

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Consórcios na Educação e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: há razões para
justificar a existência desses dois modelos?**

LETÍCIA LIMA PARRA VILAR

EDUARDO JOSÉ GRIN

São Paulo – SP

2020

LETÍCIA LIMA PARRA VILAR

**Consórcios na Educação e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: qual a razão
para escolha de diferentes desenhos de associativismo territorial?**

Trabalho apresentado no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação
Científica (PIBIC)

Orientador: Professor Eduardo José Grin.

SÃO PAULO

2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu orientador Professor Eduardo José Grin, quem guiou todos os meus passos para a realização da presente pesquisa. Toda minha gratidão a sua disposição para explicar, corrigir e tornar este trabalho possível.

Obrigada à minha família que sempre esteve tão presente e é a responsável pela possibilidade que tenho de alcançar todos meus objetivos.

Agradecimentos aos meus colegas que me motivam e me encorajam a acreditar em mim mesma sempre.

Sou grata por mais um encerramento de ciclo e à todas as possibilidades que terei para aprender ainda mais. Espero que esta seja a primeira de muitas pesquisas e trabalhos que virão.

Obrigada!

RESUMO

No âmbito de políticas públicas, é importante abordar a relevância das relações intermunicipais no território brasileiro. A partir de um recorte para o setor da educação e com a observação de dois casos de regimes de colaboração – Consórcio Público e Arranjo de Desenvolvimento de Educação - que divergem em suas características, investiga-se os antecedentes decorrentes no país que tornaram essencial a prática de colaboração intergovernamental. Concentrando-se na análise dos casos, objetiva-se compreender as limitações e as possibilidades de cada modelo de colaboração abordado e quais são as possíveis motivações para que municípios semelhantes escolham aderir formas distintas de associativismo. A exploração da pesquisa teórica como pontapé inicial favorece a compreensão de uma sucessão de acontecimentos ao longo da história brasileira que foram propícios para a consolidação de um sistema que necessita da colaboração intergovernamental. Assim sendo, com a pesquisa exploratória, análise documental e entrevistas semiestruturadas é possível refletir sobre a temática e elencar os pontos principais abordados em cada caso. Os resultados obtidos refletem diversos fatores que compuseram os casos estudados ao longo dos anos, tais como trajetória regional, confiança política e objetivos em comum. Em paralelo a isso, analisa-se a estrutura de cada regime de colaboração e sua real finalidade. Além da contribuição com a literatura existente sobre o tema, a presente pesquisa proporciona reflexão sobre a relevância da colaboração intermunicipal e da percepção de suas singularidades. Ao decorrer do trabalho busca-se gerar compreensão sobre os fatos que antecedem à colaboração intergovernamental e, posteriormente, discernimento em relação às especificidades de cada modelo e da significância que possuem na conjuntura atual.

Palavras-chave: Administração Pública. Arranjo. Consórcios públicos. Educação. Regime de colaboração.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 01 - Consórcios de educação e ADEs: características.....	p.15
Quadro 02 - Síntese dos principais pontos abordados.....	p.30

TABELAS

Tabela 01 - Evolução dos Consórcios Intermunicipais por política pública (2011-2015).....	p.12
Tabela 02 - Distribuição de municípios consorciados na área da Educação de acordo com dados da plataforma da Confederação Nacional de Municípios (CNM) de 2020.....	p.13
Tabela 03 - Indicadores demográficos, financeiros e sociais dos municípios do CIVAP.....	p.20
Tabela 04 - Indicadores sobre ensino público nos municípios consorciados ao CIVAP.....	p.21
Tabela 05 - Indicadores demográficos, financeiros e sociais em Noroeste Paulista.....	p.25
Tabela 06 - Indicadores sobre ensino público.....	p.27
Tabela 7 - Comparativo IDEB entre 2009 e 2017 dos municípios do Arranjo.....	p.27
Tabela 8 - Comparativo entre dados socioeconômicos e demográficos	p. 36
Tabela 9 – – Comparativo nota IDEB e taxa de aprovação entre municípios	p. 36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AEE	Atendimento Educacional Especializado
Câmara Técnica	CIVAP Educação
CF 88	Constituição Federal de 1988
CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CNM	Confederação Nacional de Municípios
FMB	Frente dos Municípios Brasileiros
FPPF	Frente Parlamentar do Pacto Federativo
FUNDEF	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MEC	Ministério da Educação
PAB	Piso de Atenção Básica
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PP	Políticas Públicas
SMEs	Secretarias Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Sumário

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. ANÁLISE TEÓRICA	15
2.1 Federalismo cooperativo e relações intergovernamentais	15
2.2 Federalismo cooperativo e suas características chave	15
2.3 Federalismo cooperativo no Brasil	16
2.4 Os modelos de cooperação horizontal do federalismo brasileiro	16
3. METODOLOGIA	22
4. RESULTADOS	25
4.1 CIVAP: colaboração intermunicipal e aprendizado de convivência	25
4.1.1 CIVAP Educação: busca pela equidade na educação básica	27
4.1.2 CIVAP Educação: motivações	30
4.2 Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista: Cooperação na Prática	30
4.2.1 ADE Noroeste Paulista: a importância do processo didático-pedagógico	34
4.2.2 ADE: Motivações	35
4.2.3 Análise dos casos com tabela comparativa	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
6. REFERÊNCIAS	41
6.2 Outras referências	43
7. ANEXOS	45
7.1 Anexo I: Roteiro de entrevistas	45

1. Introdução

Sabe-se que a forma de governo federalista está vinculada à ideia de autonomia aos governos subnacionais. Contudo, a articulação demanda o estabelecimento de relações entre a esfera federal e os entes subnacionais. Estas conexões intergovernamentais podem ocorrer de duas formas: a) vertical entre o nível federal e o estadual e/ou municipal e do estadual para municipal; b) horizontal entre o mesmo nível de governo, como são os casos de cooperações intermunicipais, por exemplo. Baseado nessa visão geral pode-se discutir os temas correlatos de federalismo, descentralização, modelos de regimes de colaboração e desenvolvimento de políticas públicas.

No Brasil, com um recorte histórico a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88), é possível compreender como o federalismo foi se desdobrando e como as competências passaram a ser divididas entre União, Estados e Municípios. Esse desdobramento alterou as responsabilidades das municipalidades e as relações intergovernamentais. Esta divisão de poder é atualmente constatada no alicerçamento das relações horizontais após incentivos de governos estaduais e federais para a existência da cooperação intermunicipal (GRIN; SEGATTO, 2019). Nesse sentido, dentre as formas de cooperação há, por exemplo, arranjos, associações e consórcios. Embora todas tenham como objetivo fim a contribuição mútua, os meios e as naturezas jurídicas são divergentes.

Assim, esta pesquisa se restringe à análise de dois regimes de colaboração voltados à educação básica: consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação (ADE). Para isso, os casos observados são o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) e o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) Noroeste Paulista. Os objetos de pesquisa aqui analisados apresentam estruturas distintas: o primeiro modelo é institucionalizado e possui formalidade jurídica; o ADE possui caráter informal, pois não como personalidade legalmente instituída.

Historicamente, a área da Educação não apresentou um cenário propício à cooperação intermunicipal, principalmente devido à falta de ferramentas de indução para tal, e por ser a oferta da educação realizada pelas redes estaduais e municipais simultaneamente sem articulação (Curry, 2008 *apud* GRIN; SEGATTO, 2019, p. 1309). Ainda assim, o associativismo territorial na educação se organizou para lidar com a educação pública, a exemplo dos casos que serão analisados nesse trabalho.

Vale destacar que “[...] até a década de 1990, não havia legislação que contemplates a formação de consórcios entre municípios” (LACZYNSKI, 2012, p.26). Este cenário se

alterou apenas em 1998 com o artigo 241 da Emenda Constitucional nº 19 pois, segundo a autora, foi a primeira vez que a legislação denominou os consórcios com personalidade jurídica de direito público. Contudo, apenas com a Lei 11.107/2005 os consórcios públicos foram reconhecidos e regulados pelo Decreto nº 6.107/2007.

Quanto aos ADEs, sua trajetória é mais recente, iniciou-se em 2008 e está associado à “atuação de institutos empresariais na Educação em alguns municípios brasileiros, visando diminuir a descontinuidade das ações, melhorar o desempenho educacional e aumentar a escala de atuação nos municípios atendidos” (GRIN; SEGATTO, 2019, p.02)

Objetiva-se na pesquisa, portanto, compreender as especificidades dessas duas formas de associativismo e analisar suas iniciativas. Complementarmente, busca-se investigar as razões que motivam municípios com características semelhantes a adotarem diferentes formas de associativismo territorial. A pergunta central da pesquisa é: por que municípios com características socioeconômicas e demográficas semelhantes optam por formas distintas de regimes de colaboração?

A pesquisa é composta por quatro capítulos, além desta introdução: o capítulo teórico (I) é dividido em quatro seções que abordam: o conceito de federalismo cooperativo e sua dinâmica de relações intergovernamentais; o estabelecimento dessas relações no Brasil após a CF 88; o federalismo e as relações intergovernamentais na educação e a análise da trajetória e funcionamento dos consórcios públicos e dos ADEs.

O capítulo seguinte refere-se aos procedimentos metodológicos que incluem 1) revisão de literatura, 2) pesquisa exploratória, 3) análise documental, 4) entrevistas semiestruturadas com gestores e profissionais envolvidos nos casos selecionados e 5) dados socioeconômicos dos municípios consorciados, visando apoiar a investigação dos objetivos pretendidos. Em seguida, o capítulo dos resultados aborda a trajetória dos objetos de estudo, CIVAP e o ADE Noroeste Paulista. Além disso, há análise sobre suas iniciativas e levantamento das entrevistas realizadas com seus dirigentes e outros atores sociais e políticos. Comparam-se as duas formas de associativismo territorial, questão retomada na conclusão da pesquisa.

A relevância da temática vai além da compreensão da municipalização da educação e dos desafios gerados para os governos locais. A pesquisa justifica-se por duas razões. Primeiro, a revisão literária sobre o associativismo territorial voltado aos consórcios de educação e ADEs. Segundo, por descrever e analisar as realizações e limitações dos arranjos colaborativos, visando evidenciar a significância da cooperação intermunicipal na política educacional no Brasil.

2. ANÁLISE TEÓRICA

Nesta seção busca-se compreender os conceitos do federalismo cooperativo e aprofundar os conhecimentos sobre sua relevância para as relações intergovernamentais. Assim, é possível revisar a literatura e notar os desdobramentos do conceito até sua consolidação no território brasileiro.

2.1 Federalismo cooperativo e relações intergovernamentais

A literatura sobre o federalismo engloba quatro vertentes centrais: meio de descentralizar instituições políticas e atividades econômicas, federalismo e democracia constitucional, federações e federalismo e federalismo como pacto (SOUZA, 2008). Esta pesquisa se apoiará na teoria do federalismo cooperativo (ELAZAR, 1987, 1994; ANDERSEN, 2009) devido ao seu enfoque mais apropriado para abordar a cooperação intergovernamental e empiricamente analisar dois modelos de cooperação intermunicipal na área da educação.

2.2 Federalismo cooperativo e suas características chave

O federalismo cooperativo surgiu no século XX simultâneo ao conceito de Bem Estar Social e aos desenhos constitucionais que apoiam repasses financeiros entre os entes federados, sem excluir a possibilidade de existência de parcerias envolvendo governos subnacionais com interesses comuns (ABRUCIO, 2010; SOUZA, 2008). Destaca-se, nesse contexto, a reciprocidade entre os entes (OBINGER e CASTLES, 2005; FRANZESE, 2010) bem como a divisão de responsabilidades (LOSADA, 2008).

Conforme Machado e Palloti (2015, p. 62), “no federalismo cooperativo, haveria um compartilhamento intergovernamental destas mesmas jurisdições, quebrando o nítido padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governo nacional e dos estados.” Dentre as características relevantes destacam-se o compartilhamento e a negociação. Para que os entes compartilhem estratégias é importante a existência de negociações para maximizar a cooperação. Este fator favorece que os governos subnacionais se articulem para implantação de certas políticas públicas, o que será analisado posteriormente no caso brasileiro. Transferências financeiras intergovernamentais também importam, pois a partir delas colabora-se com os governos subnacionais bem como podem induzi-los a aderirem a políticas públicas nacionais.

As relações intergovernamentais podem ser verticais (entre distintos níveis de governo) ou horizontais (entidades do mesmo nível territorial, como são as formas de associativismo e consorciamento que serão analisadas nesta pesquisa). Ressalva-se, contudo,

que a cooperação não necessariamente funciona de forma conciliadora. Existem tensões entre os entes federados (ABRUCIO, 2005).

Conforme Elazar (1994), conflito e cooperação são intrínsecos a esse modelo e, portanto, reflexos de seu funcionamento e não uma deficiência. Contudo, é preciso deixar claro os benefícios e incentivos da colaboração. Nesse sentido, induções federais para cooperação e mecanismos que construam canais conjuntos que administram as relações entre os governos subnacionais e a esfera nacional (PAINTER, 1990). Este modelo baseado em acordos entre os entes federados orienta as relações. Estas relações são essenciais para a análise dos dois objetos de estudo dessa pesquisa: Consórcios Intermunicipais e Arranjos de Desenvolvimento na Educação. Por essa razão, a próxima seção revisa a literatura sobre o tema para o caso brasileiro.

2.3 Federalismo cooperativo no Brasil

No Brasil, a CF 88 avançou em direção a esse modelo por meio da descentralização de atribuições, sobretudo para os municípios que adquiriram autonomia, apesar dos problemas que esse *status* constitucional gerou para a cooperação federativa (GRIN; ABRUCIO, 2017). Contudo, o novo desenho da cooperação federativa baseou-se na descentralização e articulação intergovernamental. A divisão de competências definidas constitucionalmente foi apoiada em distintos arranjos de cooperação intergovernamental (GRIN; BERGUES; ABRUCIO, 2017). Foram definidas competências partilhadas entre todas as esferas do governo e outras, exclusivas. Este é um fator essencial para caracterização do Federalismo Cooperativo, que prevê essa divisão do poder (SOUZA, 2005) e de recursos fiscais (POLO, 2009).

Na metade da década de 1990 houve iniciativas federais para o estabelecimento de políticas públicas de educação e saúde, a partir de regulação de tarefas e incentivos financeiros para adesão dos governos subnacionais, como foram os casos do PAB (Piso de Atenção Básica) e o FUNDEF (Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental) na educação (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ABRUCIO, 2014). Isso posto, a próxima seção aborda os mecanismos de colaboração horizontais - consórcios públicos e ADEs – que visam superar esses desafios de cooperação federativa.

2.4 Os modelos de cooperação horizontal do federalismo brasileiro

Nesta seção revisa-se a literatura sobre consórcios e ADEs, embora existam outras possibilidades de cooperação intermunicipal (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011). Trata-se de colaboração e cooperação que compartilham soluções para problemas semelhantes que ultrapassam os limites territoriais locais (GANZELI; OLIVEIRA, 2013; SPINK, 2005).

Quanto aos consórcios intermunicipais, houve um caminho até possuírem as características jurídicas que têm hoje. A principal mudança foi sua passagem de figura jurídica

de associações de direito privados sem fins econômicos de 1970 até a Lei 11.107/2005, a qual buscou melhorar a situação e corrigir a falta de incentivo ao associativismo territorial. Conforme Teixeira, Martins, Giannini (2019, p.97):

os consórcios intermunicipais ganharam a possibilidade de se constituírem enquanto associação pública (figura inexistente no referencial jurídico até então), com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins.

Contudo, a Lei dos Consórcios não é suficiente para a efetivação dos consórcios intermunicipais, pois conforme Brito (2019, p.19):

É preciso que existam instrumentos subnacionais, políticas e programas que induzam e incentivem à cooperação intermunicipal em consórcios intermunicipais. É preciso compreender que esses arranjos vão mudando ao longo do tempo também porque as relações, os atores e, portanto, a confiança, vão mudando ao longo do tempo.

Mesmo com a existência da carência de coordenação por parte da União e Estados, a colaboração intermunicipal, como os consórcios, emerge como alternativa. Brito (2019, p.16) explica o porquê:

Quando estados e União se eximem do desgaste político da coordenação, são as lideranças locais que precisam vencer os empecilhos das eventuais diferenças ideológicas e políticas para que consigam construir uma nova rede de colaboração, devidamente institucionalizada e legalmente embasada no formato de consórcio intermunicipal.

No início desse século muitos municípios passaram a se consorciar entre si a fim de solucionar problemáticas que envolviam mais de uma região. Conforme Abrucio e Franzese (2007, p. 15):

No ano 2001, 1.969 municípios estavam em consórcios de saúde, 669 em consórcios de uso compartilhado de máquinas e equipamentos e 216 em consórcios para tratamento e destinação final de resíduos sólidos. Além dessas áreas verificam-se consórcios atuando em educação, obras públicas, capacitação administrativa, meio ambiente, desenvolvimento econômico, assistência social, agricultura e esportes.

Quanto às especificidades dos consórcios destaca-se a garantia jurídica, pois a partir da lei federal há mais transparência e regras envolvendo as tomadas de decisão entre os consorciados (MACHADO; ANDRADE, 2014). Consórcio públicos visam atender objetivos em comum e a cooperação se organiza a partir de convênios, contratos e compartilhamento de experiências (CHALOUB, 2011).

Buscando garantir que os municípios se mantenham articulados, “os consórcios municipais constroem estruturas internas que se tornam fóruns permanentes de discussão, diagnóstico e monitoramento conjunto pelas prefeituras municipais” (BRITO, 2019, p. 16). Nessa linha, as Câmaras Técnicas são criadas como subestruturas organizacionais ocupadas por servidores ligados às políticas públicas consorciadas (BRITO, 2019).

Apenas com a Lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005 foram definidas diretrizes para União, Estados, Municípios e Distrito Federal se consorciarem para realizarem objetivos de interesse comum (BRASIL, 2005). Os consórcios públicos passaram a ser considerados personalidade jurídica de direito público, o que ampliou a estabilidade para os consorciados. Os consórcios devem seguir as regras do direito público para licitação, contratos, prestação de contatos e contratação de pessoal. Precisam de aprovação pelas câmaras municipais que, em cada localidade, é o órgão responsável pela fiscalização (ABRUCIO; GRIN; SEGATTO, 2016).

A Lei também foi um marco importante para permitir licitações e compras públicas. Ademais, dada sua natureza jurídica, não ficam à mercê das trocas de governos, pois suas ações podem ser contínuas. A existência de identidade regional, a superação de adversidades políticas, o reconhecimento de problemas comuns, a indução financeira, o apoio do governo federal e/ou estadual, os pactos políticos e criação de marcos legais também favoreceram o consorciamento intermunicipal (ABRUCIO; SANO, 2013). Com efeito, para Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p.1548):

No balanço entre fatores positivos e adversos, de um lado, constata-se que as formas de consorciamento têm provavelmente crescido menos do que as necessidades de cooperação intermunicipal, mas, de outro lado, há um aumento e uma diversificação crescentes nos tipos de associativismo territorial no Brasil. Os avanços apontados pela literatura, no entanto, concentram-se fortemente na capacidade de formar consórcios.

Nesse contexto, 4.082 municípios participam de, pelo menos, um consórcio público, sendo 31,6% deles consorciados em educação, de acordo com dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM) de 2020. A tabela 1 sintetiza o aumento do consorciamento intermunicipal nos últimos anos:

Tabela 1 - Evolução dos Consórcios Intermunicipais por política pública (2011-2015)

Políticas públicas consorciadas	Periodo			Variación en 10 años (%)
	2005	2011	2015	
Educación	248	280	352	+42,0
Salud	1906	2288	2800	+46,9
Asistencia Social	222	232	453	+204
Turismo	351	456	477	+35,9
Cultura	161	248	353	+219
Habitación	106	241	262	+247
Medio Ambiente	387	704	910	+235
Transporte	295	211	344	+16,6
Desarrollo Urbano	255	402	715	+280
Saneamiento	343	426	667	+94,4
Total	4274	5488	7333	+71,6

Fonte: Grin e Abrucio (2017).

Fundações empresariais também têm um papel relevante para difundir o consorciamento e auxiliar em suas atividades, como é o caso da Fundação Itaú Social com suporte técnico da Oficina Municipal (TEIXEIRA; MARTINS; GIANNINI, 2019). O CIVAP, objeto de estudo dessa pesquisa, recebeu assistência das entidades supracitadas.

Existem 488 consórcios públicos no Brasil (80 desse total ou 16,6% na área da educação distribuídos regionalmente conforme tabela 2). Ganzelli e Oliveira (2013, p.1040) explicam que, nessa área, o número menor de consórcios deve-se, entre outras razões, ao fato dos municípios serem responsáveis pela manutenção e desenvolvimento da educação infantil e, juntamente com o sistema estadual, pelo ensino fundamental, preocupando-se primordialmente pela cobertura.

Tabela 2 - Distribuição de municípios consorciados na área da Educação de acordo com dados da plataforma da CNM de 2020

Região	Municípios Consorciados em Educação
Centro Oeste	92
Norte	79
Nordeste	373
Sudeste	282
Sul	446
TOTAL	1272

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da CNM, 2020.

Quanto aos ADEs, estes não possuem a mesma natureza jurídica dos consórcios e emergem como forma de cooperação horizontal focada para a educação. Nessa linha, para Grin e Abrucio (2017, p. 46):

Considerando a realidade do federalismo brasileiro e os desafios da coordenação de políticas públicas, o trabalho em rede pode fortalecer a troca de experiências e articulação de ações integradas. Os ADEs surgiram como forma de implementar e fortalecer o Regime de Colaboração, principalmente intermunicipal e entre localidades com proximidade geográfica e características socioeconômicas similares.

O Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CEB n. 9 (3 de agosto de 2011), ligado à “análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação [...] numa espécie de colaboração horizontal”. Ganzeli e Oliveira (2013, p.1040) explicam que:

O Parecer reconhece a necessidade de trabalho conjunto, considerando as dificuldades que os municípios isoladamente podem encontrar, bem como a fragmentação que não concorre para a construção do Sistema Nacional de Educação. Ao propor o trabalho conjunto, emprega a expressão “arranjos” no plural por reconhecer a não existência de um modelo único e engessador que possa atender às necessidades regionais.

Ademais, o Diário Oficial da União (08/01/2015) especifica o seu funcionamento: agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de empresas, instituições privadas e não governamentais, que visam contribuir para o desenvolvimento da

educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições privadas.

O primórdio de modelos similares aos ADEs ocorreu por volta do fim da década de 1990 com o Instituto Chapada de Educação e Pesquisa na Chapada Diamantina (BA) (ABRUCIO, 2017). Este marcou o início de alianças entre governos municipais e agentes não governamentais (TEIXEIRA; MARTINS; GIANNINI, 2019).

Porém, os ADEs surgiram a partir da mobilização do Todos Pela Educação¹ na tentativa de apoio e suporte aos municípios para melhora da qualidade na educação pública. Para tal, há uma oficina de priorização das iniciativas com base no PAR (Plano de Ações Articuladas)². Em 2009, a organização conquistou a adesão de 170 municípios.

De acordo com Strelec (2017), ADEs geralmente envolvem municípios limítrofes, pois enfatiza-se a importância de uma distância geográfica favorável. Ademais, os municípios que optam por ADEs apresentam semelhança em indicadores de desenvolvimento econômico, qualidade de vida e escolaridade da população adulta (STRELEC, 2017, p. 153).

Segundo Nicoletti (2014), a municipalização do ensino fundamental incentivou os municípios a optarem pelos ADEs em face da falta de experiência para lidar com esse nível de ensino. Assim, regiões com questões educacionais semelhantes encontraram “formas diferenciadas de resolver problemas e encaminhar questões para órgãos governamentais, fortalecendo-se mutuamente por meio dos arranjos educativos regionais” (NICOLETI, 2014, p.20).

Para Haddad (2008), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) proposto pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007, visava o alinhamento educacional pregando a multiplicidade de “modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas a partir dos necessários enlances da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social”. Os ADEs passaram a ser considerados meios para esse fim.

O ADE compartilha vivências entre municípios, no entanto, não há uma questão formal em termos de contrato entre os entes, pois geralmente a garantia do arranjo ocorre pelo apoio de uma fundação empresarial e privada. A Resolução CNE/CEB Nº 1, de 23 de janeiro de 2012, especifica os ADEs como forma de associativismo territorial, permitindo participação de

¹ Organização da Sociedade Civil, suprapartidária, sem fins lucrativos, independente. Criada em 2006 com o objetivo de atuar na melhora da Educação Básica no território brasileiro, a partir da análise de ações do governo, monitoramento de indicadores, promoção de conteúdo e de mobilização de atores relacionados à educação.

² Instrumento com dados de diagnóstico e planejamento educacional sobre gestão educacional, formação de professores, profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas, infraestrutura e recursos pedagógicos (FNDE, 2017).

“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” (BRASIL, 2012).

Visando comparar os consórcios públicos e os ADEs, o quadro 1 sintetiza as principais características dos dois modelos.

Quadro 1 – Consórcios de educação e ADEs: características

	ADEs	Consórcios de Educação
Associativismo Territorial	Colaboração territorial horizontal.	Colaboração territorial horizontal.
Objetivo	Melhora na qualidade da educação e/ou superação de problemáticas envolvendo o ensino público e troca de experiências.	Melhora na qualidade da educação e/ou superação de problemáticas envolvendo o ensino público e troca de experiências.
Bases do Associativismo e Grau de Formalidade	Redes Municipais de Educação sem personalidade jurídica.	Existe a partir de um consórcio público entre dois ou mais municípios, amparados pela Lei de Consórcios Públicos.
Especificidades	Mais diálogo e flexibilidade; menos burocracia.	Permite a realização de compras públicas para as redes (a partir de valores licitatórios) e contratações públicas consorciadas; responde às leis do direito administrativo público.

Fonte: elaborado pela autora com base em Grin e Abrucio (2017) e Oliveira e Ganzeli (2013).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa se apoia em uma abordagem qualitativa (GIL, 2010), pois realiza um estudo de caso que compara duas experiências de cooperação intermunicipal na educação. A pesquisa utiliza a técnica de análise do "caso mais similar" (*most-similar case*), que, conforme Gerring (2007), se baseia em casos parecidos em todos os aspectos, exceto a variável de interesse. Nessa pesquisa, os diferentes modelos de associativismo.

A seleção dos casos ocorreu pelo fato de ambos serem localizados no interior do estado de São Paulo e seus municípios possuírem indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos similares, o que facilita a comparação. As notas do IDEB foram analisadas também para investigar se há resultados similares entre os casos.

Para realização do estudo, analisam-se dois casos de cooperação intergovernamental na educação, que divergem em forma e características. Para aprofundamento no tema e nos objetos de estudo, a pesquisa foi realizada por meio de: 1) revisão de literatura, 2) pesquisa exploratória, 3) análise documental (MAY, 2004), 4) entrevistas semiestruturadas com gestores e profissionais envolvidos nos casos selecionados e 5) dados socioeconômicos dos respectivos municípios para, assim, chegar à investigação dos objetivos pretendidos.

No primeiro momento, a revisão de literatura é primordial para o discernimento dos conceitos que existem em torno da temática das relações intermunicipais. É relevante compreender como a CF/88 alterou as relações intergovernamentais e desencadeou modificações estruturais, as quais deram mais autonomia e responsabilidade aos municípios brasileiros. Isso significa que eles começaram a compor os Entes Federados e, dessa forma, a Carta Magna repartiu competências comuns e exclusivas entre eles. O novo *status* dado aos municípios caracteriza a descentralização financeira, política e administrativa que existem no país até hoje.

Essa descentralização foi o pontapé inicial para a consolidação das relações intermunicipais como se conhece atualmente e investigar o passado possibilita analisar os efeitos da “Constituição Federal de 1988 [que] ampliou a autonomia dos Municípios nos aspectos político, econômico e administrativo, outorgando-lhe a capacidade e competência de elaborar a sua legislação local denominada de Lei Orgânica” (Helcias, 2016, p. 10) e, no entanto, falhou no fornecimento de mecanismos formais para existência do regime de colaboração. Segundo Mohn (2006), citada por Helcias (2016, p.1):

Os dispositivos constitucionais ainda estão bastante distantes da realidade, visto que ainda há o poder centralizador que impõe políticas nacionais para serem executadas

pelos Estados e pelos Municípios, em razão destes estarem muito próximo das questões políticas, econômicas e financeiras.

O segundo recurso metodológico é a análise documental sobre as legislações existentes que tratam das diferentes formas de colaboração intergovernamental. Dentre elas, para fim da presente pesquisa, destacam-se a Lei 11.107/2005, conhecida como a “Lei dos consórcios públicos” e o Parecer CNE/CEB nº09/2011, aprovado posteriormente pela Resolução CNE/CEB nº1/2012, a qual regulamentou os ADEs como regime de colaboração.

O entendimento das divergências entre as características formais de consórcios públicos e ADEs é imprescindível, já que é um dos fatores que vai ao encontro do objetivo da pesquisa, que consiste justamente em investigar as motivações dos municípios por optarem por um modelo ou pelo outro. Busca-se, portanto, através da análise de documentos e fontes secundárias, obter mais informações que auxiliem a analisar as diferenças que existem entre eles.

O terceiro recurso metodológico consiste em analisar as características socioeconômicas e demográficas dos municípios que se associaram. Busca-se comparar os parâmetros gerais dos membros do consórcio e do arranjo. Esses dados unidos com o estudo de fontes secundárias, como artigos e dissertações, que tratam especificamente sobre consórcios públicos e ADEs, complementam as informações sobre associativismo territorial, tais como avanços e limitações de cada forma de cooperação.

Para tal finalidade, as informações foram obtidas a partir de informações dos seguintes bancos de dados: IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE 2017), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Atlas do Desenvolvimento (PNUD 2010).

O quarto procedimento metodológico é a pesquisa primária e de campo, por meio de nove entrevistas semiestruturadas, que foram diversificadas, abrangendo prefeitos e secretários municipais de educação, diretores, coordenadores executivos e outros membros das equipes do CIVAP e do Arranjo. Além disso, a Oficina Municipal, como colaboradora da Câmara Técnica (CIVAP Educação), também foi entrevistada.

Dentre os entrevistados há profissionais envolvidos no consórcio e no arranjo desde seu início até aqueles com bagagem mais recente. Buscou-se, assim, obter informações técnicas, políticas e de atores da sociedade civil. Todos os entrevistados foram e seguem sendo importantes para ambos os modelos de estudo; portanto, entrevistá-los permite entender características do ADE e CIVAP que são essenciais para presente pesquisa.

Os frutos obtidos com as entrevistas realizadas incluem a possibilidade de uma visão sistêmica e mais ampla dos casos, assim como da criação e da trajetória dos respectivos modelos.

Ademais, objetiva-se sintetizar as informações obtidas a fim de perceber quais fatores recebem mais destaque no momento de criação de um consórcio ou ADE. Investigam-se as motivações dos municípios membros, assim como suas expectativas para com as ações desenvolvidas pelo regime de colaboração adotado. O roteiro utilizado nas entrevistas está no Anexo I.

Foram selecionados dois arranjos de colaboração existentes no interior de São Paulo. O Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) formado por 37 municípios e o ADE Noroeste Paulista que possui 65 municípios participantes. Ambos os arranjos foram analisados e comparados sob as mesmas variáveis socioeconômicas e demográficas (população, PIB, IDHM, índice de GINI, % pobreza e extrema pobreza, mortalidade infantil) e índices educacionais (IDEB anos iniciais, finais e taxas de aprovação). Reitera-se, no entanto, que diferem no mais relevante para presente pesquisa: modelo de cooperação territorial.

Essa análise permite identificar se as mesmas variáveis estão associadas com arranjos de cooperação intermunicipal similares ou distintos, o que vai ao encontro do questionamento da pesquisa.

Diante de um cenário com realidades semelhantes é possível investigar o porquê alguns municípios optam por consórcios públicos, os quais segundo Cruz (2001) possibilitam o desenvolvimento da microrregião e a busca pela solução de problemas em comum. Enquanto isso, outros optam por ADEs que, de acordo com o Parecer CNE/CEB nº09/2011, surge como forma de trabalho em rede:

no qual um grupo de Municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação. Fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos mais flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças.

Assim, o próximo capítulo detalha as especificidades e as descobertas em relação a cada caso.

4. RESULTADOS

4.1 CIVAP: colaboração intermunicipal e aprendizado de convivência

O CIVAP tem sua sede localizada na cidade de Assis e é formado por 37 municípios paulistas da região do Vale do Paranapanema³. Nesta seção abordam-se as características institucionais, realizações e relatos a partir das entrevistas realizadas com gestores, secretários e funcionários do Consórcio. O CIVAP desenvolve várias atividades, em linha com Grin e Abrucio (2017), conforme citado por Grin e Segatto (2019, p. 07):

Um consórcio público intermunicipal pode firmar convênios, contratos e acordos; receber contribuições e subvenções sociais ou econômicas privadas e públicas; promover desapropriações; ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados com dispensa da licitação; estabelecer contrato de programa, parcerias e contratos para prestar serviços públicos; adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos consorciados; arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos; outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos.

Todavia, embora composto por 37 municípios, seu início foi mais modesto. Em 1985, quatro prefeitos da região se reuniram devido a problemas de zoneamento na divisa de seus municípios, o que impedia a atuação na questão (entrevista 1). O prefeito de Assis da época, José Santilli Sobrinho, foi o responsável pela mobilização das outras prefeituras, com apoio financeiro e técnico do governo estadual (Cruz, 2011 *apud* GRIN; SEGATTO; 2019). À época, a gestão Franco Montoro possuía um “olhar ampliado para o desenvolvimento regional” e percebeu que o associativismo municipal poderia ampliar sua eficiência em várias áreas (entrevista 6).

Poucos anos após a primeira iniciativa, os gestores identificaram outras dificuldades em comum e reconheceram, novamente, que unidos conseguiriam maior visibilidade e poder para execução de outros objetivos (entrevistas 4 e 6). Tendo isso em vista, a solução jurídica, administrativa e legal foi constituir um consórcio. Na época, as especificidades jurídicas o caracterizavam como privado.

Apenas em 2005 surgiu a Lei dos Consórcios Públicos que criou a categoria jurídica de direito público. Esta dispõe normas gerais de contratação de consórcios públicos que, a partir do Decreto 6.017/2007 que a regulamentaram considera consórcio público como:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação [...] para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

³ CIVAP. **Institucional**. Disponível em: <https://www.civap.com.br/artigos/institucional>. Acesso em: 10 abr. 2020.

O CIVAP é um consórcio multifinalitário, ou seja, desenvolve projetos focados no desenvolvimento regional em diferentes áreas: saúde, educação, meio ambiente, turismo, infraestrutura e agricultura. Contudo, o foco da pesquisa, reside na área educacional.

O estabelecimento do Consórcio não foi motivado pelo desenvolvimento da educação pública. Encontram-se na literatura reflexões de que a educação passa a ser alvo das iniciativas de um Consórcio a partir das ações em outros setores que acabam por gerar reflexões, induções e/ou benefícios para o setor educacional (STRELEC, 2017).

Assim sendo, a Câmara Técnica da Educação (CIVAP Educação) emergiu em 2015, após iniciativas do consórcio no meio ambiente e na saúde. Buscou-se melhorar a capacitação profissional e permitir a articulação entre as secretarias de educação. Sua implementação foi possível a partir do financiamento, que ainda existe, do Itaú Social e suporte técnico da Oficina Municipal. O CIVAP Educação responde pela promoção de iniciativas que incentivam a articulação intermunicipal.

Subordinado ao consórcio, o Regimento Interno do CIVAP Educação define sua estrutura: Comissão Executiva - composta por um Secretário Executivo - um Coordenador Geral, Vice Coordenador e Coordenadores de Polo.⁴

A seguir são apresentados dados dos municípios do CIVAP. Na tabela 3 são apresentados indicadores de população, receita própria e IDHM.

Tabela 3 - Indicadores demográficos, financeiros e sociais dos municípios pertencentes ao CIVAP

	Valor mínimo	Valor máximo	Média
População	839	102.924	14.852
PIB (milhões R\$)	30.917	2.855.409	534.524
IDHM	0,655	0,789	0,739
Índice de Gini	0,36	0,55	0,46
% população pobre	0,85	23,26	6,71
% População extremamente pobre	0	7,96	1,91
Mortalidade Infantil (Referentes a 2010)	10,9	19	14,65

Fonte: elaborado pela autora com base em Grin e Segatto (2019), a partir do Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017).

(1) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM): quanto mais próximo de 1 melhor.

(2) Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda.

(3) Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Observa-se que os valores do IDHM e Gini são similares. Por outro lado, os indicadores de dimensão populacional, PIB, população pobre e extremamente pobre e mortalidade infantil

⁴ CIVAP. Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (ed.). **Câmara Técnica de Educação - CIVAP educação**. Disponível em: <https://www.civap.com.br/artigo/camara-tecnica-de-educacao-civap-educacao>. Acesso em: 15 maio 2020

são destoantes. Trata-se de um conjunto de municípios com alguns cenários bem diferentes uns dos outros que, mesmo assim, uniram-se para constituição de um consórcio público.

A análise de dados sobre do IDEB municipal também é relevante, pois permite uma compreensão do cenário do ensino público nessas localidades, o que pode ser visto a seguir:

Tabela 4 - Indicadores sobre ensino público nos municípios consorciados ao CIVAP

	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média dos Municípios
IDEB rede pública (1° ao 5° ano)	5	7,6	6,59
IDEB rede pública (6° ao 9°)	3,9	6,1	5,04
Taxa aprovação rede pública (1° ao 5°)	92,8	100	98,57
Taxa aprovação rede pública (6° ao 9°)	87,3	100	95,45

Fonte: elaborado pela autora com base em Grin e Segatto (2019), a partir do Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017).

As notas do IDEB são similares entre os municípios; além disso, evidencia-se uma diminuição tanto da nota quanto dos índices de aprovação nos anos finais (6° ao 9° ano).

4.1.1 CIVAP Educação: busca pela equidade na educação básica

Visando tornar a educação básica do setor público mais equânime na região, o CIVAP Educação tem sido primordial. Dentre as suas realizações pode-se citar o alinhamento entre os municípios membros em relação ao Trabalho do Atendimento Educacional Especializado (AEE), pois até então inexistiam documentos legais que estabelecessem diretrizes para essa área. Cada município possuía uma maneira de lidar com a educação especial e de realizar o laudo das crianças.

Houve a padronização da educação especial a partir do Guia do Atendimento Educacional Especializado. Buscou-se “sistematizar o fluxo de encaminhamento do AEE, por meio de instrumentos de coleta de informações para avaliação e diagnóstico” (CIVAP, 2019, p.08). Subsequentemente, o guia visou apoiar os municípios na implementação de PPs nesse setor com orientações e recomendações (entrevista 6).

Outro resultado do CIVAP Educação foi a uniformização dos calendários, currículos e merendas escolares (entrevistas 1 e 4). A constituição de um consórcio intermunicipal tem como ponto importante a proximidade territorial. Quanto ao CIVAP, o município mais distante, Agudos, está a aproximadamente 200 km de distância da sede Assis. Isso favorece os movimentos migratórios e acentua a importância de padronização dessas questões na região.

Outra função da Câmara Técnica é a capacitação dos professores para qualificar sua atuação. Todavia, este vem sendo um dos maiores desafios, pois a baixa constância dos encontros inviabiliza sua efetividade (entrevista 2). Ademais, há resistência de alguns dos profissionais a participar da Câmara. Isso ocorre, sobretudo, em municípios menores que

carecem de equipes gerenciais na educação, o que sobrecarrega os secretários municipais (entrevistas 2 e 4).

Essa discrepância municipal quanto à capacidade financeira e técnica da SME pode dificultar a participação e o engajamento de certas prefeituras na implementação das ações. Porém, conforme a entrevista 1, o CIVAP encontra “mais desafios que dificuldades”, pois os benefícios de um consórcio público (CNPJ, compras consorciadas, poder de execução) são fundamentais para a superação desses obstáculos. Ademais, segundo a entrevista 6, o CIVAP busca equanimemente beneficiar os seus membros. Por exemplo, os materiais escolares são adquiridos por meio de contratos de rateio e compras consorciadas. Assim, há eficiência dos recursos públicos e benefícios a todos os municípios, principalmente àqueles com mais dificuldades financeiras (entrevistas 4 e 6).

Identifica-se que os ganhos também estão associados à existência de uma relação sólida entre os secretários de educação, a qual permite o compartilhamento de experiências. Assim, a tecnologia vem sendo uma grande aliada dos gestores públicos, proporcionando dinamicidade e praticidade na troca de informações (entrevistas 1 e 6).

A troca instantânea de mensagens, por exemplo, possibilita o compartilhamento de resoluções de forma rápida e eficiente (entrevista 2). Além disso, os secretários e funcionários da área de educação pública demonstram-se dispostos a aprender, como exemplifica a entrevista 6, citando o interesse pelas atividades proporcionadas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Portanto, o CIVAP pode ser comparado a uma prefeitura de grande porte (entrevistas 1 e 5), pois existe uma estrutura que possibilita a realização de projetos, como área técnica, relações humanas, financeiro e jurídico, por exemplo. Diferenças políticas que poderiam gerar tensões em uma “prefeitura de grande porte”, não têm sido empecilhos para o CIVAP (entrevistas 2, 4 e 6). Conforme os entrevistados, o consórcio conseguiu superar as divergências ideológicas e tornar-se um espaço democrático e suprapartidário.

A escolha por um consórcio público para atuar na educação foi possibilitado pelo conjunto de circunstâncias da região: os anos de relação permitiram o conhecimento do funcionamento de um consórcio, favoreceram a confiança entre os membros e houve superação de divergências ideológicas.

A entrevista 4 exemplificou outros benefícios proporcionados pelo consórcio público: possibilidade de articular os diferentes setores públicos, como foi o nivelamento da merenda escolar nos municípios. Incentivou-se a agricultura familiar para ser aproveitada no cardápio escolar e “girar” a economia local. Os governos municipais que ainda não realizavam

esse incentivo começaram a fazê-lo. Parcerias como um convênio com a UNESP permitiram que os alunos estagiassem nas prefeituras para trabalhar nos planos municipais de resíduos sólidos (entrevista 4).

Destaca-se o papel do CIVAP Educação na formação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação⁵ durante 2017; juntamente com Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema - AMVAPA, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul – CODIVAR e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA, a Rede surgiu com a finalidade de possibilitar a troca de experiências e conhecimentos na área da educação.

Atualmente, a Rede une iniciativas de Consórcios, Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Associações de Municípios e outras formas de colaboração municipal, espalhadas pelo território brasileiro, voltadas à educação pública.

O objetivo dessa rede, além do compartilhamento de informações e experiências, consiste em ampliar a visibilidade dos regimes de colaboração diante dos governos Estadual e Federal, incentivar o auxílio entre os participantes em iniciativas voltadas à educação com identificação de problemas em comum. Além disso, a Rede serve para fortalecer as câmaras técnicas dos Consórcios, a representatividade dos ADEs e dos outros grupos que a compõem.

Como enfatizado pela entrevista 6, chegou-se a um momento em que os consórcios públicos devem dar um passo adiante e a Rede possui um papel importante nisso, já que aumenta seu alcance. Em setembro de 2019 ocorreu o lançamento da Frente Parlamentar Mista dos Consórcios Públicos. Juntamente com a Frente Parlamentar do Pacto Federativo (FPPF) e a Frente dos Municípios Brasileiros (FMB), busca-se atuar na defesa dos interesses municipais no Congresso Nacional.

Dessa forma, o CIVAP está tentando mostrar ao governo estadual e federal que é factível uma nova forma de organização, na qual seja possível a realização de um projeto em comum entre todos os entes federados (entrevista 6).

Em um estado como São Paulo, com 645 municípios, é inviável para o governador atender a todos os prefeitos (entrevistas 4 e 6); “se pegarmos uma média de 25 municípios por consórcio, terão 30 consórcios no estado e com 30 audiências por ano, uma por semana, em menos de um ano o governador consegue falar com todos os prefeitos. O consórcio é uma

⁵ REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019. O QUE É A REDE?. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.REDEINTERMUNICIPALEDU.COM.BR/O-QUE-E-A-REDE](http://www.redeintermunicipaledu.com.br/o-que-e-a-rede)>. ACESSO EM: 20 DE JUL. DE 2020.

oportunidade para ouvir, discutir e analisar as demandas regionais”, exemplificou a entrevista 6.

4.1.2 CIVAP Educação: motivações

A história do Consórcio começou na metade da década de 1980 e aos poucos se expandiu de maneira que realizou atividades em diversas áreas do setor público da região. Há gestores daquela época que continuam envolvidos com suas ações.

Essas circunstâncias possibilitam um ambiente estável e seguro para a adoção de novas iniciativas. Além disso, a eficiência dos gastos públicos, o desenvolvimento da região, alinhamento entre as áreas e o suporte mútuo entre os membros fortalecem o consorciamento. Assim, a criação do CIVAP Educação e o desenvolvimento da Rede exemplificam o amadurecimento atingido pelo consórcio.

A trajetória construída ao longo dos anos contribuiu para a consolidação do consórcio, assim como o momento de sua criação (motivado por questões de zoneamento) propiciou a criação de um consórcio público. Essa forma de colaboração oferece ferramentas além das de um ADE, já que é institucionalizada. No entanto, vale ressaltar que ambos os regimes buscam desenvolver a educação da região a partir de mecanismos distintos.

4.2 Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista: Cooperação na Prática

Os ADEs tiveram sua primeira aparição ao serem citados no Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007 (GRIN; 2016). Manifestam-se “[...] em 2008, a partir da atuação de institutos empresariais na Educação em alguns municípios brasileiros, visando diminuir a descontinuidade das ações, melhorar o desempenho educacional e aumentar a escala de atuação nos municípios atendidos” (GRIN; SEGATTO, 2019, p. 02).

Essa forma de arranjo emerge como ferramenta de cooperação horizontal para municípios com proximidade geográfica, pois essa imediação é benéfica para as ações (STRELEC, 2017). Ademais, as características socioeconômicas semelhantes proporcionam troca de experiências e possibilitam o encontro de soluções para problemas comuns (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

O ADE investigado é o Noroeste Paulista, localizado na região de Votuporanga, atualmente composto por 65 municípios, e com início em 2009. Seu impulsionador foi o

prefeito de Votuporanga, Nasser Marão Filho, com influência e apoio do professor Mozart Neves Ramos - representante do “Todos pela Educação”. Reunindo-se com outras lideranças locais, decidiu-se firmar uma parceria com o Centro de Liderança Pública.

Inicialmente uniram-se 17 municípios⁶. O modelo não institucionalizado e flexível facilita a entrada e saída das cidades envolvidas no arranjo. Um exemplo disso é que, em um pequeno espaço de tempo, houve bastante variedade no número de municípios participantes; em 2017, havia 46, enquanto em 2019 o número subiu para 60 e, atualmente, está em 65.

Araújo, Batista, Pereira, Rodrigues, Silva e Domingos (2019, p.04) sintetizam como ocorre a consolidação do ADE: “para a adesão ao colegiado é necessário que o Prefeito assine uma Carta de Compromisso e Princípios, que foi elaborada por Secretários de Educação e tem como finalidade direcionar as ações do Arranjo e fortalecer o compromisso firmado com o grupo.” Quanto à governança, existe uma Coordenação Executiva que é alterada a cada quatro anos com as eleições municipais. Esse fórum promove incentivos para alicerçar o modelo de rede de colaboração.

Os entrevistados apontam o papel chave de Votuporanga na consolidação do ADE. Além disso, Votuporanga é a sede e, geralmente, o local onde ocorrem os eventos. Percebe-se que há forte influência e existência de uma liderança não oficial do município que fortalece a relação entre os membros.

Visando compreender o panorama geral da região é importante analisar seus indicadores demográficos, financeiros e sociais:

Tabela 5 - Indicadores demográficos, financeiros e sociais em Noroeste Paulista

	Valor mínimo	Valor máximo	Média dos municípios
População	1.239	92.768	10.412
PIB (em milhões R\$)	30,39	2.680.060	316.051
IDHM	0,664	0,819	0,741
Índice de Gini	0,33	0,76	0,46
% população pobre	0,38	25,07	5,28
% população extremamente pobre	0,07	8,82	1,63
Mortalidade infantil (referentes a 2010)	0,45	31,9	14,32

Fonte: elaborado pela autora com base em Grin e Segatto (2019), a partir do Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017)

4. IDHM: quanto mais próximo de 1 melhor.

5. Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda.

6. Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

O grande número de municípios envolvidos e a discrepância entre a cidade com maior e a com a menor população justificam as divergências encontradas em alguns dos pontos

⁶ Álvares Florence, Américo de Campos, Cardoso, Cosmorama, Fernandópolis, Floreal, Magda, Meridiano, Mira Estrela, Monções, Nhandeara, Parisi, Pontes Gestal, Riolândia, Santa Fé do Sul, Valentim Gentil e Votuporanga.

analisados. Porém, os entrevistados não abordaram essas diferenças como dificuldades para o associativismo.

Nota-se que a média populacional entre os municípios é de 10.412; isso vai ao encontro da pesquisa realizada por Strelec (2017), a qual indica que 88% dos membros de um ADE são municípios de pequeno porte (população até 50 mil habitantes).

Na mesma pesquisa, a autora comparou 225 municípios participantes de ADEs e os indicadores relacionados à incidência de pobreza. Os resultados mostram que nenhuma das cidades participantes de um Arranjo nos estados do Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina obtiveram taxa de pobreza igual ou maior que 50% (STRELEC, 2017). Observa-se que nenhum dos municípios do Noroeste Paulista chega a esse nível de pobreza.

Mesmo com a expansão desse modelo, e mais de uma década após as primeiras experiências de Arranjos, ainda não há leis específicas que os regulamentem. Existe apenas um parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE, 2011, p.2) que guia a estruturação do Arranjo a partir da:

construção de matrizes de indicadores segundo as dimensões de gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos, bem como definição das ações comuns ao conjunto dos entes federados do ADE.

O artigo 3º do parecer destaca a importância da cooperação horizontal que o ADE deve objetivar estruturar:

Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, de forma que os municípios de menor capacidade técnica possam efetivamente se valer desses planos na elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação;

Seguindo a premissa do Parecer, um dos ganhos do ADE Noroeste Paulista é a equidade (entrevista 7). Há uma partilha entre todos os secretários de educação e, em casos de municípios menores que encontram mais dificuldades técnicas e/ou financeiras, o ADE possibilita um espaço de troca de resoluções, esclarecimento de dúvidas e compartilhamento de dificuldades semelhantes já enfrentadas por outros gestores (entrevistas 3 e 7).

Com a finalidade de compreensão do panorama geral da educação na região, analisam-se os dados referentes ao Ideb na tabela a seguir:

Tabela 6 - Indicadores sobre ensino público

	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média dos Municípios
IDEB rede pública (1° ao 5° ano)	5,8	8,2	6,84
IDEB rede pública (6° ao 9°)	4,1	7,1	5,51
Taxa aprovação rede pública (1° ao 5°)	94,3	100	98,13
Taxa aprovação rede pública (6° ao 9°)	84,5	100	97,2

Fonte: elaborado pela autora com base em Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017).

Embora a diferença entre os valores mínimo e máximo sejam maiores do que os índices obtidos pelo CIVAP, as notas do IDEB sofrem redução dos anos iniciais para os finais e a taxa de reprovação também diminui. Araújo, Batista, Pereira, Rodrigues, Silva e Domingos (2019) compararam o IDEB médio dos anos iniciais quando o Arranjo foi criado (2009) em relação aos valores médios de 2017 na tabela a seguir:

Tabela 7 - Comparativo Ideb entre 2009 e 2017 dos municípios do Arranjo

	2009	2017
Média	6,1	6,8
Desvio padrão	1,0	1,0
Menor	4,6	5,8
Maior	7,5	7,8
Diferença	2,9	2,0

Fonte: ARAÚJO; BATISTA; PEREIRA; RODRIGUES; SILVA; DOMINGOS (2019, p.9)

Segundo a entrevista 3, o mais importante a se notar é que a discrepância entre a menor e a maior nota do Ideb da região referente aos anos primários foi reduzida. Evidencia-se a questão da equidade buscada no estabelecimento do ADE. “Fazer parte do Arranjo abre um leque para que todos os municípios tenham acesso às mesmas informações”, complementou a entrevista 7. Dentre as ferramentas que possibilitam esse acesso pode-se citar a capacitação dos secretários e dos professores, a formação continuada, o apoio aos coordenadores das escolas e as reuniões entre os membros e, mesmo que algum dos gestores estejam ausentes, há o acesso às atas.

A preocupação com a garantia de que os municípios estejam alinhados vai ao encontro da preocupação existente no CIVAP: as questões migratórias. Assim sendo, o trabalho do ADE também é importante para que as crianças, cujas famílias mudam de cidade, encontrem educação semelhante e no mesmo nível da anterior (entrevista 7). Visando consolidar essa finalidade, o ADE está trabalhando em um currículo regional (entrevistas 3 e 7).

4.2.1 ADE Noroeste Paulista: a importância do processo didático-pedagógico

Os ADEs buscam o desenvolvimento do processo didático-pedagógico, formações continuadas, capacitação de professores e alinhamento do nível educacional. Essas práticas são vantajosas, pois devido à insuficiência de recursos seria inviável a formação continuada dos profissionais se os municípios não atuassem em regime de colaboração (entrevista 8).

Mesmo havendo desafios, o ADE tem atingido seus objetivos. Como exemplo de destaque, houve o 6º Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista em 2019, que contou com a presença de profissionais de 298 cidades. Além disso, o evento teve o apoio de diversas parcerias; dentre elas, Unifev, IFSP de Votuporanga, Editora Moderna, Undime SP, Oficina Municipal, Senac Votuporanga e muitas outras.⁷

Outra iniciativa do Arranjo é o Laboratório de Mudanças, o qual tem suporte do Instituto Natura, e que a partir do reconhecimento de professores que se destacam na atuação em sala de aula, busca-se incentivar a formação de outros. Assim, aumenta-se a qualidade de ensino e mais alunos são beneficiados.

O ADE também compõe a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. Juntamente com consórcios e outros ADEs criou-se um espaço para a troca de experiências que aumentam “os ânimos e as expectativas em relação ao trabalho realizado” (entrevista 3).

É notório que o ADE se destaca em seu objetivo que é didático-pedagógico; no entanto, como aponta a entrevista 3, uma de suas fragilidades é a questão da assiduidade. Essa ausência pode acontecer devido à falta de recursos financeiros do município, o que faz com que o próprio secretário tenha que arcar com os valores de deslocamento e estadia. Além disso, como complementa a entrevista 8, é um desafio conciliar a agenda dos 65 municípios e essa também é uma das razões que justifica a falta de participação de todos.

Para promover os eventos é necessário apoio de instituições privadas ou não governamentais e é inexistente o repasse de recursos públicos (GRIN; SEGATTO, 2019). Os entrevistados citaram esse ponto como um desafio, pois a equipe do ADE precisa, constantemente, buscar parcerias para executar suas ações. Em momentos de necessidade, os municípios efetuam uma divisão equitativa dos custos operacionais.

⁷ VOTUPORANGA GANHA DESTAQUE NO CENÁRIO INTERNACIONAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: Pessoas de todo país participaram do 6º CIENP e do encontro da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. **A cidade Votuporanga.** 2019. Disponível em: <http://www.acidadevotuporanga.com.br/cidade/2019/07/votuporanga-ganha-destaque-no-cenario-internacional-na-area-da-educacao-n56834>. Acesso em: 20 jun. 2020.

No entanto, como apontam as entrevistas e reforça Abrucio (2017, p.126), a colaboração vai além da atuação exclusivamente do Arranjo:

A cidade de Votuporanga geralmente é escolhida para sediar os encontros de formação de professores. É interessante observar que a cidade inteira se mobiliza em favor do Arranjo. Os restaurantes e hotéis, por exemplo, fazem preços acessíveis para viabilizar as ações, fruto das parcerias conquistadas.

É importante citar a parceria com o Instituto Natura e o Instituto Positiva. Ainda, como complementa Abrucio (2017, p.127):

Alguns parceiros contribuem com o ADE oferecendo profissionais (professores) para dar formações e a AMA (Associação de Municípios Araraquarense) elabora e gere contratos (em eventos ou situações que envolvam custos). Há também muito apoio técnico, como o do Movimento Todos pela Educação.

4.2.2 ADE: Motivações

É possível refletir sobre as motivações para formação de um ADE. Embora esse modelo não ofereça algumas ferramentas como aquelas de um consórcio público – institucionalização, repasse financeiro, compras consorciadas, legitimação -, seu aspecto central é atuar no setor didático-pedagógico.

O extenso número de participantes não favorece a formação de um consórcio. Porém, a flexibilidade existente pode ser um atrativo aos municípios que não têm interesse em se comprometer ao longo prazo e arcar com responsabilidades pré-estabelecidas. Ademais, nos ADEs, há uma tendência para existência de municípios-polo (STRELECH, 2017). Esta característica sugere, como aponta a entrevista 9, a necessidade de que um município se destaque e atue incentivando sua existência.

À vista disso, outro fator que pode ser analisado é a questão de que o ADE surge para tratar, especificamente, da educação. O consórcio público abrange diversas áreas do setor público e poderia ser um ‘amadurecimento’ para o Arranjo (entrevista 7) (GRIN; SEGATTO, 2019). Salienta-se, porém, que ambas as formas de colaboração visam gerar a cooperação intermunicipal para, dessa forma, melhorar o desempenho e a eficiência em suas iniciativas.

4.2.3 Análise dos casos com tabela comparativa

Com a finalidade de conclusão da presente seção, ilustra-se uma tabela comparativa com os dados referentes aos municípios do CIVAP e do ADE Noroeste Paulista.

Tabela 8 - Comparativo entre dados socioeconômicos e demográficos dos municípios do CIVAP e do ADE Noroeste Paulista

	CIVAP			ADE Noroeste Paulista		
	Valor mínimo	Valor máximo	Média	Valor mínimo	Valor máximo	Média
População	839	102.924	14.852	1.239	92.768	10.412
PIB (milhões R\$)	30.917	2.855.409	534.524	30.39	2.680.060	316.051
IDHM	0,655	0,789	0,739	0,664	0,819	0,741
Índice de Gini	0,36	0,55	0,46	0,33	0,76	0,46
% população pobre	0,85	23,26	6,71	0,38	25,07	5,28
% População extremamente pobre	0	7,96	1,91	0,07	8,82	1,63
Mortalidade Infantil (Referentes a 2010)	10,9	19	14,65	0,45	31,9	14,32

Fonte: elaborado pela autora com base em Grin e Segatto (2019), a partir do Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017).

(1) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDHM): quanto mais próximo de 1 melhor.

(2) Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda.

(3) Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Como pode ser percebido, os valores médios encontrados são semelhantes. Além disso, em ambos os associativismos há, predominantemente, cidades de pequeno porte, ou seja, que possuem menos de 50 mil habitantes. Os conjuntos de territórios também possuem proximidade geográfica entre si, o que implica no compartilhamento de fluxos migratórios e problemáticas similares.

Abaixo há o comparativo entre dados educacionais encontrados:

Tabela 9 – Comparativo nota IDEB e taxa de aprovação entre municípios que compõem o CIVAP e o ADE Noroeste Paulista

	CIVAP			ADE Noroeste Paulista		
	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média dos Municípios	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média dos Municípios
IDEB rede pública (1° ao 5° ano)	5	7,6	6,59	5,8	8,2	6,84
IDEB rede pública (6° ao 9°)	3,9	6,1	5,04	4,1	7,1	5,51

Taxa aprovação rede pública (1° ao 5°)	92,8	100	98,57	94,3	100	98,13	Fonte:
Taxa aprovação rede pública (6° ao 9°)	87,3	100	95,45	84,5	100	97,2	

elaborado pela autora com base em Grin e Segatto (2019), a partir do Atlas do Desenvolvimento (PNUD) (2010), Censo da Educação Básica (INEP) (2017) e Contagem Populacional e PIB Municipal (IBGE) (2017)

4. IDHM: quanto mais próximo de 1 melhor.

5. Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda.

6. Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Mais uma vez, nota-se que os dados não são destoantes; há variações de décimos. Em ambos os casos as notas do IDEB e a taxa de aprovação sofrem uma redução durante os anos finais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise de literatura, dos documentos existentes e das entrevistas realizadas é possível traçar um panorama sobre os pontos mais importantes abordados nessa pesquisa em cada caso investigado. Como analisado, inexistem apenas uma forma de colaboração intergovernamental, o que possibilita que diferentes municípios optem por divergentes formas de associativismo, identificando qual modelo melhor se encaixa na região no devido momento. 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 ter um cardápio de soluções, não um modelo único”.

O quadro abaixo compara o CIVAP Educação e o ADE Noroeste Paulista, assim como compila as informações centrais que foram evidenciadas ao longo da pesquisa.

Quadro 2 – Síntese dos principais pontos abordados

PONTOS DESTACADOS NA PESQUISA	CIVAP Educação	ADE Noroeste Paulista
Objetivo Fim	1.1 Alcançar equidade e buscar melhora no ensino público básico da região.	1.1 Alcançar equidade e buscar melhora no ensino público básico da região.
Meios para realização do objetivo fim	1.1 Câmara Técnica de Educação. 1.2 Capacitação dos profissionais de educação. 1.3 Compras consorciadas. 1.4 Unificação dos calendários escolares. 1.5 Concretização do Guia do Atendimento Educacional Especializado. 1.6 Troca de experiências. 1.7 Conveniar e contrar serviços de outras Instituições. 1.8 Mesclar setores da Administração Pública (como o incentivo ao desenvolvimento da economia local a partir da merenda escolar).	1.1 Ações que buscam atingir a equidade por meio do desenvolvimento didático pedagógico dos profissionais da área de educação. 1.2 Capacitação continuada dos funcionários. 1.3 Compartilhamento de experiências e soluções para problemas em comum. 1.4 Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista. 1.5 Laboratório de Mudanças. 1.6 Apoio de instituições privadas ou não governamentais.
Fragilidades	1.1 Capacitação dos professores.	1.1 Assiduidade dos municípios nos encontros. 1.2 Busca constante por parcerias.
Realizações benéficas	1.1 Questões políticas e ideológicas não se mostram prejudiciais ao desenvolvimento do Consórcio. 1.2 Lançamento da Frente Parlamentar Mista dos Consórcios Públicos no Congresso Nacional.	1.1 Redução entre a menor e a maior nota do Ideb da região referente aos anos primários foi reduzida entre 2009 e 2017. 1.2 Realização do Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista com 2 mil participantes.

Relembrando as diferenças	<p>1.1 Consórcio público de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica com caráter multifinalitário.</p> <p>1.2 Possibilidade de compras consorciadas, contratos de rateio.</p> <p>1.3 Presta contas como uma 'prefeitura de grande porte'.</p> <p>1.4 Surge a partir de outras iniciativas para outras áreas realizadas pelo Consórcio.</p>	<p>1.1 Não há legislação que regule os ADEs.</p> <p>1.2 Formato mais flexível que facilita entrada e saída dos municípios membros, mas impossibilita repasses financeiros do governo e realização de compras consorciadas.</p> <p>1.3 Os Arranjos atuam especificamente com a educação pública e o foco é no desenvolvimento didático pedagógico.</p>
---------------------------	---	---

Fonte: elaborado pela autora com base nas entrevistas 1, 3, 4 e 7.

Os regimes de colaboração estão inseridos no Federalismo Cooperativo e, como já visto ao longo da presente pesquisa, servem de ferramenta para otimizar recursos financeiros, maximizar resultados, cooperar com outras localidades e desenvolver diferentes regiões. A escolha pela adesão a um ADE ou a um Consórcio pode ter motivações em comum. Ambos buscam desenvolver a região de alguma maneira e requerem a troca de experiência entre os participantes. Ademais, para Abrucio (2012, p 24):

Igualmente essencial é a orientação dos arranjos territoriais para uma gestão em rede e direcionada a resultados, criando, de um lado, mecanismos para articular projetos conjuntos e, de outro, para administrar conforme metas e indicadores previamente definidos. Este último ponto põe em evidência que o sucesso das formas de consorciamento intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas. Em suma: a criação do associativismo depende de um modelo administrativo.

Baseado na investigação realizada, embora consórcios e ADEs sejam regimes de colaboração, seus modelos organizativos diferem. Isso ocorre, porque o primeiro pretende, juntamente com ferramentas disponibilizadas por seu caráter jurídico, executar atividades mais amplas, possivelmente com caráter multifinalitário. O consórcio possui várias ferramentas para atingir o desenvolvimento da região e, no caso estudado, a educação pública.

Os ADEs são modelos mais flexíveis e limitados pela falta de legislação, embora também busquem aperfeiçoar a educação. Eles atuam na formação continuada dos profissionais da educação pública, no compartilhamento de experiências, informações e soluções similares entre seus membros. Em suma, o foco central desse regime de colaboração é trabalhar na otimização do processo didático-pedagógico.

A análise realizada permite concluir a questão central da presente pesquisa: por que municípios com características semelhantes optam por formas distintas de regimes de colaboração? A indagação pode considerar diversos pontos, sobretudo aqueles destacados nessa pesquisa: a falta de conhecimento sobre a Lei dos Consórcios Públicos e seus avanços pode ser um desestímulo à sua formação, como aponta Strelec (2011, p.139):

na medida em que adquiriram um roteiro institucional em que não é vantajoso adaptar-se, seja por implicar mudanças administrativas mais profundas, seja porque não há interesse em levar adiante nenhum dos principais aspectos que a lei apresenta em seu teor: protocolo de intenções, contrato de rateio, finalidades, entre outros. Nesse sentido, não se reconheceram no que a lei lhes apresentou.

Em suas pesquisas, Strelec (2011), citada por Souza (2011, p.90), notou que “os prefeitos e gestores dos consórcios têm conhecimento limitado a respeito do conteúdo da lei e que a resistência à sua adequação é um processo de negação deliberada por parte dos arranjos regionais”.

O segundo ponto que pode ser analisado, conforme Abrucio e Ramos (2012), é que o consórcio público intermunicipal representa o último nível de amadurecimento da federação brasileira. Assim sendo, alguns municípios podem não se identificar com sua estrutura, pois ela determina deveres aos membros consorciados e exige um maior nível de comprometimento.

O terceiro fator que pode ser percebido como determinante para a consolidação de um arranjo ou consórcio é o contexto histórico da região. Como visto, o CIVAP surgiu na década de 80 e com o passar dos anos criou-se um ambiente de estabilidade e confiança política entre os gestores da região. Isso foi primordial para o surgimento do CIVAP Educação e sua consolidação até os dias de hoje. Já a região do Noroeste Paulista adotou o ADE apenas em 2009 e seu tamanho não favorece a criação de um consórcio público. O tempo de experiência aqui analisado é bem menor se comparado com a criação do CIVAP.

É notável que os regimes de colaboração funcionam de formas divergentes e usufruem de instrumentos distintos para atuar na educação, o que influencia no momento de escolha de um modelo ou outro, como foi visto. Há também a questão envolvendo o amadurecimento de um ADE para tornar-se um consórcio público, pois nesse momento deve-se existir confiança política e não competição partidária.

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. Como declarou a entrevista 7, “o regime de colaboração é a única saída para os municípios se manterem atualizados, fortalecidos. Os regimes de colaboração são a melhor e a única saída, principalmente com os últimos acontecimentos envolvendo a educação no Brasil”.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.

ABRUCIO, F. L.; FILLIPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C.. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, 47 (6): 1543-568, 2013.

ABRUCIO, F. L. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília, DF: SEGES, 2002, p. 143-245. parte 2.

ABRUCIO, Fernando Luiz (2012), **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.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: **Regiões metropolitanas no Brasil**. MAGALHÃES, F. Washington: BID, p. 197-234, 2010.

ARAÚJO, Danielle Costa de; BATISTA, Jaqueline Alexandre; PEREIRA, Paulo Marcelo; RODRIGUESTM, Rodrigo Bernardino; SILVA, Silvia Cavasana de Paula e; DOMINGOS, Jean Carlos. **Regime de Colaboração: A Experiência do Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo**. 2019. 17 f. TCC (Graduação) - Curso de Gestão Pública, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

ARRETCHE, Marta (1999). **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, pp. 111-141.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB n. 09, de 30 de setembro de 2011. **Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação**. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/07/ade-cne.pdf> . Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Federalismo Cooperativo**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Brasil, v. 39, p.83-128, jun. 1974.

BRITO, Eder dos Santos. Consórcios Intermunicipais: coordenação, colaboração e a nova Governança Pública. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 11-22, out. 2019. Disponível em:

https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **PACTO FEDERATIVO: ASPECTOS ATUAIS**. Revista da Emerj, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p.200-209, maio 2001.

DIEGUEZ Rodrigo Chaloub; 2011, Autonomia, Accountability e Coesão Interna: uma análise político-institucional de Consórcios Intermunicipais. **Dissertação (Mestrado em Sociologia e Política)**, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FRANZES, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas**. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

Gerring J.(2007). **Case study research. Principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press.

Gil, A. C. (2010). **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Editora Atlas;

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **La Cooperación Intermunicipal en Brasil frente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria de la Creación de la Ley de los Consorcios Públicos**. Revista Políticas Públicas, Santiago, v. 10, n. 2, p. 1-27, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3124/2887>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. **EL ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL EN BRASIL**. El Asociativismo Intermunicipal En América Latina, [s.i], v. 20, n. 4, p.65-104, mar. 2016.

GRIN, E. J.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil. In: MIRANDA, A. P. A.; RUIZ, J. M.; GRIN, E. J.; ESPINOSA, R. M. (Eds.). **Federalismo y relaciones intergubernamentales em México y Brasil**. Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2017.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. Qual é a do associativismo territorial na Educação: consórcios ou arranjos? Uma análise de duas experiências no Estado de São Paulo. **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas: Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública**, Natal, v. 1, n. 7, p. 1-25, jul. 2019. Disponível em: <https://anepcp.org.br/acp/conteudo/artigo/qual-e-a-do-associativismo-territorial-na-educacao/2156?>. Acesso em: 10 nov. 2019.

HELCIAS, Elisângela Maria da Silva. **A estrutura federativa dos Municípios na perspectiva da Constituição Federal de 1988**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50844/a-estrutura-federativa-dos-municipios-na-perspectiva-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 02 abr. 2020.

LACZYNSKI, P. S. **Políticas redistributivas e a redução da desigualdade: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. **Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios.** Revista de Administração Pública, [s.l.], v. 48, n. 3, p.695-720, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121626>.

MACHADO, José Angelo and PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988.** Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2015, vol.30, n.88, pp.61-82.

May, T. (2004). **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** Porto Alegre: Artmed Editora.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (orgs.). **Federalism and the Welfare State: new world and European experiences.** Nova York: Cambridge University, 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo: Teoria e conceitos revisitados.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 65, n. 18, p.27-48, mar. 2008.

STRELEC, Thamara Caroline. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação.** 2017. 1 recurso on-line (343 p.). Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/330374>. Acesso em: 22 jun. 2020.

TEIXEIRA, Mônica Ulson Brandão; MARTINS, Renato Brizzi; GIANNINI, Luisa Marques de Azevedo. POSSIBILIDADES DE ASSOCIATIVISMO REGIONAL PARA A EDUCAÇÃO : CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 93-110, out. 2019. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/35/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf#page=93. Acesso em: 20 abr. 2020.

6.2 Outras referências

CIVAP. **Institucional.** Disponível em: <https://www.civap.com.br/artigos/institucional>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CIVAP. Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema. Disponível em: <https://www.civap.com.br/>. Acesso: 12 jun. 2019.

CNM. Distribuição Geográfica dos Consórcios Públicos. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso: 20 de ago. 2020.

Conselho Nacional da Educação. Parecer CNE/CEB nº 9/2011. Brasília: 2011

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso: 29 de set. 2019.

IBGE. Estimativas de população enviada ao TCU. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-depopulacao.html?edicao=16985&t=resultados>. Acesso: 01 de out. 2019.

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dosmunicipios.html?edicao=18760&t=resultados>. Acesso: 02 de out. 2019.

PNUD. Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. Disponível em: atlasbrasil.org.br/2013/. Acesso: 25 jun. 2019.

INEP. Censo da Educação Básica. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacaobasica/ideb/resultados>. Acesso: 02 mar. 2019.
REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019. O QUE É A REDE?. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.REDEINTERMUNICIPALEDU.COM.BR/O-QUE-E-A-REDE](http://www.redeintermunicipaledu.com.br/o-que-e-a-rede)>. ACESSO EM: 20 DE JUL. DE 2020.

VOTUPORANGA GANHA DESTAQUE NO CENÁRIO INTERNACIONAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: Pessoas de todo país participaram do 6º CIENP e do encontro da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. **A cidade Votuporanga**. 2019. Disponível em: <http://www.acidadevotuporanga.com.br/cidade/2019/07/votuporanga-ganha-destaque-no-cenario-internacional-na-area-da-educacao-n56834>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Entrevistas

Adriana de Almeida Braga – Dirigente Municipal de Educação de Américo de Campos e integrante do Comitê Gestor do ADE Noroeste Paulista

Ederson Marcelo Batista – Coordenador Executivo do ADE Noroeste Paulista

Eduardo Corrêa Sotana – Prefeito de Maracaí e Tesoureiro do CIVAP

Ida Franzoso de Souza – Diretora Executiva do CIVAP

Jaqueline Alexandre Batista - Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista

José Mario Brasiliense – fundador da Oficina Municipal

Noeli Pires – Assessora técnica do CIVAP

Oscar Gozzi – Prefeito de Tarumã e ex Vice-presidente do CIVAP

7. Anexos

7.1 Anexo I: Roteiro de entrevistas

1. Por favor, apresente-se.
2. Como se deu a trajetória do território desde a CF/88?
3. Qual o principal ponto em comum entre os membros?
4. Como lidam com as diferenças econômicas entre os municípios membros?
5. Já houve conflitos entre os governos?
6. Como foi pensado o modelo de governança?
7. Como é estabelecida a relação com a sociedade? Há algum tipo de portal para prestação de contas? Ouvidoria?
8. Quais foram as principais realizações?
9. O que considera como a maior fragilidade?
10. Quais são as vantagens e desvantagens deste modelo de associativismo?
11. Por que a escolha deste modelo de colaboração?

Perguntas específicas:

1. Fale-me mais sobre a Câmara Técnica.
2. Como ocorreu a formação do consórcio? Quais foram os desafios em relação à institucionalização? Como foram superados?
3. Quais os benefícios da natureza jurídica do consórcio?
4. Quais foram os principais influenciadores/apoiadores para a criação do consórcio/ADE?
5. Há estímulos federais ou estaduais?