

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO PÚBLICA**

**REDE PÚBLICA MUNICIPAL E PRINCÍPIOS DO
FEDERALISMO: O CASO DE UMA ESCOLA
MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL**

ARTIGO CIENTÍFICO

FrancielliMancio Ferreira

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**REDE PÚBLICA MUNICIPAL E PRINCÍPIOS DO
FEDERALISMO: O CASO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL
DE ENSINO FUNDAMENTAL**

FrancielliMancio Ferreira

Artigo científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em
Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-
RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Gilnei Luiz de Moura

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo Científico de Pós-Graduação**

**A CONTRIBUIÇÃO DE UMA REDE PÚBLICA MUNICIPAL PARA
O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E LOCAL A PARTIR DOS
PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO**

elaborado por
Francielli Mancio Ferreira

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Gilnei Luiz de Mora, Dr.
(Presidente/Orientador)

Luis Felipe Dias Lopes, Dr. (UFSM)

Guerino Antônio Tonin, Me. (UFSM)

Santa Maria, 07 de janeiro de 2013.

REDE PÚBLICA MUNICIPAL E PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO: O CASO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL

Francielli Mancio Ferreira¹

RESUMO

Em uma perspectiva restrita, o ambiente federativo contempla órgãos e instituições das esferas federal, estadual e municipal, dotados de autonomia, mas também de responsabilidade participativa no desenvolvimento do contexto federativo. Para essa finalidade, novos arranjos institucionais podem, hodiernamente, ser concebidos, a partir da união não só entre organizações públicas estatais, mas também entre essas e organizações públicas não estatais, de modo que sistemas ou redes tornam-se alternativas para universalização da prestação de serviços públicos e para sustentação do desenvolvimento nacional e local. Por isso, o presente estudo busca conhecer mais aprofundadamente estudos sobre o ambiente federativo e seus princípios, bem como verificá-los através da existência de redes públicas em uma instituição de ensino municipal da Cidade de Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Federalismo; Descentralização; Cooperação; Coordenação; Redes.

ABSTRACT

In a restricted perspective, the federal environment includes organs and institutions of federal, state and municipal level, which have autonomy and responsibility participatory in the development of federal context. For this purpose, new institutional arrangements may today to be designed, from the union not only between public organizations state, but also between these and public organizations non-state, so systems or networks become alternatives for universalization of the provision of public services and to support of the national and local development. Therefore, this study aim to understand more in depth studies about the federative environment and its principles, as well as verifies them through the existence of public networks in an educational institution of Novo Hamburgo City, Rio Grande do Sul.

Keywords: Federalism; Decentralization; Cooperation; Coordination; Networks.

¹ Graduada em Letras – Português e Literatura de Língua Portuguesa (2008) pela Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil. Pós-graduanda em nível de Especialização em Gestão Pública – EaD/UFSM.

1. INTRODUÇÃO

O ambiente federativo é um sistema composto por unidades federativas ou federadas, que operam de forma interdependente a fim de alcançar um objetivo comum, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema. (MALMEGRIN, 2010, p. 24). Todavia, assim como muitos temas das ciências sociais, o federalismo ainda não é um assunto conhecido, embora se tenha observado um crescente interesse pelo tema a partir da década de 1990, o que implicou a abertura de um espaço importante para estudos e discussões sobre muitos aspectos do federalismo. Antes discutido apenas por especialistas jurídico e político, preocupados com a Teoria Geral do Estado, a questão do federalismo passou a ser largamente discutida pelos economistas, sob o tema do federalismo fiscal. (AMARAL FILHO, 2004, p.1).

Nesse sentido, importa destacar que o federalismo se define pela negação da estrutura do estado centralizado, embuído de poderes absolutos (AMARAL FILHO, 2004, p.2), e que, para sua sobrevivência, precisa se desenvolver em uma busca incessante de melhorias de sua capacidade governativa e de sua sustentabilidade, como resultados sistêmicos. (MALMEGRIN, 2010, p. 28). Dessa forma, segundo Malmegrin (2010, p.29), a maioria dos estudiosos indica que os princípios básicos do federalismo são: o da autonomia e o da participação:

O primeiro é o princípio maior do federalismo, que trata da autodeterminação garantida pela Constituição às partes federadas. O segundo aborda a responsabilidade que cabe a cada unidade federativa na capacidade governativa do sistema. Portanto, “descentralização” associada à autonomia e cooperação associada à participação são consideradas aspectos estratégicos a serem tratados em qualquer estudo do desenvolvimento federativo. (MALMEGRIN, 2010, p.29)

Ademais, outro aspecto estratégico oriundo do enfoque sistêmico da organização federativa emerge na perspectiva da administração, consoante Malmegrin (2010) e Amaral Filho (2004): a coordenação.

Da relação entre participação e cooperação, cabe apontar a relevância de ações de cooperação entre os entes federados, tanto horizontalmente (pactuada entre as unidades federadas) quanto verticalmente, para que seja possível a

satisfação das demandas sociais e o equilíbrio macroeconômico do país. (AMARAL FILHO, 2004, p.3). Nesse contexto surgem as redes, que podem ser entendidas como sistemas organizacionais específicos, ao passo que as organizações são entendidas como sistemas (conjunto de partes interdependentes inseridas em um contexto denominado ambiente, que possuem um objetivo definido), considerando a perspectiva sistêmica da teoria organizacional, conforme Malmegrin (2010, p. 16).

Dessa forma, o presente estudo busca traçar aspectos do ambiente federativo e seus princípios através de estudo bibliográfico, além de contrastar a teoria com a prática através da observação de uma rede pública de cooperação existente na Escola Municipal Eugênio Nelson Ritzel, em Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, através de uma série de visitas à escola em novembro de 2012 e de informações prestadas pela direção da instituição, a partir de questões previamente elaboradas pela autora conforme anexo I, foram observadas características do contexto no qual a escola está inserida através da forma como os princípios federativos se relacionam naquela instituição educacional e como se dão as redes formadas entre a escola e organizações estatais e não estatais a fim de se universalizar a prestação de serviços públicos e contribuir para a sustentação do desenvolvimento nacional e local.

2. DA HISTÓRIA E CONCEITO DO FEDERALISMO À JUSTIFICATIVA POR SEU ESTUDO

Segundo Amaral Filho (2004, p. 7), o federalismo brasileiro foi criado por decreto, em 1889, quando da proclamação e declaração da República Federativa como forma de governo. Em 1891, a Constituição brasileira criou o sistema federal no Brasil, transferindo para pequenos grupos de pessoas muitas das funções clássicas do governo, como, por exemplo, a coleta de impostos.

Essa fase pode ser considerada como um momento de descentralização e de autonomia, mas também como um período em que alguns estados obtiveram maior proveito devido ao forte peso político que lhes conferiu o domínio da política nacional até o início dos anos de 1900, já que a Revolução de 1930 conseguiu desocupar as oligarquias regionais a partir da federalização de órgãos e políticas estaduais,

minimizando esse desequilíbrio de poder dentro da federação brasileira. Apesar de a Constituição de 1934 tentar reequilibrar essa relação, o golpe de estado em 1937 fez com que os estados-membro fossem supervisionados, controlados e fiscalizados pelo chefe do executivo nacional, conforme Amaral Filho:

A Constituição de 1934 procurou inovar com relação ao reequilíbrio entre estados-membro e governo central, mas essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe de Estado e a criação do “Estado Novo” em 1937, pelo próprio Getúlio Vargas, líder do movimento de 1930 e no poder desde então. A Nova Carta Constitucional de 1937 conservou o sistema de estado federal, mas pelo Decreto Lei Federal n.1.202 de abril de 1939, que regulava sobre as administrações estaduais e municipais, transforma os estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas”. Por esse instrumento, os estados federados passam a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Fica assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membro ao Chefe de Estado (AMARAL FILHO, 2004, p.8)

A Constituição de 1946, que tentou propor uma divisão mais cooperativa entre estado central e estados-membros, atingiu na verdade a divisão pela via da descentralização fiscal, que significa a maior repartição das receitas e despesas; todavia, a Constituição de 1967 reformou o campo fiscal e financeiro, fazendo com que o pêndulo do federalismo retornasse novamente para o campo da centralização. (AMARAL FILHO, 2004, p.9).

Enfim, a Constituição Federal de 1988 veio promover a maior descentralização fiscal do sistema federal brasileiro - no mesmo momento em que esse processo acontecia internacionalmente - além de um concomitante aumento da carga tributária; no entanto, essas duas características não lograram o mesmo êxito, pois “com o agravamento da crise fiscal federal, o aumento da carga fiscal implicou no sacrifício da descentralização.” (AMARAL FILHO, 2004, p.12).

Dessa forma:

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos e, apesar do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira continuou sofrendo de dois problemas estruturais, quais sejam, (i) o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado, e (ii) a desigualdade regional. Este sugere que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica automaticamente em desconcentração do poder econômico,

indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não são suficientes para atacar esse tipo de problema. (AMARAL FILHO, 2004, p. 16)

Nesse sentido, Amaral Filho analisa que a partir da década de 1990 o governo federal se fortaleceu em detrimento da perda de força dos estados e municípios, que, desorganizados economicamente, precisaram de uma coordenação, de um alinhamento de suas políticas financeiras, o que aconteceu através da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual passou a vigorar a partir do ano 2000. (AMARAL FILHO, 2004, p.17).

É nesse sentido que o estudo do ambiente federativo se justifica, justamente porque se trata de um termo abrangente, no qual as redes estatais podem se associar a organizações ou redes não estatais; dessa forma, pode ser considerado um sistema de nível superior, conforme Malmegrin (2010, p. 24):

[...] o ambiente federativo é um sistema composto por unidades, federativas ou federadas, que operam de forma interdependentes para o alcance de um propósito comum, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema.

O interesse pelo federalismo se justifica, ainda, por motivos dentre os quais, segundo Amaral Filho (2004, p.1), a valorização das iniciativas locais e regionais - até mesmo como reação ao risco de perda de autonomia e de identidade regional-local em razão da globalização - e o processo de atomização das iniciativas e das decisões propagado pelos fundamentos do liberalismo econômico, cujo canal tem sido a descentralização político-administrativa. No Brasil, a preocupação com o tema é recente, pois, conquanto o sistema federal exista desde 1889, quando da Proclamação da República, não há no país uma tradição intelectual de se pensar e discutir o federalismo, da mesma forma como não há uma tradição política federalista: o interesse hodierno deriva basicamente de aspectos políticos, econômicos, fiscais e financeiros, como bem afirma Amaral Filho (2004, p.2).

O fato é que a crise fiscal do Estado Federal, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, levaram os estados e municípios a lutar mais abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis. A principal motivação do debate recente sobre a federação brasileira está na reforma fiscal e tributária que ganhou impulso no ano de 2003, cujo

epicentro passou a ser a concorrência fiscal entre os estados, mas também entre estes e o governo federal.

Segundo o autor, o federalismo se caracteriza pela negação da estrutura do estado centralizado, embuído de poderes absolutos; Malmegrin (2010, p. 28) destaca que, para sobreviver, o federalismo precisa se desenvolver em uma busca incessante de melhorias de sua capacidade governativa e de sua sustentabilidade, como resultados sistêmicos; Burdeau (1967) caracteriza o sistema através de dois princípios básicos: a autonomia e a participação. Malmegrin (2010) e Amaral Filho (2004) convergem quando consideram também um outro princípio definidor do federalismo: a coordenação. Cunha (2004, p. 6) resume o conceito:

Federação pode ser definido como forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder. Essa forma de organização está baseada em pacto inscrito em Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa.

Em uma perspectiva mais restrita, pode-se dizer que o ambiente federativo contempla órgãos e instituições das esferas federal, estadual e municipal; no entanto, destaca Malmegrin que o sistema brasileiro se tornou mais complexo depois da última reforma do aparelho do Estado, a partir da qual novos arranjos institucionais puderam ser concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, de modo que puderam resultar em sistemas ou redes, hierárquicas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas.

Nesse sentido, urge destacar as redes estatais puras como aquelas constituídas apenas por organizações da estrutura do Estado, as quais, em sua maioria, são diretamente associadas aos setores e sistemas da administração pública que apresentam estruturas hierárquicas; já as redes híbridas são formadas com outros agentes que não os estatais e assumem diversos formatos por causa da intensidade de colaboração público-não público (terceiro setor, comunidades e iniciativa privada) e das capacidades de gestão das redes, o que gera modelos de atuação com diversas configurações. (MALMEGRIN, 2010, p. 49).

Amaral Filho (2004, p.20) alerta que o federalismo não seja confundido com o grande movimento de descentralização fiscal que tem se propagado pelo mundo todo nos últimos anos. Segundo o autor, o federalismo precisa mobilizar quatro noções-chaves, quais sejam, a autonomia, a cooperação, o equilíbrio estrutural e a coordenação; no entanto, aponta que a descentralização fiscal, embora tenha conferido maior autonomia aos entes federativos, não está sendo suficiente para mobilizar as outras três noções.

[...] o exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados desse exercício acabem transferindo para o resto da Federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar. Isso tende a se agravar ainda mais com a instalação de medidas que visem à maior descentralização fiscal e administrativa para os governos sub-nacionais.(AMARAL FILHO, 2004, p. 6).

3. DESCENTRALIZAÇÃO: O EPICENTRO DO FEDERALISMO

Primeiramente, cabe destacar que, segundo Affonso (1995, p.57 apud CUNHA, 2004, p.10), o próprio termo federação é associado à ideia de descentralização, a qual, por sua vez, é relacionada com redemocratização. Isso se justifica porque, claramente, no período da ditadura militar, o governo federal identificou-se não só com a centralização, mas também com o autoritarismo.

No decorrer da história, evidenciaram-se diferentes graus de autonomia no federalismo brasileiro, da mesma forma que se conviveu com oscilações de regimes mais ou menos centralizados e democráticos (OLIVEIRA, 1996, p. 80, apud CUNHA, 2004, p. 10). No entanto, convém reconhecer que a descentralização do poder contribuiu para fortalecer os entes sub-nacionais, o que pode ser considerado uma consequência prática da autonomia, como apropriadamente menciona Amaral Filho (2004, p. 3):

A questão da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por questões éticas e políticas, com respeito à liberdade, seja por questões de racionalidade econômica. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes sub-nacionais. No período recente, formou-se um amplo consenso em relação à ideia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na

medida em que os primeiros estão melhor situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, as instâncias locais podem manter uma relação em tempo real com os consumidores de bens e serviços públicos.

Baseado em três argumentos-chave, Amaral Filho (2004, p.4) aponta argumentos que justificam a descentralização da ação pública, como a prerrogativa da proximidade da informação, já que os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços e dessa forma têm condições de obter informações mais precisas do que os governos centrais acerca das preferências da população. Nesse sentido, Amaral Filho ainda destaca a importância da diferenciação das experiências locais como forma de despontar métodos superiores de oferta de serviço público, além de reconhecer que o resultado em termos de alocação e de eficiência da ação depende do tamanho do aparelho estatal, ou seja, quanto menor o aparelho estatal, melhor é o resultado em termos de alocação e de eficiência da ação.

Malmegrin (2010, p.30) concebe descentralização como “a transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores.” Importa destacar, nesse sentido, o que Cunha (2004, p. 7) refere acerca da autonomia dos entes federativos, no que tange à sua materialização em organização administrativa própria, em competência tributária específica, em responsabilidades por determinadas políticas públicas, em poder para editar leis em suas esferas de competência de forma simultânea, sem ignorar que esses entes federativos são interdependentes.

Como, segundo Malmegrin (2010, p.31), capacidade decisória e recursos são duas variáveis essenciais para o conceito de descentralização, estes influenciam diretamente os processos de gestão. Nesse sentido, a autora destaca quatro possíveis tipos de descentralização, considerando a combinação dessas duas variáveis.

O primeiro tipo trata-se do que a referida autora denomina como “descentralização autônoma”, na qual o estado ou o município decide de forma independente para executar a prestação de serviço sob sua responsabilidade, além de possuir todos os recursos financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos necessários para sua realização. O segundo refere-se ao que Malmegrin chama de

“descentralização dependente”, que ocorre quando a unidade federada não tem capacidade decisória - porque precisa seguir regras especificadas por entidades federadas de instâncias superiores - cabendo à primeira apenas competências suplementares, porém dispõe dos recursos financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos necessários à efetivação da prestação de serviço. O terceiro é chamado de “descentralização tutelada independente”, que acontece quando há a competência decisória por parte das unidades descentralizadas, porém não há a independência com relação aos recursos necessários, que advêm de instâncias superiores. Já o quarto tipo apontado por Malmegrin é conhecido como “descentralização tutelada dependente”, quando a autonomia da unidade federada é mínima porque tem poucas competências relativas à decisão e poucos recursos para a prestação de serviços públicos.

Apesar de a autonomia – ou descentralização- estar no centro de qualquer sistema federal, Amaral Filho (2004, p.4) salienta para a necessidade de ela estar sempre associada a outro princípio, qual seja, o da cooperação, porquanto é a cooperação que garante a governança e a sustentabilidade para o referido sistema. Importa frisar que esses dois princípios, por óbvio, estão fortemente ligados às esferas sub-nacionais do sistema federativo.

Segundo Amaral Filho (2004, p.20), o interesse hodierno pelo federalismo deriva basicamente de aspectos políticos, econômicos, fiscais e financeiros, a ponto de se fazer importante não confundir o federalismo com a grande onda de descentralização fiscal que tem se propagado pelo mundo todo nos últimos anos. As alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988 aliadas à crise fiscal do Estado Federal fizeram aumentar o interesse dos estados e municípios pela repartição dos recursos públicos, além de maximizar a concorrência fiscal entre esses e o governo federal (AMARAL FILHO, 2004, p. 2).

É nesse sentido que se precisa atentar ao que Amaral Filho (2004, p.16) destaca sobre a simples e pura transferência de recursos financeiros para estados e municípios, pois apenas isso não é suficiente para resolver o problema da descentralização. Nessa linha, Graef e Salgado consideram que a implantação da descentralização não se deu – nem tem se dado- de forma fácil, mas de maneira conflituosa e complexa, caracterizada por movimentos ora de avanços, ora de

retrocessos, devido ao peso dos resquícios culturais da centralização cultivada no período ditatorial. Para os autores, o fator que não contribui para a efetiva descentralização da prestação de serviços públicos para os entes sub-nacionais no Brasil é o sistema tributário brasileiro, o qual mantém estados municípios dependentes das transferências federais para a implantação da maioria das políticas públicas. Esse fator indica que ainda há, sim, resquícios culturais centralizadores, pois o Poder Executivo Federal não proporciona condições para que, de fato, os estados e municípios sejam autores, tenham autonomia e ajam por seus próprios meios.

4. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO: A FORMAÇÃO DAS REDES

Segundo Malmegrim (2010, p.19), “o objetivo dos atores e das organizações nas redes é a busca contínua de ampliação do número de parceiros, a fim de viabilizar interesses e projetos comuns”, por isso o sentido e a importância do termo “cooperação” em um contexto federativo. Como já referido, a cooperação é um dos princípios do federalismo, e sua compatibilidade com o princípio da autonomia é fundamental para o êxito do arranjo federativo, sem ignorar que esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas (AMARAL FILHO, 2004, p. 4)

Nesse sentido, considerando que o termo “federal” é derivado do latim *foedus*, cujo significado é “pacto” (ELAZAR apud ABRUCIO, 2002, p. 34), convém relacionar que Cunha (2004, p.6) define federação como:

[...] pacto e processo de (re) pactuação permanente. Pacto de fundação, materializado no contrato constituinte e em diferentes momentos de construção de acordos e negociação de políticas entre seus governantes. Pacto entre unidades territoriais e políticas diferentes que escolhem continuar juntas.

Nesse contexto, cabe reconhecer, como convenientemente observa Malmegrim (2010, p. 20), a coexistência, junto à cooperação, da competição – dos conflitos - o que gera o fenômeno conhecido como “co-opetição”: quando organizações ou indivíduos ao mesmo tempo cooperam e competem entre si. Em

uma rede, os indivíduos ou organizações precisam ter interesses e objetivos comuns, mas não se desfazem de sua cultura, conjunto de valores específicos que os constituem, e que podem ser conflitantes.

As forças opostas que ocorrem, concomitantemente, à existência do propósito unificador e às relações voluntárias estabelecidas entre os participantes de uma rede têm relação não somente “à independência que cada participante quer manter, mas também à existência de vários líderes buscando espaços de poder cada vez maiores para legitimar suas posições na rede”. (MALMEGRIM, 2010, p. 20). Cunha (2004, p. 7), nesse sentido, destaca que, para que se possa entender a própria federação, inclusive, é preciso entender as formas pelas quais os governos se relacionam para equilibrar autonomia e interdependência, para processar situações decorrentes da tensão e dos conflitos entre o local e o nacional, entre unidade e diversidade, entre competição e cooperação.

Ademais, Cunha (2004, p. 8), de forma conveniente, aponta que os estados federais têm formas diferentes de se organizarem para processar os conflitos e para resolver as divergências que enfrentam, de modo que, obviamente, não existe um modelo único para as relações intergovernamentais, e que, por isso mesmo, não só as regras formais, mas também as informais merecem ser consideradas nos processos de interlocução federativa.

No entanto, Cunha (2004) refere que, apesar de as relações intergovernamentais serem diferenciadas entre os países, e até mesmo dentro de um mesmo país, não se pode deixar imergir que existem padrões passíveis de serem utilizados como referências avaliativas das diferentes relações intergovernamentais, como, por exemplo, a análise do papel desempenhado pelo Poder Executivo nas relações federativas, além da investigação acerca da existência ou não de uma hierarquia entre os governos e a observação sobre a forma de resolução de disputas - pois a relação intergovernamental será diferente a depender de se as disputas geralmente são resolvidas em processos mais informais ou sob o arbítrio dos tribunais. Abrucio (2002) alerta que:

[...] fórmulas cooperativas mal dosadas trazem problemas. Isto ocorre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora. É também

perigosa a montagem daquilo que Fritz Scharpf (1988) denomina joint decision trap (armadilha da decisão conjunta), bastante visível no caso alemão, mas que se repete igualmente em outras experiências. Nesta estrutura, todas as decisões são o máximo possível compartilhadas e dependem da anuência de praticamente todos os atores federativos. Sem desmerecer os ganhos de racionalidade administrativa, tende-se à uniformização das políticas, processo que pode diminuir o ímpeto inovador dos níveis de governo, enfraquecer os checks and balances intergovernamentais e dificultar a responsabilização da administração pública.

Para que o princípio da cooperação se efetive, nascem as redes de prestação de serviços públicos, que, segundo Malmegrin (2010, p.21) podem ser de quatro tipos: Redes do campo Interpessoal, Redes do campo Movimentos Sociais, Redes do campo Estado/Políticas Públicas e Redes do campo Produção/Circulação. Segundo Migueletto (2001, p.48):

A rede é um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

As redes públicas de cooperação do campo Estado/ Políticas Públicas têm como atores agências governamentais, governos locais e outros níveis que, quando se apresentam sem associação a redes de outros campos, são classificadas como puras. Todavia, às redes do campo Estado/ Políticas Públicas podem-se associar organizações não-estatais, e dessa forma tem-se as redes híbridas, consoante Malmegrin (2010, p. 23).

Como ao princípio da autonomia é conferida maior ênfase pelas partes federadas do que ao princípio da participação, a cooperação espontânea com o objetivo de contribuir para o equilíbrio estrutural e fiscal, ou para a estabilização macroeconômica de toda a federação, geralmente resta dificultada, carecendo, pois, que uma força externa, uma orientação, seja elaborada nesse contexto para que a cooperação de fato aconteça:

A bem da verdade, é normal que algumas formas de cooperação espontânea acabem surgindo entre os entes federados, mesmo que se constatem procedimentos extremamente competitivos entre esses segmentos, como, por exemplo, disputas fiscais entre os mesmos. O surgimento da cooperação pode perfeitamente acontecer num ambiente competitivo, desde que algumas condições estejam presentes, dentre elas a oportunidade de interação contínua entre os entes federados. Portanto, a cooperação não é um princípio totalmente ausente na relação entre os estados federados, mas a sua manifestação espontânea não é um resultado que se pode garantir antecipadamente, necessitando assim de um mecanismo central de coordenação (AMARAL FILHO, 2004, p.5)

É por isso que o terceiro princípio do federalismo é o da coordenação entre a União e as partes federadas, assunto que tem causado preocupação e reflexão de autores, como será tratado a seguir.

Cunha (2004, p. 7) também concorda que o princípio da cooperação enfrenta dificuldades na federação, pois, segundo a autora, as negociações federativas nem sempre acontecem de forma harmoniosa, conquanto as relações intergovernamentais sejam característica comum e se manifestem cotidianamente nas federações. Dentre as causas que corroboram para os conflitos nas relações intergovernamentais, estão as disputas sobre compartilhamento de receita ou a questão do desequilíbrio fiscal vertical, as disputas levantadas pelo desequilíbrio fiscal horizontal, as disputas sobre o poder federal de gastos e a falta de consulta intergovernamental e a decorrente ação unilateral por qualquer ordem de governo.

5. PRINCÍPIO DA COORDENAÇÃO: A BUSCA DE EQUILÍBRIO NO AMBIENTE FEDERATIVO

A necessidade do princípio da coordenação no ambiente federativo se justifica porque ao princípio da descentralização é conferido maior valor do que ao princípio da cooperação, de forma que a mobilização voluntária no sentido da formação de redes geralmente não pode ser prevista, carecendo, pois, de um mecanismo central que oriente e garanta a efetivação do desenvolvimento do contexto federativo. (AMARAL FILHO, 2004, p.5). Nesse sentido, Abrucio refere que:

Parafrazeando o conceito elaborado por Flávio Rezende para analisar reformas administrativas, pode-se dizer que a descentralização numa Federação pode padecer de "falhas seqüenciais". Ou seja, se não houver ações coordenadoras, particularmente da União mas também dos estados e

municípios, o processo descentralizador tende a ter piores resultados na prestação dos serviços públicos. O ponto essencial desta questão é que o Governo Federal precisa reforçar seu papel coordenador ante estas "falhas seqüenciais", porém não pode fazê-lo contra os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. A resposta para este dilema, em síntese, está na **criação de redes federativas**, e não de hierarquias centralizadoras (ABRUCIO, 2002, p.26)

Além disso, segundo Amaral Filho, (2004, p. 6), o crescente interesse mundial e literário pelo princípio da coordenação, manifestada normalmente por meio das políticas fiscal, monetária e financeira em poder dos subsistemas nacionais, justifica-se pelas "repercussões que os déficits fiscais e as dívidas públicas, desmesuradas e desordenadas, causam sobre a poupança privada, assim como sobre a estabilização macroeconômica". Em se tratando do contexto federativo, importa considerar esse tipo de repercussão que causa conflito entre as unidades federadas, assim como estas e o governo federal.

Malmegrin (2010, p. 40) destaca o princípio da coordenação como o motivador dos mais recorrentes problemas das unidades federadas e das ações por elas executadas, justamente porque coordenar configura-se em um desafio, sobretudo quando da etapa de execução de um projeto de descentralização. Apesar do necessário reconhecimento à importância da coordenação diante da desordem das dívidas públicas, outro fator que gera polêmica acerca desse assunto é a medida adequada de coordenação, que não pode ser confundida com centralização, pois se trata de um ambiente historicamente centralizador (GRAEF e SALGADO). Segundo Malmegrin, (2010, p. 34), antes de qualquer tentativa de descentralização, devem ser definidos quais os níveis de cooperação e coordenação esperados, face à descentralização pretendida, pois esses três princípios são interdependentes. Consoante Graef e Salgado, no Brasil, ainda há a predominância de uma cultura centralizadora, pois a descentralização implantada aqui ainda não suprimiu o caráter regulador, controlador, normativo na União. Abrucio (2002, p.22) refere que:

O desenvolvimento recente dos Estados modernos levou ao crescimento do papel dos Governos Centrais, especialmente no que se refere à expansão das políticas sociais. No caso dos sistemas federais, onde vigora uma soberania compartilhada, constituiu-se um processo negociado e extenso

de shared decision making, ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. A interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto chave para entender a produção de políticas públicas numa estrutura federativa contemporânea.

Amaral Filho (2004, p. 4-5) aponta que, ao contrário dos dois princípios anteriores, que estão a cargo dos subsistemas, a coordenação do ambiente federativo é de competência do governo central. É por esse viés que são definidas três funções chave para o Governo Central, quais sejam, as de alocar, distribuir e redistribuir recursos materiais e financeiros entre os governos sub-nacionais. Com essas funções o governo central procura manter o equilíbrio estrutural entre os entes federados, através de políticas de correção.

Importa esclarecer ainda que o princípio da coordenação é um mecanismo de gestão e um processo.

O Governo Federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo, e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais. Só que a singularidade do modelo federal está na maior horizontalidade entre os entes, devido aos direitos originários dos pactuantes subnacionais e à sua capacidade política de proteger-se. Em poucas palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais num sistema federal (ABRUCIO, 2002).

6. ANÁLISE DO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO EM UM SISTEMA-ALVO

Como, segundo a teoria organizacional, as organizações podem ser consideradas como sistemas, isto é, conjunto de partes interdependentes inseridas em um contexto denominado ambiente, que possuem um objetivo definido, e as redes, segundo a mesma teoria, podem ser entendidas como sistemas organizacionais específicos (MALMEGRIN, 2010, p. 16), o presente estudo foi realizado a partir de um sistema-alvo, qual seja, a Escola Municipal de Ensino

Fundamental Eugênio Nelson Ritzel, da cidade de Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul.

Dessa forma, depois de aprofundar o conhecimento acerca do ambiente federativo e seus princípios através de obras já publicadas por autores renomados, pretende-se contrastar a teoria com a prática através da observação de redes públicas de cooperação existentes nesta Escola Municipal. Nesse sentido, foram observadas características do contexto no qual a escola está inserida, já que Malmegrin (2010, p.27) destaca a importância dos contextos nos quais as redes estão inseridas para a eficiência na produção dos impactos desejados, a começar pela forma como os princípios federativos se relacionam naquela instituição educacional e, a partir do princípio da cooperação, como se dão as redes formadas entre a escola e organizações estatais e não estatais a fim de se universalizar a prestação de serviços públicos e contribuir para a sustentação do desenvolvimento nacional e local.

Para definir o termo descentralização, Malmegrin (2010, p.30) utiliza duas variáveis fundamentais, quais sejam: capacidade decisória e recursos. Dessa forma, a autora concebe descentralização como “a transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores”, e divide esse princípio em quatro tipos, considerando a combinação dessas duas variáveis, conforme já mencionado neste estudo.

Conforme informações prestadas pela direção da escola, a organização municipal não tem autonomia para tomar decisões que não estejam prescritas por instâncias superiores, ditadas através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), de todas as resoluções do Ministério da Educação, do Conselho Estadual de Educação e do Conselho Municipal de Educação. A diretora menciona, por exemplo, o artigo 11 da LDB/96, segundo o qual, “os municípios são incumbidos de 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”, para ratificar que as instâncias superiores não descentralizam a capacidade decisória da prestação de serviços educacionais no âmbito municipal.

No entanto, existe a competência suplementar do município, conforme o inciso I do artigo 12 da LDB/96, que dispõe que os estabelecimentos de ensino têm

a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica, desde que respeitadas as normas comuns. Para a diretora, esse inciso pode ser considerado um importante avanço na legislação por conferir um pouco de autonomia às organizações educacionais municipais, porém ainda não tem sido suficiente por ser carente de referencial teórico.

Com relação aos recursos, a maioria do que a escola dispõe é obtida através de transferências do governo federal e do governo municipal; dessa forma, existe a simples descentralização de recursos, que precisam ser aplicados em conformidade com o plano validado pelo Ministério da Educação e a escola precisa prestar contas para a Secretaria de Educação do Município, que prestará contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Segundo a diretora da Escola Municipal Eugênio Nelson Ritzel e sua equipe gestora, essa obrigatoriedade de gastar os recursos exatamente como prevê a lei muitas vezes, “inviabiliza o gasto nas reais necessidades da escola”, de forma que a organização é levada a buscar outras formas de adquirir recursos, como através da Associação de Pais e Mestres, entidade sem fins lucrativos que organiza festividades para angariar fundos para melhorias na escola.

A equipe gestora da escola acredita que, se a autonomia existisse de fato, a escola teria mais condições de suprir as necessidades evidenciadas na realidade escolar, o que vai ao encontro do que diz Amaral Filho (2004, p.4) sobre a necessidade da descentralização da ação pública, no sentido da proximidade da informação, já que os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços e dessa forma têm condições de obter informações mais precisas do que os governos centrais acerca das preferências e necessidades da população.

Dessa forma, a partir das características demonstradas pela direção da escola e considerando os estudos acerca do tema, sobretudo a classificação proposta por Malmegrin (2010, p. 31), pode-se classificar a descentralização da prestação de serviços educacionais no âmbito municipal como “**descentralização dependente**”, que ocorre quando a unidade federada não tem capacidade decisória - porque precisa seguir regras especificadas por entidades federadas de instâncias superiores - cabendo à primeira apenas competências suplementares, porém dispõe

– através de transferências de instâncias superiores - dos recursos financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos necessários à efetivação da prestação de serviço.

Sobre esse assunto, Graef e Salgado alertam que o sistema tributário brasileiro não contribui para a efetiva descentralização da prestação de serviços públicos para os entes sub-nacionais, pois mantém estados e municípios dependentes das transferências federais para a implantação da maioria das políticas públicas. Para os autores, trata-se de resquícios culturais centralizadores, pois o Poder Executivo Federal não proporciona condições para que, de fato, os estados e municípios sejam autores, tenham autonomia e ajam por seus próprios meios.

Seguindo o propósito de verificar os princípios federativos no contexto da escola, buscou-se entender como a instituição educacional se articula no intuito de participar, de contribuir para o desenvolvimento nacional e local, já que é a cooperação que garante a governança e a sustentabilidade para o sistema federativo.

Para essa análise, está-se considerando Rede como “um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação”. (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

A Escola Municipal Eugênio Nelson Ritzel trabalha em parceria com a Prefeitura Municipal através de programas como o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, que é a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, através do PAIF – Programa de Atenção Integral à Família, garantindo os direitos de cidadania, com ênfase no

direito à convivência familiar e comunitária. A parceria da escola com esse programa.

A iniciativa dessa parceria entre a escola e essa organização governamental partiu da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, que coordena o projeto e cadastrou algumas escolas municipais no programa, parceria essa que já dura aproximadamente cinco anos. A efetividade da parceria se estabelece na medida em que a escola encaminha ao programa os alunos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e os de baixa renda, para que o programa desenvolva suas atividades de acolher, conhecer, orientar, acompanhar e avaliar as famílias considerando suas necessidades psicossociais. São realizadas entrevistas para coletar dados sobre as famílias, identificando suas demandas e/ou vulnerabilidades. Na entrevista, são feitos os encaminhamentos necessários e também o cadastramento da família a fim de dar continuidade ao seu acompanhamento com a ajuda de outros parceiros do programa, como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), que desempenha atividades de terapia ocupacional e acolhe casos graves e persistentes de saúde mental.

A equipe gestora da escola garante que, depois que o programa CAPS se juntou ao programa Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), os resultados passaram a ser ainda melhores, pois quanto mais atores passam a cooperar com a rede, maiores são as possibilidades de atender a demanda de educação e assistência social. Além disso, a direção da escola salienta a participação ainda na rede da Organização Não-Governamental Centro Social Madre Regina, que desenvolve na escola atividades de dança, violão, capoeira e salão de beleza. Essa ideia vai ao encontro do que diz Malmegrin (2010, p.19), de que “o objetivo dos atores e das organizações nas redes é a busca contínua de ampliação do número de parceiros, a fim de viabilizar interesses e projetos comuns”.

No caso da rede em análise, segundo Malmegrin (2010, p.21) tem-se uma Rede de Cooperação Híbrida, visto que há uma Rede Pública de Cooperação do Campo Estado e Políticas Públicas associada a Redes Públicas de Cooperação do campo Movimentos Sociais atuando segundo as características de cooperação, reconhecimento de competências de cada organização participante, respeito mútuo, sem excluir a existência de conflitos, coexistente à cooperação, segundo Malmegrin

(2010, p. 20). Para a autora, coexiste, junto à cooperação, a competição – os conflitos - o que gera o fenômeno conhecido como “co-opetição”: quando organizações ou indivíduos ao mesmo tempo cooperam e competem entre si. Em uma rede, os indivíduos ou organizações precisam ter interesses e objetivos comuns, mas não se desfazem de sua cultura, conjunto de valores específicos que os constituem, e que podem ser conflitantes.

Nesse sentido, a equipe gestora da escola aponta objetivos comuns entre a instituição educacional, os programas municipais e a organização não-governamental (ONG): todos os envolvidos almejam investir no trabalho de parcerias entre entidades governamentais, não governamentais e de serviços e/ou empresariado, articulando inserções na comunidade através de serviços sociais oferecidos; além disso, visam também a estimular a participação da família na vida comunitária, além de oportunizar às famílias cursos de qualificação profissional através de parcerias com a rede. No entanto, há também competição na rede, no sentido de que, segundo a equipe gestora, algumas vezes a coordenação dos programas e da ONG propõe ações mais assistencialistas que escapam da capacidade escolar, gerando algumas divergências entre os participantes da rede.

A equipe gestora destaca que a rede pública da qual a instituição participa é uma rede horizontal, na qual todos os participantes cooperam sem relação hierárquica. Ocorrem encontros mensais ou conforme a necessidade das parcerias entre os participantes e a Secretaria de Educação a fim verificar a efetivação dos projetos e parceiros.

A direção da escola destaca que o trabalho em rede é uma maneira de a escola exercer a autonomia e, mais importante do que isso, ter a oportunidade de efetivamente sanar problemas da realidade escolar, porquanto na maioria dos projetos existe a autonomia para escolher as ações, atividades e programas que mais se adaptam à demanda da escola.

Por fim, a equipe gestora revela que, depois que a escola começou a trabalhar em rede, certamente pôde melhorar a vida de muitos alunos, pois grande parte do alunado da escola vive com poucos recursos financeiros e em situação de vulnerabilidade, de forma que não era possível progredir nos estudos porque não tinha o que comer em casa, convivía com alcoolismo, com prostituição, adversidades

que a escola não poderia resolver se não trabalhasse em parceria com programas assistenciais e com a ONG. Dessa forma, a rede cumpre com sua função que, segundo Migueletto (2001), é “realizar objetivos complexos e inalcançáveis de forma isolada”. Além disso, a direção também atribui ao trabalho em rede o aumento expressivo dos índices de aprovação e dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) alcançados nos últimos anos.

No entanto, a escola admite que carece de mais parcerias, em diversas áreas, e que pretende expandir sua rede buscando parceria, urgentemente, com a Secretaria da Saúde do Município, pois necessita demasiadamente de apoio médico para que seja possível o melhor desempenho de alunos sem acesso a assistência médica, e entendem que essa parceria seja possível. De fato, para Castells (1999, p.498):

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Uma estrutura social com base em redes é um sistema altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio [...]. Mas a morfologia de rede é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta evidente, a partir de estudos sobre o federalismo, que o princípio da descentralização tem recebido maior atenção por parte dos entes federativos, interessados na divisão dos recursos do Governo Federal, de forma que a descentralização fiscal tem ocupado grande espaço na mobilização dos entes subnacionais; no entanto, apenas a descentralização fiscal não garante o desenvolvimento do federalismo justamente porque não está articulando as quatro noções-chaves necessárias a esse desenvolvimento, quais sejam, a autonomia, a cooperação, o equilíbrio estrutural e a coordenação. Segundo Amaral Filho (2004, p.21)

Ao mesmo em tempo que a descentralização fiscal imprimiu uma autonomia jamais vista aos estados federados brasileiros, assiste-se à fragilização da cooperação entre os estados, aprofundamento dos desequilíbrios estruturais entre regiões e estados e, mais recentemente, um forte processo de recentralização fiscal-financeira.

Todavia, através da pesquisa feita nas redes formadas na Escola Municipal Nelson Ritzel, pode-se concordar com a ideia de que cada organização, cada unidade federativa, por menor que seja sua abrangência, pode fazer a sua parte para contribuir para o desenvolvimento desse sistema maior, que é o ambiente federativo. O princípio da participação aborda justamente a responsabilidade que cabe a cada unidade federativa na capacidade governativa do sistema. No caso da rede da escola, a iniciativa do trabalho em parceria partiu justamente da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, que exerceu o papel de coordenar a parceria, unindo uma escola municipal a um programa do governo aberto a outras parcerias, colocando as organizações lado a lado, trabalhando de forma cooperada, horizontalmente, e trazendo benefícios a olhos vistos para a comunidade escolar.

Analisando a autonomia e a captação de recursos da escola, resta evidente que ela não possui capacidade decisória para administrar, e sobre os recursos, que ela apenas os recebe por transferência do Governo Federal e Municipal, sem autonomia alguma para investi-los naquilo que realmente a instituição educacional

necessita. É nesse sentido que se precisa atentar ao que Amaral Filho (2004, p.16) destaca sobre a simples e pura transferência de recursos financeiros para estados e municípios, pois apenas isso não é suficiente para resolver o problema da descentralização.

A esfera federal parece ter obsessão normativa, extrapolando o espaço de regulamentação e interferindo na autonomia dos estados e municípios. Como justificativa para isso, alega, muitas vezes, a falta de qualificação dos quadros estaduais e municipais, quando, no entanto, parece não demonstrar interesse em qualificar os servidores, pois tem interesse em continuar com o poder, o que acaba prejudicando a geração de estratégias específicas para contextos diferenciados que precisam de ações públicas em todos os cantos do país.

Nesse sentido, urge que as soluções não sejam tomadas pelo nível central do Estado, mas que o planejamento seja feito a partir dos municípios, para que possam alcançar, depois, o Poder Executivo Federal, através de novos mecanismos de planejamento setorial. Falta, então, ainda, autonomia aos estados e municípios, para que seja possível a descentralização efetiva, tão necessária para a efetividade do atendimento às demandas pelos serviços públicos.

Importa ainda reconhecer a importância do princípio da coordenação e não confundi-lo com centralização, porque ela é necessária para que aja organização, alinhamento das ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. “**Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**”. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002, pp. 143-246

AMARAL FILHO, Jair do. “O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil”, *Revista Econômica do Nordeste-REN*, Brasil: Fortaleza, 1998.

AMARAL FILHO, Jair do. “**Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**”. Content: gerência de conteúdo. Brasil: Fortaleza, 2004. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf >. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: 23 edição rev., ampl., e atual, São Paulo: Revista dos Tribunais 2011.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases** nº 9394 de 1996.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 1 v.

CUNHA, Rosani Evangelista da. “Federalismo e relações intergovernamentais - os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública* – v.1, n.3 (Jul-Set/2004). Brasília: ENAP. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>. Acesso em: 15 nov. 2012.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

GRAEF, Andino; SALGADO Valéria: **Articulação Federativa na Prestação de Serviços Sociais no Brasil**.

MALMEGRIM, Maria Leonidia. **Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos**. Santa Catarina: Capes, 2010.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em rede**. 2001. 96 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública); Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

PIRES, Maria Coeli Simões Pires & NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino (2009): **O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva em Consórcios Públicos – Instrumento do Federalismo Cooperativo**, Maria Coeli Simões Pires & Maria Elisa Braz Barbosa (coordenadoras), Editora Fórum.

ANEXO I

Questões que embasaram as visitas à Escola Eugênio Nelson Rietzel, elaboradas pela autora:

1) Segundo teoria da Professora Malmegrim (2010), a autonomia do ente federado município classifica-se como *descentralização dependente*, porque o município possui apenas competências suplementares, já que existem regras definidas por entidades federadas de instâncias superiores. Existe o pressuposto de que o município possui todos os recursos (financeiros, humanos, logísticos e tecnológicos) para a realização das atividades da prestação de serviços públicos (autonomia de recursos mas dependência decisória). Como, na prática, isso acontece? A escola tem recursos? Como os adquire? E a dependência decisória, como se dá? Que leis as instituições de ensino têm de seguir?

2) De onde surgiu a idéia da formação de uma rede pública? Da Secretária de Educação, da própria escola ou de alguma organização não-estatal? Desde quando a escola trabalha em parceria?

3) Por onde começou a rede? Qual(is) instituição(s) foi a primeira a se unir à escola? De que forma a rede foi se expandindo?

4) Atualmente, com quais órgãos públicos a escola tem parceria? E com quais instituições não-estatais?

5) Com qual objetivo a escola e as organizações se uniram? Que tipo de serviço prestam? Que atividades ou projetos são desenvolvidos em parceria?

6) Quais os objetivos da escola ao fazer parte de uma rede? Quais os objetivos cada organização participante da rede tem ao trabalhar com a escola?

7) Como se dá a coordenação da rede? Quem verifica se as atividades/projetos estão sendo efetivamente praticados? Como a escola e as organizações parceiras

exercem sua autonomia? Como se relacionam os líderes de cada organização que participa?

8) Que tipo de controle há sobre a qualidade do resultado obtido a partir da troca entre a escola e os parceiros?

9) Qual o papel da Secretaria de Educação do Município nesse trabalho? Ela coordena, dita as regras ou não? É ela que determina os projetos ou a própria escola? Quem faz a escolha das atividades, do público-alvo, dos horários...? Qual a efetiva autonomia da escola para trabalhar em conjunto com outros órgãos públicos e não –públicos? Que limites tem de respeitar?

10) Em que aspectos (características ou objetivos) a escola converge com cada organização parceira?

11) Segundo a professora Malmegrin (2010, p. 20), coexiste, junto à cooperação, a *competição*, o que gera o fenômeno conhecido como “co-opetição”: quando organizações ou indivíduos ao mesmo tempo cooperam e competem entre si. Em uma rede, os indivíduos ou organizações precisam ter interesses e objetivos comuns, mas não se desfazem de sua cultura, conjunto de valores específicos que os constituem, e que podem ser conflitantes. Nesse sentido, em quais aspectos a escola diverge de cada organização parceira? Em que sentido se observa competição na rede formada na escola?

12) Como ocorre o acerto entre a escola e as organizações? Como a escola e as demais instituições entram em consenso quando há divergência? Ou não costuma haver divergência?

13) Quais obstáculos são encontrados pela escola para a efetivação das parcerias? Há algum tipo de resistência de algum participante (governo, organização, indivíduos)?

14)A escola visualiza resultados positivos a partir desse trabalho conjunto? Quais?

15)A escola tem vontade de expandir a rede? Tem projetos nesse sentido?

16)Quais as áreas mais carentes da escola que precisariam de projetos para melhoria?