

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA
Programa Avançado em Gestão Pública

PEDRO MURGEL HSIA

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO: FATORES MOTIVADORES PARA A COLABORAÇÃO
INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO

SÃO PAULO
2021

PEDRO MURGEL HSIA

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO: FATORES MOTIVADORES PARA A COLABORAÇÃO
INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública, pelo Programa Avançado
em Gestão Pública do INSPER.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Pires de
Vasconcelos

**SÃO PAULO
2021**

PEDRO MURGEL HSIA

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO: FATORES MOTIVADORES PARA A COLABORAÇÃO
INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública, pelo Programa Avançado
em Gestão Pública do INSPER.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Pires de
Vasconcelos

Aprovado em: __/__/____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Natália Pires de Vasconcelos
INSPER-SP

Prof. Dr. João Paulo Bachur
INSPER-SP

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho
Teixeira
FGV-EAESP

*À Memê, madrinha que sempre esteve presente ao meu lado.
Para você, agora aí em cima, este é o meu presente.*

AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos, para mim, certamente é uma das partes mais prazerosas de um trabalho. Tenho muito e muitos a agradecer por tudo e por tanto.

À Natalia Pires de Vasconcelos, agradeço, primeiramente, pelas aulas durante a pós graduação. Momentos em que, mesmo à distância, pude aprimorar meus conhecimentos e redescobrir a paixão pela academia. Agradeço também pela orientação cuidadosa e generosa durante os últimos meses do Programa Avançado em Gestão Pública.

Aos entrevistados e entrevistadas, que mesmo em meio ao caos tiveram a paciência e disponibilidade para pausarem as rotinas turbulentas e conversarem comigo, compartilhando muito mais do que experiências e contribuindo para o meu aprendizado e para a escrita deste trabalho. Obrigado pela colaboração na (e também com a minha) educação.

À Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e à Thamara Strelec, pelo constante incentivo às pesquisas sobre colaboração em educação, pelas conversas sobre projetos futuros e pela paciência e generosidade a cada novo desafio que me convidam. Aproveito e estendo o agradecimento a Francine Bottaro e a toda a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação.

Aos queridos amigos Daniel Cordeiro, Fernanda Coimbra, Ivan Gontijo, Márcio Gonçalves e Marina Medeiros. Com vocês a educação à distância se tornou mais próxima, leve e amigável.

Aos professores Drs. João Paulo Bachur e Marco Antonio Carvalho Teixeira que toparam, junto com a Natália Pires, integrar a banca de avaliação do trabalho.

Finalmente, agradeço a minha família, não só pelo apoio incondicional a minha educação, mas porque sem ela nada seria possível. São momentos impossíveis para todos, sorte a minha ter quem continue segurando minhas mãos.

RESUMO

O presente trabalho é um instrumento de conclusão de curso do Programa Avançado em Gestão Pública do Insper. O estudo objetiva compreender as motivações iniciais para que a colaboração intermunicipal em educação aconteça, bem como os fatores que mantêm essas iniciativas coesas. Pretende-se, a partir de revisão de literatura e da sistematização de experiências reais, contribuir para que outras iniciativas possam surgir e apoiar o campo de estudo de colaboração intermunicipal em educação.

Partindo de revisão de literatura, apreende-se que a colaboração intermunicipal em educação no Brasil, embora recente, possui arranjos diversos e experiências exitosas na promoção de um ambiente mais colaborativo. Os estudos realizados ao longo dessa pesquisa, permitiram conhecer casos reais de colaboração intermunicipal em educação e explorar quais as principais características que contribuem para que ela aconteça. Parte-se de dois tipos de modelos associativistas: Câmaras Técnicas de Educação (CTE) de Consórcios Intermunicipais e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Neste trabalho, são apresentadas as estratégias utilizadas pelos modelos estudados; quais fatores influenciam para a colaboração ocorra; quais os desafios; e quais as alternativas encontradas por cada iniciativa.

Palavras-chave: federalismo; colaboração intermunicipal; regime de colaboração; Educação.

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1 – Iniciativas de colaboração intermunicipal de educação integrantes da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação.....	13
Tabela 2 – Municípios integrantes da AMVAPA e respectivas populações.....	20
Tabela 3 – Municípios integrantes do CONISUL e respectivas populações.....	24
Tabela 4 – Municípios integrantes do ADE Noroeste Paulista e respectivas populações.....	29
Tabela 5 – Municípios integrantes do ADE GE-5 e respectivas populações.....	33
Quadro 1 – Comparação dos fatores que incentivam a colaboração intermunicipal em educação.....	37
Quadro 2 – Componentes que favorecem a colaboração intermunicipal em educação.....	39

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CE	Comissão Executiva
CEB	Câmara de Educação Básica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONISUL	Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas
CTE	Câmara Técnica de Educação
DME	Dirigente Municipal de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FET	Fórum Educação Para Todos
FIA	Fundação Instituto de Administração
GE-4	Grupo Educacional 4
GE-5	Grupo Educacional 5
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RCIE	Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1.	Introdução.....	10
1.1.	Colaboração intermunicipal em educação: um problema público.....	10
2.	Metodologia.....	12
3.	Por que o desenho federativo importa?	15
3.1.	Municípios e as capacidades estatais.....	16
3.2.	Colaboração na educação	19
4.	Estudos de caso.....	20
4.1.	Câmara Técnica de Educação AMVAPA	20
4.1.1.	Histórico e atuação na educação.....	20
4.1.2.	Motivações para a colaboração em educação e principais desafios	22
4.1.3.	Aprendizados do caso	23
4.2.	Câmara Técnica de Educação CONISUL	24
4.2.1.	Histórico e atuação na educação.....	24
4.2.2.	Motivações para a colaboração em educação e principais desafios	25
4.2.3.	Aprendizados do caso	28
4.3.	ADE Noroeste Paulista.....	28
4.3.1.	Histórico e atuação na educação.....	28
4.3.2.	Motivações para a colaboração em educação e principais desafios	31
4.3.3.	Aprendizados do caso	32
4.4.	ADE GE-5	33
4.4.1.	Histórico e atuação na educação.....	33
4.4.2.	Motivações para a colaboração em educação e principais desafios	34
4.4.3.	Aprendizados do caso	36
5.	Considerações finais	37
6.	Referências	41
	ANEXO A – Entrevistas realizadas	44

1. Introdução

As expressões das heterogeneidades de um país, sejam elas culturais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, regionais, dentre outras, ganham destaque em sistemas federativos por meio do incentivo da autonomia das instâncias locais frente ao governo central. É de se esperar, portanto, que em federações as realidades locais moldem também a implementação de políticas públicas.

No caso brasileiro, a peculiaridade dos municípios como terceiro ente federal somada ao investimento conferido a eles para dissipar o poder do governo central vivido durante o período militar, culminou em um movimento de descentralização no sentido municipal. Essa dissipação de poder fez com que as instâncias locais fossem responsáveis pela implementação de políticas públicas – principalmente no tocante às políticas sociais.

Contudo, a autonomia conferida pela Carta Constitucional de 1988 combinada com a universalização de uma série de direitos sociais não se mostrou tarefa simples de ser absorvida pelos mais de 5.570 municípios brasileiros, ainda mais sendo a maioria deles de pequeno e médio porte. Em outras palavras, a federação brasileira, com o advento da Constituição Federal de 1988, investe grandes responsabilidades nos municípios. Resta saber se de fato todos possuem plenas capacidades para a implementação de políticas sociais.

Em relação a área da educação, além de um ambiente marcadamente competitivo entre as esferas da federação, a complexidade da política pública sem a regulamentação de um Sistema Nacional torna sua implementação ainda mais desafiadora.

Parte da literatura acredita que municípios possuem capacidades estatais assimétricas, dificultando a implementação das políticas públicas. Em movimento complementar, os recentes estudos sobre a colaboração intermunicipal enxergam no regime de colaboração, praticado em iniciativas como consórcios públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação, estratégias para superar as barreiras impostas pela falta de pessoas, recursos e expertise local.

1.1. Colaboração intermunicipal em educação: um problema público

Apesar dos avanços no campo educacional do ponto de vista de acesso, ainda há muito a se percorrer em relação a qualidade e equidade da educação. Em termos de políticas públicas, são inúmeras as atuações que visam melhorar essas dimensões na educação brasileira. Casos como a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em

âmbito nacional, ou o avanço dos índices educacionais no estado do Ceará, em âmbito subnacional, são alguns dos exemplos da busca pelo salto de qualidade que almejamos enquanto país.

Além disso, essa não é uma questão restrita a atuação governamental, sendo alvo também de ações do Terceiro Setor, como é o caso do Programa “Educação Já” promovido pelo Todos Pela Educação.

Contudo, os avanços em relação a qualidade e equidade na educação, apesar de existirem, não acontecem na velocidade desejada. Em parte, entende-se que, por se tratar de um problema público complexo, a melhoria da educação não depende apenas de uma única política pública bem formulada e implementada. Nesses casos, a solução é, geralmente, desconhecida e não se enquadram como soluções do tipo “certo e errado” (BURGOS & SANDIM, 2018). Além disso, problemas complexos tendem a extrapolar “os limites das intervenções públicas tradicionais” (BURGOS & SANDIM, 2018, p. 43) e a se intensificar de acordo com os contextos sociais.

Nesse sentido, pressupõem-se que a busca da melhoria da qualidade e equidade da educação seja um problema público complexo e multifacetado, que carece de diversas estratégias. Dessa forma, compreende-se que não existe “bala de prata” para essa situação, mas sim um conjunto de atuações e políticas para se endereçar o problema público.

Parte da literatura se dedica a compreender o papel do município nessa questão, mais especificamente, como a implementação de políticas públicas educacionais em âmbito municipal contribui para os avanços necessários para a educação brasileira.

Assim, o recorte desse trabalho está justamente no debate acerca das capacidades de implementação de políticas educacionais em âmbito municipal, partindo do entendimento de que muitas localidades enfrentam desafios significativos para o provimento dessa política social. Nessa perspectiva, busca-se compreender as estratégias adotadas por municipalidades para a superação dessas barreiras, sendo a colaboração intermunicipal praticada em consórcios públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação a solução estudada.

Dessa forma, torna-se relevante o estudo de iniciativas de colaboração intermunicipal em educação, já que estas experiências podem apontar caminhos e possibilidades de melhoria de um problema público. Sendo as próprias iniciativas, casos de interesse público e alternativas de governança que potencializam as ações municipais.

Assim, o presente trabalho se debruça nas hipóteses de que a colaboração intermunicipal em educação surge como estratégia de enfrentamento para os desafios da

implementação das políticas educacionais. E, a partir de quatro estudos de caso, pretende investigar o que leva municípios a colaborarem em educação, bem como os fatores que mantem essas iniciativas coesas. Busca-se, portanto, compreender se a colaboração intermunicipal pode contribuir para a melhoria da implementação de políticas públicas educacionais.

2. Metodologia

A tentativa de contribuir para a compreensão acerca das motivações que fazem municípios a atuar de maneira colaborativa na educação, passa essencialmente pela utilização de métodos qualitativos. Pois é a partir de relatos das experiências dos atores envolvidos que se é capaz de compreender o que levou a determinada decisão ou qual o ponto chave que fez com que um Dirigente Municipal de Educação optasse pela participação em alguma iniciativa de colaboração, por exemplo. Entretanto, essa pesquisa utilizou-se também de metodologias quantitativas, entendendo a combinação dos dois tipos de métodos como uma possibilidade de tornar a pesquisa mais assertiva em seus achados.

Para a parte inicial, a busca e caracterização de iniciativas colaborativas existentes no campo da educação no Brasil, a utilização de um *survey* foi fundamental para o auxílio da escolha das quatro experiências a serem estudadas com profundidade. Além de possibilitar uma comparação entre iniciativas a partir de uma mesma linha de partida e respeitando a distribuição regional das mesmas, as respostas obtidas no questionário também permitiram a inferência de uma pré-disposição de quais iniciativas seriam mais abertas para uma fase de entrevistas semiestruturadas.

Assim, o trabalho partiu da busca de experiências de colaboração intermunicipal em educação existentes no Brasil, identificando a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (RCIE) como uma entidade que reúne 21 iniciativas de todo o país e a assumindo como universo para esse estudo. A RCIE é uma iniciativa do Itaú Social criada em 2017 a partir da atuação de quatro consórcios intermunicipais participantes do Programa Melhoria da Educação, que decidiram expandir a atuação colaborativa já praticada regionalmente para o âmbito nacional. Em 2020 a Rede já contava com outros tipos de iniciativas de colaboração e tinha como principal foco de atuação “articular, apoiar e coordenar ações que promovam o desenvolvimento de territórios colaborativos e que contribuam para a melhoria da educação nos municípios” (RCIE, 2020).

Tabela 1 - Iniciativas de colaboração intermunicipal de educação integrantes da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

Região	Estado	Iniciativa	Ano da fundação
Nordeste	Alagoas	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (CTE Conisul)	2018
	Bahia	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e regiões (ADE Chapada)	1997
	Bahia	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAS do Baixo Sul (CTE Ciapra)	2018
	Bahia	Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do litoral sul da Bahia (CTE CDS-LS)	2018
	Bahia	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Agreste Litoral Norte (ADE Agreste Litoral Norte)	2014
	Bahia	Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (Educavale)	2010
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Açaizais (Adera)	2019
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Território dos Balaíos (ADE dos Balaíos)	2018
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Guarás (ADE dos Guarás)	2014
	Maranhão	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Alto Turi (ADE do Alto Turi)	2019
	Paraíba	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (CTE Cogiva)	2015
	Piauí	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5 (ADE GE5)	2014
	Piauí	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 4 (ADE GE4)	2017
Sudeste	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CTE Civap)	2015
	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (CTE Amvapa)	2014
	São Paulo	Câmara Técnica de Educação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (CTE Codivar)	2014
	São Paulo	Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista (ADE Noroeste Paulista)	2009
Sul	Rio Grande do Sul	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Norte Gaúcho (ADE Norte Gaúcho)	2017
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos Municípios da Grande Florianópolis (ADE Granfpolis)	2015
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Colegiado em Gestão da Educação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (ADE CoGemfri)	2016
	Santa Catarina	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Serra Catarinense (ADE Serra Catarinense)	2018

Fonte: RCIE (2021). Elaboração própria.

Como é possível verificar pela Tabela 1, fazem parte da Rede de Colaboração 13 arranjos de desenvolvimento da educação; sete Câmaras Técnicas de Educação de consórcios intermunicipais; e um fórum. Dentre as regiões brasileiras com

representatividade na Rede estão: 13 iniciativas do Nordeste; quatro do Sudeste; e quatro do Sul. A Bahia é o estado com maior número de iniciativas de colaboração presentes, com cinco, seguido do Maranhão com quatro.

Após a definição da RCIE como universo de estudo, o passo seguinte foi elaborar um questionário para aplicação on-line. Para tanto, tomou-se como base a literatura sobre colaboração e sua aplicação no campo da educação.

Ao final desse processo, utilizando a ferramenta *Google Forms*, foram elaboradas 34 perguntas, disparadas para os pontos focais de cada iniciativa da RCIE. O formulário ficou aberto para respostas do dia 10 de março de 2021 ao dia 31 do mesmo mês e, ao todo, foram 60 respostas recebidas de nove iniciativas diferentes: ADE GE-4, ADE GE-5, ADE Granfpolis, ADE Noroeste Paulista, ADE Território dos Balaios, CTE CODIVAR, CTE COGIVA, CTE AMVAPA e CTE CONISUL.

A sistematização e análise das respostas do questionário permitiram a definição de três critérios para a seleção das iniciativas a serem estudadas com profundidade, quais sejam:

- Representatividade de modelos de colaboração;
- Representatividade das regiões brasileiras presentes na RCIE;
- Tempo de atuação da iniciativa.

Realizada a seleção das iniciativas a serem estudadas em profundidade, iniciou-se o processo de pesquisa por meio de métodos qualitativos. Para tanto, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com representantes de cada uma das iniciativas. Buscou-se identificar as lideranças de cada grupo, podendo ser Dirigentes Municipais de Educação (DME) integrantes de alguma estrutura diretiva das CTE dos consórcios ou dos ADEs ou coordenadores e/ou lideranças dos colegiados membros das próprias iniciativas colaborativas – nesses casos sem o vínculo formal com alguma estrutura municipal como Secretaria ou Diretoria.

O método qualitativo permitiu compreender os meandros da colaboração intermunicipal em educação, analisando, frente a literatura estudada, quais os componentes que a influenciam de fato. Além disso, as entrevistas permitiram comparar, a partir de experiências reais, dois modelos de colaboração em educação bastante estudados e citados pela literatura, e compreender quais os desafios e aprendizados que são mais comuns em ADEs e Câmaras Técnicas de consórcios intermunicipais – a saber: não tão diferentes como imaginado.

Por fim, todas as informações coletadas, tanto na parte quantitativa como na parte qualitativa, foram única e exclusivamente trabalhadas e acessadas pelo autor e salvas em pasta pessoal com acesso privado e mediante a uso de senha. Ainda sobre a segurança dos dados, cabe ressaltar que todas as entrevistas foram gravadas com consentimento e anuência por formulário eletrônico respondido pelos entrevistados. Foram transcritos apenas os trechos usados em aspas no trabalho.

3. Por que o desenho federativo importa?

Apesar de ser uma federação desde 1889, é a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Brasil passa a experienciar de maneira mais enfática a descentralização das políticas públicas. Sendo o federalismo um constante jogo entre autonomia e interdependência, é de se esperar que a descentralização de políticas aumente os custos de transação entre os entes (SANO & ABRUCIO, 2009; FRANZESE & ABRUCIO, 2009). Além disso, as diversas heterogeneidades brasileiras e o ineditismo de um terceiro ente federal adicionam peculiaridades ao processo de descentralização de políticas sociais como será discutindo a diante.

O modelo federativo adotado com a Constituição de 1988 foi fortemente pautado pelo antagonismo ao regime militar recém erodido à época. Nesse sentido, a contraposição ao centralismo e autoritarismo da ditadura fortaleceram a inclusão de mecanismos de descentralização de políticas e diminuição do campo de influência do governo federal, sendo a própria redemocratização associado ao processo de descentralização (FRANZESE & ABRUCIO, 2009).

A singularidade brasileira do município como ente federal também pode ser compreendida a luz da conjuntura da redemocratização, uma vez que a instância local deixa de estar subordinada à instância intermediária e passa a ser dotada de autonomia administrativa, política e financeira. No que tange a autonomia política, podemos destacar os processos autônomos de eleições para os poderes legislativo e executivo. Já no âmbito financeiro, os municípios passam a ter arrecadação e tributação própria, bem como a integrar fundos de repasses constitucionais de estados e União (GRIN & ABRUCIO, 2019).

No bojo dos processos de descentralização, a Constituição de 1988 também confere papel fundamental aos municípios no que diz respeito a implementação de políticas sociais. Essa perspectiva cria contornos complexos para a grande maioria dos municípios brasileiros, pois a exceção de capitais e algumas cidades de grande porte populacional,

absorver processos de estados e da União para a entrega da política pública não é tarefa simples. Todos os municípios brasileiros passaram a ser igualmente responsáveis pela entrega e universalização de políticas sociais, criando a necessidade de se reproduzir em todas as localidades estruturas e instituições complexas para a entrega de políticas de maneira eficaz, eficiente e efetiva (HSIA, STRELEC & CRUZ, 2020).

3.1. Municípios e as capacidades estatais

O conceito de capacidades estatais vem ganhando destaque na literatura e passando por diferentes definições. Em um primeiro momento, analisou-se como a criação e institucionalização de aparatos estatais onde não existiam ou onde eram frágeis. “Nesse sentido (macro), capacidades estatais se referem aos atributos de Estados que conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos” (GOMIDE; SILVA & PIRES, 2014, p. 236).

Já uma segunda geração de estudos, conforme destacado por Gomide, Silva e Pires (2014), aproxima o conceito de capacidades estatais da ação do estado na prática, ou seja, “os atributos que os Estados possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (GOMIDE; SILVA & PIRES, 2014, p. 236).

Partindo desse segundo olhar, entende-se que existem três dimensões que compõem capacidades estatais, quais sejam: capacidades técnico-administrativas, que correspondem aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos necessários e suficientes para a ação estatal. Essa dimensão também engloba estratégias e mecanismos de coordenação e monitoramento de ações governamentais; capacidades político-relacionais, àquelas ligadas a habilidade de interlocução e comunicação do Poder Executivo com atores relevantes em prol dos objetivos do estado; e, por fim, capacidades jurídicas, que são as necessárias para se ter um ambiente dentro da legalidade e em conformidade com as instituições legais (GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014).

Para além da conceituação, a literatura passa a olhar para as capacidades estatais como uma forma de compreender a implementação de políticas públicas e seus resultados. Embora a maioria dos estudos se paute pelas experiências no plano federal e pouco se olhe para os desdobramentos no âmbito municipal, é de se esperar que quanto mais os municípios desenvolvam suas capacidades estatais, melhor será a qualidade da sua gestão e implementação de políticas (SEGATTO, EUCLYDES & ABRUCIO, 2021; GRIN et al., 2018). Apesar disso, sabe-se que são grandes os desafios para que municípios

aprimorem suas capacidades estatais e, não à toa, existem iniciativas de indução federal para incentivar o desenvolvimento municipal (GRIN, 2021).

Ainda que a Constituição de 1988 tenha investido no município grandes responsabilidades de implementação de políticas públicas, o sistema federativo é interdependente, o que significa que a coexistência dos entes também acontece na implementação de políticas. Nesse sentido, como destacado por Grin e Abrucio (2018), as novas atribuições municipais aumentaram a necessidade da qualificação da gestão e têm feito com que os esforços de desenvolvimento das capacidades estatais municipais aumentassem. Outro fator importante nesse esforço de encurtar a desigualdade administrativa na descentralização de políticas públicas é a proliferação de mecanismos de coordenação advindo de outras esferas e até mesmo estratégias intermunicipais de colaboração.

Apesar de conceitos próximos e, em alguns casos, tratados como sinônimos, coordenação e colaboração possuem distinções importantes e, para fins de análise desse trabalho, terão suas compreensões com base na literatura desenvolvida por autoras como McNamara (2012) e Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014).

Ainda que o estudo de McNamara (2012) olhe para as interações de governos com outros atores privados e não-governamentais, a distinção entre cooperação, coordenação e colaboração é bastante ilustrativa para as análises a que se pretendem essa pesquisa. De acordo com a autora, a cooperação acontece entre atores que possuem as capacidades para executar e atingir determinados objetivos, mas decidem atuar de maneira conjunta para alcançá-los. Por sua vez, a coordenação acontece por meios de ações formais em que a assistência de um dos atores é necessária para que se atinja o objetivo final. Por fim, a colaboração se diferencia das outras duas interações por se caracterizar como uma ação conjunta para atingir objetivos complexos de interesses mútuos e que não podem ser atingidos de maneira individual, além disso, exige relações e conexões mais próximas.

Aterrissando os conceitos e discussão no Brasil, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), observam que juntamente a descentralização promovida pela já referida Constituição de 1988, houve uma tendência do Governo Federal em promover ações coordenadas – sobretudo no campo das políticas sociais. Parte da literatura aponta esse movimento como uma forma de recentralização por parte do Governo Federal (ARRETCHE, 2005, apud LOTTA, GONÇALVES & BITELAN, 2014). Entretanto, a discussão deve ir além do embate entre centralização e descentralização, devendo se atentar as condições e heterogeneidades da federação brasileira.

A grande maioria dos municípios brasileiros é de pequeno e médio porte e, na maioria dos casos, com capacidades estatais pouco desenvolvidas. Dessa forma, a coordenação, mais do que uma ferramenta de indução, se torna uma estratégia para a implementação de políticas sociais, tendo o governo federal, em muitos casos, como normatizador e financiador e os municípios como implementadores (LOTTA, GONÇALVES & BITELAN, 2014). Se por um lado o debate da recentralização se faz presente, por outro, é possível entender o movimento de coordenação conforme a definição exposta por McNamara (2012), já que tanto o governo federal quanto os subnacionais almejam a implementação de políticas sociais. No entanto, o primeiro possui maior disponibilidade orçamentária, enquanto os segundos são os principais responsáveis pelo processo de implementação. Representando assim, um caso prático de coordenação como descrito por McNamara, no qual as partes atuam conjuntamente por meio de mecanismos formais de indução para atingir objetivos comuns.

No que tange as políticas educacionais, esse dilema entre capacidade de implementação e responsabilidade constitucional também foi fator importante para o desenho das políticas e ações dos entes. Antes do advento da Constituição de 1988, Governo Federal, Estados e Municípios possuíam competências comuns e assumiam funções de maneira aleatória na educação (LOTTA, GONÇALVES & BITELMAN, 2014). Todavia, após 1988, os entes passaram a ter competências legislativas concorrentes e mantiveram competências comuns, porém priorizadas. Assim, o Governo Federal ficou com a incumbência da regulamentação da educação e o Ensino Superior; Estados, responsáveis pelo Ensino Médio e Ensino Fundamental, geralmente anos finais; e Municípios, responsáveis pela Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

Como destacado por Franzese e Abrucio (2009), o FUNDEF, e posteriormente o FUNDEB, foram exemplos de ações coordenadas na educação, buscando a garantia da municipalização. Atrelando recursos e regras fiscais bastante rígidas, a política praticamente universalizou o acesso ao ensino fundamental.

A garantia do acesso, no entanto, não assegura a qualidade da oferta da educação e, como apontado pelos resultados recentes em exames de avaliação nacionais e internacionais, a educação brasileira ainda carece de um salto de qualidade.

3.2. Colaboração na educação

A educação brasileira tem certa peculiaridade ao definir a duplicidade de redes na provisão da Educação Básica. Em partes, essa característica se explica pela necessidade de expansão do acesso e descentralização da política (ABRUCIO, 2017). Como visto anteriormente, esse fenômeno não é exclusivo da educação e as mesmas dificuldades que municípios enfrentaram na implementação de políticas públicas de outras áreas foram encontradas na educação.

Além de carecerem de capacidades estatais para a provisão de políticas educacionais, não houve processo coordenado entre estados e municípios para a implementação da educação – mesmo existindo a duplicidade de atendimento. Sob essa perspectiva, Abrucio (2017) ressalta que “a colaboração intergovernamental tornou-se, assim, um tema essencial para a política educacional.” (p. 15.). Existem algumas formas de se trabalhar de maneira colaborativa na educação, entretanto dois modelos associativistas entre municípios tem ganhado destaque.

Os consórcios intermunicipais são arranjos institucionais, que com o advento da Lei 11.107/2005, passaram a ser formalizados, regidos pelo direito público e integrantes da Administração Pública indireta. Como explicitado por Hsia, Strelec e Cruz (2020), a formalização dos consórcios é fator essencial para que esse tipo de colaboração intermunicipal possa atuar no provimento de políticas públicas.

Já os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), são iniciativas de colaboração que não exigem formalização legal e, como definido pela resolução nº1, do CNE/ CEB, de 23 de janeiro de 2012, são uma:

[...] forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico, aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para essas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Mesmo com um parecer do Conselho Nacional de Educação em 2011 incentivando o Regime de Colaboração, o número de experiências colaborativas em educação ainda é baixo. Recentemente, um estudo realizado por Strelec (2019) revelou a existência de 776 consórcios públicos em funcionamento no país, porém nenhum com finalidade específica em educação. Um segundo filtro do estudo identificou que 12 consórcios de alguma maneira atuam com educação, ou seja, dos 776 consórcios em funcionamento no país, apenas 1,5% possuem ações voltadas para a educação. O mesmo estudo também procurou

olhar para outras formas de colaboração em educação e identificou 13 Arranjos de Desenvolvimento da Educação em funcionamento no Brasil (STRELEC, 2019).

Assim, considerando as peculiaridades e desafios do sistema federativo brasileiro, bem como os desafios da educação, se faz relevante o estudo de iniciativas de colaboração intermunicipais em educação. Compreender e sistematizar quais as razões motivaram municípios a atuarem de maneira conjunta, as barreiras impostas nessa caminhada e quais os avanços percorridos auxilia na disseminação de experiências e, quem sabe, na proliferação de iniciativas similares por todo o território nacional.

4. Estudos de caso

4.1. Câmara Técnica de Educação AMVAPA

4.1.1. Histórico e atuação na educação

O Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (AMVAPA), antes de se tornar um consórcio público em 2010, conforme estipulado pela Lei 11.107/2005, era uma associação sem fins lucrativos. Ao se enquadrar como consórcio público, a AMVAPA também define sua atuação como multifinalitária, ou seja, pode atuar, como previsto em Estatuto, “na implementação [...] de múltiplas políticas públicas” dos entes consorciados (AMVAPA, 2010, p.6).

O Estatuto ainda define que “a área de atuação da AMVAPA corresponde ao somatório das áreas territoriais dos entes consorciado” (AMVAPA, 2010, p.6), que em 2021 eram 17 municípios, que reuniam 318.193 habitantes conforme indicado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Municípios integrantes da AMVAPA e respectivas populações

#	Município	População
1	Águas de Santa Bárbara	6.109
2	Angatuba	25.479
3	Avaré	91.232
4	Barão de Antonina	3.498
5	Coronel Macedo	4.635
6	Fartura	16.070
7	Itaberá	17.480
8	Itaí	27.382
9	Itaporanga	15.173
10	Manduri	9.910
11	Paranapanema	20.395
12	Pirajú	29.869

13	Riversul	5.443
14	Sarutaiá	3.630
15	Taguaí	14.141
16	Taquarituba	23.256
17	Tejupá	4.491
Total		318.193

Fontes: RCIE, 2021; IBGE, 2021. Elaboração própria.

Para atuar em diferentes áreas, a AMVAPA estabelece o funcionamento de Câmaras Técnicas, que possuem o mesmo padrão de funcionamento e composição mínima dos dirigentes municipais da área e membros das equipes técnicas municipais. A Câmara Técnica de Educação, denominada AMVAPA Educa, foi o primeiro colegiado do consórcio, como explicitado por uma das DME entrevistadas.

Em 2012, o Consórcio fazia parte do Programa Melhoria da Educação, Iniciativa do Itaú Social e coordenação técnica da Oficina Municipal. Dentre a proposta formativa do Programa, que envolvia a construção dos Planos Municipais de Educação e a promoção de formações de interesse regional, estava também a construção de um colegiado que reunisse todos os DMEs dos municípios integrantes do consórcio. Ao final do processo formativo, no ano de 2014, foi institucionalizada a criação da Câmara Técnica de Educação, AMVAPA Educa, por meio de uma resolução do consórcio.

Para além da composição da CTE, que soma os DMEs e um membro de cada uma das equipes técnicas municipais, o próprio colegiado elege a chamada Comissão Executiva (CE). A ideia da comissão é organizar as demandas e ser uma espécie de secretariado da CTE, compõem a CE cinco membros eleitos pelo grupo, dos quais um se torna o coordenador e outro o vice coordenador, todos com mandato anual.

A rotina do colegiado, conforme explicitado por uma das entrevistadas, ocorre em reuniões mensais e para a CE em encontros quinzenais. Com a ocorrência da pandemia de Covid-19, os encontros passaram a ser virtuais, mas “não passa um dia sem que façamos alguma troca no grupo de WhatsApp e isso é muito importante.” (membro da CTE, 2021). Juntamente com a CE, existe um apoio técnico da própria AMVAPA para a CTE, o consórcio disponibiliza um trabalho de acompanhamento, suporte e mobilização por parte de sua Secretária Executiva.

Outro fator importante destacado pelos entrevistados foi o envolvimento de outros atores estratégicos para o desenvolvimento das políticas públicas. De acordo com as falas, sempre que é necessário contar com as lideranças dos executivos municipais, há o convite

para a participação deles nas reuniões da CTE, assim também acontece quando se trata de um assunto envolvendo demais pastas, como a saúde, por exemplo.

Desde o início da atuação colaborativa, a CTE AMVAPA Educa já realizou três seminários regionais e destaca, mais recentemente, a construção coletiva de orientações para o retorno presencial das aulas (RCIE, 2021).

4.1.2. Motivações para a colaboração em educação e principais desafios

A proposta de colaboração na educação por meio da CTE, como explicitado por uma das entrevistadas, de início não teve seus objetivos compreendidos por todos os prefeitos e dirigentes “fomos convidados para participar como se fosse uma capacitação e, na época, eu era diretora de escola e o Secretário me indicou. Eu percebi que [a participação de alguém do município] foi para agradar o prefeito” (membro da CTE, 2021). Além disso, apesar de serem DMEs de municípios integrantes de um consórcio, “a mentalidade era de que se você tivesse alguma dificuldade e ligasse para o gestor de outro município, você estaria sendo humilhado. A mentalidade de troca de experiências não existia” (membro CTE, 2021).

Nesse sentido, houve mudança de postura dos participantes da AMVAPA Educa ao decorrer dos primeiros encontros, pois o processo de partilha de desafios e problemas enfrentados no âmbito municipal fez com que houvesse um reconhecimento de pares e o entendimento da possibilidade de enfrentá-los de maneira conjunta. Vale ressaltar, que ao mencionar essa mudança de postura, uma das entrevistadas afirma: “a chegada da AMVAPA na educação mudou esse cenário” (membro da CTE, 2021). A afirmação não é somente interessante para atestar a mudança na atitude do grupo, mas também para revelar a percepção de uma iniciativa que chega ao grupo e não nasce de um movimento interno do colegiado.

As parcerias entre o Terceiro Setor e o poder público têm sido recorrentes nos últimos anos para a propagação do regime de colaboração em educação. No caso da AMVAPA Educa, é perceptível que o ambiente institucional de um consórcio público favorece a colaboração intermunicipal, mas que no caso específico da educação foi necessária a atuação de indução por meio de uma parceria com o Terceiro Setor, como o Programa Melhoria da Educação.

Os entrevistados também destacaram fatores importantes para a colaboração que foram percebidos após a consolidação da CTE. De acordo com uma das entrevistadas, a busca pela partilha de experiências é uma constante, tanto para DMEs experientes e

aqueles em primeiros mandatos. O sentimento de “medo” foi algo que apareceu nas entrevistas, mas rapidamente contraposto às possibilidades de trocas com outros gestores no âmbito do colegiado. Nesse sentido, entende-se que a CTE da AMVAPA se tornou um lugar de fortalecimento de DMEs, um ambiente seguro onde podem aprender conjuntamente e encaminhar problemas de maneira colaborativa.

Outro fator motivador da colaboração na educação, para além das formações e trocas de experiência, é a possibilidade da tecnicidade e representatividade. Uma das entrevistadas afirmou que as decisões tomadas em reuniões do colegiado “são muito respeitadas e mesmo com prefeitos, pois quando a deliberação vem do grupo a força é muito maior” (membro CTE, 2021). Sobre esses aspectos, os entrevistados mencionam que os executivos municipais passaram a interferir menos nas decisões da educação, pois compreenderam que o colegiado de DMEs e equipes técnicas são plenamente capazes de conduzir de maneira qualificada a gestão da educação.

Ainda sobre relações políticas, a atuação da AMVAPA Educa tornou a CTE a mais conhecida dentro do consórcio, servindo de inspiração para a atuação dos demais colegiados. Além disso, as ações e estudos propostos pela CTE fortaleceram também os prefeitos e prefeitas da região, que puderam agir de maneira articulada para pleitear ações com o Estado de São Paulo e, inclusive, mudar alguns posicionamentos que anteriormente não seriam possíveis. A exemplo disso, uma das entrevistadas relatou a alteração na decisão do retorno presencial das escolas estaduais da região, revogada após estudo da AMVAPA Educa e recomendação contrária a retomada das atividades presenciais.

4.1.3. Aprendizados do caso

Na experiência da AMVAPA Educa, é notável a indução de atores do Terceiro Setor para que a colaboração na educação se iniciasse. Contudo, o início induzido perde relevância à medida que as ações da CTE são desenvolvidas e o colegiado composto por DMEs e equipes técnicas ganha força e atuação com ações relevantes tanto no âmbito pedagógico, com formações, como nos âmbitos de gestão e político.

A busca pelo compartilhamento de experiências e partilha de problemas e soluções são marcadamente os principais fatores que levam os Dirigentes Municipais de Educação a participarem inicialmente da CTE.

Outro fator importante é o destaque que o colegiado conquistou, sendo motivo de orgulho a participação, bem como respaldo técnico para argumentação e negociação com os executivos municipais.

Se realçam como desafios à colaboração o engajamento e pré-disposição da participação dos DMEs e a transição de gestão, que pode descontinuar o trabalho regional conquistado.

4.2. Câmara Técnica de Educação CONISUL

4.2.1. Histórico e atuação na educação

Fundado em junho de 2013, o Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas (CONISUL) tinha sua atuação marcadamente na área da saúde. A atuação intermunicipal ganhou destaque em todo estado de Alagoas pelas compras consorciadas de medicamentos e equipamentos de saúde, beneficiando além dos 17 municípios consorciados, outros 54 associados – que não fazem parte do consorciamento, mas podem comprar pelos preços praticados pelo consórcio. Como pode-se observar na tabela 3, os 17 municípios consorciados somam 489.597 habitantes.

Tabela 3 - Municípios integrantes do CONISUL e respectivas populações

#	Município	População
1	Anadia	17.526
2	Barra de São Miguel	8.378
3	Boca da Mata	27.356
4	Campo Alegre	57.537
5	Coruripe	57.294
6	Feliz Deserto	4.779
7	Igreja Nova	24.586
8	Jequiá da Praia	11.536
9	Junqueiro	24.722
10	Penedo	63.846
11	Piaçabuçu	17.848
12	Porto Real do Colégio	20.112
13	Roteiro	6.649
14	São Brás	6.969
15	São Miguel dos Campos	61.797
16	São Sebastião	34.290
17	Teotônio Vilela	44.372
Total		489.597

Fontes: RCIE, 2021; IBGE, 2021. Elaboração própria.

Para além da atuação na gestão e desenvolvimento da saúde pública, o Protocolo de Intenções inicial do Consórcio previa outras três atividades finalísticas: i) a promoção

da eficiência das licitações e gestão pública; ii) gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos; e iii) o desenvolvimento sustentável e conservação ambiental (CONISUL, 2018).

A não previsão da Educação como uma das áreas de atuação representou um desafio quando, em 2017, o Programa Melhoria da Educação, iniciativa do Itaú Social, chegou na região. Para que fosse possível receber as formações do Programa, foi preciso um novo protocolo de intenções que estipulasse a Educação como área de interesse e possibilitasse a criação de Câmaras Setoriais – nesse trabalho denominadas de Câmaras Técnicas. O movimento reuniu os 17 prefeitos e prefeitas dos municípios consorciados, que além de alterar o Protocolo também endossaram a Resolução n. 06 de 07 de novembro de 2018, estipulando a criação da Câmara Técnica de Educação do CONISUL.

A referida Resolução define a CTE como um

“espaço de articulação na área da educação, coordenando e acompanhando, na esfera regional, as ações inerentes à educação como um todo e à execução de programas dos governos federal, estadual e municipal desenvolvidos nos municípios consorciados.” (RESOLUÇÃO 06 de 07 de novembro de 2018, CONISUL, 2018, p. 1.).

A composição do colegiado conta com a participação de todos os Dirigentes Municipais de Educação dos municípios consorciados, um membro de cada equipe técnica, um secretário executivo de educação do Consórcio e duas técnicas especialistas em educação cedidas por dois municípios integrantes. A instância máxima da CTE é o plenário, que corresponde a somatório dos membros. A Secretaria Executiva corresponde a instância de articulação entre o Consórcio e os municípios, além de apoiar na parte administrativa da CTE.

A resolução da CTE prevê ainda a divisão por polos, estratégia para facilitar a aproximar ainda mais os municípios por proximidade territorial. Cada um dos três polos existentes possui um Coordenador e Vice Coordenador Adjunto, que somados compõem a Comissão Executiva da Câmara Técnica, instância que é responsável pela parte administrativa.

Desde sua criação, a Câmara Técnica de Educação do CONISUL já realizou formações regionais, compras consorciadas de materiais escolares, diagnóstico regional da educação e um seminário regional com destaque para EJA e BNCC (RCIE, 2021).

4.2.2. Motivações para a colaboração em educação e principais desafios

Apesar da existência do CONISUL, a experiência colaborativa na educação na região Sul do Estado de Alagoas não iniciou sua caminhada dentro do Consórcio.

Conforme relatado por uma das entrevistadas, a colaboração começou de maneira espontânea, nas viagens compartilhadas entre duas Dirigentes Municipais de Educação de municípios próximos. Ambas moravam na cidade de Arapiraca e, ao se deslocarem da cidade de onde residiam para as cidades que trabalhavam, iam trocando aprendizados e desafios.

Essas trocas resultaram na união de três municípios, Junqueiro, Teotônio Vilela e Campo Alegre e permitiu, principalmente ao menor deles, aprendizados importantes. Além disso, como conta uma das entrevistadas, os três municípios conseguiram “formações continuadas fantásticas [...] iniciando com a capacitação de toda a equipe das secretarias e depois de diretores e coordenadores de escolas” (membro CTE, 2021). O sucesso das formações fez com que as três cidades buscassem também formações para professores. Ainda de acordo com a entrevistada, a iniciativa “deu tão certo, que o Ideb das três cidades teve um destaque muito grande e o governo do estado de Alagoas criou o ‘Escola 10’, programa semelhante ao que já fazíamos lá [em referência às ações praticadas pelos três municípios]” (membro CTE, 2021).

Essa experiência não chamou atenção apenas em âmbito regional, a então Prefeita de Campo Alegre, Pauline Pereira, ganhou destaque nacional dando palestras sobre sua gestão e foi uma das convidadas pela Fundação Konrad Adenauer¹ para participar de uma formação internacional, como conta uma das entrevistadas “ela foi para a Alemanha conhecer a experiência de outro país e mostrar o trabalho realizado em Campo Alegre”². Nessa mesa viagem, a prefeita de Campo Alegre conheceu o Diretor-Presidente da Oficina Municipal, organização que há época fazia a coordenação técnica do Programa Melhoria da Educação. Essa visibilidade e aproximação fez com que o CONISUL fosse eleito um dos consórcios a integrarem o Programa Melhoria da Educação³.

A chegada do Programa, como conta uma das entrevistadas, fez com que “se colocasse a educação no Consórcio, porque antes CONISUL era o consórcio da saúde.” (membro CTE, 2021). Por não se tratar de um consórcio multifinalitário, a inclusão da Educação como área de interesse e atuação era imprescindível para que o CONISUL

¹ Fundação A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã, independente e sem fins lucrativos. Suas áreas de atuação englobam a Democracia, o Estado de Direito, os Direitos Humanos e a Educação Política, bem como a Economia Social de Mercado e o desenvolvimento descentralizado e sustentável. Para saber mais: <https://www.kas.de/pt/home>

² Trata-se do Programa de Visita e Informação na República Federal da Alemanha oferecido pela Fundação Konrad Adenauer à prefeitos e prefeitas brasileiros que se destacam pelo trabalho regional.

³ O CONISUL passou por processo de seleção juntamente com os demais Consórcios que integravam o edital de seleção para receber a edição do Programa Melhoria da Educação. A escolha foi baseada em critérios técnicos, diagnóstico inicial, visitas presenciais e reuniões técnicas.

passasse a atuar com a implementação de políticas públicas dessa natureza e, conseqüentemente, implementar o Programa Melhoria da Educação. Contudo, diferentemente do que se esperava em um consórcio já institucionalizado e renomado como o CONISUL, a inclusão de mais uma área de atuação não foi um processo simples em todos os 17 municípios, em partes por conta de disputas políticas.

Para que isso fosse possível, era preciso que a Assembleia de Prefeitos, instância máxima do Consórcio, alterasse o protocolo de intenções e estatuto e incluíssem a educação. O documento então deveria passar pelos legislativos municipais e, só quando aprovado nos 17 municípios, o CONISUL estaria regulamentado para atuar na educação.

No entanto, o município de Junqueiro enfrentou forte oposição política para aprovação e foi preciso mobilização social e passeatas para que o projeto passasse na Câmara Municipal. De acordo com uma das entrevistadas, as dirigentes municipais de educação e saúde se uniram e fizeram “uma grande mobilização, ‘SOS CONISUL’, e levamos a população para a rua, para a frente da Câmara” (membro da CTE, 2021). Com a pressão popular, o município de Junqueiro também aprovou a alteração do estatuto e a inclusão da educação como atividade do Consórcio.

Desde então, os 17 municípios têm atuado de maneira colaborativa na educação e o trabalho “nos leva a entendermos que sozinhos não conseguimos muito, mas juntos podemos crescer. O maior pode contribuir com o menor e experiências exitosas de grandes municípios estão sendo implantadas em municípios menores” (membro CTE, 2021). Essa perspectiva de partilha de experiências entre os municípios foi um fator que apareceu de maneira enfática nas entrevistas. No caso específico do CONISUL, ficou evidente que os DMEs compreendem e utilizam o espaço da CTE como um fórum intermunicipal e horizontal para endereçar desafios locais e também ações regionais.

Outro aspecto que foi valorizado na colaboração em educação foi a possibilidade de ganhos de eficiência na aquisição de bens. A CTE organizou uma compra consorciada de material escolar, possibilitando aos municípios do grupo o fornecimento de “kits maravilhosos, com cadernos, lápis, régua, agenda. [...] Só conseguimos comprar porque foi através do Consórcio, um município só não conseguiria jamais”. (membro CTE, 2021)

Para além de ganhos de eficiência e trocas de experiência, os resultados nas avaliações externas, como o Ideb, também foram apontados como fruto do trabalho coletivo, pois “quando saiu o Ideb, em 2019, a maioria dos municípios que tiveram ascensão foram os municípios do CONISUL. Isso prova que estamos trabalhando, capacitando” (membro CTE, 2021).

Ao ser questionada sobre a relação entre os executivos municipais e os DME, uma das entrevistadas apontou que, em alguns casos, “essa interação é distante”, porém, que a CTE possibilita uma aproximação, pois “ao participar do CONISUL, desses momentos em que estão prefeitos e secretários, [a relação] torna-se mais próxima.” (membro CTE, 2021)

4.2.3. Aprendizados do caso

Independente de a experiência colaborativa na educação ter surgido fora do consórcio, a existência prévia de relações colaborativas foi fator importante para o surgimento da CTE do CONISUL. Nesse sentido, somam-se a partilha de experiências de três Dirigentes municipais de Educação, o ambiente institucional de um consórcio público renomado e atuante e a iniciativa do Terceiro Setor para a promoção de um ambiente colaborativo na educação.

Além disso, as rápidas assimilações de resultados tornaram-se fator motivador para que a colaboração fosse incrementada e ampliada na região Sul do Estado de Alagoas. Sejam resultados financeiros, pedagógicos e/ou de gestão, o grupo de DMEs passou a entender a potência da atuação colaborativa e a ter concretamente suas ações aprimoradas.

Vale destacar, que o conhecimento da sociedade civil e confiança no trabalho do Consórcio também é um aspecto que chama a atenção nos relatos. A ação colaborativa – aqui extrapolando a pasta educacional – é também assimilada e percebida pela população dos municípios, que recebem benefícios diretos como medicamentos e materiais educacionais e compreendem que são frutos do trabalho do CONISUL.

Por fim, a institucionalidade de um consórcio possibilita maior proximidade com as lideranças executivas, tornando a gestão baseada em discussões técnicas sem perder de vista os anseios políticos.

4.3. ADE Noroeste Paulista

4.3.1. Histórico e atuação na educação

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação do Noroeste Paulista foi fundado no ano de 2009 como um

“agrupamento de municípios do noroeste paulista com características sociais e econômicas semelhantes, com interesse de abordar soluções em grupo trabalhar em rede e trocar experiências sobre questões educacionais, sem personalidade jurídica, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, sem fins lucrativos, cuja duração é por tempo indeterminado.”

(Carta de Compromisso do ADE Noroeste Paulista. In. ABRUCIO, 2017. p. 235.).

As conversas iniciais foram motivadas pela aproximação do trabalho do Todos Pela Educação, mais especificamente na figura do Professor Mozart Neves Ramos, com o então prefeito de Votuporanga, Nasser Marão Filho. O passo seguinte foi a mobilização de 17 municípios para a constituição do ADE, essa etapa contou com o apoio de um outro parceiro do Terceiro Setor, o Centro de Liderança Pública (CLP) (ABRUCIO, 2017).

Como conta um dos entrevistados, inicialmente “o grande problema era formação de professores, os municípios não tinham dinheiro para fazer formação. Era a grande fragilidade daquela época” (membro ADE, 2021). Nesse sentido, o ADE Noroeste Paulista iniciou a busca por parcerias que pudessem contribuir para a formação continuada de professores, conseguindo ações com grandes atores do Terceiro Setor como, Instituto Ayrton Senna e Instituto Natura, e também com a academia como a USP e a FIA.

O trabalho que, há mais de 10 anos, extrapola as atividades formativas cresceu, levando também a expansão dos municípios integrantes do Arranjo. Hoje, o ADE do Noroeste Paulista reúne 65 municípios e 682.004 habitantes, como é possível verificar na tabela 4.

Tabela 4 - Municípios integrantes do ADE Noroeste Paulista e respectivas populações

#	Município	População	#	Município	População
1	Alvares Florence	3.647	34	Nova Canaã Paulista	1.852
2	Américo de Campos	5.981	35	Nova Castilho	1.278
3	Aparecida d'Oeste	4.158	36	Nova Luzitânia	4.160
4	Aspásia	1.818	37	Olímpia	55.130
5	Cardoso	12.349	38	Ouroeste	10.539
6	Cosmorama	7.298	39	Paranapuã	4.095
7	Dirce Reis	1.799	40	Parisi	2.169
8	Dolcinópolis	2.112	41	Paulo de Faria	8.959
9	Estrela d'Oeste	8.419	42	Pedranópolis	2.481
10	Fernandópolis	69.402	43	Poloni	6.113
11	Floreal	2.900	44	Pontalinda	4.674
12	Gastão Vidigal	4.860	45	Pontes Gestal	2.577
13	General Salgado	10.862	46	Populina	4.152
14	Guaraci	11.287	47	Riolândia	12.689
15	Guarani d'Oeste	1.998	48	Rubinéia	3.170
16	Indiaporã	3.886	49	Santa Clara D'Oeste	2.113
17	Jales	49.201	50	Santa Fé do Sul	32.563
18	José Bonifácio	37.366	51	Santa Rita D'Oeste	2.487

19	Lourdes	2.300	52	Santa Salete	1.552
20	Macaubal	8.147	53	Santana da Ponte Pensa	1.467
21	Macedônia	3.692	54	Santo Antonio do Aracanguá	8.481
22	Magda	3.102	55	São Francisco	2.817
23	Marinópolis	2.106	56	São João de Iracema	1.932
24	Meridiano	3.824	57	São João das duas Pontes	2.561
25	Mesópolis	1.905	58	Sebastianópolis do Sul	3.554
26	Mira Estrela	3.106	59	Tanabi	26.101
27	Mirassolândia	4.919	60	Três Fronteiras	5.832
28	Monções	2.267	61	Turiúba	2.020
29	Monte Aprazível	25.373	62	Turmalina	1.696
30	Monte Azul Paulista	18.968	63	Urânia	9.120
31	Neves Paulista	8.923	64	Valentim Gentil	13.532
32	Nhandeara	11.527	65	Votuporanga	95.338
33	Nipoã	5.298			
Total					682.004

Fontes: RCIE, 2021; IBGE, 2021. Elaboração própria.

Manter mais de 60 municípios engajados e atuantes nas atividades do Arranjo não é um trabalho simples e, como conta um dos entrevistados “é o número limite que temos, mais do que isso não conseguimos” (membro ADE, 2021). Para tanto, a governança do ADE conta com um coordenador executivo; Comitê Gestor, composto pelo coordenador executivo do ADE e mais duas DMEs; e uma Secretária Executiva.

As reuniões do Comitê Gestor acontecem mensalmente e sua composição, escolhida por meio de eleições, é representativa das regiões do ADE, estratégia para manter o grupo coeso, como relatado por um dos entrevistados. Além disso, a figura da Secretária Executiva é de fundamental importância para a continuidade das atividades do ADE, pois, além de ser uma funcionária de carreira do município de Votuporanga, é ela que operacionaliza o ADE.

Além das reuniões mensais do Comitê Gestor, o ADE realiza mensalmente o Fórum Educação Para Todos (FET), oportunidade em que todos os 65 DMEs e respectivas equipes técnicas são convidadas para discutir temas importantes para a gestão da educação. O FET tem se mostrado um momento relevante para o grupo e demais municípios da região, “no último FET convidamos os 65 municípios, mas acolhemos 122” (membro ADE, 2021).

Uma das principais ações do ADE Noroeste Paulista é a realização anual do Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista, que discute assuntos relevantes para a educação a partir de boas práticas nacionais e internacionais. Importante destacar o trabalho de escuta com os professores dos municípios do ADE, já que “os

temas são escolhidos pelos próprios professores através de formulários e só então fechamos a programação” (membro ADE, 2021).

4.3.2. Motivações para a colaboração em educação e principais desafios

De acordo com os entrevistados, o fator inicial que motivou a colaboração em educação foi a necessidade de formação continuada de professores: “Quando esses municípios se reuniram, a grande problemática da nossa região era a formação continuada. Os municípios, pequenos, sem orçamento para contratar formadores e proporcionar para a sua rede capacitação e atualização profissional.” (membro ADE, 2021).

Fato destacado e de grande importância para compreender as ações do ADE Noroeste Paulista, como enfatizado na fala anterior, é a (in)disponibilidade orçamentário de muitos municípios que compõem o ADE. Nesse sentido, a atuação por meio de parcerias com outros atores ganha força, sendo a própria iniciativa originada a partir de diálogos com o Terceiro Setor.

Desde 2009, o ADE Noroeste Paulista mais do que dobrou seu tamanho, o que, de acordo com um dos entrevistados, se explica pela qualidade das formações oferecidas gratuitamente pelo ADE. Além disso, foi possível perceber pelas entrevistas a criação de uma identificação e compromisso regional, sendo a melhoria da educação da região algo a se alcançar de maneira coletiva, independente do tamanho de cada município, pois, como destacado por uma das entrevistadas, “não vemos o número de habitantes, pensamos na educação de qualidade e nossa meta é melhorar a educação da nossa região.” (membro ADE, 2021).

Apesar de possuir parcerias importantes, o ADE Noroeste Paulista consegue, a partir das potencialidades da região, promover suas próprias formações “nascidas das necessidades mais próximas das rotinas trazidas pelos secretários” (membro ADE, 2021). Nesse sentido, o ADE identificou a necessidade de formação para que equipes escolares aprimorassem suas práticas na condução dos trabalhos com os professores. Para tanto, desenvolveram o “Laboratório de Mudanças”, que selecionou profissionais de cada município integrante que possuíam práticas exitosas relacionadas a temática e, na sequência, estruturam uma formação regional “que durou três meses e se baseou na partilha de experiências.” (membro ADE, 2021).

Parte interessante na trajetória do Arranjo do Noroeste Paulista é o seu rápido crescimento e o número de municípios integrantes, o que tornou o ADE o maior do país

em número de participantes. Quando questionado sobre a quantidade de municípios e a demanda de novas participações, um dos entrevistados comentou que:

“quanto maior o número de municípios envolvidos, mais diferentes são as realidades desses municípios, mais específicas são as tomadas de decisões e mais difícil é gerenciar tudo isso no sentido de manter um fio vermelho condutor. E tem mais, o município está vindo apenas para participar das formações? Ou ele vem participar conosco para defender as ideias e sonhos do ADE?” (membro ADE, 2021).

A passagem da entrevista destacada chama atenção para dois fatores importantes. O primeiro diz respeito a capacidade que o Arranjo possui em sintetizar diferentes realidades locais em torno de uma região, criando identidade regional entre os diferentes municípios e uma orientação comum, mesmo em meio a diferentes contextos e especificidades locais.

Já o segundo, revela um compromisso com a colaboração na educação e maturidade institucional do ADE, pois, para além de municípios trabalhando coletivamente para solucionar problemas individuais, o ADE Noroeste Paulista pratica a colaboração na educação e se propõe a defender o Regime de Colaboração enquanto política pública e a difundi-lo. Um dos entrevistados contou que quando não é possível agregar um município ao ADE, “a gente ajuda [o município em questão] a implementarem uma iniciativa de colaboração na região [a qual o município pertence]” (membro ADE, 2021).

A pandemia de Covid-19 surgiu nas entrevistas como uma adversidade para todos os municípios do ADE, porém revelou a importância da colaboração também para esses momentos.

“o Regime de Colaboração nos salvou, é a única alternativa que nós temos. Foi ele [o ADE] que nos ajudou e fez com que não tivéssemos problemas com o Tribunal de Contas. Juntos nós construímos como trabalhar a distribuição da merenda escolar com a verba do PNAE” (membro ADE, 2021).

Verifica-se com a fala destacada a importância que o ADE tem para a região, não somente para temas pedagógicos – como de maneira geral é atribuída a ADEs –, mas também o trabalho em temas administrativos. Sobre isso, um dos entrevistados completou “olha que maravilhoso que, é um arranjo, um consórcio ou uma iniciativa como essa, poder direcionar, pensar junto e estabelecer normas e regras para um momento como este.” (membro ADE, 2021).

4.3.3. Aprendizados do caso

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista surge a partir da articulação com atores do Terceiro Setor e se consolida por meio de inúmeras parcerias com outras organizações e academia. Porém, o crescimento do ADE e sua relevância para

a região também se explica pela identidade regional e valorização das potências locais, realizando eventos importantes a partir de demandas dos municípios, formações pautadas pelas necessidades locais e realizadas por meio das boas práticas da região.

Outro aspecto que chama a atenção na experiência é o destaque para ações administrativas, já que ADEs são mais comumente conhecidos pelas ações pedagógicas. Nesse sentido, o Arranjo do Noroeste Paulista revela ações contundentes para o suporte de DMEs e suas tarefas em relação a gestão da educação, realizando discussões, por exemplo, sobre políticas públicas educacionais e gestão financeira.

Apesar de não possuir institucionalidade jurídica, o ADE Noroeste Paulista possui uma atuação contundente que extrapola sua região e ajuda na disseminação do próprio regime de colaboração na educação. Como foi possível identificar ao longo dessa pesquisa, o ADE apoia na construção de outros arranjos, sendo o exemplo mais concreto o ADE GE-5 também estudado neste trabalho.

4.4. ADE GE-5

4.4.1. Histórico e atuação na educação

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação Grupo Educacional 5, como o próprio nome indica, é composto por cinco municípios e localizado no estado do Piauí. Como é possível verificar na tabela abaixo, tratam-se de municípios de pequeno porte, cujas populações somadas correspondem a um total de 31.033 habitantes.

Tabela 5 – Municípios integrantes do ADE GE-5 e respectivas populações

#	Município	População
1	Barra d'Alcântara	3.952
2	Elesbão Veloso	14.575
3	Francinópolis	5.347
4	Tanque do Piauí	2.773
5	Várzea Grande	4.386
Total		31.033

Fontes: RCIE, 2021; IBGE, 2021. Elaboração própria.

De acordo com um dos entrevistados, a criação do ADE foi inspirada na experiência do ADE do Noroeste Paulista. Isso porque, no ano de 2014 o Dirigente Municipal de Educação da cidade de Tanque foi convidado a participar do I Seminário de Educação do Noroeste Paulista. A fala tinha como objetivo o relato do trabalho desenvolvido no município para melhorar a aprendizagem e desempenho dos alunos em matemática. Durante o Seminário, o DME pôde conhecer o trabalho praticado em regime

de colaboração por outros ADEs e se inspirou para levar o relato e experiência para a sua região no Estado do Piauí.

Ao retornar para Tanque, o Dirigente Municipal convidou quatro municípios próximos para compartilhar os aprendizados e iniciar o processo de construção de um ADE para a região. Entendendo ser uma oportunidade para endereçar desafios comuns e compartilhar experiências, os cinco municípios passaram a integrar o Grupo Educacional 5, que em 2015 se tornou o ADE GE-5.

Importante notar que, além de regionalmente próximos, os municípios dividem outras características semelhantes, como o porte pequeno e outros elementos como a própria carta de compromisso descreve,

“um agrupamento de Municípios do centro-sul piauiense com características sociais e econômicas semelhantes, com interesse de abordar soluções em grupo, trabalhar em rede e trocar experiências sobre questões educacionais, sem personalidade jurídica, com caráter propositivo, consultivo e deliberativo, sem fins lucrativos, cuja duração é por tempo indeterminado.” (ADE GE-5, 2021, p. 1.).

A composição do ADE, para além dos DMEs dos cinco municípios, conta ainda com a indicação de um membro de cada equipe técnica e a figura de um coordenador do Arranjo, este em regime de trabalho voluntário. Todos os membros do ADE compõem a Plenária, instância máxima do Arranjo.

Como destacado por uma das entrevistadas, a ação mais marcante do ADE GE-5 são os Jogos Educacionais, que foram realizados pela primeira vez em 2015 com o objetivo de aumentar a integração entre os municípios e dar visibilidade para a atuação do ADE.

4.4.2. Motivações para a colaboração em educação e principais desafios

Para além de uma inspiração de uma boa prática e caso de sucesso como é o ADE do Noroeste Paulista, as motivações iniciais para a formação do Grupo Educacional 5 foram, como relatado por um dos entrevistados, baseadas na situação dos municípios, que possuem “um grande desafio com os indicadores [educacionais]” (membro ADE, 2021). Nesse sentido, o conhecimento da estratégia de colaboração pareceu uma boa ideia para a evolução dos indicadores em cidades com capacidades técnicas, questões socioeconômicas e desafios similares.

Outro fator motivador que uniu os cinco municípios foi a necessidade de gerar engajamento e dar maior visibilidade para a educação na região. Pensando nisso, uma das primeiras ações do ADE GE-5 foi a organização dos jogos estudantis, que passou a ser

um evento destaque na região e de muita participação e adesão por parte dos estudantes. O evento ajudou, não só na divulgação da educação e do ADE, mas também serviu como incentivo para a permanência dos jovens nas escolas, uma vez que, como relatado por uma das entrevistadas, “a frequência escolar é critério de participação nos jogos” (membro do ADE, 2021).

As motivações iniciais pela melhoria da qualidade e índices educacionais foi um passo importante para a estruturação do ADE, que surgiu como uma possibilidade de partilha e apoio entre os DMEs da região. Como conta uma das entrevistadas, houve dirigente que não sabia o que significava Ideb e só foi descobrir nas discussões do ADE. Além disso, as “secretarias são muito carentes de técnicos qualificados”, o que fez com que os DMEs se apoiassem no ADE como um espaço de aprendizado mútuo e se criasse uma constante troca de informação (membro ADE, 2021).

Diferentemente do ADE do Noroeste Paulista, o ADE GE-5 não possui muitos parceiros além das prefeituras, também não conta com um espaço fixo ou sede, o que, na visão de uma das entrevistadas, é um fator dificultador para a realização de ações. Por outro lado, recentemente o ADE GE-5 passou a integrar a Rede de Colaboração em Educação, “que deu suporte maior e melhor, reforço muito poderoso. A rede dá importância e valoriza o trabalho em regime de colaboração” (membro ADE, 2021).

A partir da participação da RCIE, a troca de informações aumentou e os cinco municípios piauienses conseguiram interagir com outras 20 iniciativas de colaboração de todo o Brasil, o que fez com que a visão de que se “precisa ter investimento maior e melhor na educação” ganhasse ainda mais força (membro ADE, 2021).

Nesse sentido, um grande desafio da região passa pela relação com os executivos municipais, que, apesar de apoiarem o trabalho colaborativo, ainda é marcada por uma disputa de autonomia na pasta de educação. “Dos cinco municípios, apenas duas [DMEs] possuem autonomia administrativa e financeira” (membro ADE, 2021). Essa questão tem ganhado mais força nos encontros do ADE e o coordenador do Arranjo iniciou um trabalho de articulação para conseguir melhorar a situação em todos os municípios participantes.

O ano de 2021 marcou a primeira reunião do ADE em que todos os prefeitos estiveram presentes, revelando maior aproximação do ADE com as lideranças políticas das cidades. Apesar disso, um dos cinco municípios ainda enfrenta desafios internos de engajamento dos técnicos da secretaria de educação para participar do ADE.

“Uma das cidades nunca abraçou muito a ideia do ADE, porque acham que não tem necessidade, que já estão bem. O prefeito e o secretário são engajados, mas a equipe técnica não, mais de 30 pessoas tinham ligado para ele pedindo para desistir [de participar do ADE].

Ainda sobre engajamento, uma das entrevistadas mostrou preocupação com a participação de todos no grupo, relatando que nem sempre as reuniões contam com a presença de todos. Porém, essa situação tem se alterado, na visão da entrevistada, por dois motivos. O primeiro se relaciona com a pandemia, que mostrou que a colaboração pode ser uma boa estratégia de enfrentamento das questões que vem surgindo, como, por exemplo, a elaboração de um protocolo regional de retorno às aulas. Já o segundo motivo está relacionado a participação de um edital para o Programa Melhoria da Educação do Itaú Social⁴. A participação do Edital exige uma série de documentos e construções coletivas das iniciativas, sendo a principal delas a construção de um diagnóstico e plano de ação.

Por mais que os desafios ainda sejam grandes, os participantes do ADE já começaram a visualizar resultados positivos em suas ações, sendo o principal deles “o avanço nos Idebs da região” (membro ADE, 2021).

4.4.3. Aprendizados do caso

O caso do ADE GE-5 é bastante significativo para compreender como iniciativas de colaboração podem ajudar na propagação do Regime de Colaboração na Educação. A inspiração no ADE Noroeste Paulista foi fator decisivo para o surgimento do ADE, que mesmo sem o apoio inicial do Terceiro Setor conseguiu se organizar e articular cinco municípios para atuarem de maneira conjunta.

Imbuído pela possibilidade de melhoria dos índices e da qualidade da educação em cada município e da região, o ADE GE-5 deu seus primeiros passos em uma caminhada de partilha de desafios e apoio mútuo para superar condições técnicas aquém da necessidade complexa da gestão da educação.

A possibilidade de ganhos coletivos é um grande incentivador da participação dos municípios no Arranjo, processos como o edital do Programa Melhoria da Educação parecem aumentar o engajamento do grupo. Além disso, a situação de crise em

⁴ “O Edital do Programa Melhoria da Educação seleciona municípios e iniciativas de colaboração intermunicipal (territórios) para participar de processos formativos e implementação de tecnologias educacionais entre 2021 e 2024”. É possível conferir os detalhes em: <https://www.itausocial.org.br/editais/edital-do-programa-melhoria-da-educacao-2021-2024/>

decorrência da pandemia de Covid-19 também fez com que os cinco municípios passassem a colaborar mais e a produzir um protocolo regional de volta às aulas.

A participação na RCIE também surge como fator agregador e incentivador da colaboração, pois coloca o ADE em “contato o tempo todo com outras experiências do Brasil. Queremos fazer igual e mostrar o que fazemos também” (membro ADE, 2021).

O ganho de representatividade na região é notado pela maior participação dos DMEs do ADE em outros fóruns, como na Seccional da UNDIME do Piauí e na própria RCIE, nas quais o ADE possui DMEs ocupando a Vice-presidência e o comitê gestor respectivamente.

Por fim, importante destacar o papel agregador do coordenador do ADE, que faz um trabalho de articulação fundamental para que as atividades continuem sendo realizadas.

5. Considerações finais

De maneira geral, as entrevistas revelam que existem nuances e certas especificidades na trajetória de cada iniciativa de colaboração em educação. Contudo, há também fatores comuns entre elas que merecem destaque e podem ajudar na compreensão acerca da pergunta central desta pesquisa – o que faz com que municípios atuem de maneira colaborativa na educação?

A partir da síntese de cada estudo de caso, bem como das seções de “aprendizados do caso” foi possível elaborar o quadro abaixo apresentado.

Quadro 1 – Comparação dos fatores que incentivam a colaboração intermunicipal em educação

	Motivações iniciais	Fatores que contribuem para a manutenção da colaboração	Desafios para a colaboração na educação
CTE AMVAPA	<ul style="list-style-type: none"> - Existência do Consórcio; - influência do Terceiro Setor; - Reconhecimento de desafios comuns 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganhos coletivos; - necessidades individuais dos DMEs; - criação de identidade regional; - apoio na atuação municipal; - partilha de desafios e soluções; - reconhecimento da sociedade civil e líder do executivo - existência de articulador; 	<ul style="list-style-type: none"> - transição de gestão e descontinuidade; - engajamento dos DMEs

CTE CONISUL	<ul style="list-style-type: none"> - Existência do Consórcio e experiência prévia de troca de experiências; - influência do Terceiro Setor; - Reconhecimento de desafios comuns - Ganhos de eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganhos coletivos e resultados rápidos; - visibilidade estadual; - criação de identidade regional; - melhoria no Ideb; - partilha de desafios e soluções; - existência de articulador 	<ul style="list-style-type: none"> - transição de gestão e descontinuidade; - engajamento dos DMEs
ADE NOROESTE PAULISTA	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de formação continuada; - Influência do Terceiro Setor; 	<ul style="list-style-type: none"> - formações - fóruns de discussão e troca de experiências; - partilha de desafios e soluções; - discussões pedagógicas e administrativas - existência de articulador 	<ul style="list-style-type: none"> - transição de gestão e descontinuidade; - engajamento dos DMEs - número de municípios; - distância territorial
ADE GE-5	<ul style="list-style-type: none"> - Inspiração no modelo do ADE Noroeste Paulista' - Necessidade de melhoria dos índices educacionais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Jogos estudantis; - troca de experiências; - melhoria do ideb; - melhoria da relação com liderança do executivo municipal; - edital do Programa Melhoria da Educação; - existência de articulador 	<ul style="list-style-type: none"> - transição de gestão e descontinuidade; - engajamento dos DMEs; - autonomia dos DMEs

Fonte: Elaboração própria a partir dos estudos de caso.

Chama a atenção a influência do Terceiro Setor nas motivações iniciais para que as iniciativas de colaboração passem a atuar na educação. Mesmo em experiências de colaboração intermunicipal já existentes, como os consórcios, a presença do Terceiro Setor é fator decisivo para o início das ações em educação. Para além disso, as motivações iniciais são mais pontuais e geralmente atreladas a alguma necessidade de melhoria de índices ou carência formativa das redes.

Nesse sentido, as iniciativas estudadas revelaram um processo curioso que a colaboração na educação apresenta. A literatura, em grande parte, aponta para as experiências de colaboração surgindo de motivações complexas e a partir de carências já diagnosticadas no âmbito municipal. Contudo, o que as entrevistas revelaram foi um movimento inverso, sendo a proposta colaborativa anterior a identificação de seus benefícios para os municípios.

Além disso, foi possível perceber que as motivações para a colaboração em educação tendem a se alterar conforme o avanço das iniciativas e as trocas entre os DMEs acontece. Em um primeiro momento, as ações são mais tímidas e tendem a ser mais vinculadas a atividades formativas e/ou ações com parceiros. Contudo, conforme os DMEs começam a construir um ambiente de confiança mútua, as trocas começam a ser mais sinceras e a exposição de dificuldades mais presente, contribuindo para a construção e fortalecimento de uma identidade regional. A partir desse momento, existe um incremento nas ações das

iniciativas, que podem se complexificar em termos de processos, como o caso das compras consorciadas, ou ganharem, de fato, escala regional, como no caso das construções de protocolos regionais e unificação do calendário escolar.

A presença de um profissional responsável pelo secretariado e articulação das ações do grupo também se mostrou fundamental para a manutenção das atividades das iniciativas. Tanto CTE como ADEs participantes do estudo contam com um profissional “articulador”, em alguns casos denominado secretária executiva ou coordenador.

A partir desses aprendizados, foi possível construir o Quadro 2, que mapeia de maneira mais ampla os componentes que favorecem a colaboração intermunicipal em educação independentemente se praticada em consórcios intermunicipais ou ADEs.

Quadro 2 – Componentes que favorecem a colaboração intermunicipal em educação

Componentes	Características
Identidade regional	Identificação e sentimento de pertencimento a uma mesma região tendem a apoiar no engajamento para atuação colaborativa.
Ambiente de confiança	Criação de um ambiente seguro e de confiança entre os DMEs incentiva a troca de experiências e abertura para expor dificuldades encontradas.
Objetivos comuns	Ter objetivos traçados e entendimento de onde se quer chegar com a colaboração.
Governança	Ter papéis e expectativas de participação bem definidas e encontros periódicos.
Parcerias	Possibilidade de expansão de conhecimento e práticas. Parcerias também se mostram relevantes para suprir carências locais.
Articulação	A figura de um profissional que articule e seja responsável pelas tarefas administrativas da iniciativa favorece a atuação e coesão do grupo.
Resultados	Alcançar os objetivos definidos e monitorar o avanço das ações propostas.
Continuidade	Estratégias para garantir que as ações da iniciativa sejam o mínimo possível impactadas pela alternância política dos municípios.
Força política	Diálogo, reconhecimento e incentivo das lideranças executivas
Capacidade técnica	Possibilidade de atuar com base em evidências e tecnicidade
Envolvimento da sociedade civil	Reconhecimento da sociedade e valorização da importância da iniciativa para a provimento das políticas sociais

Fonte: Elaboração própria a partir dos estudos de caso.

No que tange a discussão das capacidades estatais é possível identificar aspectos relacionados, principalmente, às duas primeiras dimensões da mesma. Ao que se referem às capacidades técnico-administrativas, entende-se que a colaboração intermunicipal as incrementa a medida em que favorece a troca de experiências e possibilita a partilha de estratégias para solução de problemas. Além disso, como foi possível verificar em alguns

dos casos, existe a possibilidade de ganhos de eficiência em aquisição de bens e serviços. Já na dimensão político-relacional, apreende-se que a troca entre DMEs e a ação regional na educação fortalece a figura do dirigente frente às lideranças executivas municipais. Ainda nessa linha, a atuação regional também fortalece as esferas locais no diálogo com outras instâncias da federação, seja pela visibilidade ou pela negociação de convênios de maneira regional.

Em relação às capacidades jurídicas, por mais que alguns estudos de casos tenham apontado para as iniciativas de colaboração como espaço de resolução de dúvidas em relação a legislação e atuação junto ao Tribunal de Contas, ainda se faz necessário maiores aprofundamentos e evidências para entender como e se a colaboração ampara no fortalecimento dessas capacidades.

Destaca-se também, que as iniciativas de colaboração em educação tendem a surgir de maneira incentivada, seja pelo Terceiro Setor ou pela disseminação de outras iniciativas de colaboração já consolidadas. Outro fator que pode incentivar a colaboração na educação é a capacidade instalada de cooperação intermunicipal, como no caso dos consórcios, e sua ampliação para a pasta.

Assim, entende-se que a colaboração na educação pode gerar, para a gestão municipal, ganhos de eficiência, a exemplo de compras consorciadas e formações regionais, eficácia e efetividade, no que se refere a melhoria dos índices e implementação da política pública. Além disso, contribui para a superação desafios de implementação e otimização capacidades estatais, fortalecendo a atuação municipal. Vale observar que não necessariamente as iniciativas se criam única e exclusivamente com esses objetivos definidos e determinados, mas rapidamente há a assimilação desses fatores, que se tornam possibilidades para os municípios que atuam de maneira colaborativa.

Em resposta ao problema de implementação de políticas educacionais, portanto, compreende-se que iniciativas de colaboração são estratégias viáveis e bem-sucedidas para a melhoria da política social. Mais do que isso, são arranjos de governança que potencializam o provimento dessas políticas. Diante do problema complexo inicialmente apresentado, atesta-se que a colaboração em educação contribui para seu enfrentamento, mas, como já visto, não é solução única e sim uma das possibilidades existentes.

Por fim, é preciso destacar que este estudo analisa motivos para a colaboração e fatores que mantêm as iniciativas coesas, porém é interessante o aprofundamento e entendimento nos resultados que essas iniciativas proporcionam e se de fato respondem às motivações iniciais para a colaboração em educação.

6. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil., Curitiba: Instituto Positivo, 1ª edição, 2017.

ADE GE 5. Carta de compromisso e princípios de atuação do plano de desenvolvimento da educação do grupo educacional - GE5 do estado do Piauí – 2021/2024. Tanque, 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO PARANAPANEMA (AMVAPA). Estatuto atualizado. Piraju, 2010. Disponível em: <http://www.amvapa.com.br/br/upload/files/AMVAPA%20-%20ESTATUTO%20DA%20AMVAPA.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, DF, 2012.

BURGOS, Fernando; SANDIM, Tatiana. Caminhos para a redução de desigualdades: o que nos dizem as experiências internacionais em outras cidades. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 41-59, jan./jun. 2018.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO SUL DO ESTADO DE ALAGOAS (CONISUL). Protocolo de Intenções para o Funcionamento do Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas – CONISUL. Penedo, 2018. Disponível em: <http://www.conisul.com.br/documentos/protocolo-de-intencoes.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2021.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO SUL DO ESTADO DE ALAGOAS (CONISUL). Resolução nº 06 de 07 de novembro de 2018. Penedo, 2018. Disponível em: <https://transparencia.conisul.al.gov.br/storage/uploads/legislacoes/anexos/293/yYNIBFTM16CN46REeAHEQWjWH4vL3dQ725JKMksZ.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2021.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33 Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, outubro de 2009

GRIN, Eduardo José. O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, [S. l.], v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/9686>. Acesso em: 17 maio. 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, p. 85 - 122, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em: 16 maio. 2021.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos Locais: uma leitura introdutória*. 1ª edição, Brasília: ENAP, 2019, v. I.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Cortês; SOARES, Sergei Soarez Dillon (Org.). *Brasil em Desenvolvimento 2014, Estado Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, v. 2, p. 231-246, 2014.

HSIA, Pedro Murgel; STRELEC, Thamara; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais no Fortalecimento das Capacidades Institucionais dos Municípios na Educação: Oportunidades e Barreiras. In: FREIJO, Alícia; HSIA, Pedro

Murgel; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). A Gestão da Educação em Municípios e Consórcios, São Paulo: Oficina Municipal, 1ª edição, p. 66-84, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. 2014

MCNAMARA, Madeleine. Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. In: International Journal of Public Administration, 35, p. 389-401, 2012.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. Sítio eletrônico. Disponível em: < <http://www.redeintermunicipaledu.com.br/integrantes> > Acesso em: 10/05/2021.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, setembro de 2009.

SEGATTO, Catarina; EUCLYDES, Fillipe; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades Estatais e Seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. 26. 1-19, 2021.

STRELEC, Thamara. Modalidades de Acordos de Cooperação Intergovernamentais no Contexto Educacional Brasileiro: Tendências e Causalidades. In: III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2019, Natal. Anais [...]. Brasília: Anepcp, 2019, v. I.

ANEXO A – Entrevistas realizadas

Consórcio/ADE	Entrevistado	Cargo	Data
CTE AMVAPA Educa/SP	Elenilda Barrado	Dirigente Municipal de Educação de Sarutaiá e Coordenadora da CTE	18/05/2021
	Lenita de Fátima Romano Bergamo	Dirigente Municipal de Taguaí	26/05/2021
CTE CONISUL/AL	Estela Celina Barbosa de Araújo Silva	Dirigente Municipal de Barra de São Miguel e integrante da Comissão Executiva da CTE	02/06/2021
ADE Noroeste Paulista	Márcia Regina Rossini de Oliveira	Dirigente Municipal de Indiaporã	27/05/2021
	Ederson Marcelo Batista	Dirigente Municipal de Votuporanga e Coordenador Executivo do ADE	02/06/2021
ADE GE-5	Antônio Silva	Coordenador do ADE	21/05/2021
	Eliane Rodrigues de Moraes	Dirigente Municipal de Francinópolis	04/06/2021