

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



QUAL É A DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS OU ARRANJOS? UMA ANÁLISE DE DUAS EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Eduardo José Grin (Fundação Getulio Vargas/São Paulo)

Catarina Ianni Segatto (Universidade Federal do ABC/São Bernardo do Campo)

INTRODUÇÃO

Em países federalistas é comum encontrar diferentes tipos de relacionamentos intergovernamentais. De um lado, há relacionamentos verticais entre governo federal e governos subnacionais e, de outro, horizontais entre jurisdições. Esses diferentes tipos de arranjos entre níveis de governo ganharam centralidade na literatura sobre federalismo e políticas públicas porque são entendidos como mecanismos que equilibram as lógicas de competição, características do federalismo e derivadas da autonomia dos entes, além de reduzirem as assimetrias entre eles e a diversidade nas políticas subnacionais (Agranoff, 2001; 2007; Banting, 2005; Watts, 2006). Essa é a discussão teórica desse trabalho: de que forma municípios optam por desenvolver modelos de cooperação, visando a obter ganhos coletivos no planejamento, na formulação e na implementação de políticas públicas. Empiricamente, a Educação será o tema de análise, considerando a duas experiências de associativismo intermunicipal no Estado de São Paulo.

No Brasil, as relações horizontais se fortaleceram a partir da disseminação de mecanismos de cooperação intermunicipal nas últimas décadas. Algumas experiências surgiram antes da Constituição Federal de 1988 (CF/88), mas elas se multiplicaram posteriormente com a criação de mecanismos de indução por alguns governos estaduais e pelo governo federal e a aprovação da Lei de Consórcios em 2005 (Coutinho, 2006; Grin e Abrucio, 2016; Grin et al., 2016; Ipea, 2010; Losada, 2010). Apesar disso, a cooperação intermunicipal foi mais bem-sucedida em algumas políticas, especialmente, na Saúde e nos Resíduos Sólidos, mas não encontrou terreno fértil na Educação. Isso porque, além da ausência de mecanismos de indução para a cooperação entre municípios, essa política possui uma trajetória de duplicidade de redes de ensino e oferta educacional foi historicamente realizada por redes estaduais e municipais que coexistiam no mesmo território sem nenhuma coordenação (Cury, 2008). Além disso, ainda que a CF 88 e legislações posteriores tenham definido o “regime de colaboração”, a política segue marcada por enorme diversidade nas relações intergovernamentais ou mesmo pela ausência de relacionamentos mais cooperativos (Segatto, 2018; Segatto e Abrucio, 2018).

No entanto, nas últimas duas décadas, observa-se o surgimento da cooperação intermunicipal nessa política, especialmente, por meio da criação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), posteriormente, chamados de Territórios de Cooperação (Abrucio, 2017). Os ADEs surgiram, 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. Avaliou-se que os consórcios públicos não eram adequados para o contexto da política educacional, já que, desde os primeiros ADEs havia parceria entre Secretarias Municipais e organizações da sociedade civil (Cruz, 2014; Ramos e Abrucio, 2012).

A partir desse debate, esta pesquisa analisa o associativismo intermunicipal, com foco na Educação básica, e compara esses dois modelos de associativismo: Consórcio Público e ADE. Assume destaque as implicações das regras federativas para a Educação, após 1988, nas relações intergovernamentais. Sobretudo na cooperação intermunicipal os fatores que afetaram cidades em contextos similares a adotarem diferentes formas de associativismo. Para isso, são comparados o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) e o ADE Noroeste Paulista por meio da análise de publicações, documentos e entrevistas semiestruturadas com gestores e lideranças políticas.

O artigo se debruça sobre duas questões essenciais: por que municípios optam por um desses dois modelos? Como funcionam e se organizam essas duas formas de cooperação intermunicipal? Passados mais de 10 anos de implantação de arranjos intermunicipais abrigados por meio de consórcios ou ADEs, é importante que a literatura adense a análise dessas experiências, visando a gerar conhecimento sobre esse campo de estudo das relações intergovernamentais. Essa é, a um só tempo, a finalidade e a justificativa central desse trabalho.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, o quadro de referência teórica composto das seguintes dimensões de análise: 1) contexto regional, formação e trajetória do território; 2) desenho institucional, modelo de governança e liderança; 3) mecanismos de financiamento. A segunda seção apresenta o desenho da pesquisa e os procedimentos metodológicos da pesquisa. A terceira parte apresenta a evolução do associativismo municipal no Brasil, com destaque para a área da educação. Na quarta seção os dois casos são discutidos e analisados, à luz do quadro de referência teórica. Nas considerações finais, realiza-se a comparação do CIVAP Educação e do ADE Noroeste Paulista, que mostra as semelhanças e as diferenças na adoção desses modelos.

AS DIMENSÕES DA ANÁLISE TEÓRICA E SUAS PRINCIPAIS CONDIÇÕES CONTEXTUAIS DE ANÁLISE

O modelo teórico está assentado nas seguintes dimensões de análise: 1) contexto regional, formação e trajetória do território; 2) desenho institucional, modelo de governança e liderança; 3) mecanismos de financiamento. A primeira dimensão baseia-se no institucionalismo histórico e o conceito de dependência da trajetória (Pierson, 2004; Hall e Taylor, 2003): trajetórias das políticas são explicadas por “retornos crescentes” ou feedback positivo (Arthur, 1990). A sequência de eventos se estabiliza em torno opções de políticas que geram equilíbrio ao longo do tempo, pois os atores gradualmente moldam suas ações aos paradigmas existentes. Escolhas prévias de modelos organizacionais aumentam a probabilidade de que os atores as mantenham funcionando (Pierson, 2004). No caso do associativismo, cidades com experiências prévias de cooperação tendem a facilitar acordos futuros, pois há uma curva de aprendizado e de confiança (Di Porto et al., 2018), que é um fator que leva a mudanças mais incrementais (Hall e Taylor, 2003). A reiteração de ações intergovernamentais pode moldar regras e modelos de políticas que condicionam as escolhas dos atores políticos (Immergut, 1992). Nesse sentido, a institucionalização de um arranjo organizacional pode ser um mecanismo que gera maior estabilidade às suas escolhas. Se o campo das possibilidades se reduz pode ocorrer uma convergência para certos padrões de políticas, que não resulta em um processo de *lock in* (paralisia), mas amplia a chance de os atores manterem as instituições funcionando (Pierson, 2004).

A contingência histórica (como mudança de partido no governo) e a sequência histórica (manutenção de políticas) são processos pelos quais as instituições podem mediar as preferências dos atores com o desenho das políticas (Immergut, 1998). Ainda que o contorno resultante das políticas seja condicionado pela sua trajetória, as escolhas dos atores políticos importam. Regularidades institucionais existem, mas os atores políticos podem optar por diferentes mudanças incrementais (Weir, 2006).

É muito comum na literatura nacional que a formação dos arranjos associativos esteja atrelada à existência de problemas comuns entre as jurisdições, na medida em que elas não conseguiriam resolvê-los de maneira isolada (Abrucio e Soares, 2001; Grin et al., 2016; Lacynski, 201). Wallner (2014) aponta que isso também poderia ser explicado pela autonomia dos governos subnacionais que, ao aumentar a competição entre eles, os leva a adotarem políticas similares ou políticas mínimas.

Além disso, é importante considerar as características sociais, políticas e econômicas dos municípios que participam dos arranjos associativos. Para Feiock (2007, 2013), essas são condições exógenas, que estão dadas na realidade local, mas influenciam na probabilidade das cidades se associarem. Quanto mais heterogêneas forem, menor a chance de organizarem-se coletivamente, pois assimetrias de recursos e poder aumenta a incerteza e os desequilíbrios para formar esse tipo de arranjo (Bae e Feiock 2012; Feiock e Scholz 2009). Quanto maiores as diferenças entre as cidades, maiores os custos de transação, o que tende a dificultar a colaboração mútua (Bel e Warner, 2016; Feiock 2007; Frug 2001; Lowery 2000; Post 2002; Warner e Hefetz 2002).

Os benefícios do associativismo podem ser menos atrativos para as cidades mais ricas (Carr et al., 2017; Tavares e Feiock 2018). Contudo, a propensão para cooperar aumenta se há maior convergência de interesses entre os municípios e decrescem os custos que podem advir de participar em arranjos com cidades com capacidades financeiras mais baixas (Bel e Warner 2016; Carr et al., 2007; Hawkins, 2009, 2010; Lowery, 2000; Lubell et al., 2002). Heterogeneidade de porte populacional municipal também reduz as chances de associativismo (Bel e Warner, 2016; Hulst e Montfort, 2012). Pequenas cidades podem cooperar visando reduzir ou partilhar o custo de prover serviços (Bel et al., 2014), o que pode não ser o caso das maiores (Feiock, 2007; Hawkins, 2009; Kwon e Feiock, 2010).

A natureza jurídica, processo decisório, arranjo organizacional e capacidades estatais dos municípios tratam das condições endógenas dos consórcios (Feiock, 2007; 2013). Quanto à natureza jurídica, Selznick (1984) aponta que dilemas legais da administração pública podem afetar a adoção de soluções organizacionais que criam novas estruturas. Ambiguidades jurídicas ou zonas cinzentas em termos da norma legal podem gerar impasses ou limitar o escopo de atuação. Ainda, o hibridismo normativo de arranjos, cujas regras de funcionamento não se encaixam adequadamente no direito público, podem impactar o processo decisório (Olsen, 2008). Com efeito, a existência de marcos legais é essencial para a definição das condições com as quais se instala um acordo de cooperação intergovernamental (Klok et. al, 2018) e, até mesmo, governos semi-regionais (Hulst e Montfort, 2007). A governança se refere à capacidade de comando, coordenação de interesses e de implementação de políticas. As capacidades estatais são importantes nessa dimensão, já que cidades sem recursos institucionais e organizacionais são menos prováveis de participar nesses arranjos. Análises de diferentes países mostram que a ausência dessas capacidades aumenta os custos de transação do associativismo (Cravacuore e Clemente, 2006; Grin e Abrucio 2016; Lubell et al., 2002; Rodríguez- Oreggia e Tuirán, 2006). Além disso, construir capacidade técnica, profissional e financeira para responder aos desafios do associativismo é um desafio para as municipalidades (Lackey, Freshwater e Rupasingha, 2002; Bel e Warner, 2016; Brown e Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012).

A literatura sobre tipos de cooperação em países federalistas mostra que a cooperação pode variar muito, envolvendo arranjos mais ou menos institucionalizados e mais ou menos horizontais (Agranoff, 2001; 2007; Bolleyer e Börzel, 2014; Watts, 2006). Bolleyer e Börzel (2014) ainda apontam que os arranjos podem variar em como suas decisões devem ser acatadas pelas jurisdições e na capacidade das jurisdições de vetarem determinadas decisões e saírem do arranjo.

No que se refere à liderança, duas questões são centrais: 1) formas do seu exercício e grau de dependência; 2) mecanismos formais e informais de coordenação entre os participantes. A questão da liderança regional é relevante, pois é preciso identificar “líder territorial”, “empreendedores territoriais” ou de “políticas regionais” capazes de produzir alianças intermunicipais (Abrucio e Sano, 2013, Abrucio et al., 2010). Além disso, instrumentos de gestão mais cooperativos e horizontais ou competitivos e hierárquicos importam para explicar a cooperação, pois indicam diferentes gradações sobre modelos de governança mais participativos ou menos abertos à construção de consensos.

No que se refere à dimensão relacional da governança, o associativismo implica criar direção política comum, cultura de confiança, solução conjunta de problemas e gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998). Esses arranjos constroem e mantêm compromissos entre os participantes, para o que as regras do jogo colaborativo são essenciais. Acordos formais que coordenem parcerias interorganizacionais e definem responsabilidades de cada parte são centrais (Pollit, 2003). Isto requer diálogo e informação; coordenação, coerência e consistência de políticas para evitar conflitos e atingir objetivos consensuais e integração de políticas. Trata-se de “ajustamentos mútuos” que visam obter maior interdependência, compatibilidade e interação entre as localidades e um marco compartilhado de atuação para fortalecer o intercâmbio (Ariznabarreta, 2001).

Uma outra dimensão refere-se aos mecanismos de financiamento: a) sustentabilidade e fontes de financiamento/divisão de pagamentos entre os membros; 2) formas de indução dos entes federados e graus de autonomia municipal para aderir ou não às atividades que demandam recursos. O primeiro tópico enfatiza que, no plano político-administrativo, capacidade de gestão e fluxo de recursos é vital (Caldas e Cherubine, 2013). Regras sobre como arrecadar recursos, bem como sobre repartir seu custeio entre os participantes não é um aspecto trivial para a implantação e sustentabilidade desses arranjos de cooperação. Uma gestão financeira mais autônoma viabiliza maior volume recursos e fontes mais sustentáveis (Dieguez, 2011). Em países federalistas, a variação nas regras nacionais das políticas setoriais que induzam o associativismo pode explicar variações nos arranjos (Hulst e Monfort, 2007; 2011; Tavares e Feiock, 2018). Os incentivos podem variar conforme as características locais, tal como demandas territoriais comuns e porte populacional (Feiock, 2007; 2008; 2009).

As dimensões de análise e suas condições contextuais estão resumidas no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Dimensões de análise e suas condições contextuais

Dimensões e questões de interesse
<ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto Regional, Formação e Trajetória do Território <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Contexto da implementação do consórcio e principais fatos da trajetória da experiência. Etapas e processos de formação e institucionalização. 1.2. Diferenças socioeconômicas, de poder e de capacidade institucional entre os participantes
2. Desenho institucional e modelo de governança
<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Natureza jurídica, atores chave e suporte institucional e administrativo 1.2 Processo decisório e distribuição de competências 1.3 Capacidades estatais dos municípios 1.4 Liderança 1.5. Negociação interorganizacional
<ol style="list-style-type: none"> 4. Mecanismos de Financiamento <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Sustentabilidade e fontes de financiamento/divisão de pagamentos entre os membros 4.2 Formas de indução dos entes federados e graus de autonomia municipal

Fonte: elaborado pelos autores.

DESENHO DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma análise comparativa, qualitativa e histórica de dois casos. A escolha dos casos foi baseada na ideia de *diverse cases*, ou seja, em casos representativos da variância ao longo das dimensões de interesse representadas por um vetor de covariáveis X1 (variáveis independentes) e Y (variável dependente). Os casos pretendem ser representativos da ampla variedade de características de X1 e Y, em especial na dimensão de interesse. Quando a variável dependente é categórica, como é o caso em análise neste artigo (consórcio ou ADE) (Gerring, 2007).

Nesse sentido, a seleção de casos buscou reduzir o viés da variável dependente que pode predeterminar resultados e reduzir a inferência causal. Uma solução é selecionar casos em que análise de covariação seja capaz de explicar a relação causais entre as variáveis para ampliar a compreensão dos contextos em análise (Mahoney, 2005; Collier, 1993). Nesse caso, o objetivo da análise, nesse trabalho, visa identificar se há variação nas variáveis independentes (todas as dimensões e as condições contextuais apresentadas no quadro 1) e na variável dependente (ADE ou consórcio). Busca-se verificar a diversidade existente no fenômeno analisado, considerando o comportamento das variáveis independentes e sua associação com cada tipo de arranjo de cooperação intermunicipal.

Quanto aos instrumentos e técnicas de pesquisa, esse estudo se apoia em: 1) revisão bibliográfica na literatura que analisa essas duas formas de associativismo municipal na educação no Brasil; 2) análise de dados secundários, incluindo a caracterização socioeconômica e demográfica dos municípios associados por meio do CIVAP e do ADE Noroeste Paulista; 3) análise documental (relatórios, regimentos internos, planos de ação e materiais que descrevem e analisam os casos do ADE e do consórcio); 4) pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas com um roteiro de questões organizada). No ADE e no consórcio entrevistaram-se gestores das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), institutos e organizações sociais apoiadoras e representantes dos governos estaduais nos territórios. As entrevistas, que são a base empírica deste trabalho, foram organizadas conforme as questões do Quadro 1, que sintetiza as variáveis que, em linha com a discussão teórica, orientaram a comparação dos casos.

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL E SEUS REFLEXOS NA EDUCAÇÃO

A cooperação intermunicipal possui uma longa trajetória no país, remontando às décadas de 160 e 1970 no estado Estado de São Paulo (regiões de Bauru e Vale do Paraíba). Na década de 1980 ampliou-se por meio de assistência técnica e financeira do governo Montoro (Cruz et al., 2011). Também houve experiências na Região Sul (Meio Oeste de Santa Catarina nos anos 1960) (Fillipim e Abrucio, 2010). O associativismo se fortaleceu nos anos 1980 com a atuação das entidades municipalistas apoiando a criação de Comitês de Bacias em alguns estados, de consórcios de desenvolvimento microrregional e vinculados à produção de alimentos (Cruz et al., 2011).

Ainda que a CF/88 tenha proposto um modelo mais cooperativo de Federação, sobretudo por meio de competências comuns entre os entes, na década seguinte expandiu-se a descentralização com um viés municipalista e oposta ao desenho mais integrado de federalismo. Quanto à cooperação intermunicipal, a Lei Orgânica da Saúde de 1990, já facultava a cooperação intermunicipal. Isso permitiu a disseminação de consórcios de saúde incentivados pela coalizão sanitária e pelos governos estaduais, como ocorreu em Minas Gerais (Lacynski, 2012). A criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (1990) também foi importante por se tratar de um arranjo mais amplo de associativismo e de governança no federalismo brasileiro (Abrucio e Soares, 2001).

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 fortaleceu o associativismo intermunicipal com a proposta do consórcio público. A prática vigente eram os consórcios intermunicipais com personalidade jurídica de direito privado¹. Em 2005 foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos (nº 1107/2005), sendo esses considerados como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado formada por municípios. Este consórcio integra a administração indireta dos entes federados consorciados e devem respeitar as normas de direito público para licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (Lacynski, 2012). A criação dos consórcios deve ser aprovada pelas câmaras municipais, que devem realizar a sua fiscalização. Com essa legislação aumentou a transparência do uso de recursos públicos, além fortalecê-los institucionalmente. No entanto, a Lei não prevê a participação de organizações da sociedade civil de forma mais institucionalizada (Grin e Abrucio, 2017).

Sua formação define deveres e direitos das cidades: financeiros (por meio do contrato de rateio) e operacionais (por meio do contrato de programa). Os consórcios criam responsabilidades para cada ente, bem como os penalizam se descumprem as tarefas assumidas perante os demais municípios. Alinhado ao tema jurídico, a documentação necessária para formalizar o consórcio (pacto de intenções e contrato de rateio, por exemplo) também induz a uma maior convergência em torno das regras, mesmo porque são objeto de deliberação pelos municípios. O contrato de rateio permite o planejamento em bases mais estáveis, pois define-se um fluxo contínuo de recursos (Caldas e Cherubine, 2013).

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 (Grin e Abrucio, 2017).

Apesar de o consórcio ter se disseminado em diversas políticas, muitos atores políticos na Educação têm optado por um modelo de associativismo distinto: ADEs (ou Territórios da Cooperação). A educação é caracterizada por uma trajetória com grande fragilidade na cooperação intergovernamental, especialmente, entre governos subnacionais. Segundo Cury (2008), uma duplicidade de sistemas de ensino, sem coordenação federal, marcou a trajetória da área. “Ora, essa tradição de mais de 164 anos foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar” (Cury, 2008, p. 1199).

A CF/88 reforçou a trajetória descentralização, mas deu clareza às competências dos entes federados nessa política e definiu atribuições compartilhadas no ensino fundamental e o “regime de colaboração”. O objetivo da cooperação federativa foi reforçado por regulamentações nacionais posteriores, mas essa política caracteriza-se por fragilidades ou mesmo ausência de relacionamentos mais cooperativos (Segatto, 2018; Segatto e Abrucio, 2018). Ainda que tenha havido um fortalecimento da coordenação federal nessa política por meio, principalmente, da aprovação de regulamentações e diretrizes nacionais, da redistribuição de recursos e da criação de sistemas de avaliação e de informação, não houve incentivos financeiros e legais para induzir o associativismo (Segatto e Abrucio, 2018).

No caso dos ADEs, o termo apareceu no Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007 como um meio para ajudar a reduzir desigualdades regionais em termos de oportunidades educacionais (Cruz, 2014; Grin et al., 2016). A partir de 2008, essa forma de associativismo ganha força, sobretudo com o suporte de institutos empresariais que passaram a ver esse modelo como uma solução para diminuir a descontinuidade das ações, aumentar a qualidade da educação e ganhar escala em termos de municípios atendidos. Os ADEs são um tipo de cooperação horizontal em rede no qual municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes. Compartilham experiências, buscam soluções conjuntas com iniciativas articulada com os Estados e a União, além de promoverem e fortalecerem a cultura do planejamento integrado e colaborativo na visão territorial (CNE, 2011, p. 2).

¹ A possibilidade de constituir consórcios públicos está definida na Constituição Federal (artigo 241): cabe à União, Estados, Distrito Federal e municípios disciplinar, por meio de lei os consórcios públicos, os convênios de cooperação entre os entes, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços). Pode assumir três formas: Direito Privado, Direito Público e “acordos consorciados” ou pactos intermunicipais de caráter voluntário.

Com esse Parecer e a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino, a União também passou a incentivar a criação dos ADEs. O objetivo era que essa rede de municípios próximos e similares em seus contextos socioeconômicos fortalecessem o planejamento integrado e colaborativo no território. Ademais, os institutos empresariais passaram a contratar organizações da sociedade civil para assessorar técnica e pedagogicamente os municípios, de forma regionalizada, visando aumentar a capacidade institucional das Secretarias Municipais de Educação. Para Ramos (2012, p. 70):

os Arranjos devem [...] ser capazes de agregar a participação dos estados e da União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação em determinado território, que ultrapassa as lindes de um só município. Não se prevê, para isso, transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados.

Em alguns casos, sua criação foi impulsionada por organizações da sociedade civil ou lideranças locais. Este pode ser um fator positivo, pois gera empreendedores locais, mas pode ser um limitador se tornar difícil replicar a disseminação do modelo. Ainda há pouco apoio das Secretarias Estaduais de Educação, o que pode ser explicado pela ausência, em muitos estados, de políticas de colaboração com os municípios. Também há pouco respaldo do Ministério de Educação, pois inexistem indução, apoio financeiro e regulamentação para institucionalizar os ADEs (Grin et al., 2016; Cruz, 2014).

Os ADEs podem incluir instituições privadas e não governamentais, mas não recebem recursos públicos. Nem os governos federal e estaduais criaram incentivos financeiros para os ADEs, nem os institutos empresariais repassam recursos financeiros, pois apoio ocorre via suas assessorias, auxiliando-os a compartilhar experiências e soluções (Grin, Segatto e Abrucio, 2016). Os ADEs vinculam educação, identidade local, território e desenvolvimento visando reduzir desigualdades regionais, o que demanda cooperação intergovernamental e articulação com atores sociais. Requerem o “compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concatenar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (Ramos, 2012, p. 70-71). Os ADEs deveriam voltar-se para a construção do Plano de Ações Articuladas dos municípios, mecanismo que permitiria acesso a recursos de transferências voluntárias (CNE, 2011). Todavia, essa forma de financiamento foi gradualmente descontinuada após 2014.

O CASO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA

Fundado em 1985, o CIVAP representa 34 municípios que atuam conjuntamente visando a promover maior eficácia em assuntos de interesse comum, adoção de políticas sustentáveis e integração com os demais atores sociais e os governos estadual e federal (<https://www.civap.com.br/historico>). Após mais de duas décadas de atuação, e já sob a guarida da nova legislação federal aprovada em 2005, no ano de 2008 passou a se organizar como um consórcio público, pois essa foi a forma encontrada para gerar mais transparência e encaminhar soluções para os problemas dos municípios. Permanecer como consórcio privado passou a limitar esse processo (entrevista 3), em linha com a questão da natureza jurídica, que é uma das condições endógenas que Feiock (2007; 2013) se refere no caso dos consórcios.

Em termos de indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos a realidade dos municípios caracteriza-se de acordo com as informações da tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos dos municípios

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios
População (por mil hab.)	839	102.924	14.852
PIB Municipal (R\$ milhões)	30.917	2.855.409	534.524
IDHM	0,655	0,789	0,737
Índice de Gini	0,36	0,55	0,46
% População pobre	0,85	23,26	6,71
Mortalidade infantil	10,9	19	14,7
% mães adolescentes	0	6,44	2,64
IDEB Ensino Fundamental I	5	7,6	6,6

Fonte: elaborado pelos autores com base em 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.

Observando a realidade dos municípios do CIVAP Educação há maiores diferenças em indicadores como PIB per capita, % de população pobre, % de mães adolescentes e porte populacional, enquanto os indicadores como Gini, IDHM e IDEB são mais convergentes. Em favor da literatura, observa-se que, a despeito dos valores mostrados na tabela, há um núcleo representativo de cidades com indicadores mais homogêneos. Como será visto, as entrevistas com lideranças políticas e gerenciais do CIVAP evidenciam que essas diferenças entre os municípios têm sido menos determinantes na escolha pela ação consorciada do que os ganhos coletivos que se busca atingir. Sobretudo, porque as maiores cidades não têm porte suficiente para atuar de forma mais autônoma, o que reforça o associativismo.

Considerando os indicadores não há suporte empírico para os argumentos da literatura sobre a homogeneidade socioeconômica e demográfica favorecer o associativismo (Feiock, 2007; 2013; Bae e Feiock 2012; Feiock e Scholz 2009). O mesmo vale para a afirmação que maior heterogeneidade amplia os custos de transação (Bel e Warner 2016; Feiock 2007; Frug 2001; Lowery 2000; Post 2002; Warner e Hefetz 2002). Se essa premissa fosse a realidade, o CIVAP Educação não lograria êxito, pois prevalece a visão de cooperar para reduzir ou partilhar o custo de prover serviços (Bel et al., 2014),

O consórcio foi impulsionado pela gestão Franco Montoro (1982-1986) com sua visão da interiorização da ação governamental para reforçar o papel dos municípios. Seu objetivo inicial foi o planejamento urbano regional, visando a gerar soluções que atendessem as demandas locais de forma articulada com os governos estadual e federal (entrevista 1). O CIVAP, conforme seu estatuto, visa acelerar o desenvolvimento socioeconômico regional (objetivo guarda-chuva), com foco no meio-ambiente, recursos hídricos, agricultura, educação, inclusive ambiental, saneamento, tecnologia, habitação, infraestrutura, recursos humanos, turismo e saúde. É uma autarquia intermunicipal que também integra a administração indireta das cidades consorciadas (entrevista 4).

O CIVAP é um consórcio multifinalitário, de modo a política de educação não possui uma lógica própria de associativismo. A Câmara Técnica da Educação, criada em 2015, se insere na estrutura organizacional do consórcio, em linha com as conclusões de Strelec (2017): a educação costuma ser uma área inserida ou adjacente às atividades dos consórcios. Segunda questão: a educação não costuma ser a política que assume a dianteira das motivações do consorciamento, pois geralmente se organiza posteriormente e considera os aprendizados de outras políticas. No CIVAP, as câmaras técnicas na saúde e meio ambiente foram as referências com seu efeito de *feedback* sobre a educação. Um terceiro aspecto é a importância de atores externos como o Itaú Social (financiador) e a Oficina Municipal (parceiro técnico) para gerar o arranque e o suporte inicial desse processo (entrevistas 2 e 4).

Quadro 2 – Objetivos principais do CIVAP Educação

1. Oferecer embasamento técnico sobre assuntos na área da educação regional.
2. Propor política de intervenção integrada.
3. Contribuir com a execução dos programas dos governos federal, estadual e municipal e constituir-se em espaço de articulação, coordenando e acompanhando o desenvolvimento da educação.
4. Reduzir as deficiências dos órgãos gestores de educação, por meio de compartilhamento de experiências.
5. Subsidiar as áreas competentes nas adequações de políticas públicas para o desenvolvimento da educação, especialmente aquelas relacionadas com o ordenamento territorial, zoneamento agro-ecológico-econômico, erradicação das desigualdades e a ampliação do acesso à educação formal e não formal.
6. Diversificar as atividades educacionais e sua articulação dentro e fora da jurisdição do CIVAP viaparcerias.
7. Propiciar a geração, a apropriação e a utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos dos órgãos gestores da educação.
8. Proporcionar a capacitação de profissionais da educação de acordo com os orçamentos municipais.

Fonte: Resolução no. 001, de 25 de junho de 2015.

A Câmara Técnica da Educação (CIVAP Educação) é o formato encontrado para a cooperação intermunicipal e possui uma trajetória recente, considerando a existência do CIVAP. O CIVAP Educação nasceu visando a suprir carências financeiras, falta de capacitação dos profissionais da área, de entrosamento entre as redes e precária troca de informação entre as Secretarias Municipais (entrevista 3). Seu regimento interno define que este se trata de um órgão técnico vinculado ao consórcio.

A trajetória do CIVAP é um aspecto essencial, pois mudanças no comando político das prefeituras, seja qual for o partido do incumbente local, não têm sido suficientes para afetar a sustentabilidade do consórcio (entrevista 4). Conforme Immergut (1992), a institucionalização de um arranjo organizacional é um mecanismo que gera maior estabilidade nas escolhas dos atores políticos, o que resulta em uma maior propensão a manter aqueles em funcionamento (Pierson, 2004), o que leva a mudanças mais incrementais (Hall e Taylor, 2003). Este é o caso do CIVAP Educação considerando a experiência das Câmaras Técnicas na saúde e meio-ambiente. A regularidade institucional, sem prejuízo das escolhas políticas dos atores educacionais, gerou mudanças mais incrementais (Weir, 2006) e resultou na criação de um arranjo, como a Câmara Técnica, que já fora testada em outras áreas.

O CIVAP Educação uniformiza ações e reforça a ação em nível municipal, o que gera ganhos de escala com a capilaridade territorial das experiências (entrevista 1 e 2). Há resultados palpáveis nessa linha. O primeiro, o Guia do Atendimento Educacional Especializado veio a cobrir uma lacuna de documentos legais nessa área. O Guia consolidou o trabalho coletivo da Câmara e sistematizou instrumentos para coleta de informações, avaliação e diagnóstico, com vistas a regularizar o trabalho para esse perfil de aluno nas redes de ensino. O segundo, a organização de compras coletivas de material escolar, produtos de limpeza e veículos para o transporte de estudantes, sobretudo vantajosa para as pequenas cidades ao reduzir os preços unitários. Portanto, a colaboração mútua resulta em compensação para as deficiências técnicas e financeiras das menores localidades (entrevista 4).

Na mesma direção seguem os acordos para unificar procedimentos de calendário, currículos e alimentação escolar, pois é comum que as famílias mudem de cidades, de modo que se busca reduzir os impactos na aprendizagem dos alunos (entrevista 2). Outro aspecto lembrado é o acompanhamento da elaboração dos Planos Municipais de Educação, exigência decorrente do Plano Nacional de Educação, após 2014 (entrevista 1 e 3). Contudo, o mais relevante é verificar os avanços nos índices educacionais retratados pelo IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de 2005 a 2017. A nota cresceu de 4,86 para 6,44, mas não há como afirmar que se deva ao CIVAP Educação, pois: a) esse arranjo foi implantado em 2015; b) a média das notas de 22 municípios da região segue a tendência de crescimento dos demais municípios do Estado. O mesmo pode ser dito da taxa de aprovação com seu aumento incremental de 2005 (0,95) a 2015 (0,98) (Oficina Municipal).

Sobre o desenho institucional e o modelo de governança, o CIVAP Educação não possui personalidade jurídica, embora tenha autonomia decisória, pois é um fórum subordinado ao consórcio, cuja direção política é constituída pelos prefeitos. Em termos organizacionais, o CIVAP Educação compõe-se da: a) Assembleia Geral (colegiado) integrada pelos gestores municipais, independente do seu número de habitantes; b) comissão executiva (seus membros se dividem em três polos regionais, cuja localização fica a critério do colegiado). Cada polo escolhe dois coordenadores que formam a Comissão Executiva e são designados pelo presidente do consórcio; c) secretaria executiva (um gestor municipal eleito pelos pares que atua como instância administrativa e de articulação); d) coordenador e vice coordenador geral eleitos de forma secreta pelos pares para mandatos de dois anos com direito a recondução; e) comissão de ética. Com efeito, marcos legais são essenciais para definir as condições com as quais se instala a cooperação intergovernamental (Klok et al., 2018; Hulst e Monfort, 2007).

A definição da estrutura organizacional mostra que há um arranjo de governança com capacidade de comando, coordenação de interesses e de implementação de políticas que serve de referência a gestão profissional e a cooperação (Bel e Warner, 2016; Brown e Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012). A forma como ocorre a escolha dos integrantes de cada fórum diretivo do CIVAP Educação mostra que há uma gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998), esforços de parceria interorganizacional (Pollit, 2003) e ajustamentos mútuos em direção a obter interdependência e interação entre as cidades sob um marco comum de atuação e de intercâmbio (Ariznabarreta, 2001).

O CIVAP Educação possui autonomia plena para decidir e conta com apoio jurídico, financeiro, logístico e da equipe de licitação do consórcio (entrevista 3). A secretaria executiva é central para gerar economia de tempo e recursos financeiros, pois ao assumir a gestão cotidiana das atividades reduz a necessidade de consulta aos gestores municipais (entrevista 4). As decisões são adotadas principalmente de forma consensual e colegiada, sendo seus integrantes escolhidos por aclamação (entrevista 4). No entanto, cada cidade preserva sua autonomia e respeitam-se suas particularidades quanto a integrar ou não das atividades, pois cada novo projeto requer investimentos proporcionais ao número de participantes (entrevista 2). As cidades possuem votos com igual peso, ainda que contribuam diferenciadamente em função dos valores pagos proporcionalmente às suas populações.

Há uma convicção que o CIVAP Educação ampliou o protagonismo e a liderança coletiva dos gestores educacionais na condução das ações, dado que souberam desfrutar da autonomia conferida pela direção do consórcio (entrevista 3). O aspecto da confiança (Di Porto et al., 2018) gera uma curva de aprendizado, pois os prefeitos que lideram o consórcio delegaram as definições da educação para os gestores municipais. Os secretários de educação se “empoderaram e perceberam que são atores tão chave como os prefeitos, ainda que não tenham poder de veto e de voto” (entrevista 2). Reforça-se a desvinculação com a “parte política” e enfatizam-se questões técnicas, o que igualmente amplia a confiança mútua entre os participantes (entrevista 3). Não apenas a liderança técnica da área educacional foi fortalecida em termos regionais (Abrucio e Sano, 2013, Abrucio et al., 2010), como também se assenta em mecanismos formais e informais de coordenação entre os participantes.

Um dos maiores receios que existe é precisamente que a interferência da política venha a causar descontinuidade administrativa e técnica. As lideranças políticas e técnicas enfatizam que o CIVAP Educação é um “núcleo blindado quanto à questão partidária”. Não se debate temas de contencioso político, pois a prioridade são matérias de natureza técnica, o compartilhamento e articulação de experiências (entrevistas 1, 3 e 4). Nesse sentido, o papel da Secretaria Executiva é essencial para garantir essa separação entre a política e a gestão. Também por essa razão, a existência da Diretoria Administrativa do CIVAP Educação serve como um anteparo que, se não elimina, ao menos reduz ou contém esse problema em níveis que não dificultem seu funcionamento (entrevista 3).

A governança do CIVAP Educação ainda não conseguiu definir um processo mais organizado de planejamento anual de atividades, ainda que um seminário anual busque responder a essa necessidade (entrevista 3). A Câmara Técnica opera mais por demanda e sem um plano de metas definidas com prazos e indicadores (entrevista 4). Quanto aos instrumentos de transparência e prestação de contas, esses integram o arranjo institucional de governança. São realizadas duas audiências anuais e suas decisões são enviadas para as prefeituras consorciadas. O CIVAP Educação presta contas à Assembleia do consórcio formada pela (os) prefeita (os). Todavia, o portal <https://www.civap.com.br/> não possui nenhum tipo de informação sobre a área de educação, o que dificulta o acesso aos dados pelo cidadão.

Por fim, quanto ao aspecto da capacidade estatal dos municípios da região, pode-se observar a realidade conforme os indicadores financeiros, administrativos e aqueles da área da Educação.

Tabela 2 – Indicadores de capacidade estatal

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios	Média estadual
% Arrecadação própria	6,4	57,6	22,53	37,5
No. servidores municipais por habitante	6,8	48,9	21,3	47,9
% Servidores com ensino superior ou pós-graduação	3,7	56,1	35,5	45
No. servidores municipais na área da educação	5	1892	353	1329,4
No. de professores municipais	4	267	42,8	158
% Plano de Carreira magistério	--	--	94	91,3
% Secretaria exclusiva da área	--	--	47	69,7
% gestão financeira dos recursos pela área da educação	--	--	35,3	39,1

Fonte: elaborado pelos autores com base em Índice Firjan de Gestão Fiscal (2017) e MUNIC IBGE 2014 e 2017.

1. Servidores municipais: estatutários, celetistas e comissionados (exceto estagiários/sem vínculo permanente).
2. Número de professores total (ensino infantil, fundamental e ensino médio).
3. Escolaridade de servidores: somente: aqueles com graduação ou pós-graduação.
4. Os indicadores onde os valores mínimo e máximo estão zerados são variáveis *dummy* (sim/não)

Capacidades estatais são importantes, pois cidades carentes de recursos institucionais e organizacionais são menos prováveis de participar nesses arranjos (Cravacuore; Clemente, 2006; Grin, Abrucio 2016; Lubell et al., 2002; Rodríguez-Oreggia; Tuirán, 2006). Portanto, construir capacidade técnica, profissional e financeira é um desafio para as municipalidades (Lackey et al., 2002; Bel; Warner, 2016; Brown; Potoski, 2003; Hefetz et al., 2012). A realidade do CIVAP Educação, assim como do próprio consórcio, não oferece suporte empírico para essas hipóteses, conforme os indicadores mostrados na tabela 2. Além de serem díspares as realidades municipais, as localidades estão distantes da média estadual (exceto no indicador Plano de Carreira do Magistério). A explicação inicial para o consórcio ter logrado êxito por mais de três décadas parece ser que os custos gerados pela ação coletiva têm se mostrado menores que os benefícios gerados, a despeito da heterogeneidade municipal.

Sobre os mecanismos de financiamento, cada município contribui com um valor fixo + um valor per capita, conforme definido no contrato de rateio. Este valor garante ao município acesso a serviços realizados pela estrutura administrativa do consórcio, como é o caso das licitações coletivas. Como há uma similaridade de situação socioeconômica entre as cidades se reduzem eventuais disputas sobre critérios de contribuição (entrevista 4), bem como os problemas de heterogeneidade entre as localidades que poderia implicar no afastamento ou não participação de algumas.

No caso do CIVAP Educação, quando são realizados projetos específicos de capacitação, os municípios que optam participar pagam um valor por participante (entrevista 2 e 3). O ponto mais frágil do financiamento é a pouca participação e valorização da iniciativa privada, e segue um desafio a ser superado (entrevista 4). Mas há mecanismos de financiamento que garantem a sustentabilidade, ao mesmo tempo que servem como formas de indução municipal, mas sem ferir sua autonomia. Assim, gera-se capacidade de gestão e um fluxo de recursos (Caldas e Cherubine, 2013; Dieguez, 2011). Vale frisar que durante os três anos iniciais (2015-2017), o Itaú Social “incubou” e financiou a instalação e funcionamento do CIVAP Educação (entrevistas 3 e 4), o que indica a relevância do suporte externo.

Contudo, qualquer cidade que decida participar de capacitações ofertadas deve ser associada ao CIVAP. Esta é a forma encontrada para não enfraquecer os vínculos coletivos e estimular ações de *free rider* que podem buscar o que lhe interessa e evitar as responsabilidades pela participação no consórcio. Este é um dispositivo engenhoso para inibir eventuais comportamentos oportunistas.

O CIVAP existe há mais de 30 anos e há unanimidade entre os prefeitos sobre a sustentabilidade institucional da Câmara Técnica da Educação. O maior desafio é convencer os novos Secretários Municipais da área, embora a adesão seja alta, dada a sua relevância para organizar a educação na região, visando evitar a descontinuidade de ações (entrevistas 3 e 4). Este aspecto importa, pois regras nacionais que induzem o associativismo podem explicar variações nos arranjos (Hulst, Monfort, 2007; 2011; Tavares; Feiock, 2018). Contudo, não há evidências que estímulos dos governos estadual e federal sejam uma condição necessária, pois a trajetória do CIVAP indica que as escolhas autônomas e voluntárias dos municípios têm sido suficientes para a adesão e sustentabilidade do consórcio.

O CASO DO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NOROESTE PAULISTA

Os primeiros ADEs foram criados em 2009. Ramos e Abrucio (2012) e Cruz (2014) apontam que houve, em agosto desse ano, a criação do ADE do Recôncavo Baiano a partir da articulação de inúmeros atores estatais e não estatais, envolvendo o MEC, a Secretaria de Educação da Bahia, a seccional da UNDIME na Bahia, o Conselho Estadual de Educação do Estado, o Instituto Votorantim, o Todos pela Educação, as SMEs e a Universidade do Recôncavo Baiano. Apesar de ter sido a experiência pioneira, Cruz (2014) aponta que esse ADE não teve continuidade.

Nos meses seguintes de 2009, outros três ADEs foram criados: Linha Férrea de Carajás (Maranhão), Noroeste Paulista (São Paulo) e Agreste Meridional de Pernambuco. As experiências de ADEs se disseminaram no país, constituindo 11 ADEs até o início de 2012 e 15 ADEs no total, sendo que alguns estão desativados (Abrucio, 2017; Cruz, 2014). Esses ADEs começaram com uma articulação entre 15, 17 e 23 municípios, respectivamente, mas incorporaram outros municípios nos anos seguintes. O ADE Noroeste Paulista foi o caso que incorporou um número maior de municípios, totalizando hoje 65 municípios².

No que se refere aos indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos, os municípios do ADE Noroeste Paulista apresentam as seguintes características:

Tabela 3 – Indicadores demográficos, financeiros e socioeconômicos dos municípios

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios
População (por mil hab.)	1.239	92.768	10.412
PIB Municipal (R\$ milhões)	30.390	2.680.060	316.051
IDHM	0,664	0,819	0,741
Índice de Gini	0,33	0,76	0,462
% População pobre	0,38	25,07	5,28
Mortalidade infantil	0,45	31,9	14,33
% mães adolescentes	0	16,7	3,02
IDEB Ensino Fundamental I	5,8	8,2	6,83

Fonte: elaborado pelos autores com base em 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.

² Alvares Florence, Américo de Campos, Aparecida d'Oeste, Aspásia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Estrela d'Oeste, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Guaraci, Guarani d'Oeste, Indiaporã, Jales, José Bonifácio, Lourdes, Macauba, Macedonia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Mirassolândia, Monções, Monte Aprazível, Monte Azul Paulista, Neves Paulista, Nhandeara, Nipoã, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Paranapuã, Parisi, Paulo de Faria, Pedranópolis, Poloni, Pontalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, Santo Antonio do Aracanga, São Francisco, São João das Duas Pontes, São João de Iracema, Sebastianópolis do Sul, Tanabi, Três Fronteiras, Turiuba, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga.

Sobre os contextos dos municípios, há uma maior variação em todos os indicadores do que no caso do CIVAP. No entanto, como será discutido, os entrevistados não mencionaram essas diferenças como relevantes para a opção pelo ADE, como apontado pela literatura.

Os ADEs foram formados a partir de uma articulação entre organizações privadas, da sociedade civil, como o CEDAC, a Fundação Vale e o Todos pela Educação. No caso do ADE Noroeste Paulista, os entrevistados (5 e 6) relataram que o Arranjo foi constituído a partir da liderança do então Prefeito de Votuporanga, Nasser Marão Filho, que tinha iniciado o seu mandato naquele ano. Depois de um encontro com o Mozart Neve Ramos, que, naquele momento, representava o Todos pela Educação, ele foi influenciado pela ideia que os ADEs poderiam ser soluções para problemas comuns naquela região.

O Prefeito e a Secretária Municipal de Educação, Eliane Baltazar Godoi, realizaram uma reunião com os Prefeitos dos municípios vizinhos e os convenceram dessa ideia. Depois disso, Ramos e Abrucio (2012) apontam que houve uma segunda reunião com 17 municípios para confirmar sua adesão e constituir o grupo com um parceiro, o Centro de Liderança Pública (CLP), buscando assim um desenho mais institucionalizado, como alguns autores defendem (Immergut, 1992; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004). A partir disso, a Secretária e a sua equipe desenvolveram um modelo de gestão em redes a partir da sua experiência profissional no Senac, onde havia trabalhado com a metodologia de redes.

A partir dessas experiências, em 2010, surgiram iniciativas para institucionalizar os ADEs, como o projeto de lei do deputado Alex Canziani e a criação da Comissão de Estudos para Parecer e Resolução pelo Conselho Nacional de Educação. Além disso, outras organizações, como o Instituto Natura, começaram a articular um grupo de representantes dos ADEs (Ramos e Abrucio, 2012). Em 2011, a SASE foi criada e passou a orientar os debates sobre cooperação intermunicipal na Educação, criando um grupo de trabalho para discutir o tema e um ADE com os municípios da Região do Xingu, que buscava melhorar a organização das ações governamentais e diminuir os impactos ambientais naquele território e compreender como os Arranjos se organizavam e seus resultados (Cruz, 2014).

Nesse momento, o Conselho Nacional de Educação formulou um parecer sobre os ADEs apontando que eles devem estar orientados para a formulação do PAR segundo quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Esse parecer também determinou que os Arranjos devem ser gerenciados por um gestor, que seria apoiado por um Conselho de Gestão Intergovernamental (CNE, 2011).

Ainda que esses avanços tenham sido realizados, ainda não há nenhuma legislação que regulamenta os Arranjos, como no caso dos Consórcios Públicos. Além disso, não há incentivos financeiros ligados ao governo federal e, no caso do Arranjo do Noroeste Paulista, ao governo estadual que induziram a criação dos ADEs. No caso do Arranjo analisado neste estudo, os entrevistados (5 e 6) relataram que a influência do Mozart Neves Ramos foi fundamental para a disseminação dessa ideia como solução para problemas comuns entre os municípios. Dentre esses problemas comuns, os entrevistados destacaram que os municípios apresentavam um Ideb alto que, por isso, não conseguiam acessar alguns programas federais, como o Mais Educação, que eram destinados aos municípios com Ideb mais baixo. Nesse sentido, os municípios tinham uma preocupação comum em relação à elaboração do PAR e à adesão aos programas federais. Os entrevistados (5 e 6) também apontaram que, por ser uma região distante dos polos regionais, há uma grande dificuldade em participar de formações que ocorrem nos municípios maiores, principalmente, em São Paulo.

Abrucio (2017) aponta que, nesse momento inicial, o Mozart Neves Ramos assessorou os municípios na identificação das suas necessidades comuns utilizando o PAR como instrumento para isso. Segundo um dos entrevistados (5), o PAR foi central, porque “o diagnóstico dos municípios estava lá”. A partir disso, como relatado nas entrevistas (5 e 6), as ações do Arranjo se concentraram em formações para as equipes das Secretarias Municipais de Educação sobre o PAR e os programas federais e para as equipes de gestão das escolas e os professores. Sobre as formações relacionadas ao PAR e aos programas federais, um entrevistado aponta que os gestores de algumas Secretarias tinham um conhecimento maior sobre o PAR e os programas federais, enquanto outros não. No começo das formações, eles davam as formações e assessoravam os outros municípios, como um mecanismo de troca de experiência entre eles. Em seguida, trouxeram gestores do MEC e especialistas para dar essas formações, incluindo a gestora responsável pelo Mais Educação, que fez um acordo com os municípios para que eles pudessem acessar esse programa.

Hoje o ADE passou a compreender outros temas relevantes para a gestão educacional feitas pelas Secretarias, que surgem nas reuniões entre os representantes delas. Outra ação importante do ADE refere-se a um congresso internacional para os gestores e professores de todas as redes, que se constitui em um momento importante de formação deles. Ainda há o Laboratório de Mudança, que conta com o apoio do Instituto Natura e compreende em uma formação de gestores escolares para fortalecer suas competências de liderança. Conforme relatado nas entrevistas, o ADE também é um espaço importante de troca de experiências entre as Secretarias, especialmente, para os Secretários que iniciam sua gestão, mas não possuem experiência profissional anterior nas redes municipais de ensino. Além disso, o ADE participa de uma rede de colaboração intermunicipal de Educação, coordenada pela SASE, em que participam representantes dos ADEs e consórcios e organizações da sociedade civil que são parceiras deles, para discutir e fortalecer a cooperação na Educação.

Em relação à organização e à governança do Arranjo, os entrevistados apontam que o modelo adotado foi o de redes, caracterizado por uma horizontalidade nas decisões, que são compartilhadas entre todos os membros do ADE, e processos de mediação e de construção de consensos entre eles. Destaca-se que, para aderir ao Arranjo, os Prefeitos devem assinar uma Carta de Compromisso e Princípios, que “[...] tem como finalidade direcionar as ações do Arranjo e fortalecer o compromisso firmado com o grupo” (Batista, 2018, p. 12). Há uma Coordenação Executiva formada por cinco representantes, incluindo servidores e Secretários Municipais. Segundo Abrucio (2017),

o papel da Coordenação Executiva é zelar pelo engajamento do Grupo Gestor; abaixo há o Grupo Gestor, composto pela equipe técnica das secretarias, formado a partir de eleições democráticas, sendo ele o responsável por fomentar no coletivo as questões que têm que ser discutidas e as tomadas de decisões. Na governança há também a guia da Secretaria Executiva, que operacionaliza o ADE. Além disso, há uma Coordenação de Grupos, posição nova surgida na última gestão do Arranjo (p. 124-125).

Essas coordenações e grupos funcionam mais como mecanismos de coordenação, pois não há um presidente do Arranjo, tampouco uma estrutura hierárquica, sendo uma gestão baseada na negociação interorganizacional (Bogason, 1998), em esforços de parceria interorganizacional (Pollit, 2003) e em ajustamentos mútuos (Ariznabarreta, 2001). A ideia é preservar a horizontalidade, em que “todos os municípios, independentemente do tamanho, passaram a ter poder igual de voto” (Abrucio, 2017, p. 124). Inclusive esse é um desafio, ou seja, como manter a horizontalidade na tomada de decisão com o aumento do número de municípios membros. Também não há uma pessoa jurídica, um orçamento e servidores próprios.

Para que esse Arranjo consiga implementar suas ações, os entrevistados apontam que há uma liderança informal da Secretaria de Educação do município de Votuporanga, que alocou um servidor da Secretaria para ser responsável pelas atividades do Arranjo. Os entrevistados apontam que atividades que não incorrem em custos são priorizadas, mas, quando há custos, eles são custeados pelos próprios municípios ou divididos entre eles. Ademais, na realização do Congresso, em que há uma gestão de recursos financeiros, há uma parceria com a Associação de Municípios da Araraquarense (AMA), que é uma pessoa jurídica. O ADE possui parcerias com outras instituições, como o SENAC, o Instituto Federal e o Centro Universitário de Votuporanga (UNIFEV), que cedem espaços físicos e equipamentos, por exemplo, para viabilizar as formações e os eventos. A UNDIME também foi mencionada como um importante parceiro para apoiar no relacionamento com os municípios e realizar as formações.

Os entrevistados apontam que esses são os benefícios do modelo de Arranjo, pois há maior flexibilidade na formação do Arranjo, na tomada de decisão e na entrada e saída de novos membros. Segundo relatado por eles, o Consórcio Público seria um modelo que exigiria uma maior institucionalização da coordenação e da cooperação entre os municípios. No entanto, o Consórcio permitiria uma expansão das ações de cooperação entre eles, pois permitiria a realização de processos de seleção de docentes em conjunto, por exemplo.

Sobre isso, em relação à capacidade estatal dos municípios, os indicadores financeiros e administrativos apresentados na Tabela 4 e as entrevistas (5 e 6) mostram que, ainda que haja uma diversidade entre os municípios, eles não parecem ter sido motivados pela necessidade de compartilhamento de cursos e para construir capacidade técnica, profissional e financeira.

Tabela 4 – Indicadores de capacidade estatal

Variável	Valor mínimo	Valor Máximo	Média dos municípios	Média estadual
% Arrecadação própria	5	100	24,8	37,5
No. servidores municipais por habitante	8,5	52	20,6	47,9
% Servidores com ensino superior ou pós-graduação	3,7	56,1	36,7	45
No. servidores municipais na área da educação	19	1590	268	1329,4
No. de professores municipais	3	235	23,9	158
Plano de Carreira magistério	--	--	89,3	91,3
Secretaria exclusiva da área	--	--	56	69,7
Gestão financeira dos recursos pela área da educação	--	--	18,3	39,1

Fonte: elaborado pelos autores com base em Índice Firjan de Gestão Fiscal (2016) e MUNIC IBGE 2014 e 2017.

5. Servidores municipais: estatutários, celetistas e comissionados (exceto estagiários/sem vínculo permanente).

6. Número de professores total (ensino infantil, fundamental e ensino médio).

7. Escolaridade de servidores: somente: aqueles com graduação ou pós-graduação.

8. Os indicadores onde os valores mínimo e máximo estão zerados são variáveis *dummy* (sim/não).

No entanto, os entrevistados (5 e 6) acreditam que o Arranjo é um importante mecanismo de construção de capacidades administrativas nas Secretarias e de assessoramento, troca de experiências e aprendizagem entre Secretários e gestores das Secretarias. Abrucio (2017) e Batista (2018) apontam que houve um aumento do Ideb dos municípios participantes. “Em 2009, quando o Arranjo foi criado, o Ideb médio dos anos iniciais na região era 6.0; já nos resultados referentes a 2017 o índice passou a 6.7. Além disso, a discrepância entre o menor e maior resultado ficou menor, passando de 2.9 para 2.0, indicando nivelamento positivo entre os municípios” (Batista, 2018, p. 16). Abrucio (2017) aponta que as ações do ADE aumentaram o engajamento dos Secretários, dos gestores e dos professores. Ainda assim, os entrevistados apontaram que há desafios relacionados ao engajamento maior de alguns municípios, à expansão das ações de cooperação e ao envolvimento efetivo dos governos federal e estadual.

CONCLUSÃO

A análise dos dois casos mostra que alguns fatores são comuns para a adoção do Consórcio e do Arranjo, como mostra o Quadro 2. No entanto, há diferenças entre os modelos em relação ao grau de institucionalização por meio da criação de uma pessoa jurídica, o que permitiu, no caso do Consórcio analisado, a expansão da cooperação, englobando diversas atividades. O ADE constitui-se mais como uma rede de relacionamento e troca de experiências entre os municípios, permitindo maior flexibilidade, mas é caracterizado por uma cooperação mais restrita.

Quadro 2 – Fatores associados à escolha dos modelos de arranjo associativo

Fatores de interesse		
	Consórcio	ADE
Políticos	1.1 Maior visibilidade e representatividade regional dos municípios. 1.2 Reforça a ação coletiva junto aos governos estadual e federal. 1.3 Integração e unificação regional. 1.4 Garantia do apoio continuado, ao longo do tempo, dos prefeitos de todos os partidos.	1.1 Maior visibilidade e representatividade regional dos municípios. 1.2 Reforça a ação coletiva junto aos governos estadual e federal. 1.3 Integração e unificação regional.
Econômicos	1.1 Divisão de custos e ampliação do montante de recursos disponíveis coletivamente para as cidades 1.2 Ganhos de escala nas compras realizadas, sobretudo para as pequenas cidades. 1.3 Possibilidade de realizar convênios e parcerias para captar recursos privados e públicos. 1.4 Faculta a prestação de serviços.	1.1 Ganhos de escala nas ações realizadas. 1.2 Possibilidade de realizar parcerias para captar recursos com patrocinadores privados e públicos.
Jurídico-administrativos	3.1 Possibilidade de conveniar e contratar serviços com outras entidades, como é o caso da UNESP. 1.3 Permite a realização de licitações consorciadas 1.4 Permite realizar contratos com entes públicos e privados.	3.1 Maior liberdade e flexibilidade de ação sem a personalidade jurídica.
Organizacionais	1.1 Unificação dos calendários escolares das cidades 1.2 Maior acesso às Câmaras Técnicas (educação, saúde e meio-ambiente) e a projetos compartilhados. 1.3 Reduz a carga das tarefas burocráticas nas cidades, pois o consórcio assume as atividades-meio. 1.4 Acesso facilitado às informações úteis para o funcionamento das Secretarias Municipais e redes escolares. 1.5 Qualifica o foco do gestor educacional na área pedagógica. 1.6 Desenvolve expertise em redes colaborativas e cultura de cooperação.	1.1 Qualifica o foco do gestor educacional na área pedagógica 1.2 Desenvolve expertise em redes colaborativas e cultura de cooperação.
Técnicos	1.1 Capacitação de gestores educacionais e alguns servidores das escolas. 1.2 Melhora dos protocolos de cardápio da alimentação escolar e redução de seus custos de preparação. 1.3 Compartilhamento de experiências entre as redes de ensino e aprendizado mútuo continuado e sustentável. 1.4 Viabiliza atendimento técnico especializado para os municípios associados.	1.1 Capacitação de gestores educacionais e alguns servidores das escolas. 1.2 Compartilhamento de experiências entre as redes de ensino e aprendizado mútuo continuado e sustentável. 5.4 Viabiliza atendimento técnico especializado para os municípios associados.

Fonte: elaborado pelos autores conforme entrevistas 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

Os dirigentes do CIVAP creem que uma variável decisiva para a escolha do tipo de associativismo - ADE ou consórcio - é de cunho político: onde prevalece o “autarquismo municipal” (Daniel, 2001) ou a competição partidária há obstáculos para a cooperação intermunicipal mais ampla (entrevista 1 e 3). Assim, no caso do ADE há um empreendedor externo que lidera esse processo, reduzindo a autonomia decisória local, ao invés de um empoderamento dos próprios municípios, o que também aumenta a fragilidade institucional. Apesar disso, os ADEs possuem maior flexibilidade, já que não envolve uma organização, uma pessoa jurídica e um orçamento próprios (entrevistas 5 e 6), tendo decisões menos vinculatórias e sendo mais fácil para os municípios entrarem esáirem.

A visão dos dirigentes do CIVAP é claramente influenciada pela sua trajetória prévia, pois os retornos crescentes de colaboração regional foram gradativamente autorizando novos formatos de cooperação no seu interior. Ademais, a estabilidade institucional propiciada pela longa duração do consórcio não apenas gerou confiança para constituir a Câmara Técnica de Educação, como sua implantação ocorreu de forma incremental ao respeitar as regras vigentes. Nesse sentido, sustentabilidade da experiência e aprendizado institucional foram condições contextuais fundamentais. O consórcio se firmou como regime de políticas públicas que vem se mantendo estável. Porém, até o momento, os ganhos do CIVAP Educação têm sido de cunho organizacional, técnico e financeiro, e não há evidências de impacto gerado nos resultados educacionais.

Julga-se que, no caso dos ADEs, a escolha desse modelo seria mais um efeito de induções negativas derivadas da competição política (entrevista 1). No caso do ADE, um número maior de municípios foi aderindo ao Arranjo para adotar política similares e não ter perdas pela não cooperação. Os entrevistados do ADEs (entrevistas 5 e 6) acreditam, de um lado, que esse modelo permite uma gestão mais horizontal e, de outro, que o Consórcio poderia ser uma possibilidade futura a partir de um “amadurecimento” do ADE.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.
- 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. ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M.
- Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. **Pesquisas**, n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AGRANOFF, R. Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems. In: **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. PAGANO, M.; LEONARDI, R. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 248-284.
- AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? **Publius – The Journal of Federalism**, v. 31, n., p. 31-56. 2001.
- ARIZNABARRETA, K. E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6, 2001. Buenos Aires. **Anais: Documentos**. Buenos Aires: República Argentina, 2001.
- ARTHUR, B. Positive Feedbacks in the economy. **Scientific American**, New York, n. 262, p. 92-99, February 1990.
- BAE, J.; FEIOCK, R. C. Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level. **State and Local Government Review**, v. 44, n. 2, p. 162-68, 2012.
- BANTING, K. G. Canada: nation-building in a federal welfare state. In **Federalism and the welfare state: New world and European experiences**. OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (eds.). New York: Cambridge University, p. 89-137, 2005.
- BATISTA, J. A. Colhendo frutos a cada passo. **Revista Colaboração**, ano 1, nº 1, pp. 12-15, 2018. BEL, G. and MILDRED, E. W. Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-regression Analysis. **Journal of Economic Policy Reform**, v.19, n. 2, p. 91-115, 2016.

- BEL, G., XAVIER, F., and MUR, M. Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n.1, p. 85–107, 2014.
- BOGASON, P. Changes in the Scandinavian model: from bureaucratic command to interorganizational negotiation. **Public Administration**, v. 76, p. 335-354, Summer 1998.
- BOLLEYER, N. AND T. A. BÖRZEL. Balancing integration and flexibility in the European Union: constitutional dispositions and dynamics of coordination, **Comparative European Politics**, v.12, n..4/5, p. 384–403, 2014.
- BROWN, T. L., and POTOSKI, M. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 4, p. 441–68, 2003.
- CALDAS, E. L. e CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. CHERUBINE, M. e TREVAS, V. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 55-70.
- CARR, J. B., HAWKINS, C. V. WESTBERG, D. E. An Exploration of Collaboration Risk in Joint Ventures: Perceptions of Risk by Local Economic Development Officials. **Economic Development Quarterly**, v. 31, n. 3, pp. 210–27, 2017.
- COLLIER, D. The Comparative Method. In: **Political Science: The State of the Discipline II**. FINITER, A. W. Finiter. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993, p. 105-119. COUTINHO, F. M. A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In: Encontro da ANPAD, 30º, 2006 Salvador, **Anais**: Salvador: Brasil 2006.
- CRAVACUORE, D. A. e CLEMENTE, A. R. El Proceso Reciente De Asociativismo Intermunicipal en Argentina. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11, 2006, Guatemala. **Anais**: Documentos. Guatemala: Guatemala, 2006.
- CRUZ, L. G. B. **Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.
- CRUZ, M. C. M. T., ARAÚJO, F. F. e BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico- institucional. In: **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro; Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. HOFMEISTER, W. & BRASILIENSE, J. M. C. Fundação Konrad Adenauer: São Paulo, p. 205-216, 2001.
- DI PORTO, E., MERLIN, V. R., & PATY S. Cooperation Among Local Governments to Deliver Public Services: **Politics & Policy**, v. 46, No. 5, pp. 790-820, 2018.
- DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos de Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, pp. 291- 319, 2011. FEIOCK, R. C. The Institutional Collective Action Framework. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, pp. 397–425, 2013.
- FEIOCK, R. Rational Choice and Regional Governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n.1, pp. 47– 63, 2007.
- FEIOCK, R. C., and SCHOLTZ J. T. (eds.) **Self-organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder; O Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso)**, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.
- FRUG, G. E. **City Making: Building Communities Without Building Walls**. Princeton: Princeton University Press, 2001, 267 p.
- GERRING, J. **Cases Study Research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007. 279 p.

- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La Cooperación Intermunicipal en Brasil Frente al Espejo de la Historia: Antecedentes Críticos y la Dependencia de la Trayectoria Después de la Creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, v. 10, p. 1-27, 2017.
- GRIN, E. J., SEGATTO, C. I. e ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: **El asociativismo intermunicipal en America Latina**. CRAVACUORE, D. A. e CHACON, A. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, p. 65-104, 2016.
- GRIN, E. J., SEGATTO, C. I. e ABRUCIO, F. L. Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 21, 2016, Santiago. **Anais: Documentos**. Santiago: Chile, 2016.
- HALL, P.A & TAYLOR, R.S.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HAWKINS, C. V. Prospects for and Barriers to Local Government Joint Ventures. *State and Local Government Review*, v. 41, n. 2, p. 108-19, 2009
- HEFETZ, A., WARNER, M. E. e VIGODA-GADOT, E. Privatization and Intermunicipal Contracting: The US Local Government Experience 1992- 2007. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 30, n. 4, p. 675-92, 2012.
- HULST R. & VAN MONTFORT, A.J. G. M. **Inter-municipal cooperation in Europe**. AA Dordrecht: Springer, 2007.
- HULST R. & VAN MONTFORT, A. J. G. M. Institutional Features of Cooperation : Cooperative Arrangements and Their National Contexts. *Public Policy and Administration*, v. 27, n. 2, p. 121-44, 2012.
- IMMERGUT, E. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institucionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press; 1992. pp. 57-89.
- _____. The theoretical Core of the New Institucionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil**. Brasília; IPEA, 2010.
- KLOK, P.J., DENTERS, B., BOOGERS, M., & SANDERS, M. Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 0 (0), pp. 1-10, 2018.
- KWON, S., and FEIOCK, R. C. Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. *Public Administration Review*, v. 70, n. 6, pp: 876-84, 2010.
- LACKEY, S. B., FRESHWATER, D., and RUPASINGHA, A. Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley. *Economic Development Quarterly* v. 16, n. 2, pp. 138-54, 2002.
- 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.
- LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, 2010, Brasília. **Documentos**. Brasília: Brasil, 2010.
- LOWERY, D. A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 1, pp. 49-78, 2002.
- LUBELL, M., SCHNEIDER, M., SCHOLZ, J. T. METE, M. Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. *American Journal of Political Science*, n. 46, pp:148- 63, 2002.
- MAHONEY, J. Qualitative Methodology and Comparative Politics. Annual Meetings of the American Political Science Association. Washington, D.C, September, 1-4, 2005.

OLSEN, J. P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization, *Annual Review of Political Science*, n. 11, pp. 13-37. January 1, 2008.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. 208 p.

POLLIT, Christopher. Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*. v. 1, p: 34–49, 2003. POST, S. Local Government Cooperation: The Relationship Between Metropolitan Area Government Geography and Service Provision. Paper presented at the *2002 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, August 29–September 1.

RAMOS, M. N. Arranjos de Desenvolvimento de Educação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 67-84.

ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. Apresentação. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 11-16.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. and GUTIÉRREZ, R. T. La cooperación intermunicipal en México Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, v. 15, n. 2, p. 393- 409, 2006.

SEGATTO, C.I. Policy diffusion in subnational governments: State–local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, v. 28, p: 79-100, 2018.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os Múltiplos Papéis dos Governos Estaduais na Política Educacional Brasileira: Os Casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SELZNICK, Philip. An approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociology Review*, v. 8, n. 1, p. 47-54. February 1943.

STRELEC, T. C. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2017.

TAVARES, A. F., and FEIOCK, R. C. Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, v.1, n. 4, pp. 229-316, 2018.

WARNER, M., and HEFETZ, A. Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, v. 38, n. 1, pp. 70–89, 2002.

WEIR, M. When does politics create policy? The Organizational Politics of Change. In: *Rethinking Political Institutions*. SHAPIRO, I., SKOWRONEK, S. and GALVIN, D. New York: New York University Press, p. 171-186, 2006.

WALLNER, J.. *Learning school: Federalism and public schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. In S. L. Greer (org.). *Territory, democracy and justice: Regionalism and federalism in Western democracies*. New York: Palgrave MacMillan, p. 201-223, 2016.

SÍTIOS CONSULTADOS

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso: 8 de jun. 2017.

IBGE. *Estimativas de população enviada ao TCU*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=16985&t=resultados>. Acesso: 02 abr. 2019.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=18760&t=resultados>. Acesso: 14 mai. 2019.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>. Acesso: 8 de jul. 2018.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil**. Disponível em: <atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso: 12 mar. 2016.

INEP. **Censo da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso: 02 mar. 2019.

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

OUTRAS FONTES

Oficina Municipal. O que é o CIVAP? Como está a educação na região? Apresentação.

CIVAP. Resolução no. 001, de 25 de junho de 2.015. Institui a Câmara Técnica de Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP.

CIVAP. Estatuto.

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

ENTREVISTAS

Eduardo Corrêa Sotana – Prefeito de Maracá – Presidente do CIVAP

Ida Franzoso de Souza – Diretora Executiva do CIVAP

liane Baltazar Godoi - ex-Secretária de Educação de Votuporanga

Jaqueline Alexandre Batista - Secretária Executiva do ADE Noroeste Paulista

Noeli Pires – Assessora técnica do CIVAP

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