisando o PEE/TO (2015-2025) (TOCANTINS, 2015) e o Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019 (TOCANTINS, 2019), que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretaria de Estado da Educação e o Município que declarar interesse em realizar parceria. Nos debruçamos, então, sobre a forma de organização da educação entre os sistemas estadual e municipais do Estado do Tocantins no que se refere ao regime de colaboração e a cooperação.

O Estado do Tocantins está localizado na região norte do Brasil, e conta com uma área de 277.423,627 km², população estimada de, 1.607.363 milhões de habitantes, distribuído em 139 municípios (IBGE, 2021).

Em se tratando do contexto educacional, no ano de 2020, foram registradas 392.807 matrículas de educação básica no estado, 15.525 a menos em comparação com o ano de 2016, o que corresponde a uma redução de 3,8% no total de matrículas (CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA-TO/INEP/MEC, 2020).

Quanto aos resultados educacionais, no Tocantins, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2019, nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, a média alcançada foi 5,5; e, nos anos finais do ensino fundamental, 4,5 (IDEB, 2019).

4.1 Plano Estadual de Educação do Tocantins e o movimento de colaboração e/ou cooperação

O PEE/TO (2015-2025) foi aprovado em conformidade com o artigo 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE 2014-2024.

O artigo 2º da Lei do Plano Estadual tem doze incisos delimitando as diretrizes a serem alcançadas pelo Sistema Estadual de Educação do Tocantins (SEE/TO) ao longo do decênio. Todas são relevantes para a concretização e fortalecimento da educação de qualidade, laica e socialmente referenciada, todavia, a diretriz do inciso XI, aponta para o fortalecimento do regime de colaboração interfederativo, com definições equilibradas na repartição das responsabilidades e corresponsabilidades, conforme o PEE/TO (TOCANTINS,

2015).

O regime de colaboração expresso no Plano (2015-2025) faz referência ao que está posto na CF de 1988, no artigo 211. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Ao passo que o Art. 23, parágrafo único, esclarece 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).

A Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, que estabelece o PEE/TO (2015-2025), afirma a relevância do regime de colaboração para a implementação e manutenção de políticas educacionais sólidas e eficazes para o Estado do Tocantins, que são:

Art. 6º O Estado atua em regime de colaboração com a União e os Municípios, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste PEE/TO.

§1º Cabe aos gestores, do Estado e dos Municípios, a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PEE/TO.

§2º As estratégias definidas no Anexo Único a esta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais, estaduais e municipais de coordenação e colaboração recíproca.

§3º Os sistemas de ensino do Estado e dos Municípios se incumbem de criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PEE/TO e dos planos previstos no art. 7º desta Lei.

§4º Além da colaboração de que trata o *caput* deste artigo, deve se conceber também a cooperação específica destinada a implementar modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais, bem assim a utilizar estratégias que levem em conta as identidades e especificidades sócio históricas, socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada à respectiva comunidade.

§5º O fortalecimento do regime de colaboração de que trata este artigo inclui a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação.

§6º Especificamente, o fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios ocorre, inclusive, mediante a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

Quanto ao parágrafo 6ª desta Lei, nos assentamos no que aponta Araújo (2013, p.795):

Esses novos contornos, acerca do regime de colaboração para a educação, têm forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, a partir de metas e resultados, estando assentados nos chamados arranjos produtivos locais, adaptados para a educação sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), regulamentados pela Resolução n. 1/2012 do Conselho Nacional de Educação.

Harvey (2003, p.148) sustenta que:

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo a moda e a mercadificação de formas culturais.

Quanto à colaboração no processo de avaliação da educação básica entre os sistemas estadual e municipais de educação no Tocantins, a Lei do PEE/TO (TOCANTINS, 2015) afirma:

Art. 10. O Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Tocantins - SAETO, coordenado pela Secretaria da Educação, em colaboração com os Municípios, constitui fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas deste nível de ensino.

§1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* deste artigo produz, no máximo, a cada dois anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos alunos, apurado em exames nacionais e estaduais de avaliação, com participação de, pelo menos, 80% dos alunos de cada ano escolar, periodicamente, avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo Censo Escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão.

§2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do §1º deste artigo não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§3º Os indicadores mencionados no §1º deste artigo são estimados por etapa, estabelecimento de ensino e rede escolar, em âmbito estadual, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida, exclusivamente, para a comunidade do respectivo estabelecimento e para a Secretaria da Educação.

4º Cabem ao SAETO, coordenado pela Secretaria da Educação, a elaboração e o cálculo dos resultados e dos indicadores referidos no §1º deste artigo.

Nesta direção, Abicalil (2002) comenta que o currículo é peça fundamental para a avaliação que poderia apontar outro horizonte⁸. Partir da desigualdade e da diversidade, com base na análise de experiências, pela crítica de estudiosos e dos movimentos sociais, pelo exame das propostas originadas nos ambientes educativos, pela análise da literatura, pela crítica dos programas internacionais contemporâneos. Estes pressupostos exigem uma ampla

⁸ “Os PCNs são mais do que parâmetros curriculares, eles traduzem concepções sobre a função social e cultural da escola, reinterpretam na sua ótica o direito universal à educação básica e, sobretudo, não conseguem fugir a concepções e perfis de educador/a, de infância, adolescência e juventude. (...) concretizam estratégias e políticas de um governo e dos interesses sociais e políticos que representam. (...) Mas podem os PCNs ir mais fundo e derrubar cercas, abrir horizontes em que novos conteúdos da docência e das licenciaturas sejam mais abertos, incorporem dimensões e culturas que não cabem mais nos quintais fechados, gradeados e disciplinados. Na medida em que são redefinidos os conteúdos da docência, esta também é redefinida”. (ARROYO, 2001).

consideração das condições objetivas de trabalho, do acesso a informações e conhecimentos continuamente, duma nova divisão dos tempos e dos espaços do trabalho profissional, duma concepção ampliada dos diversos campos profissionais da educação.

A Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, do PEE/TO (TOCANTINS, 2015), menciona o quanto o regime de colaboração fundamenta a consecução das metas e a implementação das estratégias que deverão ser realizadas, articuladamente, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além desta afirmativa preliminar e fundante, o PEE/TO, em seu anexo, com suas metas e estratégias, que tratam especificamente da relação entre sistemas estadual e municipais de educação, citam quarenta e duas vezes o termo regime de colaboração. Portanto, considera-se o regime de colaboração como princípio básico de estruturação da educação tocantinense:

META 1: Universalizar, até 2016, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, conforme os padrões de qualidade, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos de idade até o final da vigência deste PEE/TO.

[...]

1.1) Orientar e acompanhar os Municípios, **em regime de colaboração** com a União, quanto ao cumprimento das metas para expansão da oferta de vagas, atendendo o padrão de qualidade do Ministério da Educação – MEC, respeitando as características regionais;

[...]

1.2) estabelecer, **em regime de colaboração** com os Municípios até 2017, mecanismos de avaliação com o objetivo de melhorar a qualidade da educação infantil, com base nos critérios pedagógicos e de infraestrutura indicados pelo MEC, referenciados nos parâmetros nacionais de qualidade;

[...]

1.4) fomentar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas e itinerantes na educação infantil, em suas localidades, de forma a atender as especificidades, garantida consulta prévia e informada;

[...]

1.5) fomentar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos e alunas, de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, assegurando educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial, inclusive nas comunidades indígenas, quilombolas, itinerantes e populações do campo;

[...]

1.6) assessorar os Municípios, **em regime de colaboração** com a União, na articulação entre os diversos setores do Estado, no desenvolvimento de ações para o bem estar da criança da educação infantil: saúde, assistência social, cultura, lazer, esportes e segurança;

[...]

1.8) assessorar os Municípios, **em regime de colaboração** com a União, na realização e publicação do levantamento da demanda manifesta por educação infantil, em creches e pré-escolas, a cada ano, como forma de planejar e verificar o atendimento para as populações urbana e do campo, e das comunidades indígenas, quilombolas e itinerantes;

[...]

1.9) estimular os Municípios, **em regime de colaboração** com a União, a ofertarem educação infantil de qualidade, com jornada ampliada e em tempo integral, respeitando a escolha da família;

[...]

1.10) articular, a partir do segundo ano deste PEE/TO, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a formação inicial e continuada de profissionais da educação infantil;

[...]

1.11) articular e orientar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a construção e manutenção de creches e pré-escolas, e aquisição de equipamentos, materiais pedagógicos e mobiliários adequados, conforme os padrões de qualidade do MEC, mediante diagnóstico da educação infantil e considerando as peculiaridades de cada modalidade de ensino;

[...]

1.14) fomentar, **em regime de colaboração** com os Municípios, até 2017, estudos sobre padrão de qualidade referenciados pelo MEC, com a participação dos profissionais da educação infantil, visando traçar habilidades e competências para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

2.3) elaborar, até o segundo ano de vigência deste PEE/TO, projeto de alfabetização para alunos(as) dos anos iniciais do ensino fundamental, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a partir de tecnologias educacionais selecionadas e certificadas, com metodologias e recursos específicos, assegurando a efetividade da alfabetização e letramento e o desenvolvimento de práticas pedagógicas inovadoras, com divulgação de experiências educacionais exitosas, garantindo a execução a partir de sua elaboração, até o final da vigência deste PEE/TO;

[...]

2.4) garantir e fomentar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a alfabetização de crianças do campo, quilombolas e indígenas, com a produção de material didático específico e desenvolver instrumentos de acompanhamento pedagógico, que considerem o uso da identidade cultural e da língua materna das comunidades indígenas e identidade cultural das comunidades quilombolas;

[...]

2.5) apoiar, articular e implementar, **em regime de colaboração** com os Municípios, a alfabetização das pessoas com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, considerando suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal, com profissionais capacitados.

[...]

3.5) garantir, **em regime de colaboração** com os Municípios, a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;

[...]

4.8) fomentar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, programas de educação e de cultura, com qualificação social e profissional, para as populações urbana e do campo, jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade e adultos que estão fora da escola, e para aqueles que estão estudando porém, com defasagem no fluxo escolar;

[...]

5.2) instituir, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, programa para melhoria da estrutura física das unidades escolares, e a construção e manutenção de 13 (treze) escolas públicas estaduais, conforme a demanda, com padrão de qualidade que assegure;

[...]

META 6: Universalizar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, o acesso das populações de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação à educação básica e ao atendimento educacional especializado, prioritariamente, na rede regular de ensino e nas instituições

especializadas, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, assegurando também a oferta para a população acima desta faixa etária.

[...]

6.11) garantir, **em regime de colaboração** com os Municípios, a escolarização substitutiva aos alunos e alunas com transtornos globais do desenvolvimento e deficiência intelectual, com maior comprometimento no desenvolvimento neuropsicomotor e cognitivo, com objetivo de prepará-los(as) para inclusão no ensino regular;

[...]

6.12) assegurar, **em regime de colaboração** com os Municípios e instituições especializadas, o acesso e a permanência com sucesso dos(as) alunos(as) com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, matriculados no ensino regular da educação básica e superior;

[...]

7.6) implementar e executar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, política de fortalecimento da educação básica do campo, às populações do campo;

[...]

9.4) implementar, **em regime de colaboração** com a União, programa de reestruturação, voltado à expansão e melhoria da rede física de escolas públicas que ofertam a educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, e aquisição de equipamentos com supervisão, manutenção e assistência técnica, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;

[...]

11.8) fomentar e incentivar, **em regime de colaboração** com os Municípios, a produção orgânica e agro ecológica, para alimentação escolar e familiar nas comunidades indígenas e quilombolas, nas escolas urbana e do campo, sob a responsabilidade tripartite entre, Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, Instituto Natureza do Tocantins – Naturatins e Seduc/TO;

[...]

META 19: Garantir, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a formação de todos os professores da educação básica em nível superior público, obtida em curso de licenciatura na área de atuação, sendo no mínimo 80 % (oitenta por cento) nos primeiros 5 (cinco) anos e 100% (cem por cento) até o final da vigência deste PEE/TO.

[...]

19.12) promover e articular, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a formação inicial em pedagogia para professores que atuam na educação infantil e alfabetização/letramento, com conhecimento de novas tecnologias educacionais;

[...]

20.18) assegurar, **em regime de colaboração** com a União, a formação continuada, aos profissionais da educação que atuam no ensino regular e na educação de jovens e adultos do sistema prisional e socioeducativo, conforme as diretrizes curriculares nacionais;

[...]

META 22: Assegurar, **em regime de colaboração** com a União, recursos e apoio técnico, para, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PEE/TO, efetivar a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e a consulta pública a comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais.

[...]

22.2) viabilizar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a execução de programas de formação e qualificação dos(as) conselheiros(as) escolares, grêmios estudantis, conselheiros(as) de acompanhamento e controle social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Educação Escolar Indígena e Conselhos Municipais e Estadual de Educação;

[...]

23.1) Garantir, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, o

desenvolvimento, seleção, certificação e divulgação de tecnologias educacionais para toda educação básica, incentivando práticas inovadoras, que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, garantindo a diversidade de métodos, propostas pedagógicas, com preferência para recursos educacionais abertos/software livres, com propostas e projetos de atualizações periódicas e acompanhamento dos resultados;

[...]

23.2) implantar e equipar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, laboratórios com estrutura física adequada, por área de conhecimento, garantindo recursos para a manutenção, funcionamento e formação dos profissionais em educação, nas unidades escolares estaduais que ofertam educação básica, conforme o que se propõe:

[...]

23.4) formalizar e executar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, os planos de ações articuladas, garantindo o cumprimento das metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e as estratégias de apoio técnico voltadas à melhoria da gestão educacional, formação de professores(as) e profissionais de serviços e apoio escolares, ampliação e desenvolvimento de recursos pedagógicos adaptados à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

[...]

23.5) desenvolver, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, política de melhoria das unidades escolares, com IDEB abaixo da média nacional, quanto à prestação de assistência pedagógica e financeira disponibilizada pela União;

[...]

23.9) garantir e fiscalizar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, transporte escolar gratuito de qualidade e adequado à realidade, preferencialmente intracampo, para todos os(as) alunos(as) da educação do campo, independente da faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, com manutenção permanente e financiamento compartilhado e o tempo médio de deslocamento, a partir de cada situação local;

[...]

23.11) universalizar e assegurar, **em regime de colaboração** com a União, até o quinto ano de vigência deste PEE/TO, em todas as escolas da rede pública de educação básica, o acesso à rede mundial de computadores, em banda larga de alta velocidade, e triplicar, a relação computador/aluno(a), promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

[...]

23.14) assegurar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a todas as escolas públicas de educação básica, o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos e telefone, garantindo o acesso dos(as) alunos(as) a espaços adequados para a prática esportiva, bens culturais e artísticos, equipamentos e laboratórios de ciências em cada edifício escolar e acessibilidade às pessoas com deficiências;

[...]

23.25) garantir, **em regime de colaboração** com os Municípios, a regulação e a supervisão da oferta da educação básica pública e privada, dos sistemas de ensino, de forma a assegurar a qualidade e o cumprimento da função social da educação;

[...]

23.36) implementar, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios e em parceria com as instituições de ensino superior, órgãos públicos, privados e de proteção à adolescência e juventude políticas de prevenção à evasão, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

[...]

23.38) fomentar, **em regime de colaboração** com a União, o desenvolvimento de tecnologias aplicadas à educação, de maneira articulada à organização do tempo e das atividades didáticas entre escola e ambiente comunitário, de toda a educação

básica, inclusive considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas;

[...]

23.44) garantir, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, o acesso e permanência dos(as) alunos(as) da educação básica, viabilizando transporte escolar acessível com segurança, material escolar, laboratórios didáticos, quadra de esporte cobertas e biblioteca informatizada com acervo atualizado e com profissionais específicos, independente do número de alunos(as) de cada escola, visando atender também as especificidades das modalidades;

[...]

23.47) promover, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a aplicação anual de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e de ensino fundamental, a fim de detectar problemas, informar em tempo hábil e fornecer apoio adequado às crianças que apresentarem necessidades;

[...]

24.18) implementar, ampliar e fortalecer, **em regime de colaboração** com os municípios, os mecanismos para captação e execução de recursos financeiros, no âmbito das unidades escolares, das diretorias regionais de educação, da Seduc/TO e dos governos estadual e municipais;

[...]

24.20) manter, ampliar e cumprir, **em regime de colaboração** com a União e os Municípios, a política de construção, reforma e ampliação de unidades escolares, em lugares estratégicos, atendendo as especificidades de cada uma, e ainda garantindo o acesso irrestrito e a permanência universal a todos(as) os(as) alunos(as), considerando. (TOCANTINS, 2015, grifos nosso).

A Constituição foi taxativa ao prescrever que as normas de cooperação deverão ser regulamentadas por meio de leis complementares, ou seja, seu projeto deve obedecer a procedimentos reservados à Lei complementar. Um dos projetos de Lei que se propôs a regulamentar o regime de colaboração (PL nº 7666/2006, de autoria dos Deputados Federais Ricardo Santos e Carlos Humberto Manato) foi arquivado porque incorreu em erro de iniciativa, segundo os relatórios da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e da Comissão de Educação e Cultura. Ou seja, foi apresentada como Projeto de Lei ordinária, e caso o PL fosse aprovado e transformado em lei, esta seria inconstitucional (CASSINI, 2011, p. 92).

Na CF de 1988 (BRASIL, 1988), o princípio é explicitado para a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já as formas de colaboração estão previstas entre todos os entes federados para a organização de seus sistemas de ensino com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Na LDB/Lei nº 9.393/1996 (BRASIL, 1996), os entes federados organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. O Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 11 (BRASIL, 2012) expõe que a efetivação do regime de colaboração está condicionada à criação de Sistema Nacional de Educação.

Entretanto, temos enormes problemas na Federação brasileira, como por exemplo: [...];

a falta de coordenação federativa, pela indefinição do papel dos Estados; a não representação institucional dos Municípios no Congresso Nacional e as iniciativas do Governo Federal que desrespeitam a autonomia dos governos subnacionais; e a ausência de espaços federativos deliberativos (ARAÚJO, 2018).

Para tanto, buscamos verificar se há no Estado do Tocantins, o que está posto no PEE/TO (TOCANTINS, 2015), quanto à efetivação do regime de colaboração/cooperação nos sistemas estadual e municipais no campo da educação pública no tocante as instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação para a verdadeira implementação das políticas públicas voltadas ao federalismo nacional.

4.2 Cooperação Técnica entre os Sistemas de Ensino

Inicialmente, para apreendermos os documentos que nos possibilitaram análise acerca do regime de colaboração ou a cooperação entre os sistemas estadual e municipais de educação do Tocantins, foi necessário atender a normativa da SEDUC/TO, conforme exigência da Instrução Normativa nº 06, de 14 de julho de 2020, artigo 8º, sendo a apresentação dos seguintes documentos junto a Gerência de Formação e Apoio à Pesquisa (GFAP/TO): requerimento, pré-projeto de pesquisa (com seus respectivos anexos), cópias de documentos pessoais Registro Geral e Cadastro de Pessoa Física, comprovante de endereço e Proposta de Aplicabilidade da pesquisa.

Solicitamos junto à SEDUC/TO, para realizar a pesquisa, os seguintes documentos: termos, acordos ou outros documentos celebrados no campo da formação continuada de professores; formação continuada das equipes técnicas entre os sistemas estadual e municipais; formação de coordenadores e diretores escolares; melhoria dos indicadores de aprendizagem; transporte escolar e composição de uma arena de diálogo entre os sistemas estadual e municipais de educação do Estado do Tocantins; entre outros acordos, termos e documentos que tiverem celebrados no campo da educação.

Da solicitação, recebemos, via e-mail em 13 de setembro de 2022, somente um documento, sendo o Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019 (TOCANTINS, 2019), que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretaria de Estado da Educação e o Município que declarar interesse em realizar parceria. Objeto no qual passaremos a analisar.

A um só tempo, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) cria o Estado do Tocantins, antigo Norte de Goiás, eleva os Municípios à condição de entes federados autônomos, portanto, com

a possibilidade de organizar seus sistemas próprios de ensino, e define o regime de colaboração entre os sistemas de ensino como um de seus princípios (LAGARES, 2015, p.5).

O regime de colaboração é um princípio da CF de 1988, que não torna vulnerável a autonomia dos entes federados, vez que sistema é a unidade da variedade. Assim sendo, preservar a diversidade e as peculiaridades locais implica a articulação em um todo coerente, como elementos que são da mesma Nação. Ainda, nesta repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico (SAVIANI, 2010, p. 2).

O PNE (artigo 7º), apesar de não explicitar a forma, afirma que “será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, significando uma possibilidade. No que diz respeito à relação entre os Estados e seus Municípios, o PNE (artigo 7º), da mesma forma, reitera o diálogo e o fortalecimento do regime de colaboração por meio da “instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”, outra possibilidade para tentar romper com relações clientelistas ou impositivas (LAGARES, 2015, p.4).

Assim sendo, o Governo do Estado do Tocantins, por meio do Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela SEDUC/TO e o Município que declarar interesse em realizar parceria.

COOPERANTE: SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO, JUVENTUDE E ESPORTES – SEDUC – TO, pessoa jurídica de direito público, com sede na Praça dos Girassóis, s/nº, Esplanada das Secretarias, CEP 77.001-002, inscrita no CNPJ/MF sob nº 25.053.083/0001- 08, doravante denominada SEDUC, neste ato, representado pela Secretária **Adriana da Costa Pereira Aguiar**, brasileira portadora do RG 63371 SSP/TO 2º via SSP/TO, inscrito no CPF/MF nº 644.445.111-68, residente e domiciliada nesta Capital – Palmas – TO, nomeada pelo ato governamental nº 195, de 1 de janeiro de 2019, publicado em DOE nº 5.291, de 1 de fevereiro de 2019.

INTERVENIENTE: ASSOCIAÇÃO TOCANTINENSE DE MUNICÍPIOS – ATM, pessoa jurídica de direito público interno inscrita no CNPJ/MF sob o nº 26.752.139/0001 – 85, com sede na Avenida Teotônio Segurado, 301 Norte, conjunto 01 Lote 09 – Plano Diretor Norte, Palmas – TO, CEP 77001-226, representado pelo Presidente, o Senhor **Jairo Soares Mariano**, Portador do RG 256007 – SSP/TO, inscrito no CPF nº 810.402.021-87.

INTERVENIENTE: UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO TOCANTINS – UNDIME/TO, pessoa jurídica de direito público interno inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.963.631/0001 – 31, com sede na Avenida Joaquim Teotônio Segurado, QD 301 norte, CJ1 LT9, s/nº - Plano Diretor Norte, CEP _____ - Palmas – TO, representado pelo Presidente, senhor **Bartolomeu Moura Junior**, Portador do RG 142.336 – 2º via SSP/TO, inscrito no CPF nº 641.425.821-00 (TOCANTINS, 2019, grifos do autor).

Considerando o preceito constitucional de instituição de regime de colaboração entre os entes da Federação, com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório, resolvem celebrar o presente Termo de Cooperação Técnica, com fundamento na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da CF de 1988, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993).

O Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, SEDUC/TO, é regido pelos seguintes termos:

CLAUSULA PRIMEIRA – do OBJETO

Estabelecer e regulamentar cooperação, com vistas a fixar compromissos recíprocos, apoio, assessoria e assistência técnica entre SEDUC-TO e Secretarias Municipais de Educação, com interveniência da ATM-TO e da UNDIME-TO, para o atendimento à Educação Básica.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA:

I. Mobilização e articulação entre as Secretarias de Educação do Estado e do Município, com interveniência da ATM e da UNDIME-TO, tendo como princípios as bases legais, o respeito às diversidades locais e regionais e a promoção do desenvolvimento das ações, programas e projetos desenvolvidos pela SEDUC-TO, que o município tenha interesse em fazer adesão ou desenvolver em cooperação;

II. Criação, implantação e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, em consonância com as normas vigentes;

III. Definição e pactuação e implantação das políticas de acesso à educação, primando pelo entendimento inclusivo, à permanência e o sucesso de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos na educação;

IV. Implementação de currículos para Educação Básica para o território municipal, em consonância com as orientações das Diretrizes Nacionais para a Educação Básica e para a Diversidade, a Base Nacional Comum Curricular – BNCC; Documento Curricular do Território do Tocantins;

V. Apoio e implantação de política de Formação Inicial e Continuada para professores e profissionais da educação, em consonância com os Planos de

Educação e a Resolução nº 002 de 01 de julho de 2015, que trata da formação de professores;

VI. Articulação e colaboração nos processos de avaliação da educação básica, bem como apoio nas intervenções-didático-pedagógicas, quando solicitado pelos sistemas e redes de ensino para as unidades escolares que apresentarem baixos índices de rendimento escolar;

VII. Apoio e orientação para adesão aos Programas e Projetos do Governo Federal;

VIII. Colaboração nos eventos, encontros, seminários e congressos realizados pela SEDUC-TO/ ATM-TO/UNDIME-TO.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA ESTADUAL, JUVENTUDE E ESPORTES DE EDUCAÇÃO DO TOCANTINS

Cabe à Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esportes:

I. Apresentar à Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação as ações, Programas e Projetos desenvolvidos pela SEDUC-TO, e as possibilidades de adesão dos municípios;

II. Mobilizar e articular com interveniência da ATM-TO, e da UNDIME-TO, as Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação para adesão ou desenvolvimento de ações, programas e projetos, em colaboração;

III. Definir em conjunto com a ATM-TO, UNDIME-TO e Secretarias Municipais de Educação as atividades referentes a cada ação, programa e/ou projeto que o município possa aderir;

IV. Divulgar, apoiar e orientar os municípios para adesão aos Programas Educacionais no âmbito do Território do Tocantins;

V. Colaborar na realização dos eventos, encontros, seminário e congressos que a ATM-TO, UNDIME-TO ou municípios venham realizar;

VI. Responsabilizar-se pela elaboração e recebimento dos Termos de Cooperação Técnica e/ou adesão das Prefeituras Municipais;

VII. Definir juntamente com os municípios a política de oferta do Ensino Fundamental, com vistas ao cumprimento das metas 2 e 7 do PNE e metas correspondentes no PEE-TO e PME, que tratam da universalização do atendimento e da qualidade da oferta;

VIII. Criar condições para execução das ações, programas e projetos pactuados, conforme critérios estabelecidos.

O Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, implementado pela SEDUC/TO, faz referência à cooperação entre os sistemas estadual e municipais de educação do Tocantins, todavia, o texto direciona-se na contramão do que a CF de 1988, Artigos 211 e 23, parágrafo único, mencionam acerca do regime de colaboração, pois, inicialmente, reforça que “O Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretária de Estado da Educação e o Município que declarar interesse em realizar parceria” (TOCANTINS, 2019).

A cooperação pautada no artigo 23 da CF de 1988 é explícita ao enfatizar que Leis Complementares fixarão normas para cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Talvez, ao fixar esses termos, os entes federados, neste caso, os municípios, não podem ficar no campo facultativo, assim como está posto no Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, SEDUC/TO, pois a participação fragmentada dos sistemas de ensino pode afetar ainda mais as desigualdades territoriais no campo da educação pública.

A cooperação do Termo Técnico apresentado pela SEDUC/TO induz os sistemas municipais de educação a assimetrias, ainda, maiores, dado que a participação está condicionada ao município que declarar interesse em participar. Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no artigo 23 da CF/1988.

A autonomia municipal, com a definição explícita do município como ente federado, também foi prevista no texto constitucional com a organização de sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, Art. 211, em regime de colaboração a ser regulamentado por lei complementar, segundo o disposto no parágrafo único do artigo 23 (ARAÚJO, 2010, p.753).

Cassini (2011, p.64), argumenta:

A repartição de competências recebe diferentes nomenclaturas, sendo habituais as classificações como exclusiva, privativa, concorrente e comum. A Constituição Federal é o instrumento legal que disciplina a matéria. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 está estruturada em uma combinação de competências exclusivas, privativas com competências concorrentes e comuns. A cooperação é a combinação das competências comuns e concorrentes, e o regime de colaboração é instituto necessário para a execução das competências comuns.

Em síntese, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado pela combinação das competências comuns e concorrentes, o que tornam necessários instrumentos que viabilizem a atuação conjunta na execução das competências comuns que, por estarem inseridas em um sistema de execução imediata (na qual cada ente exerce suas competências com quadro de funcionários/servidores da própria administração), necessita de normas de cooperação para partilhar bens e serviços. É nessa complicada estrutura que surge a necessidade de se moldar o regime de colaboração para a Educação (CASSINI, 2011, p. 69).

No Termo do Tocantins, constam atribuições para a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Udime-TO), Associação Tocantinense dos Municípios (ATM-TO) e Prefeitura Municipal:

CLÁUSULA QUARTA – DAS ATRIBUIÇÕES DA ASSOCIAÇÃO TOCANTINENSE DOS MUNICÍPIOS – ATM-TO

Cabe a ATM-TO:

- I. Representar interesse das municipalidades junto aos poderes públicos constituídos, inclusive o poder judiciário;
- II. Incentivar o estabelecimento de cooperação entre os Municípios e os governos Federal e Estadual, organizações não governamentais e entidades congêneres;
- III. Colaborar com a SEDC-TO e UNDIME-TO na divulgação mobilização e apoio

as ações, programas e projetos desenvolvidos;

IV. Definir em conjunto com a SEDUC-TO, UNDIME-TO e Secretarias Municipais de Educação as atividades referentes a cada ação, programa e projeto que o município possa aderir ou desenvolver;

V. Colaborar na realização dos eventos, encontros seminários e congressos que a SEDUC-TO, UNDIME-TO ou municípios venham realizar.

CLÁUSULA QUINTA – DAS ATRIBUIÇÕES DA UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO TOCANTINS – UDIME-TO
Cabe à UNDIME-TO:

I. Colaborar com a SEDUC-TO, ATM-TO na divulgação de ações, mobilização e articulação para adesão ou desenvolvimento de ações, programas e projetos desenvolvidos;

II. Definir em conjunto com a SEDUC-TO, ATM-TO e Secretarias Municipais de Educação as atividades referentes a cada ação, programa e projeto que o município possa aderir ou desenvolver;

III. Colaborar na divulgação, apoio e orientação aos municípios para adesão aos Programas do Governo Federal;

IV. Colaborar na realização dos eventos, encontros, seminários e congressos que a SEDUC-TO, ATM-TO ou municípios venham realizar;

V. Colaborar na elaboração e co-reponsabilizar-se pelo recebimento dos Termos de Cooperação Técnica das prefeituras Municipais e encaminhá-los a Assessoria de Apoio aos Municípios /SEDUC-TO;

VI. Participar das discussões e pactuação da política de oferta do Ensino Fundamental, com vistas ao cumprimento das metas 2 e 7 do PNE e metas correspondentes no PEE-TO e PME, que tratam da universalização do atendimento e da qualidade da oferta.

ENQUANTO A CLÁUSULA SEXTA ENUMERA – AS ATRIBUIÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL

Cabe à prefeitura Municipal:

I. Mobilizar e articular a Secretaria Municipal de Educação para que disponibilizem pessoas e serviços de suas pastas em prol da realização das ações, programas e projetos aderidos;

II. Responsabilizar-se pela assinatura e entrega do Termo de Cooperação Técnica na SEDUC-TO/ ASMET ou UNDIME-TO;

III. Criar condições para execução das ações, programas e projetos aderidos conforme critérios estabelecidos.

A Cláusula quarta, no inciso II, nos remete a questionar o regime de colaboração, uma vez que o texto expressa a seguinte redação: “Incentivar o estabelecimento de cooperação entre os Municípios e os governos Federal e Estadual, organizações não governamentais e entidades congêneres”. Ao passo que a CF de 1988, artigo 211, sustenta que o movimento de colaboração ocorre entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Não menciona organizações não governamentais e entidades congêneres, da forma como está escrita no Termo, mas entes pertencentes à educação pública.

Outro ponto que o Termo transparece é o forte domínio na tomada de decisões por parte da SEDUC-TO. Nesse sentido, deixam os sistemas municipais de educação em uma condição de subordinação, movimento esse que contraria a CF de 1988 e a LDB de 1996, quanto à autonomia e tomadas de decisões em regime de colaboração.

Portanto, precisamos observar se o que está sendo instituído sobrecarrega os municípios, se há o debate/diálogo necessário evitando as decisões unilaterais e permitindo a

discussão dos obstáculos econômicos, políticos, legislativos; se há uma política de financiamento; se há a definição clara e objetiva das atribuições de todas as esferas; se há a preservação da unidade nacional e da autonomia dos entes federados; e, como consequência, se garante ou compromete a oferta da educação de qualidade, um bem público e direito social de todas as pessoas, em todos os níveis, etapas e modalidades (LAGARES, 2015, p. 14).

A cláusula sexta, trata das atribuições das prefeituras municipais, entretanto, os efeitos das Constituições pré-redemocratização, talvez, ainda perpassa de alguma forma pelo processo de subordinação no tocante ao regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipais de educação, pois os papéis das prefeituras são bastante reduzidos a: mobilizar, responsabilizar e criar condições. Em nenhum momento com verbo que permeia definição, como: definir.

É necessário enfatizar a diferença entre coordenação e colaboração, pois mesmo com esforço por parte dos sistemas estadual e municipais de educação do estado do Tocantins, no sentido de estabelecer conexões de coordenação entre os dois entes.

Cassini (2011, p. 73) reforça:

Os institutos da coordenação e da colaboração federativa se relacionam, mas não se confundem. Apesar de serem conceitualmente distintos, estão inter-relacionados na medida em que, para se chegar à cooperação fazem-se necessárias atividades de coordenação (eis que a Educação é tanto matéria de competência concorrente quanto comum), porém, a atividade de coordenação não necessariamente pressupõe colaboração. Assim, é importante destacarmos que o termo regime de colaboração não pode ser confundido com formas de colaboração (parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 com Art. 211 §4º, da CF/88) e ainda, com coordenação federativa (instituto relativo ao Art. 24, da CF/88).

Portanto, no que tange ao que está exposto no PEE/TO, em suas metas e competências acerca do regime de colaboração entre sistemas estadual e municipais de educação no estado do Tocantins, não dialoga com o que o Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, celebrado pela SEDUC/TO, com os intervenientes: ATM-TO, Undime-TO), pois a colaboração pautada na CF e na LDB, são bem harmônicas ao vislumbrar o movimento de colaboração e como ele deve se desenvolver entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Neste sentido, Lagares (2015, p. 2) mantêm que:

Nesta proposta, o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deve ser o aporte do federalismo cooperativo que objetiva a equalização das diferenças e dos conflitos federativos com a definição das competências e das responsabilidades entre os sistemas de ensino no Brasil.

Ademais, a cláusula sétima que trata da vigência em relação ao Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019 SEDUC/TO evidencia que será de 48 meses, a contar da assinatura do instrumento, podendo ser prorrogado, mediante a expressa concordância das partes e por intermédio da lavratura de documentos de concordância. Todavia, esse movimento de fragmentação temporal antepõe o que menciona os PNE (2014 – 2024) e PEE/TO (2015 – 2025), quanto ao regime de colaboração na educação. Ou seja, a colaboração entre os entes nacional, é perene, e não, fragmentada.

Outro ponto que revela evidências mercadológicas no documento de cooperação técnica celebrado pela SEDUC/TO é a abertura de perspectivas empresariais, expressa na cláusula doze, deixando em aberto aos sistemas municipais de ensino a seguinte redação: “Este termo de Cooperação Técnica não obsta a que os partícipes celebrem com outras entidades acordos similares ou deles participem [...]”. Nesse sentido, o Termo não atende ao que está preconizado na CF/1988, artigo 211 e na LDB/1996, artigo 8º no que tange ao regime de colaboração na educação pública.

Portanto, da mesma forma que em âmbito nacional, no Tocantins, o regime de colaboração, ainda, não está regulamentado/institucionalizado. Também, não há uma instância permanente de “negociação, cooperação e pactuação com os Municípios”, mas sim ações/formas de colaboração que focalizam especificidades. [...] que podem ser caracterizadas mais como arranjos administrativos e legais; com ações de cooperação pontuais, temporárias e não sistemáticas; na forma de termos de cooperação, protocolos de intenções e convênios; como mediação de programas do governo federal; com a indução de políticas para a área da educação; não trabalhando com a ideia do compartilhamento justo e equitativo de tarefas e custos das políticas educacionais; denominados, equivocadamente, como regime de colaboração, como é o caso dos processos de municipalização do ensino fundamental e de elaboração ou adequação dos PME (LAGARES 2015, p.14).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação insere-se à linha de pesquisa Estado, Sociedade e Práticas Educativas do PPGE da UFT, tendo por tema o regime de colaboração na educação do Tocantins: princípio desvirtuado pelas cooperações técnicas, entre os sistemas estadual e municipais de ensino como disposto na CF de 1988, nos artigos 23, 211 e 214, na LDB de 1996, no artigo 8º, no PNE de 2014, artigo 7º, e no PEET-TO (2015-2025), debatendo evidências de práticas de cooperação técnica em Estados e Municípios do Brasil, limitando e, até, mesmo, contrariando, a disposição da CF, tais como ADE e Consórcios Públicos em Educação com participação da iniciativa privada.

Norteados por revisão de literatura e pesquisa documental, foi possível desvelar que o movimento do regime de colaboração na educação da forma como está instituído na CF/1988, LDB/1996 e PNE/2014, devido a omissões e ambivalências por parte do legislativo e executivo e de disputas em diversos setores da educação pública, ainda, não foi implementado no Brasil.

Na pesquisa, foi possível compreender que existem vários entraves quanto à efetivação do regime de colaboração entre os sistemas de educação no Brasil, permanecendo problemas originados da própria legislação, sendo um deles a dualidade, pois a LDB/1996, não estabelece a responsabilidade do ensino fundamental II, esta situação causa um movimento de disputa ao invés de colaboração entre os sistemas estadual e municipais de educação, lembrando que quanto mais alunos, mais arrecadação.

Identificamos, ainda, por meio da revisão bibliográfica que há uma determinada confusão no campo do conhecimento entre os significados dos termos colaboração e cooperação. Uma dúvida que pode ser intencional, induzida pelo ideário neoliberal, em especial, o final do século XX no Brasil, em algumas circunstâncias com participação do MEC e CNE, sobretudo a partir no ano de 2012, por intermédio de Resoluções.

Diante da inércia legislativa em editar Lei Complementar regulamentando o disposto no artigo 23, Parágrafo Único da CF/1988, surge uma lacuna para que as organizações não governamentais ganhe terreno dentro do federalismo brasileiro. Essa abertura se deu em razão do CNE/CEB ter instituído e regulamentado o regime de colaboração mediante o ADE por intermédio do Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011; Resolução do nº 1, de 23 de janeiro de 2012; e a Resolução nº 2, de 16 de agosto de 2021. Da análise destes documentos, extrai-se uma perspectiva neoliberal, de cunho privatista. Além disso, há afronta ao processo legislativo, visto que Pareceres e Resoluções do CNE/CEB não cumprem a determinação

exposta no artigo 23 da CF/1988, em que há exigência de que esta matéria seja regida por Leis Complementares.

A pesquisa aponta que os Consórcios Públicos em Educação no Brasil vêm ganhando espaço no cenário nacional ancorados na Lei dos consórcios nº 11.107/2005, que Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Todavia, a pesquisa evidencia que o número de estados e municípios participantes ainda é tímido. No Estado do Tocantins, há um Consórcio Público na área da educação, no qual uma das ações previstas no contrato do consórcio (protocolo de intenções) é a atuação na área de Políticas Públicas de Educação, trata-se do Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Manoel Alves. O município-sede deste Consórcio é o município de Almas do Tocantins. Entretanto, o Consórcio ainda não consta no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, pois se encontra em fase de análise.

A pesquisa mostra, ainda, que a Lei nº 2.977/2015, do PEE/TO, afirma a relevância do regime de colaboração para a implementação e manutenção de políticas públicas educacionais sólidas e eficazes para o Estado do Tocantins, tanto é, que o termo regime de colaboração aparece 42 (quarenta e duas) vezes nas metas e estratégias que tratam diretamente da relação entre sistemas estadual e municipais de educação, apesar de que, o movimento realizado, não é o de colaboração, dado que, para além do PEE/TO, se apresenta outro documento, intitulado Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, SEDUC-TO, tendo como intervenientes a ATM-TO e a UNDIME-TO e o Município que declarar interesse em realizar parceria.

Foi possível analisar a partir do Termo de Cooperação Técnica, celebrado entre a SEDUC-TO, e os sistemas municipais de educação, a reafirmação da ausência da perspectiva de igualdade no campo do regime de colaboração no estado do Tocantins, reflexo disso, é o que o próprio Termo menciona a respeito da participação dos municípios, visto que o movimento não é articulado de forma que todos devam participar e cooperar com os demais, mas sim o município que declarar interesse em participar. Nesse sentido, os sistemas estadual e municipais do Tocantins não conseguiram, ainda, se desvencilhar da realidade federativa em âmbito Nacional.

Observamos que há tendências e perspectivas neoliberais por parte da SEDUC/TO, visto que existe no Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, cláusula quarta, inciso II, a possibilidade de incentivar o estabelecimento de cooperação entre os Municípios e os governos Federal e Estadual, organizações não governamentais e entidades congêneres. Contrariando mais uma vez o que está posta na CF/1988, LDB/1996 e PNE/2014, no que tange a impossibilidade da participação de organizações não governamentais no regime de colaboração da educação entre os entes federados.

Do apresentado, nesse contexto, analisamos que o Termo de Cooperação Técnica da SEDUC/TO somou um conjunto de ações, porém, não originou efetivamente o regime de colaboração, pois são movimentos com decisões e ações temporais, acordos isolados com relações verticais e não horizontais como estabelece a CF/1988 e a LDB/1996.

Nesse sentido, a pesquisa demonstra que o regime de colaboração no estado do Tocantins, assim como na federação brasileira, é um processo marcado por muitas disputas, jogos de interesses, omissões e com uma ótica neoliberal, dado que o movimento entre estado e municípios não representa autonomia, diálogo e tomada de decisões com viés democrático e colaborativo.

Por tudo isso, defendemos o regime de colaboração na educação como forma de qualidade, igualdade, coordenação e cooperação entre as políticas públicas nacional no campo do federalismo brasileiro, com o pressuposto do diálogo e o desenvolvimento da educação em âmbito nacional de forma autônoma com viés totalmente público.

Por fim, entendemos que esta é uma pesquisa que deve ser continuada, apreendendo, por exemplo, entraves e tensões para consolidação do regime de colaboração no Estado do Tocantins e privatização da educação.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez, 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 7 mar. 2022.
- ABICALIL, Carlos Augusto. O Federalismo e o Sistema Nacional de Educação uma Oportunidade Fecunda. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/168/325/658#>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: Os Arranjos na Cooperação, Parceria e Cobiça Sobre Fundo Público na Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul.-set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: Nó da Avaliação? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, 253-274p. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 out. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. *In*: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. 162p. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1>. Acesso em: 30 jun. 2022.
- ABRUCIO, Fernando. **Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017. 278 p. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2017/11/Cooperacao-Intermunicipal-livro-virtual.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI)/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Editora IABS, 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9094889-Associativismo-intergovernamental-experiencias-brasileiras.html>. Acesso em: 7 jun. 2022.
- ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas (et al). **Sistemas de ensino privado na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para direito à educação**. 2015. 166 p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/XvqBzgdPyJRdkZHw4dKRFd/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira A Partir Do Regime De Colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 21 abr. 2022.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo Políticas Educacionais no Brasil: Equalização e Atuação do Empresariado Como Projetos em Disputa Para a Regulamentação do Regime de Colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 ago. 2022.

ARAÚJO, Gilda. Cardoso. Federalismo Cooperativo e Educação no Brasil: 30 Anos de Omissões e Ambivalências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.908-927, out.-dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbpgn9STMzKYP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2022.

ARROYO, Miguel Gonzales. **Ofício de mestre: imagens e autoimagens**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; M.L.; SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/LCb6d6NXsCF3vYQhBp65sZb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL/MEC/INEP. **Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2020** [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. 82p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_de_tocantins_censo_da_educacao_basica_2020.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL, Congresso nacional. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL/IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/panorama>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. **Observatório dos Consórcios Públicos. Confederação Nacional de Municípios, CNM**. Disponível em: <https://www.consorcios.cnm.org.br/> Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação PDE**. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. 43p. Acesso em: 14 mar. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 1 de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26/06/2014. Edição Extra.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 2 de 16 agosto de 2021**. Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12816>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **DECRETO Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n. 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN92011.pdf?query=INOVAC3%87%C3%83O. Acesso em: 8 mai. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005**, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Movimento Colabora Educação**. Disponível em: <https://www.movimentocolabora.org.br/?s=gloss%C3%A1rio+colabora>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 9.394**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 21 fev. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>. Acesso em: 7 jun. 2022.

CASSINI, Simone. Alves. **Federação e Educação no Brasil: A Atuação do Poder Legislativo Nacional para Regulamentação do Regime de Colaboração**. 178 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória/ES: UFES, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/2281>. Acesso em: 29 out. 2022.

CAVALCANTE, Jemima Gertrudes Barreira. **O Princípio do Regime de Colaboração no Brasil e as Relações entre os Sistemas de Ensino do Estado do Tocantins e o Município de Ponte Alta do Tocantins**. 135 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas/TO: UFT, 2015. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/12>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CONVIVA EDUCAÇÃO. O que é o regime de colaboração e como ele pode beneficiar a Educação. **Nova Escola**, 23 out. 2019. Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/2287/o-que-e-o-regime-de-colaboracao-e-como-ela-pode-beneficiar-a-educacao#:~:text=O%20regime%20de%20colabora%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,e%20apoiar%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADtica>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. Disponível em: https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/4226272/mod_resource/content/2/Creswell-parte%201.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

CRUZ, Ma do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 12, n.4, p. 11-124, 2011. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=592e8fd7-833a-611f-d8b1-92fd37789c62&groupId=265553. Acesso em: 17 dez. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Do Sistema de Colaboração Recíproca**. Regime de colaboração e Associativismo Territorial: arranjos de desenvolvimento da educação / organização Fernando Luiz Abrúcio, Mozart Neves Ramos. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os Desafios e as Perspectivas do Regime de Colaboração e do Regime de Cooperação no Sistema Nacional de Educação**. Programação 37ª Reunião Nacional ANPED, Trabalho Encomendado GT05-Estado e Política Educacional – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-de-Carlos-R.-J.-Cury-para-o-GT05.pdf>. 44p. Acesso em: 17 mai. 2022.

DOURADO, Luiz. Fernandes. **PNE, Políticas e Gestão da Educação: Novas Formas de Organização e Privatização**. PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, Organizador, (Meio Eletrônico). - Brasília: Anpae, 2020. anpae@anpae.org.br – publicacao@anpae.org.br. Disponível em: <http://www.anpae.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para educação brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32653/18788>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DOURADO, Luiz, Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os Obstáculos ao Direito a Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ELAZAR, Daniel Judah. Exploring federalism. Tuscaloosa: The University. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124 p. 761-785, jul.-set. 2013. Of Alabama Press, 1987. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 14 mar. 2022.

FRIGOTTO, Galdêncio. O enfoque da dialética histórica na pesquisa educacional. In. FAZENDA, Ivan (Org.) **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo. Cortez Editora. 2010

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Conae 2014: Conferência Nacional de Educação**. Documento Referência. Brasília: Ministério de Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013. 114 p. Disponível em: <http://www.fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). **Documento Referência da CONAPE**. Abril de 2021. P.16. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2022/#mocoos2022>. Acesso em: 7 mar. 2022.

GOMES, Cândido Alberto; CARNIELLI, Beatice Laura; GONÇALVES, Myriam Christiano Maia. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar (orgs). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 169–189. Disponível em: <http://www.lamparina.com.br/images/livros/Desafios-da-Educa%C3%A7%C3%A3o-Municipal.jpg>. Acesso em: 20 out. 2022.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere v. 1/ Antonio Gramsci**. 4. ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho *et al.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HARVEY, David. A compressão do tempo-espaço e a condição pós-moderna. *In*: HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12ª ed. São Paulo: Loyola, 2003, p. 257-276. Disponível em: https://www.academia.edu/31738097/David_Harvey_A_condi%C3%A7%C3%A3o_p%C3%B3s_moderna_Livro_COMPLETO. Acesso em: 16 fev. 2022.

HSIA, Pedro Murgel; STRELEC, Thamara; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais no Fortalecimento das Capacidades Institucionais dos Municípios na Educação: Oportunidades e Barreiras. **A gestão da educação em municípios e consórcios** / organização Alcía Freijo Rodriguez, Pedro Murgel Hsia, José Mario Brasiliense Carneiro. -- 1. ed. -- São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020. Disponível em: https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/130/OM_gestaoeducacao_digital.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros: 2019. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2020. 90 p.: il. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

ITAÚ SOCIAL. **Diálogos sobre gestão municipal**: Câmaras técnicas de consórcios/ (coordenação editorial Sonia Dias, Tatiana Bello Djrdrjan). São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. (Melhoria da Educação no município). Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2017/11/dialogossobregestao-consorcios.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

LAGARES, Rosilene. **Relações Intergovernamentais Estado-municípios no Tocantins na Educação**: Regime de Colaboração ou Arranjos Administrativo-legais. 37ª Reunião Nacional da ANPED – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis. Disponível em: <http://www.37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-4402.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

LAGARES, Rosilene; CAVALCANTE, Jemima G. B; ROCHA, Damião. Regime de colaboração na educação: uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. *Research, Society and Development*, vol. 7, núm. 4, 2018. Universidade Federal de Itajubá, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560659011004> DOI: <https://doi.org/10.17648/rsd-v7i4.227>. Acesso em: 28 abr. 2022.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O regime de colaboração intergovernamental. *In*: GRACIANO, M. (Org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, v. 4, p. 9-13, 2007.

RAMOS. Rogério de Araújo. **Dicionário Didático da Língua Portuguesa**. 2. Ed – São Paulo: Edições SM, 2011.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. Contributo Para a Compreensão dos Aspectos Jurídicos da Gestão Financeira dos Consórcios Públicos. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. Organização José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito. – 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. Disponível em:

https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf. Acesso em: 5 jul. 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. – Brasília: MEC, v. 2, 2010.

STRELEC, Tamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos** – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. O presente trabalho decorre da análise de dados resultantes da pesquisa em nível de Mestrado “Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo”. (Strelec, 2011). Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br>. Acesso em: 30 abr. 2022.

TEXEIRA, Ana Maria Silva; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Regime de Colaboração: meio para a organização dos Sistemas de Educação. **Revista da FAEEDA**. Salvador, n. especial p.155-160, jul./dez.2009 Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/issue/download/247/146#>. Acesso em: 15 jan. 2023.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação 2015-2025, Palmas, TO, 2015. Publicada no Diário Oficial nº 4.411. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/209815#> . Acesso em: 23 mai. 2022.

TOCANTINS. **Conexão Tocantins**. Notícia. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2021/10/20/gestores-educacionais-do-sul-do-estado-discutem-novo-modelo-de-trabalho-em-rede>. Acesso em: 15 nov. 2021.

TOCANTINS. **Instrução Normativa nº 06, de 14 de julho de 2020**. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a regulamentação do Apoio à Pesquisa na Educação Básica, em unidades jurisdicionadas à Secretaria da Educação, Juventude e Esportes, e adota outras providências. Palmas, TO, 2020. Publicado no Diário Oficial nº 5.644. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/4155/download>. Acesso em: 20 set. 2022.

TOCANTINS, **Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019**. Termo de Cooperação Técnica nº 012/2019, que entre si celebram o Governo do Tocantins, representado pela Secretária de Estado da Educação, Juventude e Esportes – SEDUC/TO e o Município que declarar interesse em realizar parceria. Disponível em: www.seduc.to.gov.br. Acesso em: 19 out. 2022.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação. REGIME DE COLABORAÇÃO: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental/ Luiz Fernandes Dourado, Janete Maria Lins de Azevedo (organizadores) – Camaragibe. PE: CS Gráfica e editora, 2016. 252p. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLETANEA1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.**