

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCOS GREGORIO BORGES

**Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional: um
estudo sobre o CIVAP**

São Paulo
2020

MARCOS GREGORIO BORGES

Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional: um estudo sobre o CIVAP

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 09 de junho de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientador:
Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Borges, Marcos Gregorio

Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional: um estudo sobre o CIVAP / Marcos Gregorio Borges ; orientador, José Carlos Vaz. – 2020

160 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Políticas públicas - São Paulo. 2. Consórcio público. 3. Administração municipal - Cooperação. 4. Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP). I. Vaz, José Carlos, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.6098161

Nome: BORGES, Marcos Gregorio

Título: Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional: um estudo sobre o CIVAP

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:
Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 09 / 06 / 2020

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando de Sousa Coelho

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Prof. Dr. José Mário Brasiliense Carneiro

Oficina Municipal

Prof. Dr. Eduardo José Grin

Fundação Getúlio Vargas. Escola de Economia de São Paulo

À minha esposa, Leonora, que esteve comigo desde o início desta jornada.

Agradecimentos

Ao meu orientador, professor José Carlos Vaz, pela generosidade do conhecimento compartilhado, pelo apoio, incentivo e amizade.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH, em particular ao professor e amigo Jaime Crozatti, pelo grande apoio e incentivo a ingressar no programa.

A todos os meus colegas do programa, que sempre se mostraram solícitos em todos os momentos.

Ao professor José Mário Brasiliense e a todos os profissionais da Oficina Municipal, pelo trabalho de excelência que realizam no âmbito da gestão pública municipal.

À sra. Ida Franzoso e à sra Noeli Bueno, e a todos os colaboradores do CIVAP.

A todos os gestores da Câmara Técnica da Educação do CIVAP.

À minha amiga Karine Julião, pela amizade e precioso auxílio, especialmente no início deste percurso.

Aos meus colegas de trabalho, em particular à Fabiana Bastos e à Michelle Canuto, pelo apoio, paciência e compreensão nesta fase da minha vida.

Aos meus amigos e irmãos do Movimento da Transfiguração, pelo apoio, amizade e intercessão, em especial à professora Gisele Sayeg, pelo precioso auxílio com a revisão deste trabalho.

À minha família, pelo apoio de sempre, em especial à minha irmã Cinthia Paulina, pelo auxílio com a transcrição das entrevistas.

À minha esposa Leonora, pelo amor e apoio incondicionais.

E acima de tudo, a Deus, fonte de toda a minha inspiração, e razão pela qual percorri este caminho.

“Sozinho, o problema é seu. Juntos, ele é nosso!”

(SOUZA, 2019)

RESUMO

BORGES, Marcos Gregorio. **Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional**: um estudo sobre o CIVAP. 2020. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Gestão de políticas públicas – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Versão corrigida.

O objeto desta dissertação são os consórcios públicos intermunicipais e seu objetivo é analisar se esses arranjos de cooperação mobilizam capacidades estatais, quais tipos e como esse processo ocorre. Como *corpus* da análise da pesquisa, optou-se pelo estudo do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), particularmente da Câmara Técnica da Educação. Uma das razões dessa opção foi a importância de estudar um consórcio não metropolitano que possui mais de 30 anos de história. A pesquisa, portanto, se propõe a analisar as capacidades estatais que são mobilizadas pelo CIVAP dentro dos programas, projetos e iniciativas oriundas desse segmento de políticas públicas, descrever como isso ocorre e efetuar uma análise de como os municípios consorciados se beneficiam desses processos. Neste trabalho, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, através de estudo de caso, em que a coleta de dados ocorreu principalmente através da realização de entrevistas semiestruturadas e observação direta, bem como por meio de levantamento documental complementar. Após o levantamento dos dados, procedeu-se à análise detalhada da estrutura, do funcionamento e das atividades do consórcio, especialmente na área de educação. Neste processo, foi constatado que o CIVAP, dentro do recorte estudado, mobiliza capacidades estatais em três dimensões: capacidades técnicas, administrativas e político-relacionais. Em seguida, procedeu-se à avaliação dos efeitos e resultados decorrentes das capacidades mobilizadas sobre os municípios consorciados, que podem ser sintetizados em cinco aspectos: continuidade administrativa das atividades do consórcio; economia de recursos e racionalização de processos; melhoria na prestação de serviços públicos na área de educação; ampliação do capital político dos municípios consorciados e ampliação da cooperação intergovernamental. Ao final do trabalho, a título de conclusão, propõe-se, como perspectivas de pesquisas futuras, o aprofundamento do conceito de capacidades estatais compartilhadas; uma análise maior do processo de cooperação solidária dentro do CIVAP e um estudo específico dos consórcios intermunicipais enquanto arranjos de governança regional.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Consórcios públicos intermunicipais. Câmara Técnica da Educação. Cooperação intergovernamental. CIVAP.

ABSTRACT

BORGES, Marcos Gregorio. **State capacities and institutional arrangements for regional cooperation:** a study on CIVAP. 2020. 160 p. Dissertation (Master of Science) – Postgraduate Program in management in public policies – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Corrected version.

The object of this dissertation is the inter-municipal public consortia and its main goal is to analyze whether such cooperation arrangements mobilize state capacities, what types and how this process occurs. As analysis corpus of the research, we opted for the study of Inter-municipal Consortium of Vale of Paranapanema (CIVAP), particularly its Technical Chamber of Education. One reason for this option was the importance of studying a non-metropolitan consortium which has over 30 years of history. The research, therefore, proposes to analyse the state capacities that are mobilized by CIVAP in the programs, projects and initiatives arising from this segment of public policies, describing how this occurs and carrying out an evaluation of how the consortium municipalities benefit from these processes. In this work, we opted for conducting a qualitative research of an exploratory and descriptive nature, through case studies, in which the data collection occurred mainly through semi-structured interviews and direct observation, as well as through complementary documentary survey. After collecting the data, a detailed analysis was carried out on the structure, functioning and activities of the consortium, specially within the scope of education. Within the framework studied, we found out that CIVAP mobilizes capacities in three dimensions: technical, administrative, and political-relational capacities. Then, it was carried out an evaluation of the effects and results arising from the capacities mobilized on the consortium municipalities, which can be summarized in five aspects: administrative continuity of the activities of the consortium; saving resources and streamlining processes; improvement in the provision of public services in the field of education; political capital increase of the consortium municipalities and enhancing intergovernmental cooperation. At the end of this work by way of conclusion, we propose as perspectives for future researches, deepening the concept of shared state capacities; a greater analysis of joint cooperation procedure within CIVAP and a specific study of intermunicipal consortia as regional governance arrangements.

Keywords: State capacities. Inter-municipal public consortia. Technical chamber of education. Intergovernmental cooperation. CIVAP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Triângulo de Governo de Carlos Matus	33
Figura 2 – Compra consorciada de material escolar – Município de Platina.....	157
Figura 3 – Compra consorciada de material escolar – Município de Tarumã.....	158
Figura 4 – Fase interna do processo de licitação consorciada.....	159
Figura 5 – Fase externa do processo de licitação consorciada.....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos Tipos de Capacidades Políticas.....	31
Tabela 2 – Capacidades Estatais Técnico-Administrativas.....	46
Tabela 3 – Capacidades Estatais Político-Relacionais.....	47
Tabela 4 – Relação de todos os entrevistados.....	50
Tabela 5 – Tipos de Capacidades Estatais identificadas por meio de entrevistas.....	143
Tabela 6 – Tipos de Capacidades Estatais identificadas por meio de palestras.....	149
Tabela 7 – Relação de documentos levantados e/ou consultados durante a pesquisa.....	151
Tabela 8 – Relação de Capacidades Estatais identificadas.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADE	Arranjos de Desenvolvimento de Educação
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema
APASS	Associação Protetora dos Animais de Assis
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIERGA	Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis
CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira
COGIVA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada do Baixo Paraíba
COSUD	Consórcio Integrado Sul-Sudeste
DP	Departamento Pessoal
FECOP	Fundo Estadual Contra a Poluição
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LED	Light Emitting Diode (Diodo Emissor de Luz)
MEC	Ministério da Educação
NUPLAN	Núcleo de Planejamento Regional S/A
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PROBEN-RCC	Programa de Beneficiamento de Resíduos da Construção Civil
RH	Recursos Humanos
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SUS	Sistema Único de Saúde
UNACON	Unidades de Assistência de Alta Complexidade
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 AS CAPACIDADES ESTATAIS E OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	20
2.1 CAPACIDADES ESTATAIS	20
2.1.1 Histórico	20
2.1.2 Definições e limites do conceito	23
2.1.3 Capacidades estatais e autonomia do Estado	25
2.1.4 Amplitude e variedade dos tipos de capacidades	26
2.1.5 Classificação de capacidades estatais	27
2.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.2.1 Definições e características	34
2.2.2 Arranjos institucionais e gestão local	35
2.2.3 Arranjos institucionais e capacidades estatais	37
2.3 COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.....	39
2.3.1 Conceito de relação intergovernamental.....	39
2.3.1.1 <u>Cooperação horizontal</u>	40
2.3.2 Consórcios Intermunicipais.....	43
2.3.3 Capacidades estatais em nível local	44
2.4 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA PARA DEFINIÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	45
2.4.1 Construção do modelo de análise	46
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	48
3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA E ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....	48
3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	49
3.2.1. Levantamento de campo	49
3.2.2. Pesquisa documental.....	54
3.3 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS.....	54
3.4 MÉTODO DE ANÁLISE.....	55
3.4.1 Limitações/dificuldades durante a pesquisa.....	56
4. DESCRIÇÃO DO OBJETO	57
4.1 SOBRE O CIVAP.....	57

4.2 HISTÓRICO.....	57
4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CIVAP.....	60
4.3.1 Estrutura de Governança.....	60
4.3.2 Estrutura Organizacional.....	61
4.4 PRINCIPAIS ATIVIDADES	62
4.4.1 Câmara Técnica do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.....	63
4.4.2 Câmara Técnica de Saúde – CIVAP Saúde.....	64
4.4.3 Câmara Técnica da Educação.....	65
4.4.4 Câmara Técnica de Cultura e Turismo.....	65
4.4.5 Demais atividades.....	66
4.5. CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO.....	66
4.5.1 Histórico.....	67
4.5.2 Estrutura e funcionamento da Câmara Técnica da Educação.....	70
4.5.3 Atividades, projetos e programas.....	74
<u>4.5.3.1 Realização de compras consorciadas</u>	74
<u>4.5.3.2 Guia de Atendimento Educacional Especializado – AEE</u>	75
<u>4.5.3.3 Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação</u>	76
<u>4.5.3.4 Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar</u>	77
<u>4.5.3.5 Projeto Vida Marinha</u>	78
<u>4.5.3.6 Projeto <i>Google for Education</i></u>	79
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	81
5.1 CAPACIDADES TÉCNICAS.....	82
5.1.1 Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas.....	82
5.1.2 Compartilhamento de boas práticas.....	83
5.1.3 Capacitação técnica.....	85
5.1.4 Elaboração de materiais técnicos.....	87
5.2 CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS.....	88
5.2.1 Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos.....	89
5.2.2 Gestão de licitações consorciadas.....	90
5.2.3 Gestão de atividades de suporte e apoio jurídico.....	92
5.2.4 Outras capacidades administrativas complementares.....	93
<u>5.2.4.1 Capacidade Financeira</u>	93
<u>5.2.4.2 Gestão de Pessoas</u>	94
<u>5.2.4.3 Gestão de Atividades Contábeis</u>	94

5.3 CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS.....	95
5.3.1 Representação político-institucional dos municípios integrantes.....	95
5.3.2 Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos.....	97
<u>5.3.2.1 Entre os gestores locais participantes do consórcio.....</u>	98
<u>5.3.2.2 Com representantes de outros poderes.....</u>	99
<u>5.3.2.3 Com representantes da sociedade civil organizada.....</u>	100
5.4 EFEITO DAS CAPACIDADES SOBRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS....	101
5.4.1 Continuidade administrativa e gestão do conhecimento.....	102
5.4.2 Economia de recursos e racionalização de processos.....	103
5.4.3 Melhoria na prestação de serviços públicos na área de educação.....	103
5.4.4 Ampliação do capital político dos municípios consorciados.....	104
5.4.5 Ampliação da cooperação intergovernamental.....	105
6 CONCLUSÃO	106
6.1 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA REALIZADA.....	106
6.2 LIMITAÇÕES DO TRABALHO.....	108
6.3 PERSPECTIVAS DE PESQUISAS FUTURAS.....	109
6.3.1 Capacidades Estatais Compartilhadas.....	109
6.3.2 Câmara Técnica da Educação e a “cooperação solidária”	111
6.3.3 Consórcio intermunicipal – Arranjo de Governança Regional.....	113
REFERÊNCIAS.....	116
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 1 - DIRETORIA EXECUTIVA DO CIVAP	121
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 2 - ENTREVISTAS COM PREFEITOS DE CIDADES QUE PERTENCEM AO CIVAP.....	125
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 3 - ENTREVISTAS COM MEMBROS DA CÂMARA TÉCNICA.....	130
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 4 - ENTREVISTAS COM OBSERVADORES EXTERNOS.....	134
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 5 - ENTREVISTA ESTRUTURADA – QUESTÕES ENVIADAS POR E-MAIL	140
APÊNDICE F – TABELA 5.....	143
APÊNDICE G - TABELA 6.....	149
APÊNDICE H – TABELA 7.....	151
ANEXO A-FIGURA 2.....	157

ANEXO B-FIGURA 3	158
ANEXO C-FIGURA 4	159
ANEXO D-FIGURA 5	160

1 INTRODUÇÃO

O movimento de redemocratização durante os anos 1980, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “constituição cidadã”, promoveu um processo de descentralização de competências da União para os entes subnacionais, o que refletiu em uma série de mudanças na gestão pública municipal. Elevados à condição de entes federados autônomos, os municípios adquiriram as competências de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, assim como a competência de criar uma lei orgânica municipal:

A análise dos artigos 1º e 18, bem como de todo o capítulo reservado aos Municípios (apesar de vozes em contrário), leva-nos ao único entendimento de que eles são entes federativos dotados de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Ainda mais diante do art. 34, VII, c, que estabelece a intervenção federal na hipótese de o Estado não respeitar a autonomia municipal (LENZA, 2017, p. 493).

O constituinte outorgou aos municípios a responsabilidade pela gestão de boa parte dos serviços públicos essenciais ao cidadão. Algumas destas competências são exercidas juntamente com a União e os Estados, e outras são exercidas de forma exclusiva. No entanto, apesar dos avanços, ainda existem desafios a serem enfrentados pelas prefeituras brasileiras, para que possam exercer seu papel de forma efetiva dentro da federação, que podem ser resumidos pelas seguintes palavras: “autonomia, gestão e integração federativa” (CARNEIRO; HSIA, 2019, p. 71).

Dentre os problemas, a falta de recursos para a implementação das políticas públicas de sua competência e a carência de capacitação técnica de seus gestores comprometem significativamente a autonomia dos municípios na execução de suas atividades (CONDÉ; LEITE; FONSECA, 2017; GRIN, 2019).

Em outras palavras, os municípios enfrentam um problema de *capacidade estatal*. De acordo com Gomide, Silva e Pires, as capacidades estatais compreendem o conjunto de “atributos que caracterizam o Estado em ação - isto é, que permitem a identificação de problemas, a formulação de soluções, a execução de ações e a entrega de resultados” (2014, p. 236).

Este trabalho parte da premissa de que existe um potencial de ampliação e mobilização de capacidades estatais para os municípios por meio dos *consórcios intermunicipais*, que são arranjos institucionais de cooperação, criados com o intuito de realizar atividades regionais, tais como compartilhar recursos e infraestrutura entre os municípios consorciados, articular e

organizar políticas e projetos em âmbito regional, além de melhorar e ampliar as condições e possibilidades de diálogo com governos estaduais e federal, em vista de uma cooperação intergovernamental mais favorável.

Por essa razão, diante das possibilidades de melhoria e avanço no processo de desenvolvimento regional que apresentam, optou-se por escolher os consórcios intermunicipais como objeto deste estudo, com o intuito de verificar quais capacidades estatais são capazes de mobilizar. Para tanto, neste trabalho será analisado especificamente o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), tendo em vista seus mais de 30 anos de história e experiência com gestão de políticas públicas de âmbito regional, além de ser um consórcio não metropolitano que reúne, em sua grande maioria, municípios de pequeno porte, sendo, portanto, um consórcio que, de certo, modo, representa a realidade da maior parte dos municípios brasileiros.

Fundado em 1985, o consórcio atualmente tem sede na cidade de Assis, e está organizado na forma de associação de direito público, conforme estabelecido na Lei 11.107/2005, e representa 37 municípios, que atuam conjuntamente em projetos e ações, promovendo uma maior eficácia em assuntos regionais e de integração dos municípios, na busca de soluções que interessem a todos os entes envolvidos.

Neste sentido, o CIVAP, estabelecendo parcerias entre as várias prefeituras, Governo Estadual e Federal, aumenta a capacidade regional de solucionar problemas comuns, sem lhes retirar a autonomia, assumindo desta forma o compromisso de garantir os recursos adequados para a promoção do crescimento socioeconômico e a melhoria contínua da qualidade de vida da população do Vale do Paranapanema.

O CIVAP tem ainda propiciado diversos projetos e ações regionais, relacionados às áreas de meio ambiente, obras, gestão, planejamento, agricultura, educação e outros. Além dos projetos, o consórcio tem atuado, com eficiência, na realização de planos, como os planos de gestão municipal de resíduos sólidos para os municípios consorciados, e o Plano de Desenvolvimento Econômico Regional e Local dos municípios do Vale do Paranapanema, este último realizado em parceria com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo.

O objetivo dessa pesquisa é identificar quais capacidades estatais são mobilizadas dentro desse consórcio. Para tanto, propõe-se a seguinte pergunta: **Quais são as capacidades estatais que o CIVAP é capaz de mobilizar, como elas são mobilizadas, e como os municípios consorciados beneficiam-se delas?**

Uma vez que o CIVAP é um consórcio multifinalitário e, portanto, atua em diversos setores, conforme acima mencionado, o estudo fará uma análise da mobilização de capacidades estatais compartilhadas dentro da *Câmara Técnica da Educação*, criada no âmbito do *Programa Melhoria da Educação no Município*, que ao longo do trabalho será referido apenas como Programa Melhoria. Trata-se de uma iniciativa promovida pelo Itaú Social, voltada para a capacitação de gestores locais da área de educação, que a partir de 2013 passou a atuar junto aos consórcios intermunicipais.

A câmara técnica, também chamada de *CIVAP Educação*, foi instituída no ano de 2015, com o objetivo de “oferecer sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos na área da Educação Regional” (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2018). A pesquisa, portanto, irá analisar as capacidades estatais que são mobilizadas pelo CIVAP dentro dos programas, projetos e iniciativas oriundas desse segmento especificamente e descrever como isso ocorre e como os municípios consorciados se beneficiam desses processos.

No segundo capítulo do trabalho, faremos uma revisão de literatura sobre os principais conceitos que serão utilizados na pesquisa. Inicialmente abordamos o conceito de capacidades estatais, explorando os principais autores, as principais definições, e as diversas problemáticas envolvendo esse conceito polissêmico. Depois, tratamos do conceito de arranjos institucionais, onde exploramos as principais definições e características desta abordagem que é cada vez mais utilizada para explicar e pensar as políticas públicas, especialmente dentro de um cenário político que envolve cada vez mais atores com agendas e interesses diferentes. Em seguida, faremos uma breve abordagem sobre o conceito de cooperação intergovernamental, por se tratar de um tema importante em relação ao objeto de pesquisa. Por fim, abordamos o tema dos consórcios públicos intermunicipais no contexto do federalismo brasileiro, seguido de uma síntese onde apresentamos o modelo de análise que foi inicialmente construído, que foi utilizado como referência durante o levantamento de campo.

O terceiro capítulo trata dos aspectos metodológicos que foram utilizados para responder à pergunta de pesquisa, desde a construção do problema até os processos que foram realizados ao longo da pesquisa de campo, bem como a análise e tratamento dos dados, com uma descrição detalhada de como foi o processo realizado para responder à pergunta de pesquisa.

No quarto capítulo é feita a descrição do objeto de estudo, apresentando, de forma detalhada as principais características do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação, partindo inicialmente de uma abordagem histórica, em seguida analisando sua estrutura e funcionamento, e posteriormente descrevendo as principais atividades realizadas.

No quinto capítulo do trabalho é realizada a análise das capacidades estatais que estão presentes, que são mobilizadas pela Câmara Técnica da Educação. Essa análise é feita principalmente a partir das atividades que são realizadas pela Câmara Técnica, que foram inicialmente levantadas e descritas no capítulo anterior. Em seguida, procede-se a uma avaliação dos efeitos e resultados decorrentes das capacidades mobilizadas sobre os municípios consorciados.

Ao final do quinto capítulo, passa-se à conclusão do trabalho, realizando uma síntese dos principais assuntos e questões abordadas, e dos resultados obtidos com a pesquisa. Também são apresentadas as limitações do trabalho, assim como as perspectivas de pesquisas futuras.

2 AS CAPACIDADES ESTATAIS E OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Aqui serão apresentados os principais conceitos que são relevantes para a pesquisa. A revisão bibliográfica irá se dedicar a explorar as principais questões relativas às seguintes áreas de conhecimento: capacidades estatais, arranjos institucionais de cooperação, consórcios intermunicipais e cooperação intergovernamental.

2.1 CAPACIDADES ESTATAIS

Por se tratar do principal conceito envolvido na pesquisa, esse será o primeiro assunto que será explorado. Uma das razões pelas quais será feito o estudo desse conceito primeiramente é o fato de que todos os demais estão, de certa forma, submetidos a esse, uma vez que a abordagem dos outros, como os consórcios intermunicipais e a cooperação intergovernamental terão como chave de leitura as capacidades estatais.

2.1.1 Histórico

O surgimento do conceito de capacidades estatais está diretamente relacionado ao surgimento do neoinstitucionalismo histórico, nos anos 1980 (SKOCPOL, 1985). Esta teoria surge como reação a outras correntes que não consideravam o Estado como um ator relevante dentro dos fenômenos sociais. Dentre estas, destacamos o marxismo e a teoria das elites.

Para o marxismo, o Estado funciona como um instrumento da classe dominante para realizar os seus interesses. Este é gerido pelo movimento das forças produtivas, que estão a serviço da classe que detém o controle da produção. De acordo com a teoria das elites, o Estado apenas reflete a estrutura de poder existente na sociedade, de modo que o poder político (e, portanto, o controle do Estado) é exercido por uma elite, que é sempre uma minoria que detém o “controle” da maioria. A questão central é que essas duas teorias consideram que o Estado não exerce qualquer protagonismo nos processos diversos que ocorrem na sociedade (LIMA, 2019).

Dessa forma, o neoinstitucionalismo surge justamente com o intuito de afirmar que as “instituições importam”. O Estado não é meramente uma organização que está a serviço da classe dominante, ou mero reflexo de uma estrutura social injusta. Ao contrário, o neoinstitucionalismo defende que o Estado possui verdadeira *autonomia* em relação à

sociedade, isto é, possui os seus próprios objetivos e interesses, que se manifestam tanto por meio dos atores políticos quanto pela burocracia estatal.

O conceito surge, em um primeiro momento, no contexto do desenvolvimentismo que surgiu no período Pós-guerra, quando o Estado realizou grandes investimentos estruturais em vista do desenvolvimento de diversas atividades econômicas na sociedade (BARBOSA, 2016). O termo, além de enfatizar a importância do papel do Estado como um ator protagonista dessas ações, evidencia o interesse por entender os diversos processos que ocorreram dentro do próprio Estado durante esse período de forte intervenção estatal.

Uma importante precursora deste tema (inclusive uma das primeiras a utilizar o termo “capacidade estatal” foi Theda Skocpol¹, que na obra *Estados e Revoluções Sociais: uma análise comparativa da França, Rússia e China*, analisa o papel do Estado dentro dos processos revolucionários que aconteceram nestes países. Segundo a autora, é a interação entre a máquina estatal e as elites dominantes que determina o grau de autonomia do Estado. Nesta obra, Skocpol reconhece como fundamentais para o funcionamento e manutenção do Estado as capacidades administrativa, coercitiva e extrativa:

Obviamente, a integridade soberana e o controle administrativo-militar estável de um determinado território são pré-condições para a capacidade de qualquer estado implementar políticas. Além disso, funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes são básicos para afirmar a eficácia em atingir todos os tipos de objetivos (SKOCPOL, 1979 apud CINGOLANI, 2013 p.5).

Nesse sentido, Skocpol (1985) afirma que o termo *capacidade estatal* foi utilizado inicialmente com o intuito de “abrir a caixa-preta” do Estado, ou seja, compreender melhor o funcionamento das suas estruturas e organizações internas, as relações entre os diversos atores, as interações, conflitos etc. O conceito considera, portanto, que o Estado exerce um papel de protagonista na organização e mediação das diversas relações existentes na sociedade, que ele possui *autonomia* em relação a ela (BARBOSA, 2016).

De acordo com Cingolani (2013, p.3), “O conceito de capacidades estatais nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, um objetivo altamente posicionado na agenda da sociologia política da segunda metade do século XX”. Basicamente, podemos dizer que duas “ondas” de estudos sobre a relevância do Estado, uma do final dos anos 1960, que analisava o estado capitalista a partir de um referencial neomarxista, e outra do final dos anos 1970, oriunda do “movimento institucional estatista” foram responsáveis por

¹ Skocpol, T. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia, and China. London: Cambridge University Press, 1979.

importantes estudos sobre a formação e a autonomia do Estado, e forneceram as primeiras bases para a sistematização do conceito de capacidades estatais (JESSOP, 2001). Na primeira, houve uma preocupação com a necessidade de reavaliar o pensamento marxista tradicional na Europa a partir do surgimento da economia de bem-estar. A segunda surgiu a partir de um movimento institucional que defendia a transição de mudança de um regime centrado na sociedade para um regime centrado no Estado, isto é, na *autonomia* do Estado.

Outros autores contribuíram no início do desenvolvimento do conceito de capacidades estatais (CINGOLANI, 2013), como Nordlinger², que escreveu a respeito do protagonismo da burocracia no processo de formulação de políticas públicas dentro de regimes democráticos; Skowronek³, que tratou da relação entre as capacidades estatais locais nos EUA do século XIX e o processo de industrialização americano; e Wildavsky⁴, que analisou questões diversas envolvendo a evolução do setor público, dentre outros.

Apesar das limitações desse tipo de abordagem, uma vez que o papel da sociedade na atuação do Estado era desconsiderado, esses estudos foram fundamentais para compreensão de algumas de suas características fundamentais, como o fato de ele não ser homogêneo (existem atores internos diversos com interesses diversos, que por vezes entram em conflito) e justamente por conta disso, a importância e necessidade da coordenação intraestatal, com o objetivo de mediar as diversas demandas e interesses dos atores internos (BARBOSA, 2016).

Nos anos 1990, o conceito foi reformulado, passando a enfatizar a necessidade de se ter uma “direção para um bom governo” (BARBOSA, 2016). Dessa forma, o termo passou a considerar os mecanismos de interação com a sociedade, reconhecendo a sua participação como parte integrante da construção, do desenvolvimento e da atuação do Estado. Surge aqui, a ideia de capacidade estatal considerando os elementos administrativo e político, a dimensão técnica e relacional, como aspectos relevantes dentro da construção e mobilização de capacidades estatais. Um dos primeiros autores a fazer essa abordagem foi Peter Evans (1995), com o conceito de “autonomia inserida”, onde a relação entre o Estado e a sociedade passa a ser vista como algo positivo, como um elemento importante para que as políticas sejam pensadas e elaboradas considerando as demandas apresentadas pela própria sociedade.

No Brasil, a publicação de estudos que tratam deste assunto, com a utilização do termo “capacidades estatais” tem como principais precursores dois pesquisadores do Ipea, Alexandre

²NORDLINGER, E. A. **On the autonomy of the democratic state**. Boston: Harvard University Press, 1982.

³SKOWRONEK, S. **Building a new American state**: The expansion of national administrative capacities. Cambridge University Press, 1982. p. 1877-1920.

⁴WILDAVSKY, A. B. **Budgeting**: A comparative theory of budgetary processes. Transaction Publishers, 1986.

Gomide e Roberto Pires, que em 2012 publicaram pelo próprio instituto um artigo intitulado: *Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI* em que apontam para a necessidade de uma maior reflexão sobre as capacidades estatais no contexto do surgimento de um novo ativismo estatal no âmbito do governo federal, especialmente a partir de 2003 com o governo Lula. A partir desta publicação, o assunto vem sendo tratado em uma série de outras publicações no país, abordando o tema sob diversos aspectos diferentes.

2.1.2 Definições e limites do conceito

Apesar de não ser um conceito recente, a locução *capacidades estatais* está longe de representar um conceito com definição claramente estabelecida e consagrada na literatura. Ao contrário, trata-se de um termo *polissêmico*, que possui, portanto, uma grande variedade de definições, considerando diversas abordagens distintas, o que na verdade faz sentido, se pensarmos que igualmente não existe um consenso dentro da filosofia política ou da ciência política sobre a definição ideal do conceito de Estado e tampouco da sua origem. Logo, podemos dizer que não existe uma definição única e universal que possa abarcar a totalidade do que este termo representa, sendo possível estabelecermos definições correspondentes aos referenciais e aspectos previamente considerados, de acordo com aquilo que a literatura já tratou até o presente.

De acordo com Gomide, Silva e Pires, o conceito abrange as mais diversas atividades típicas do Estado, como a manutenção da ordem interna, proteção à soberania, desenvolvimento nacional, bem como as demais habilidades e competências que permitem ao poder executivo estabelecer e encaminhar todas as atividades que lhe são próprias em vista da realização dos seus objetivos de forma legítima:

O conceito de capacidades estatais pode ser definido de diferentes formas, por diferentes autores. Em geral, engloba ao menos duas dimensões ou gerações de análise (JESSOP, 2001). Em um nível mais abrangente, o conceito remete à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requer, por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça (capacidade coercitiva). Ainda nesta dimensão, subentende-se a capacidade de produzir decisões (sobre leis, impostos, guerras etc.), a qual pode ou não se dar a partir de procedimentos amplamente aceitos pela população-membro deste Estado (2014, p. 236).

Alguns autores que estudam o tema associam o conceito com a capacidade de *implementação* ou com o poder de *agência* do Estado, uma vez que, em linhas gerais, trata-se

da capacidade de execução das suas atividades, especialmente os diversos serviços prestados diretamente à sociedade (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). Para Migdal⁵, seriam “as habilidades dos líderes estatais de usar as agências do estado para fazer com que as pessoas da sociedade façam o que eles querem” (1988 apud CINGOLANI, 2013, p.7).

Conforme já mencionado, trata-se de um conceito polissêmico e que, portanto, possui mais de um sentido, o que impede de o considerarmos um conceito genérico (CINGOLANI, 2013). No entanto, as divergências não param por aí. Por conta de sua grande (e fragmentada) amplitude conceitual, não existe consenso sequer quanto à delimitação do campo analítico e da aplicação do conceito (GRIN, 2012). Dessa forma, não está claro na literatura, por exemplo, a distinção entre capacidade estatal e governança, o que às vezes gera uma sobreposição e confusão entre os dois conceitos (CINGOLANI, 2013). Apesar da governança ser considerada, por alguns autores, como um indicativo capaz de medir a qualidade da ação estatal, vinculando-a, de forma indireta à ideia de capacidade

Ao tratarmos de capacidades estatais, é preciso deixar claro de qual tipo de capacidade se está tratando. Por conta do senso comum, há o perigo de estabelecer definições sem o devido rigor e cuidado, recorrendo simplesmente a observações “intuitivas” sobre o assunto. Dessa forma, qualquer pesquisa envolvendo capacidades estatais precisa, antes de tudo, estabelecer quais aspectos e tipos de capacidades serão analisados, os referenciais e os fundamentos teóricos que serão considerados (CINGOLANI, 2013). É preciso também considerar que toda análise que envolva o Estado é necessariamente *ideológica*, pois depende de uma determinada concepção de sociedade, de valores, de liberdade, de intervenção estatal etc. Logo, qualquer análise a respeito de capacidade estatal sempre estará vinculada a essas questões, o que dificulta ainda mais a construção de uma definição objetiva (CINGOLANI, 2013).

Há duas considerações importantes a respeito da dificuldade em analisar capacidades estatais. Uma é o risco de incorrerem em explicações tautológicas, especialmente por meio de raciocínio circular. Dizer, por exemplo, que existe uma alta insurgência em um determinado país devido à baixa capacidade estatal e depois dizer que se observa baixa capacidade estatal neste país em função do problema da alta insurgência não explica absolutamente nada (KOCHER, 2010). A segunda é a dificuldade (ou impossibilidade) do pesquisador observar de forma direta o “fenômeno”, porque a capacidade estatal é sempre um potencial para realizar algo, mas não é a realização em si, e isso precisa ser considerado no horizonte de investigação do pesquisador (CINGOLANI, 2013).

⁵MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states**: state-society relations and state capabilities in the third world. Princeton: Princeton University Press, 1988.

2.1.3 Capacidades estatais e a autonomia do Estado

Podemos considerar que nas bases do surgimento do próprio conceito de capacidades estatais existe certa “redescoberta” do Estado, da sua importância e centralidade dentro da organização e construção do tecido social, que surge de modo particular com o advento do neoinstitucionalismo histórico, que propõe uma “teoria do Estado mais estadocêntrica” (SKOCPOL, 1985).

Seguindo essa mesma linha, Eduardo Grin (2012) afirma que há uma relação diretamente proporcional entre capacidades estatais e autonomia governamental: Quanto maior for a capacidade estatal de um determinado governo, maior será o seu “poder de agência”, isto é, de realização efetiva de suas atividades.

A autonomia governamental, dentro dessa concepção de Estado, é fundamental para que ele possa desempenhar suas funções da melhor forma possível, especialmente em relação à implementação de políticas que precisam de maior intervenção estatal: “Governos que [...] podem rapidamente reunir suas próprias organizações administrativas [...] são mais capazes para realizar políticas intervencionistas do que os governos que devem confiar em especialistas e organizações extragovernamentais” (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982, p. 260-261).

É importante ressaltar que essa autonomia, no entanto, não corresponde a uma estrutura organizacional fixa. Ao contrário, trata-se de uma realidade que varia em função do tempo, do local, do grupo político que está no governo, da cultura institucional, do grau de insulamento burocrático, do nível de participação e envolvimento de outros atores da sociedade dentro da arena política etc. Embora seja possível avaliar “se um sistema governamental tem tendências ‘mais fortes’ ou ‘mais fracas’ em direção à ação estatal autônoma” (SKOCPOL, 1985, p. 14), esse tipo de estudo só pode ser feito a partir de uma perspectiva histórica, avaliando cada caso individualmente.

Por outro lado, Alfred Stepan⁶ (1978) afirma que “o estado deve ser considerado mais que o ‘governo’” (apud SKOCPOL, 1985, p. 7), uma vez que, com toda a sua estrutura indiretamente, que vão muito além das competências e funções desempenhadas por aqueles que, momentaneamente compõem um determinado governo. Dentre outras atividades, o Estado participa ativamente da estruturação das mais diversas relações existentes dentro do tecido social.

⁶STEPAN, A. *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

Por conta dessa relação mais ampla entre o Estado e a sociedade, Evans (1995) propõe a ideia de uma “autonomia inserida do Estado”, isto é, uma autonomia perante o tecido social e a economia, porém mitigada pelas constantes relações mantidas com estes setores.

A ideia aqui é apresentar um novo paradigma de “estado desenvolvimentista” com uma atuação estatal distinta do tradicional insulamento burocrático, em que se busca um equilíbrio entre a autonomia do Estado e a participação dos demais atores interessados na construção das políticas: “Somente quando há uma combinação entre incorporação de interesses coletivos e autonomia, um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria” (EVANS, 1995, p. 12). Na mesma direção, Grindle aponta que a própria atuação autônoma do Estado nunca é absoluta, pois está condicionada à influência de outros atores: “A capacidade de obter segurança, aumentar o crédito e afirmar autonomia e controle, no entanto, é profundamente influenciada pelas condições econômicas e graus de mobilização social, bem como pela legitimidade e coesão interna do próprio estado” (1996, p. 3).

Fukuyama aponta, ainda, que existe uma relação intrínseca entre capacidade, autonomia e qualidade do governo: “Parece ser o caso que a qualidade do governo é o resultado de uma interação entre capacidade e autonomia. Ou seja, mais ou menos autonomia pode ser uma coisa boa ou ruim dependendo da capacidade subjacente que uma burocracia possui” (2013, p. 13).

2.1.4 Amplitude e variedade dos tipos de capacidades

O termo está associado a funções concretas do Estado, isto é, funções distintas definem capacidades distintas. Podem variar, também, conforme os objetivos do Estado, do que se pretende alcançar. De acordo com Skocpol e Finegold (1982), as primeiras demandas que precisam ser consideradas dentro de um estudo sobre capacidades são integridade territorial, meios financeiros e recursos humanos.

De acordo com Cingolani (2013), as capacidades estatais estariam associadas aos seguintes resultados pretendidos com a atuação estatal:

- Crescimento econômico;
- Industrialização;
- Inovação;
- Prevenção de guerras e conflitos civis;
- Contágio de guerra;
- Implementação de acordos de paz;

No entanto, a definição e a variação de capacidades estatais dependem de outros elementos condicionantes, como a cultura organizacional da Instituição, normas internas e externas etc.

Quanto à classificação dos variados tipos de capacidade estatal, não existe um consenso entre os autores, de modo que temos diversas classificações distintas. Alguns enfatizam aquelas que consideram essenciais à constituição e manutenção do Estado. De acordo com Cingolani (2013), os estados possuem quatro papéis fundamentais: custodiante ou regulador geral; demiurgo (fornecimento de bens e serviços); obstetrícia (atração de novos investimentos); manejo e controle dos diversos setores. Para Hendrix existem três tipos básicos diferentes de capacidade estatal: “Capacidade militar, capacidade administrativa ou burocrática e qualidade e coerência das instituições públicas” (2010, p. 1).

Alguns autores elaboraram classificações considerando *dimensões* de capacidades. Para Besley e Persson⁷ (2011) apud Cingolani (2013, p. 21), “a capacidade estatal é vista como investimento de capital e tem quatro dimensões: a) tributação, b) execução de contratos (chamada capacidade produtiva); c) coercitivo (paz e ordem); d) regulatório / distributivo: provisão de bens públicos”. Para Grindle (1996), que também considera quatro dimensões, as capacidades são divididas da seguinte forma: capacidade institucional; capacidade técnica; capacidade administrativa e capacidade política. Nesta mesma linha, Cingolani (2013) faz outra classificação apresentando as diversas *camadas de poder* em que podem ser divididas: coercitivo/militar; fiscal; administrativo/implementador; transformador/industrializador; relacional; jurídico e político.

2.1.5 Classificação de capacidades estatais

Apresentamos, a seguir, de forma mais detalhada, algumas das principais classificações dos tipos de capacidades existentes na literatura. Abordaremos as classificações segundo Grindle (1996), Cingolani (2013), Pires e Gomide (2012), Pereira (2014), Wu, Ramesh e Howlett (2015).

Grindle, por exemplo, apresenta uma classificação em que considera quatro dimensões de capacidades fundamentais: Institucional, Técnica, Administrativa e Política. A autora considera como Técnica a capacidade do Estado em “gerenciar políticas macroeconômicas efetivas” (GRINDLE, 1996, p. 8). Dessa forma, o exercício dessa competência supõe a

⁷BESLEY, T.; PERSSON, T. **Pillars of prosperity**: The political economics of development clusters. Princeton: Princeton University Press, 2011.

mobilização de uma equipe preparada e de recursos adequados, que permitem ao Estado, em tese, melhores condições para tomar decisões em relação a algum projeto, programa ou política específica.

Já a dimensão Administrativa corresponde à capacidade do Estado em executar as funções administrativas básicas, como o recolhimento de tributos, regulação econômica, gerenciamento de informações etc. É a capacidade que tem como função manter o “corpo estatal” funcionando.

Finalmente, segundo Grindle, a dimensão Política é aquela que permite ao Estado constituir mecanismos legítimos e efetivos de interação com a sociedade, especialmente com o intuito de acolher suas demandas, resolver conflitos, e possibilitar a outros atores externos uma participação efetiva no processo decisório.

Cingolani, por sua vez, em sua obra “The State of state capacity: a review of concepts, evidence and measures” (2013), após uma longa revisão de literatura sobre a questão, afirma que se trata de um conceito multidimensional, reconhece que há uma grande variação de definições estabelecidas, e apresenta uma classificação em que sintetiza as capacidades estatais em sete dimensões distintas: coercitiva/militar, fiscal, administrativa/de implementação, de transformação ou industrialização, a dimensão relacional, a jurídica, e a dimensão política.

A dimensão coercitiva/militar diz respeito à capacidade mais básica de todas: corresponde ao monopólio que o Estado detém de administrar o poder de coerção perante a sociedade. Essa dimensão havia sido esquecida pela literatura, mas foi retomada, com o advento dos diversos conflitos ocorridos após o ano 2000.

Para a autora, a dimensão fiscal está relacionada ao poder que o Estado possui de arrecadar recursos da sociedade, especialmente na forma de impostos, para custear a manutenção e funcionamento do Estado, bem como os diversos serviços por ele prestados. Também pode referir-se ao uso correto dos recursos públicos, como afirma Dincecco⁸.

Já a dimensão administrativa/de implementação, no entender da autora, corresponde à compreensão weberiana da burocracia. Para ela, trata-se de uma capacidade essencial que é implementada após o estabelecimento efetivo da soberania sobre um determinado território. Também pode estar relacionada à boa governança, como afirma Fukuyama⁹.

A transformação ou industrialização está ligada à “capacidade do Estado de intervir em

⁸DINCECCO, M. **Political transformations and public finances: Europe, 1650-1913**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

⁹FUKUYAMA, F. **State-building: governance and world order in the 21st century**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

um sistema produtivo e moldar a economia” (CINGOLANI, 2013, p. 31). Uma das principais capacidades responsáveis pela noção de “desenvolvimentismo”, por conta de abarcar toda ação do Estado vinculada ao desenvolvimento da indústria.

A autora considera a dimensão relacional uma capacidade com um alcance mais amplo, uma vez que, por meio dela, o Estado procura identificar o seu grau de penetração e desenvolvimento na sociedade. De acordo com Migdal¹⁰, ela pode ser utilizada para uma avaliação da relação entre o nível de interação do Estado com a sociedade e os resultados obtidos pelos projetos, programas e políticas executados.

De acordo com a classificação de Cingolani, a dimensão jurídica corresponde à dimensão do Estado que tem por função limitar o seu próprio poder, estabelecendo critérios que devem regular a intervenção estatal na sociedade. Isso se dá por meio de um conjunto de leis que permitem que as diversas relações entre o Estado e o cidadão, e entre os próprios cidadãos, possa acontecer de forma segura e confiável.

Por fim, Cingolani afirma que a dimensão política pode corresponder “à alavancagem política ou à capacidade de formulação de políticas” (2013, p. 32). Também se refere à capacidade dos políticos eleitos em acumular poder político, ampliando as condições e possibilidades de alcançar os seus próprios interesses dentro da arena política.

Pires e Gomide (2012), por sua vez, dividem as capacidades estatais em basicamente dois tipos: capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. O termo capacidades técnico-administrativas é utilizado pelos autores para designar as diversas “organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental” (PIRES e GOMIDE, 2012, p. 26). Em linhas gerais, compreendem todos os tipos de capacidades que envolvem expertises e conhecimentos específicos dentro do Estado. Geralmente o termo está associado à burocracia estatal como um todo, sendo utilizado para distinguir os agentes “técnicos” dos “políticos”.

As capacidades político-relacionais, por outro lado, são aquelas relacionadas com a “promoção da legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade [...] e da articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns para a promoção do desenvolvimento nacional” (PIRES; GOMIDE, 2012, p. 26). Este tipo de capacidade se manifesta especialmente de duas formas: por meio da interação da burocracia estatal com os atores políticos, no diálogo com parlamentares em torno dos projetos

¹⁰MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states**: state-society relations and state capabilities in the third world. Princeton: Princeton University Press, 1988.

e programas apresentados pelos técnicos e burocratas do Estado, e através da implementação de canais de interlocução com a sociedade civil, promovendo a aproximação entre o Estado e o cidadão, e ampliando a participação de outros atores dentro da construção e formulação de políticas públicas (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014).

De forma semelhante à definição de Pires e Gomide, Ana Pereira considera que existem dois grandes blocos de capacidades: as capacidades administrativa e político-relacional. No entanto, entende a necessidade de harmonizar esses dois tipos de capacidades, para que de fato possa haver uma interação e participação efetiva da sociedade nos processos decisórios (PEREIRA, 2014). Dessa forma, partindo da análise da dificuldade de grupos marginais e de maior vulnerabilidade em participar e influenciar as políticas públicas de seu interesse, ela propõe uma nova classificação de capacidades estatais que enfatiza a dimensão relacional:

O estudo dessa evolução pretende esclarecer como o padrão de relacionamento entre burocracias estatais e grupos sociais afetam três dimensões da capacidade estatal: a participativa, a decisória e a de coordenação interburocrática. Essas três dimensões entram em cena em um contexto de intensa heterogeneidade do Estado, fenômeno que também é influenciado pelas relações entre burocracias e grupos sociais (PEREIRA, 2014, p. 33).

Apesar dessa classificação partir diretamente da análise das relações entre o Estado e a sociedade, Pereira (2014) enfatiza a questão de que mesmo a dimensão interna do Estado é afetada por essa interação e, portanto, pela ação dos grupos sociais. Por essa razão, o Estado não pode ser analisado de forma isolada desses processos.

Desse modo, a Capacidade Participativa é aquela que permite ao Estado dialogar com os diversos grupos e atores envolvidos na política. Basicamente, são as “habilidades das burocracias de criarem mecanismos de articulação para fora do Estado” (PEREIRA, 2014, p. 54). Esses mecanismos podem ser formais, como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas etc., ou informais, como as reuniões espontâneas, mesas de diálogos etc.

A Capacidade Decisória está relacionada à capacidade do Estado de encaminhar efetivamente as demandas acordadas, para que entrem na agenda e se transformem em programas, projetos e políticas concretas. Consiste na “possibilidade de agências estatais levarem adiante suas escolhas políticas, mesmo que isso represente perdas significativas para grupos sociais poderosos e mesmo que haja discordâncias dentro do Estado em torno de tais opções” (PEREIRA, 2014, p. 55).

Finalmente, a Coordenação Interburocrática é a capacidade de mobilizar outros órgãos do Estado para que colaborem com a implementação dos projetos concretamente. Também

pode ser definida como “a habilidade de uma burocracia de criar instrumentos de articulação, dentro do Estado, com outros órgãos estatais” (PEREIRA, 2014, p. 55).

A classificação proposta por Wu, Ramesh e Howlett, por outro lado, aborda especificamente a capacidade política, que aqui é compreendida como o “conjunto de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessárias para executar políticas” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 166). Os autores defendem que existem três tipos de competências que devem ser consideradas para que haja sucesso na elaboração de políticas: competência analítica, operacional e política. Estas podem se manifestar e serem utilizadas em três níveis distintos: Individual, organizacional e sistêmico. Assim, de acordo com essa classificação, haveria 09 tipos básicos de capacidades de políticas, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Classificação dos Tipos de Capacidades Políticas

		COMPETÊNCIAS		
		Analítica	Operacional	Política
NÍVEIS	Individual	Capacidade Analítica Individual	Capacidade Operacional Individual	Capacidade Política Individual
	Organizacional	Capacidade Analítica Organizacional	Capacidade Operacional Organizacional	Capacidade Política Organizacional
	Sistêmica	Capacidade Analítica Sistêmica	Capacidade Operacional Sistêmica	Capacidade Política Sistêmica

Fonte: Adaptado de LIMA (2019).

Para os autores, essa forma de organização e classificação de capacidades de políticas compreende todos os aspectos da política, isto é, todas as esferas possíveis de construção e formulação de políticas dentro do Estado (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015). Para cada uma das competências dentro de cada uma das esferas mencionadas, há distintos desafios e recursos que precisam ser mobilizados para que haja sucesso na atividade, na política a ser formulada/implementada/avaliada. Outra questão importante é que no modelo aqui proposto, estão contemplados outros organismos fora do Estado, como integrantes dessas capacidades a serem mobilizadas, como ONGs, partidos políticos, empresas privadas etc. (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Uma questão interessante é que tal classificação não aborda um tipo específico de função ou atividade do Estado, mas compreende o ciclo de políticas públicas como um todo,

desde a formação da agenda até à implementação e avaliação da política, em um cenário que envolve outros atores. Dessa forma, de acordo com os autores, a capacidade estatal para políticas públicas consiste justamente na mobilização de recursos e competências do Estado, para que sejam transformados em políticas públicas, dentro de um processo que conta com a participação de todos os interessados. Trata-se de um processo dinâmico, onde ocorre não somente a interação entre os diversos atores, mas também entre os três níveis de atuação, em função da política a ser implementada.

Carlos Matus, por sua vez, propõe uma abordagem de capacidades estatais, enquanto “técnicas, métodos, destrezas e habilidades” (FUNDACION ALTADIR, 2006, p. 6) especificamente voltadas para analisar a *capacidade de governo*, dentro de um contexto de planejamento governamental. De acordo com Matus, capacidade de governo “é uma capacidade de liderança, ponderada pela experiência e os conhecimentos em Ciências e Técnicas de Governo. É uma capacidade de condução ou direção que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que dirige” (FUNDACION ALTADIR, 2006, p. 6).

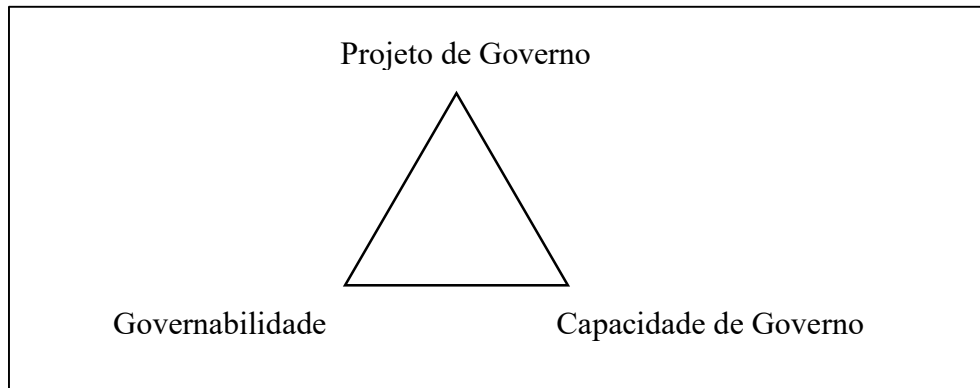
A partir de um método chamado PES – Planejamento Estratégico Situacional, Carlos Matus (2006) propõe uma forma dinâmica de analisar essa capacidade específica, por meio do que ele definiu como *triângulo de governo*, que compreende três eixos: projeto de governo, governabilidade e capacidade de Governo (vide figura 1).

O projeto de governo diz respeito à agenda governamental, elaborada em torno dos objetivos do governo. A governabilidade está relacionada com as variáveis que o governo controla ou não controla. Nesse sentido, quanto maior a governabilidade, mais viável se torna o projeto que o governo pretende realizar. Por aqui, é possível medir a força, o poder que um governo possui para implementar sua agenda. Finalmente, o autor define como capacidade de governo as competências diversas (habilidades, métodos, técnicas) que o governo tem à sua disposição para realizar o projeto.

O triângulo ilustra a ideia de um conjunto de aspectos fundamentais que são *situacionais*, ou seja, para que o governo possa encaminhar o seu projeto, a sua agenda, é preciso que haja um equilíbrio entre esses três eixos. Quanto mais equilíbrio houver, mais condições o governante terá de efetivamente governar. Com esse modelo, Matus quer enfatizar a importância do político, do governante, como um protagonista nesse processo de planejamento, articulação e organização dos recursos que têm (e os que não têm) à sua disposição, a fim de que ele possa, da melhor forma possível, encaminhar uma agenda de governo, especialmente no médio e longo prazo, considerando essas variáveis em um “jogo”

que, sobretudo, é dinâmico, envolvendo recursos e processos que ele controla, e outros que não controla.

Figura 1 – O Triângulo de Governo de Carlos Matus



Fonte: Adaptado de MATUS (2007).

Pela própria natureza do jogo político, esse processo é dinâmico, situacional, o que exige do governante uma capacidade de adaptação, articulação e negociação muito grande, uma vez que, basta haver qualquer mudança no cenário político, econômico, social, para que o “ponto de equilíbrio” dos três eixos mude, e seja necessário rever um ou mais pilares para que o equilíbrio entre o projeto, a governabilidade e a capacidade de governo se mantenha.

Entretanto, é importante ressaltar que, como em um jogo, o governante não tem o controle de todas as variáveis, de modo que nunca está em suas mãos o poder de assegurar, garantir o equilíbrio, garantir o resultado esperado. No entanto, de acordo com Matus (2006), o bom governante é aquele que sabe administrar bem as capacidades que dependem dele, e que sabe lidar com aquelas que não estão em sua alçada, especialmente através da capacidade de adaptar-se a situações novas, que muitas vezes são totalmente imprevisíveis.

2.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O segundo conceito que será desenvolvido são os arranjos institucionais. Uma vez que o consórcio intermunicipal é um arranjo institucional de cooperação regional, é fundamental aprofundar o conceito sobre o qual a própria ideia de consórcio está alicerçada. Uma vez que o conceito de capacidades estatais é polissêmico, é importante considerar, como será mencionado, que a dinâmica do arranjo afeta ou pode afetar a mobilização de capacidades.

2.2.1 Definições e características

De acordo com Pires e Gomide, arranjos institucionais consistem em um "conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" (2014a, p. 13). Dessa forma, ao falarmos de arranjos institucionais, estamos falando de “atores, estratégias, recursos, fluxos etc.” (PIRES; GOMIDE, 2014b, p. 10). De forma prática, os arranjos institucionais estabelecem “quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (PIRES; GOMIDE, 2014a, p. 13).

Segundo Lotta e Favaretto (2016), em geral, os arranjos institucionais são organizados dentro de um sistema de divisão de responsabilidades entre os diversos atores envolvidos. Apesar da diversidade de formatos possíveis, existem três aspectos fundamentais que sempre são tratados dentro do arranjo: normatização; financiamento e execução das políticas. O modo como cada arranjo delibera a respeito dessas questões determina o seu desenho, bem como o grau de autonomia e integração entre os atores.

A partir do estudo por eles realizado, consideramos quatro características fundamentais que se fazem presentes na atuação dos arranjos institucionais complexos de políticas públicas: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. A primeira característica, a “intersectorialidade”, decorre da “conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (LOTTA; FAVARETTO, 2016, p. 54). As relações federativas consistem nas relações intergovernamentais entre entes federados distintos em torno de questões de interesse comum. A relação pode ser vertical (entre entes de esferas distintas) ou horizontal (entes da mesma esfera), como será posteriormente explicado. A participação social diz respeito à reunião dos vários atores interessados no processo decisório em torno das atividades diversas envolvendo políticas (LOTTA; FAVARETTO, 2016), enquanto que a “territorialidade” é entendida como o “lôcus de implementação das políticas e como expressão das forças sociais nele presentes” (LOTTA; FAVARETTO, 2016, p. 50).

Uma questão importante que precisa ser considerada é que estes arranjos, em geral, são organizados em torno de problemas concretos, de demandas concretas no âmbito das políticas públicas que exigem soluções novas, que passam justamente pelas características acima mencionadas, isto é, pela integração, pela participação de todos os atores interessados, pelo compartilhamento de responsabilidades etc. Acima de tudo, verifica-se um amplo “movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional

e setorial, para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 171).

Naturalmente, existem muitos problemas a serem superados e desafios a serem enfrentados dentro desse contexto. Um dos principais problemas que ainda persiste é a justaposição ao invés da integração de determinadas políticas, inclusive com o agravante da falta de protagonismo dos atores locais, muitas vezes (LOTTA; VAZ, 2015). Outro problema histórico é a “excessiva setorialização e especialização das políticas públicas e da organização da administração pública brasileira” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 179).

Outro desafio importante é a ampliação da utilização dos arranjos institucionais no âmbito local e regional, especialmente diante da multiplicação de diversas políticas nacionais que muitas vezes são formuladas sem levar em consideração as questões específicas da realidade em que serão, de fato, implementadas. Dessa forma, é imperativo “que se promovam formas de articulação intermunicipal, já que o tamanho reduzido e as limitadas capacidades institucionais de pequenos municípios ou equivalentes tornam-se um fator de bloqueio à emergência de projetos duradouros” (LOTTA; FAVARETTO, 2016, p. 55).

2.2.2 Arranjos institucionais e gestão local

De acordo com Lotta e Vaz (2015), a descentralização de políticas públicas no Brasil é um importante instrumento utilizado com o objetivo de aproximar o processo de construção de políticas públicas do cidadão. No entanto, uma vez que boa parte dos municípios não tem condições de executar as políticas públicas de sua competência, foram criados arranjos institucionais complexos que possibilitam que os municípios exerçam a própria função, com a participação e envolvimento de outros atores, especialmente do governo federal:

Há no contexto federativo atual um claro movimento de coordenação federativa que se expressa na construção de sistemas, planos ou programas nacionais com “incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como a institucionalização de conselhos e fundos, por exemplo, e o atendimento a padrões de execução das políticas”. [...] as políticas têm em comum uma lógica de transferência de recursos com regulamentação federal de padrões mínimos, combinada com adesão voluntária e sistemas de monitoramento para garantir a coordenação federal (LOTTA, 2014, p. 179).

Na maior parte dos casos, dentro do arranjo acontecem dois processos complementares: a descentralização de determinadas competências ao ente local, e o exercício de coordenação

federativa por parte dos governos estaduais ou federal. Apesar de não serem movimentos necessariamente excludentes, existe uma “permanente tensão” entre esses dois processos, uma vez que o ente local, apesar de ter acesso aos serviços oferecidos dentro do arranjo, tem sua autonomia relativamente comprometida.

Nesse contexto, Lotta e Vaz (2015) mencionam o surgimento de novos arranjos institucionais que procuram conciliar descentralização de competências e coordenação federativa dentro de uma arena política intersetorial e que cada vez mais envolve a participação de todos os atores interessados: “Percebe-se um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizado, funcional e setorial para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 179).

Dentre os diversos arranjos institucionais de cooperação atualmente existentes, os consórcios intermunicipais são aqueles que oferecem maior autonomia aos entes subnacionais, uma vez que atuam, preferencialmente, por meio da cooperação horizontal. No entanto, apesar do avanço da constituição de arranjos de cooperação promotores da autonomia e do desenvolvimento regional, como os consórcios intermunicipais, os autores reconhecem que existe um movimento contrário, de centralização das competências e atribuições, por parte do governo central:

Ao incorporar a algumas de suas políticas a noção de território como referencial para articulação e coordenação de ações, o Governo Federal chamou para si um papel de liderança com impacto direto em processos de desenvolvimento local. De certa maneira, alterou-se o sentido da iniciativa: no período anterior, os governos subnacionais tentavam se articular para intervir em territórios que ultrapassavam as jurisdições dos municípios; mais recentemente, o Governo Federal toma a iniciativa de articular políticas voltadas a territórios específicos ou que intentam construir esses territórios a partir de identidades econômicas, físicas e culturais (LOTTA; VAZ, 2015, p. 181).

Dessa forma, verifica-se, na prática, que existem basicamente dois movimentos de descentralização de políticas públicas no Brasil através de novos arranjos institucionais de cooperação: Um movimento “de baixo pra cima”, que tem na agenda de consórcios públicos intermunicipais o seu maior representante, com um avanço paulatino de exemplos pelo Brasil, ampliando os processos de desenvolvimento regional, privilegiando a autonomia local. E o outro, “de cima pra baixo”, com o avanço de experiências organizadas em torno da constituição de políticas interssetoriais, sobretudo por iniciativa do governo federal, envolvendo a participação de diversos atores, mediante arranjos de cooperação com coordenação federativa. Sem prejuízo da tensão anteriormente mencionada, os dois movimentos, longe de serem

excludentes, evidenciam o avanço de um processo complexo de construção de políticas públicas, que cada vez mais ocorre dentro de arranjos institucionais de cooperação participativos.

2.2.3 Arranjos institucionais e capacidades estatais

Existe uma relação intrínseca entre o processo de mobilização de capacidades estatais e o arranjo institucional de políticas públicas correspondente. De fato, conforme Pires e Gomide afirmam, é o arranjo que determina as condições e possibilidades para que existam capacidades ou não:

São os arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos. [...] As capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública (PIRES; GOMIDE, 2014c, p. 21).

Em relação aos tipos de capacidades, os autores apontam basicamente as capacidades técnico-administrativa e política como fundamentais (PIRES; GOMIDE, 2012). A primeira deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a termo suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. A segunda é associada à dimensão política e se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos), de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

Portanto, há o reconhecimento de que somente as capacidades relacionadas à burocracia não são suficientes para que haja promoção do desenvolvimento social e econômico. Faz-se necessário a mobilização de uma capacidade *relacional*, que permita uma adequada interação com a sociedade, para que os múltiplos interesses que nela estão presentes possam ser considerados (PIRES; GOMIDE, 2012). Essa capacidade é considerada essencial dentro de um contexto de produção de políticas públicas que são pensadas e formuladas dentro de arranjos complexos, onde a capacidade de diálogo, negociação e articulação é fundamental para que os objetivos sejam alcançados. De fato, pode-se dizer que cada política pública construída possui um arranjo específico correspondente:

Não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Isto é, em torno de cada política, estarão arranjadas (de uma forma ou de outra) organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário (PIRES; GOMIDE, 2012, p. 27).

Essa é uma questão bem importante que precisa ser considerada: Em torno de cada política existe um arranjo, e conseqüentemente um determinado conjunto de capacidades mobilizadas. Logo, as capacidades estatais são sempre dinâmicas. Qualquer mudança no arranjo (um ator, um recurso, uma regra, uma determinada questão dentro da conjuntura política e/ou econômica), pode mudar também a forma e até o tipo de capacidades mobilizadas. Portanto, diante deste cenário apresentado, em que se busca conciliar a necessária atuação do Estado e o anseio da sociedade por maior participação, a escolha do arranjo institucional adequado passa a ser a questão central a ser considerada:

Portanto, ao se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias (PIRES; GOMIDE, 2012, p. 27).

Pires e Gomide (2012) fazem uma análise interessante, considerando as capacidades administrativa e política como variáveis, e apresentam quatro cenários distintos de como um determinado arranjo institucional ocorreria em função da variação dessas duas capacidades ao longo do tempo.

Os autores identificam um primeiro cenário em que se destacariam a alta capacidade política, mas baixa capacidade técnico-administrativa. Nesse caso, o arranjo teria bastante legitimidade política, mas teria pouca condição de implementar as políticas públicas, em função da falta de recursos técnicos adequados.

O segundo cenário se caracterizaria pela baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim sendo, as políticas seriam executadas de forma “insulada”, com pouca participação e envolvimento de outros atores, o que poderia produzir bons resultados, em termos de eficiência, mas com baixa participação da sociedade e pouca transparência. O governo tende a ser menos democrático e mais autoritário, nesses casos.

Para os autores, num terceiro cenário teríamos a junção da baixa capacidade política com a baixa capacidade técnico-administrativa, que implicaria tanto na falta de legitimidade,

como na ausência de condições de implementação da agenda. Em alguns casos, dependendo da duração de um cenário como esse, da falta de apoio popular, da falta de base de apoio no legislativo (em caso de regime presidencialista e/ou parlamentarista), é possível que o governo tenha dificuldades de se manter no poder.

Finalmente, como quarto cenário possível, os autores apontam exatamente o oposto: a alta capacidade técnica aliada à alta capacidade política, caso em que as políticas são mais modernas e inovadoras, onde as duas capacidades são importantes, e cada uma tem o “seu lugar”. Esse seria o típico arranjo institucional do século XXI, com uma atuação efetiva do Estado na implementação de políticas, juntamente com uma abertura à participação de outros atores da sociedade civil: “Entende-se que na criação de arranjos institucionais adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado, repouse o elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado para o desenvolvimento no século XXI” (PIRES; GOMIDE, 2012, p.29).

O modelo analítico acima demonstra que, em linhas gerais, o arranjo institucional poderá variar em função desses quatro eixos, dependendo de como as duas capacidades forem mobilizadas.

2.3 COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Para podermos aprofundar a discussão envolvendo capacidades estatais e consórcios intermunicipais, é importante abordarmos o conceito de cooperação intergovernamental, com um enfoque no âmbito intermunicipal, especialmente na figura dos consórcios. Para tanto, inicialmente apresentaremos o conceito de relação intergovernamental, proposto por Deil Wright, e em seguida trataremos propriamente do conceito de cooperação.

2.3.1 Conceito de relação intergovernamental

Deil Wright¹¹ sugere que as formas de interação entre os governos podem ocorrer a partir de algumas modalidades de relação. Na modalidade que o autor classifica como “autoridade independente/dual”, verificamos um relacionamento marcado pela total independência e autonomia de cada ente. Nesse caso os papéis e competências de cada um estão totalmente claros. De acordo com Wright trata-se de um modelo obsoleto, atualmente

¹¹WRIGHT, Deil. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

inexistente (1997 apud ABRUCIO; SANO, 2013).

No caso da “autoridade inclusiva/hierárquica/centralizada”, há um relacionamento de dependência total do governo central: Estados e municípios são, na verdade, unidades administrativas do governo nacional, que é responsável pela tomada de todas as decisões.

Já na modalidade de relação que Wright classifica como “autoridade interdependente/sobreposta/coordenada” destacam-se as seguintes características: a) duas ou três esferas de governo atuando de forma sobreposta, ou seja, podendo atuar em uma mesma questão, de forma concorrente; b) as áreas de atuação privativa de cada esfera de governo são reduzidas; c) e o poder e a influência de cada esfera são limitados, abrindo espaço para a utilização de outros recursos, como os mecanismos de troca e barganha, principalmente pelo fato de que, nesses casos, geralmente existe uma assimetria de capacidades e recursos entre as esferas de governo, especialmente no caso brasileiro:

Embora constitutivamente autônomas e soberanas, governos federal, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades: arrecadatória, administrativa, regulatória etc., e esta diferença pode ser significativa e deslocar o equilíbrio de poder para um ou outro lado. [...] No caso brasileiro, dado o elevado grau de assimetria entre as unidades da Federação, um grau de importante inclusividade é certamente positivo, contanto que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que se garanta a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 24).

A assimetria que claramente existe nas relações intergovernamentais no Brasil, especialmente entre estado e município e, sobretudo, União e municípios, deve ser superada, ou seja, é preciso que se crie condições para que, no médio e longo prazo, essa assimetria seja superada, e tenhamos melhores relações intergovernamentais, dentro de um verdadeiro federalismo. E é justamente por conta dessa necessidade que existe o processo de cooperação entre os entes federativos, como veremos a seguir.

2.3.1.1 Cooperação horizontal

A cooperação entre entes federativos ocorre dentro de um território, e envolve um processo de maturação das relações entre eles ao longo do tempo. Neste processo, “desenvolve-se o alinhamento das estratégias acerca da construção do diagnóstico do problema, os insumos e custos necessários para solucioná-lo e quanto cada ator pode compartilhar” (CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a, p. 113). A cooperação intergovernamental pode ocorrer de forma *vertical* e *horizontal*. Neste trabalho, por conta do interesse dessa pesquisa, vamos tratar apenas da modalidade de cooperação horizontal.

A cooperação horizontal entre os entes federados pode ocorrer nos níveis *intragovernamental* e *intergovernamental*. A primeira, também conhecida como cooperação intersetorial “compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a, p. 114). A segunda, que aqui nos interessa de forma particular, diz respeito ao relacionamento entre entes distintos de uma mesma esfera de governo, por meio do qual pode haver compartilhamento de recursos, realização de ações conjuntas etc. A cooperação intergovernamental pode ocorrer tanto entre os estados quanto entre os municípios, conforme abaixo descrito:

Intermunicipal: compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais municípios. Ressalta-se que a cooperação intermunicipal pode ser de abrangência microrregional ou regional e pode ainda compreender municípios de um ou mais Estados. Um exemplo são os consórcios intermunicipais/públicos e associações de municípios. [...] **Interestadual:** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais governos estaduais e/ou o Distrito Federal (CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a, p. 114-115).

Apesar da lei 11.107 prever também a possibilidade da criação de consórcios públicos interestaduais, uma série de problemas envolvendo desde questões políticas até o modo como o federalismo brasileiro se organizou em termos práticos, levou a cooperação interestadual a ser uma prática quase inexistente no Brasil por muito tempo (ABRUCIO; SANO, 2011).

No entanto, nos últimos anos essa realidade vem mudando. No ano de 2015 foi fundado o *Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central*, primeiro consórcio interestadual do país, reunindo os estados da Região Centro-Oeste, além de Roraima, Tocantins e Maranhão (CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL, 2020). Em 2017 foi criado o *Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal*, que atualmente abrange os estados da Região Norte, juntamente com os estados do Mato Grosso e do Maranhão (SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO MATO GROSSO, 2017). Em 2019, as demais regiões do país também criaram consórcios interestaduais nos mesmos moldes: Os estados do Nordeste criaram o *Consórcio Nordeste*, e os estados das Regiões Sul e Sudeste criaram o *Consórcio Integrado Sul-Sudeste – COSUD* (CNM, 2019). É importante frisar, contudo, que essa modalidade de cooperação não será objeto de estudo desse trabalho, de modo que as referências aqui apresentadas servem apenas para ilustrar o cenário atual em que se encontra a cooperação intergovernamental horizontal no Brasil.

Segundo Ribeiro (2017), existem diversas modalidades de cooperação intermunicipal. No âmbito do direito privado podem ser constituídas empresas públicas, como o Núcleo de

Planejamento Regional S/A - NUPLAN, que tem como missão “produzir informações e estudos técnicos para viabilizar as atividades de planejamento de vinte e dois municípios da região sudoeste do Estado de S. Paulo” (RIBEIRO, 2017, p. 121). Outro exemplo de cooperação intermunicipal privada são as associações civis de representação de municípios, que podem ser regionais, estaduais ou mesmo nacionais (RIBEIRO, 2017), como Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

No âmbito do direito público, as duas modalidades mais importantes de cooperação intermunicipal são as regiões metropolitanas e os consórcios públicos intermunicipais. No caso das regiões metropolitanas, vale ressaltar que são arranjos compulsórios, instituídos por força de lei complementar estadual (RIBEIRO, 2017). As regiões metropolitanas, apesar de terem sido instituídas em diversas regiões do Brasil, até hoje permanecem como uma experiência malsucedida e subutilizada de cooperação intermunicipal (SPINK, 2011).

Não há dúvida de que os consórcios públicos são o modelo mais utilizado e bem-sucedido de cooperação intermunicipal no Brasil, em comparação, por exemplo, com as regiões metropolitanas. O consórcio intermunicipal é uma forma específica de arranjo institucional, distinto de outras organizações, como as associações ou federações intermunicipais:

Entende-se aqui que os consórcios intermunicipais são aqueles formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas. Já a associação não envolve necessariamente a produção de decisões compartilhadas, podendo servir apenas para representação de interesses comuns. A federação é a reunião de associações (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013, p. 1546).

Segundo afirma Spink (2011), os consórcios possuem uma importância especial por conta de terem, ao longo do tempo, se consolidado como uma das experiências mais exitosas de cooperação intermunicipal, mesmo sem uma regulamentação adequada, uma vez que a Lei 11.107 é apenas de 2005, enquanto que, desde os anos 1960, o consórcio já era uma realidade em alguns lugares do Brasil, como em São Paulo e Santa Catarina.

De acordo com Abrucio (2013), dentre os fatores que favorecem a cooperação intermunicipal estão a identidade regional entre os municípios, lideranças políticas capazes de articular e construir alianças regionais, existência de problemas comuns aos municípios da região, pactos políticos que favoreçam o associativismo regional e a existência de marcos legais que favoreçam a cooperação regional. Por outro lado, o comportamento individualista dos municípios, a ausência de identidade regional, entraves de natureza político-partidária,

dificuldades burocráticas e conflitos intergovernamentais estão entre os principais fatores que dificultam a cooperação intermunicipal.

2.3.2 Consórcios Intermunicipais

Diante do cenário aqui apresentado, com o intuito de ampliar e mobilizar capacidades estatais, diversos municípios brasileiros vêm se organizando na forma de *consórcios intermunicipais*, e desta forma, ampliando as possibilidades de atuação estatal, especialmente em relação à implementação das políticas públicas em nível local e regional, conforme afirma a professora Martha Farah:

Com relação, por sua vez, à articulação entre governos de diferentes municípios, já são várias as experiências no país do tipo consórcio intermunicipal, em que vários municípios se reúnem em torno de objetivos comuns, procurando formular, de forma conjunta, planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado (FARAH, 2006, p. 135).

De acordo com Teixeira e Meneguim, os “consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Surgiram como forma de superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira” (2012, p. 1).

Dentre os principais objetivos do consórcio, estão: melhorar a capacidade de realização dos municípios consorciados, ampliar a economia de escala, aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos, aumentar capacidade de articulação e pressão junto aos entes federativos superiores, melhoria da governança, ampliação da transparência das ações governamentais e sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira (GRIN; ABRÚCIO; SEGATTO, 2016).

Apesar de existirem desde meados de 1960, e terem se difundido, particularmente no estado de São Paulo, nos anos 80 e 90 (CRUZ; ARAUJO, 2011b), somente em 2005, com a publicação da Lei 11.107, foram instituídos os consórcios públicos intermunicipais. Até então, todos os consórcios estavam organizados na forma de associações de direito privado. Embora a lei não tenha obrigado a se adequarem à nova regulamentação, atualmente apenas os consórcios públicos gozam de certas prerrogativas, como a possibilidade de firmar contratos com a União. De acordo com levantamento realizado pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, publicado em 2018, existem 491 consórcios públicos intermunicipais no Brasil, que englobam 4081 municípios brasileiros (CNM, 2018).

Por se tratar de associações sujeitas ao direito público, os consórcios intermunicipais devem observar os princípios fundamentais da administração pública brasileira, isto é, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De acordo com o decreto 6.017/07, as principais atividades previstas que podem ser realizadas pelos consórcios públicos são:

Gestão associada de serviços públicos; serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo e congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; gerenciamento de recursos hídricos; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário; ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e exercício de competências autorizadas ou delegadas (RUBINELLI, 2015, p. 2).

Como foi dito anteriormente, apesar da Lei 11.107 tratar dos consórcios públicos de um modo geral, regulamentando e disciplinando a participação de todos os entes federativos neste tipo específico de arranjo institucional, a imensa maioria dos consórcios foi organizada pelos entes locais, especialmente em vista do compartilhamento de recursos e infraestrutura em torno de uma necessidade comum de um determinado grupo de municípios. Neste sentido, os consórcios são considerados um importante meio de promoção de desenvolvimento regional, permitindo aos municípios, especialmente os menores, uma relação mais autônoma frente aos entes subnacionais superiores, fortalecendo, e até ampliando as possibilidades de negociação frente a estes, em relação aos seus legítimos interesses. Dessa forma, os consórcios intermunicipais representam, dentro do federalismo brasileiro, um avanço na institucionalização da cooperação intergovernamental por meio de arranjos de governança territorial (GRIN, 2019).

2.3.3 Capacidades estatais em nível local

Concluída a revisão bibliográfica básica dos principais assuntos, gostaria de apontar rapidamente algumas questões muito importantes a respeito dos desafios que envolvem a melhoria das capacidades estatais em nível local, uma questão que está diretamente relacionada ao objetivo da pesquisa. Por hora, diria que se pode sintetizar os problemas e desafios em três problemas centrais.

O primeiro ponto a observar é que os municípios brasileiros enfrentam graves problemas de desigualdade de condição e oportunidade de acesso a recursos, em um cenário marcado por uma grande heterogeneidade, de contextos e realidades diferentes (CONDÉ; LEITE; FONSECA, 2017). A dificuldade dos governos estaduais e federal em tratar essa situação de forma adequada, levando em conta todas essas questões ao lidar com os municípios, dificulta a promoção de um desenvolvimento local que corresponda aos anseios das comunidades locais.

A questão das desigualdades entre os municípios está diretamente relacionada ao problema da centralização do poder decisório e da formulação das políticas públicas junto aos órgãos do governo federal (GRIN; ABRÚCIO, 2017), gerando uma série de problemas e demandas, inclusive a pressão e mobilização dos entes subnacionais por um legítimo processo de descentralização, a fim de que estes possam participar de forma adequada da formulação das políticas que terão como beneficiários os próprios municípios.

E juntamente com esta mobilização por maior descentralização do poder decisório em torno das políticas públicas, existe uma grande discussão a respeito da descentralização de recursos financeiros que possibilitem ao município uma autêntica autonomia financeira para poder tratar adequadamente de suas necessidades, uma vez que ninguém melhor que o próprio ente para promover as políticas públicas de acordo com a própria realidade (CONDÉ; LEITE; FONSECA, 2017).

2.4 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA PARA DEFINIÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Neste ponto, já podemos aferir algumas conclusões a respeito da relação, da combinação da literatura sobre capacidades estatais, arranjos institucionais e consórcios intermunicipais. Em primeiro lugar, diante de tudo o que foi apresentado, fica evidente que a maior parte dos municípios brasileiros enfrenta dificuldades para poderem exercer de forma adequada as suas funções e atribuições (LOTTA, 2014; GRIN, 2012; CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a).

Apesar de existir um grande movimento na direção da cooperação intergovernamental, persistem problemas envolvendo os arranjos de cooperação vertical, especialmente nos casos em que a coordenação é feita pela União, por conta de ainda ocorrerem programas de iniciativa do governo federal a favor dos municípios, que na prática apresentam sérios problemas em função da centralização do poder decisório (GRIN; ABRUCIO, 2017). Ou seja, a princípio, de um modo geral, as experiências de cooperação vertical, especialmente aquelas que são

coordenadas diretamente pela União apresentam maiores dificuldades de serem bem-sucedidas, ao menos em relação à mobilização de capacidades estatais em benefício dos governos locais.

De acordo com a literatura, os consórcios intermunicipais se apresentam, a princípio, como um modelo promissor de mobilização de capacidades estatais no nível regional, tanto em relação às experiências de cooperação vertical quanto em relação às outras experiências de cooperação horizontal, como as regiões metropolitanas, por exemplo (SPINK, 2011; CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a). Apesar de problemas que este tipo de arranjo possa apresentar, podemos concluir que o fato deste modelo ter se espalhado pelo Brasil, através de esforços de articulação e organização dos próprios municípios, isto é, por iniciativa, na maioria dos casos, dos próprios entes locais, corrobora com essa hipótese.

Conclui-se, portanto, de forma preliminar, que os consórcios intermunicipais podem representar uma opção viável para se promover a mobilização de capacidades estatais de forma compartilhada no nível de governança regional, especialmente para os municípios menores. Dito isso, a presente pesquisa, conforme anteriormente já mencionado, irá analisar quais capacidades os consórcios mobilizam, de que modo mobilizam, e como os municípios participantes são beneficiados, através de um estudo de caso do CIVAP.

2.4.1 Construção do modelo de análise

Para tanto, construímos um modelo de análise em que relacionamos as capacidades estatais que, de acordo com o que foi identificado ao longo da revisão teórica, podem vir a ser mobilizadas pelos consórcios. Consideramos, como hipótese, que os consórcios mobilizam dois grandes tipos de capacidades: capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, com base na classificação de Pires e Gomide (2012). Consideramos, também, como subcategoria de capacidade político-relacional, uma variação da capacidade de governo apresentada por Matus (2006), conforme apresentado nas tabelas abaixo:

Tabela 2 – Capacidades Estatais Técnico-Administrativas

Capacidades Técnico-administrativas	Referências
Gestão burocrática e administrativa	(PIRES; GOMIDE, 2012)
Gestão de Pessoas	
Logística	
Contabilidade	
Gestão Financeira	
Jurídica	
Capacitação técnica interna e externa	

Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas	
Planejamento de projetos regionais	

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

Tabela 3 – Capacidades Estatais Político-Relacionais

Capacidades Político-Relacionais	Referências
Cooperação intergovernamental	(CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011a)
Cooperação intragovernamental	
Organização/articulação/coordenação situacional	(FUNDACION ALTADIR, 2006; MATUS, 2007)
Diálogo e negociação entre prefeitos	(PIRES; GOMIDE, 2012)
Diálogo e negociação com atores da iniciativa privada	
Diálogo com atores da sociedade civil	
Diálogo e negociação com outros entes federativos	
Deliberação sobre programas, projetos e iniciativas comuns	

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

Será com base nesse modelo teórico que a presente pesquisa irá verificar se, de fato, essas capacidades se fazem presentes e são mobilizadas dentro do consórcio intermunicipal que será estudado, da forma como foi mencionado no início do trabalho. Sobre isso, trataremos no próximo capítulo.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesta parte do trabalho, será descrita de forma detalhada a metodologia utilizada, desde a construção do problema até o levantamento, análise e tratamento dos dados que foram utilizados para responder à pergunta de pesquisa.

O objetivo do trabalho foi identificar quais capacidades estatais são mobilizadas dentro do consórcio intermunicipal. Para tanto, foi proposta a seguinte pergunta: **Quais são as capacidades estatais que o CIVAP é capaz de mobilizar, como elas são mobilizadas, e como os municípios consorciados beneficiam-se delas?** Para respondê-la, o estudo fez uma análise da mobilização de capacidades dentro da Câmara Técnica da Educação, o organismo responsável pela articulação dos projetos regionais de educação dentro do consórcio.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA E ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Em função da natureza do fenômeno, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, através de estudo de caso, combinando diferentes métodos de coleta de dados, conforme será descrito a seguir.

A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso, no qual foi analisado diversos processos envolvendo a mobilização de capacidades estatais compartilhadas no âmbito da Câmara Técnica da Educação. A opção pelo estudo de caso se justifica, dentre outras razões, por serem poucos os trabalhos publicados que envolvam o estudo de capacidades estatais em consórcios intermunicipais, conforme levantamento feito junto às principais bases de dados utilizadas para consultas de trabalhos científicos: Scielo, Google Acadêmico, Banco de Teses e Dissertações da USP, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, Periódicos da CAPES, Publicações do IPEA, Banco de Teses da FGV, SCOPUS e Web of Science. Foram utilizadas no levantamento as seguintes palavras-chave (combinadas entre si): *capacidades estatais, consórcios intermunicipais, arranjos institucionais de cooperação regional, arranjos institucionais de cooperação intermunicipal, gestão local, cooperação intermunicipal e cooperação intergovernamental*, bem como as respectivas versões em inglês: *state capacities, intermunicipal consortia, institutional arrangements for regional cooperation, institutional arrangements for intermunicipal cooperation, local management, intermunicipal cooperation e intergovernmental cooperation*.

Ademais, é importante ressaltar que, por conta do nível de detalhamento necessário para se conseguir uma resposta adequada ao problema proposto, optou-se pela profundidade da

pesquisa em detrimento da amplitude. Logo, foi preciso realizar uma seleção adequada do objeto, para que fosse possível analisar um processo inteiro e, dessa forma, fazer uma interpretação adequada do fenômeno, razão pela qual se optou por esta metodologia e não outra.

A pesquisa, por ser de natureza interpretativa, não se propôs simplesmente a identificar fatos e dados puramente objetivos. A proposta deste trabalho foi, a partir dos dados levantados, tanto os de natureza objetiva quanto subjetiva, estabelecer categorias de análise que permitissem construir uma interpretação adequada do fenômeno, considerando a natureza complexa dos fenômenos sociais, a qual se sujeita o objeto aqui estudado.

De acordo com Robert Stake, existem três modalidades de estudo de caso: estudo de caso *único*, *instrumental* e *coletivo*. O estudo de caso instrumental, segundo o autor, deve ser utilizado quando houver a possibilidade de que ele “poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer insights sobre um assunto” (STAKE, 2003, p. 137). Dessa forma, optou-se, neste trabalho, pela metodologia do estudo de caso instrumental pois, apesar do objetivo específico do estudo estar limitado à compreensão do fenômeno aqui abordado, espera-se que os resultados obtidos possam ser úteis para estudos futuros que permitam o avanço da agenda de pesquisa na área de capacidades estatais em nível local e regional, especialmente no âmbito dos consórcios intermunicipais.

Por fim, optou-se por estudar especificamente o CIVAP por ser um consórcio existente há mais de 30 anos, com atuação em diversos setores da administração pública, especialmente nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento regional. Nestas duas últimas áreas, pode-se destacar, respectivamente, a elaboração do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos para todos os municípios consorciados e o Plano de Desenvolvimento Econômico Local e Regional do território abrangido pelo CIVAP, ambos realizados no ano de 2014.

3.2. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa foi realizada utilizando duas fontes primárias de coleta de dados: levantamento de campo e pesquisa documental.

3.2.1. Levantamento de campo

A pesquisa de campo foi realizada através do uso de duas ferramentas distintas: a realização de entrevistas e a observação direta. Pela natureza do objeto e da pesquisa, optou-se

pelo modelo de entrevista *semi-estruturada*, onde a entrevista é feita de acordo com um roteiro previamente organizado, mas que permite alguma flexibilidade, dando um maior espaço ao entrevistado e ao entrevistador para realizar perguntas fora do “esquema previamente estabelecido”. As entrevistas foram realizadas de acordo com este formato, com exceção de duas entrevistas que foram realizadas no modelo estruturado, por conta da indisponibilidade dos entrevistados. Neste caso, as questões foram enviadas e respondidas por e-mail. Os modelos com o roteiro básico das entrevistas constam no anexo deste trabalho. Segue abaixo a tabela com a relação completa de todos os entrevistados:

Tabela 4 – Relação de todos os entrevistados

Identificação do Entrevistado	Cargo/Função	Data da Entrevista	Duração	Método
1	Diretora Executiva do CIVAP	13 set. 2019	1h37min	Semiestruturada presencial
2	Assistente Técnica do CIVAP e Secretária-Executiva da Câmara Técnica da Educação	13 set. 2019	1h37min	Semiestruturada presencial
3	Prefeito de cidade integrante do CIVAP com cerca de 15 mil habitantes e atual Vice-Presidente do consórcio	20 set. 2019	55min	Semiestruturada presencial
4	Secretária de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 20 mil habitantes e Coordenadora da Câmara Técnica da Educação	20 set. 2019	1h07min	Semiestruturada presencial
5	Secretária de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 14 mil habitantes	20 set. 2019	01h08min	Semiestruturada presencial

6	Supervisor de Ensino de Cidade Integrante do CIVAP com cerca de 30 mil habitantes	20 set. 2019	54min	Semiestruturada presencial
7	Prefeito de Cidade integrante do CIVAP com cerca de 14 mil habitantes e atual Presidente do consórcio	21 set. 2019	01h13min	Semiestruturada presencial
8	Secretária-Adjunta de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 45 mil habitantes	25 set. 2019	55min	Semiestruturada à distância, por videoconferência
9	Diretora de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 2500 habitantes	09 out. 2019	N	Estruturada por e-mail
10	Diretor-Presidente da Oficina Municipal	24 mai. 2019	01h11min	Semiestruturada presencial
11	Presidente da Rede Nacional de Consórcios	27 jun. 2019	23min	Semiestruturada presencial
12	Superintendente do CODIVAR - Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira	27 jun. 2019	24min	Semiestruturada presencial
13	Diretor Executivo da AMVAPA - Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema	12 set. 2019	34min	Semiestruturada presencial
14	Assessora Técnica da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	08. out. 2019	49min	Semiestruturada à distância, por videoconferência

15	Coordenadora Pedagógica da Oficina Municipal	16 out. 2019	39min	Semiestruturada presencial
16	Secretária de Educação de Município integrante do CIVAP com cerca de 100 mil habitantes	13 fev. 2020	N	Estruturada por e-mail

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

As entrevistas foram realizadas em dois momentos distintos. Inicialmente, optou-se por entrevistar algumas pessoas que não participavam do consórcio, mas que mantinham alguma relação com ele, a fim de obter algumas informações iniciais que pudessem ajudar a “calibrar” o modelo de entrevistas e a abordagem futura junto aos gestores. Dessa forma, foram realizadas quatro entrevistas com “observadores externos”. Foram entrevistados, respectivamente o diretor presidente da Oficina Municipal – uma escola de gestão pública voltada para a capacitação de gestores locais; o presidente da Rede Nacional de Consórcios, além dos responsáveis por dois consórcios quem possuem relações próximas com o CIVAP, o superintendente do CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Ribeira, e o diretor da AMVAPA – Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema. Por meio dessas entrevistas foi possível obter informações que ajudaram a organizar e preparar melhor as demais, que seriam, na grande maioria, realizadas diretamente com os membros do CIVAP.

Após essa etapa, foram feitos os contatos e agendamentos das demais entrevistas, que foram divididas em duas visitas de campo. Na primeira foi realizada uma entrevista dupla, com a diretora executiva do CIVAP e com a assistente técnica. Inicialmente estavam previstas duas entrevistas separadas, mas por questões de agenda e horário foram realizadas ao mesmo tempo. As demais aconteceram na segunda visita, que foram organizadas com a ajuda da diretoria executiva do consórcio, que exerceu um papel de mediação, viabilizando o contato com outros gestores.

Na segunda visita foram realizadas cinco entrevistas, com dois prefeitos, dois secretários de educação e um supervisor de ensino. Estava prevista a realização de uma entrevista com uma diretora de ensino de uma cidade perto de Assis, que acabou não sendo possível presencialmente, sendo realizada em momento posterior, mediante o envio das questões por e-mail, conforme foi mencionado. Após essas duas visitas à região do consórcio, foram agendadas mais duas entrevistas à distância, uma com a secretária-adjunta de um município que fica um

pouco mais afastado da sede do consórcio, e outra com a assessora técnica da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, uma iniciativa que tem a Câmara Técnica da Educação do CIVAP como uma das idealizadoras, como será depois explicado. No total, até então haviam sido realizadas oito entrevistas com gestores integrantes do CIVAP. Em um momento posterior, foi realizada uma última entrevista com a Gerente Pedagógica da Oficina Municipal, com o intuito de coletar informações complementares, especialmente a respeito da criação da Câmara Técnica da Educação. Por fim, a gestora de uma das cidades que haviam sido contatadas por e-mail respondeu ao questionário de forma breve, através de um ofício da Secretaria Municipal da Educação.

Conforme havia acima mencionado, o levantamento de campo realizado nessa pesquisa considerou duas ferramentas, a entrevista, já aqui explicada, e a observação direta, que seria a participação em eventos diversos, tais como reuniões, congressos, seminários, visitas a espaços que tivessem relevância para a pesquisa etc. No caso desse trabalho, a observação direta aconteceu por meio da participação em alguns eventos, como na Escola de Prefeitos, uma capacitação que a Oficina Municipal oferece regularmente aos prefeitos e demais gestores de diversas cidades do país, o lançamento da frente parlamentar estadual a favor dos consórcios, e outras duas atividades que gostaria de destacar.

Uma delas foi a participação em uma reunião ordinária da Câmara Técnica da Educação, onde foi possível acompanhar a dinâmica da reunião, como ela funciona, como é a participação dos gestores, e como as questões, os problemas são tratados, como são as discussões, os debates, embates, e como funciona o processo decisório dentro da Câmara Técnica.

A segunda foi a participação em um Seminário Regional da Câmara Técnica da Educação, em que foram apresentadas todas as iniciativas e projetos que estavam sendo realizados ou em fase de estudo e planejamento. Foi um evento importantíssimo para este trabalho, pois todo o conteúdo que foi apresentado correspondia exatamente àquilo que estava faltando, em termo de informações para a pesquisa, de modo que todas as palestras do evento foram gravadas e transcritas, e os slides das apresentações foram utilizados como fontes primárias de dados para serem analisados.

A tabela em que constam as informações sobre os tipos de capacidades identificadas em cada uma das entrevistas e a tabela com os temas das palestras, o tipo de informação adquirida e as capacidades estatais identificadas constam nos apêndices deste trabalho.

3.2.2. Pesquisa documental

Em relação às fontes documentais, foram consultados basicamente documentos emitidos pelo CIVAP, pela Câmara Técnica da Educação, pela Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, por outros consórcios, além de atos legais e documentos registrados em cartório. No entanto, apesar da grande quantidade de documentos que foram levantados, eles foram pouco utilizados na identificação das capacidades estatais, pois, conforme será explicado posteriormente, no capítulo sobre a análise dos dados levantados, esse processo foi realizado, com poucas exceções, com as informações obtidas por meio das entrevistas e das palestras. Desta forma, os dados obtidos por meio do levantamento documental foram utilizados como material complementar, especialmente na descrição das atividades, estrutura e funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação. A tabela com os tipos de documentos que foram levantados e/ou consultados ao longo da pesquisa, com uma breve descrição do tipo de informações que foram obtidas daqueles que foram, de fato, consultados constam nos apêndices do trabalho.

3.3. ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados, são, na verdade, informações diversas que foram coletadas ao longo das entrevistas, das observações realizadas em campo, das informações obtidas em eventos e dos documentos consultados. Todas as notas de campo que foram coletadas participando como observador em reuniões, eventos, apresentações, bem como os dados obtidos por meio da análise de documentos, foram transformados em texto. Deste conteúdo, foram extraídos três tipos de informações relevantes para a pesquisa: históricas, a respeito do percurso realizado pelo CIVAP e pela Câmara Técnica da Educação; descritivas, a respeito da estrutura e do funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica, e informações sobre os tipos de capacidades estatais, conforme informações da tabela 8.

Os dois primeiros tipos foram devidamente selecionados, destacados e utilizados respectivamente nas partes do trabalho que abordam os aspectos históricos e a descrição da estrutura do funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica. Os dados utilizados para identificar as capacidades foram convertidos em unidades de conteúdo, que foram classificadas dentro das categorias de análise previamente estabelecidas no modelo desenvolvido ao longo da revisão de literatura, que sofreu alterações significativas durante a pesquisa de campo, em função das informações que foram levantadas, conforme demonstrado na tabela 8:

Tabela 8 – Relação de Capacidades Estatais identificadas

Capacidades Técnicas	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas
	Compartilhamento de boas práticas
	Capacitação técnica
	Elaboração de materiais técnicos
Capacidades Administrativas	Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos
	Gestão de licitações consorciadas
	Gestão de atividades de suporte e apoio jurídico
	Outras capacidades estatais administrativas complementares
Capacidades Político-Relacionais	Representação político-institucional dos municípios integrantes
	Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020

3.4. MÉTODO DE ANÁLISE

Ao longo da pesquisa de campo, conforme a tabela anterior, o modelo foi alterado para uma nova versão composta por três categorias de análise, que correspondem às três dimensões de capacidades estatais que foram identificadas em campo. A partir destas três categorias, foram estabelecidas algumas subcategorias de análise, que são as capacidades estatais específicas que foram identificadas, e que são mobilizadas dentro do consórcio, especialmente na Câmara Técnica da Educação.

Uma questão muito importante que é preciso ressaltar é que, ao longo da pesquisa, após diversos momentos de diálogo com o orientador, foi construída uma abordagem específica a respeito do que viria a ser, de fato, considerado nesta pesquisa como capacidades estatais. Essa opção foi determinante na análise e interpretação dos dados e, conseqüentemente nos tipos de capacidades que foram identificados e acima listados. O entendimento construído ao longo da pesquisa é de que as capacidades estatais estão diretamente relacionadas às atividades dos consórcios. Elas não são, portanto, entidades abstratas ou ideias. As capacidades estatais podem

ser identificadas ao se compreender o que o CIVAP efetivamente realiza, e que ao realizar, produz “produtos”, que são os projetos, programas, ações, as políticas públicas, que vão gerar “resultados”, como, por exemplo, a economia de recursos por meio de uma compra consorciada de materiais escolares mais baratos e ao mesmo tempo de maior qualidade.

3.4.1 Limitações/dificuldades durante a pesquisa

Como foi dito anteriormente, as entrevistas não se mostraram suficientes para identificar as capacidades e proceder a uma adequada descrição do consórcio. A principal estratégia utilizada para superar o problema foi aproveitar as informações obtidas no seminário realizado pela Câmara Técnica da Educação, cujo material foi gravado, transcrito e utilizado na análise das capacidades estatais.

Uma outra questão foi o fato da distância da Cidade de Assis inviabilizar a realização de uma pesquisa de campo mais ampla, com um maior número de visitas à sede do consórcio, às prefeituras, secretarias etc. Uma das formas utilizadas para contornar o problema foi a realização de algumas entrevistas à distância e, sobretudo, o contato permanente com a diretoria executiva do CIVAP, que ao longo de toda a pesquisa esteve disponível para esclarecimento de dúvidas e fornecimento de informações complementares.

Houve, também, uma certa dificuldade em realizar o contato com alguns gestores de educação. Houve uma gestora que agendou dia e horário para a entrevista, mas acabou havendo contratempos, e não foi possível realizá-la. Depois disso, foi feita a proposta de uma conversa por videoconferência, mas que também acabou não dando certo. Por fim, como foi citado anteriormente, as questões foram enviadas por e-mail e respondidas, ainda que de forma bastante curta. Também foram contatados por e-mail, por intermédio da diretoria executiva do consórcio, alguns gestores que, conforme informações fornecidas pela própria diretoria, participam menos das reuniões da Câmara Técnica, para responderem ao questionário da pesquisa. Um dos municípios contatados respondeu o questionário por meio de ofício, e os demais não deram retorno.

Não foi possível entrevistar nenhum profissional do corpo administrativo do consórcio para poder obter informações adicionais, e tampouco acompanhar de perto a rotina do corpo administrativo. A maneira de lidar com o problema foi analisar parte dos documentos levantados, e com isso foi possível obter algumas informações complementares importantes, especialmente de natureza descritiva.

4. DESCRIÇÃO DO OBJETO

Neste capítulo, será feita uma ampla descrição do objeto de pesquisa, onde serão abordados os aspectos históricos, a estrutura e o funcionamento, além das principais atividades do consórcio. O capítulo está estruturado a partir destes três aspectos, analisando de forma separada, para fins didáticos, cada um deles em relação ao CIVAP e à Câmara Técnica da Educação. O objetivo é caracterizar o consórcio como um todo, destacando e detalhando, naturalmente, as características da Câmara Técnica, por ser o objeto específico deste trabalho.

4.1 SOBRE O CIVAP

O CIVAP é uma associação de natureza pública, organizada e estruturada nos termos da Lei n.º 11.107, de 2005, regulamentada pelo decreto n.º 6.107, de 2007, que tem sua sede na cidade de Assis, e atualmente representa 37 municípios, abrangendo grande parte do Vale do Paranapanema, bem como alguns municípios mais afastados da região.

O CIVAP é um consórcio multifinalitário, ou seja, realiza atividades em diversos segmentos da gestão pública, organizando, articulando e realizando projetos, programas e ações nas áreas de meio ambiente, obras públicas, gestão, planejamento, agricultura, saúde, educação, dentre outras.

4.2 HISTÓRICO

O consórcio foi fundado em 12 de dezembro de 1985, com o nome de Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis (CIERGA), como uma associação de direito privado, reunindo seis municípios da região: Assis, Maracaí, Cruzália, Paraguaçu Paulista, Cândido Mota e Ibirarema (CIERGA, 1985). Teve como primeiro presidente o então prefeito de Assis, José Santili Sobrinho, que foi eleito e reeleito prefeito da cidade por vários mandatos, além de ter exercido mandatos de deputado estadual e federal. De acordo com a entrevistada 1, era considerado uma importante liderança na região e foi o protagonista da criação do consórcio.

Na época, a razão principal pela qual o consórcio foi criado foi a necessidade de se realizar um estudo sobre o solo da região, que era eminentemente agrícola, para diversos fins relacionados ao planejamento urbano e à atividade econômica da região. Para isso, era necessária a contratação de um serviço aerofotogramétrico para avaliação do tipo de solo da

região, serviço que, na época, era muito caro. Dessa forma, foi criado o consórcio, na forma de uma associação de direito privado para que eles pudessem dividir as despesas com o custo do serviço, uma vez que a realização do levantamento abrangeria não apenas o município de Assis, mas toda a região.

Após a solução desse problema, o consórcio permaneceu ativo até o ano de 1987, quando ele deixou de exercer atividades, permanecendo inativo até meados de 1993, quando surgiu um movimento de alguns prefeitos de algumas cidades da região, como Cândido Mota, Tarumã e Assis, propondo que o consórcio fosse reativado. A partir daí, teve início um processo de avanço das ações e programas regionais, conforme é dito pelo prefeito de uma das cidades integrantes do CIVAP, que participou ativamente desse processo de retomada do consórcio: “E nós começamos a trabalhar em conjunto e a estruturar os projetos regionais, nós entendemos que é muito mais econômico e muito mais eficaz, e muito mais rápido quando você trabalha em bloco” (ENTREVISTADO 3).

De acordo com a entrevistada 1, duas das atividades realizadas pelo consórcio nessa época foram o plantio para recomposição de matas ciliares nos municípios da região com recursos obtidos junto ao Banco Mundial, e a realização de um movimento político junto ao governo do Estado de São Paulo, reivindicando a duplicação da Rodovia Raposo Tavares. Segundo o entrevistado 3, com o avanço das ações e dos projetos regionais, outros municípios foram aderindo ao consórcio, e no ano de 1998, seu nome foi alterado para CIVAP, ampliando sua atuação para outras cidades do Vale do Paranapanema.

No ano de 2005, foi aprovada a Lei 11.107, que instituiu a figura do consórcio intermunicipal como associação de direito público, regulamentada mais tarde, em 2007, pelo decreto 6.017. A mudança representou uma conquista importante para os consórcios intermunicipais, na medida em que permitiu a ampliação de suas atividades, entre as quais a possibilidade de realizar convênios com o governo federal.

Em 2008, o CIVAP aprovou em assembleia a alteração de associação de direito privado para associação de direito público, conforme relata a atual diretora executiva do consórcio, que na época exercia a função de presidente:

O tribunal de contas começou a exigir contabilidade pública, começou a exigir concurso público, licitações, os nossos processos e as nossas compras tinham que ser licitadas, então nós começamos a pensar, ora se nós temos que fazer tudo isso, então vamos ser um consórcio público, nós vamos poder oferecer transparência no nosso trabalho, o que vai nos dar credibilidade no nosso serviço, vai aglutinar mais municípios, vamos poder oferecer mais serviços, vamos poder fazer as licitações consorciadas que é o que nos fortalece hoje também (ENTREVISTADA 1).

Nas palavras da entrevistada 1, foi somente após essa mudança que o consórcio “deslançou¹²”.

Em 2009, o CIVAP começou a realizar as licitações consorciadas, que foi uma das conquistas alcançadas com a aprovação da Lei 11.107, sendo um dos consórcios pioneiros no uso dessa modalidade de licitação no Brasil. Inicialmente, conforme relatado pela entrevistada 1, a razão pela qual optou-se pela prática da licitação consorciada foi a necessidade de resolver uma demanda que envolvia o serviço de iluminação pública. Na época, as concessionárias de energia haviam transferido a responsabilidade dessa atividade para os municípios, trazendo uma enorme dificuldade para a gestão municipal, especialmente do ponto de vista financeiro. A solução encontrada pelos municípios da região foi a realização de uma licitação consorciada, que permitiu o compartilhamento do serviço e dos gastos, tornando a atividade viável, de acordo com a capacidade financeira de cada um dos municípios consorciados. Depois disso, a prática foi estendida a outras áreas, com a criação da Câmara Técnica do Meio Ambiente, em 2010, e a Câmara Técnica da Saúde, em 2013, e se tornou uma das mais importantes atividades do CIVAP.

Posteriormente, no ano de 2014, conforme relato da entrevistada 1, dentre as diversas atividades realizadas pelo consórcio na época, destaca-se a realização de dois projetos. Um deles foi a elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos para todos os municípios consorciados, que contou com apoio dos secretários de meio ambiente dos respectivos municípios, da UNESP e de outros parceiros. O outro foi a elaboração de um plano de desenvolvimento regional, onde foi feito o levantamento das 10 principais potencialidades da região, com a intenção de construir futuramente um centro de inovação tecnológica em benefício dos municípios consorciados.

Atualmente, de acordo com o entrevistado 3, o consórcio está com uma agenda de atividades bastante intensa, com mais de uma dezena de contratos de programas diversos, trabalhando nas áreas administrativa, política, ambiental, social, nas áreas de saúde e de educação.

¹²A informação fornecida pela entrevistada 1 aponta a existência de uma relação entre o consórcio ter se tornado público e seu "deslanche", mas estava fora do escopo deste trabalho verificar exatamente qual foi o nível de correlação ou causalidade entre os dois fenômenos.

4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CIVAP

A análise da estrutura e funcionamento do CIVAP será realizada considerando a sua estrutura de governança e organizacional de forma separada, com o objetivo de proceder a uma descrição mais detalhada de cada um dos dois aspectos.

4.3.1 Estrutura de Governança

De acordo com o seu estatuto, publicado em 22 de dezembro de 2008, o CIVAP possui a seguinte estrutura básica de governança:

Assembleia Geral (conselho de prefeitos): Órgão máximo do consórcio, composto por todos os prefeitos integrantes, sendo responsável pelas principais deliberações, como a eleição da diretoria, aprovação do orçamento, aprovação do(a) diretor(a) executivo(a) indicado pelo presidente, deliberar sobre o ingresso de novos municípios no consórcio, etc.

Diretoria: Composta pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Tesoureiro, sendo todos prefeitos de cidades integrantes do consórcio, e eleitos pela Assembleia Geral de prefeitos em eleição anual. É responsável por representar institucionalmente o consórcio, e atuar na coordenação do conselho de prefeitos.

Conselho Fiscal: Composto por membros indicados pelos prefeitos que integram o consórcio. É responsável pela fiscalização e acompanhamento da contabilidade e gestão financeira do consórcio.

Câmaras Técnicas setoriais: Composta pelos gestores das respectivas pastas, juntamente com um outro membro indicado, que geralmente pertence ao quadro técnico da área, para garantir a continuidade administrativa dos trabalhos. Atualmente, o CIVAP possui quatro câmaras técnicas: Meio ambiente e recursos hídricos, saúde, educação, cultura e turismo.

Diretoria Executiva: Indicado(a) pelo(a) presidente do consórcio e aprovado(a) pela Assembleia Geral: Responsável pela gestão e execução de todas as atividades do consórcio.

Corpo Técnico Administrativo: Equipe responsável por todas as atividades de natureza administrativa, subordinada à Diretoria Executiva.

Como foi dito, acima, a instância máxima do órgão é a Assembleia Geral, e todas as atividades do CIVAP estão, em última instância, submetidas a ela. No entanto, na prática, a maior parte das suas decisões e deliberações são feitas por consenso, sem a necessidade de votação, uma vez que, de acordo com os entrevistados 1 e 7, trata-se de um “um consórcio maduro”, que teria adquirido maturidade após 35 anos de existência, sendo capaz de resolver

e encaminhar suas questões, na maioria dos casos, sem maiores problemas, com a ajuda de todos os gestores e colaboradores das cidades integrantes do consórcio, sobretudo da diretoria executiva e de seu corpo técnico. Um exemplo que ilustra esse cenário acima descrito foi a última eleição para a presidência do consórcio. De acordo com o entrevistado 7, teria “sobrado democracia” no pleito, uma vez que, em um consórcio com 35 municípios (na época da eleição), com prefeitos de diversas correntes ideológicas, a eleição foi por aclamação.

4.3.2 Estrutura Organizacional

De acordo com a diretora executiva do CIVAP, o consórcio funciona como se fosse uma “prefeitura com 36 prefeitos¹³” (ENTREVISTADA 1) e que, portanto, possui uma estrutura administrativa semelhante a de uma prefeitura, com as mesmas atividades, funções e obrigações, com a diferença de que se trata de uma estrutura de governança que atende 36 prefeituras e não apenas uma.

De acordo com ela, o corpo administrativo do CIVAP é composto pela diretoria executiva, pela assessoria técnica, pela gerência administrativa e financeira, pela equipe de licitações, pelo departamento pessoal, e conta com três assessorias: jurídica, contábil e de tecnologia da informação.

A diretora executiva, junto com a assessoria técnica, é responsável por toda a gestão administrativa do consórcio e por todo o relacionamento político com os prefeitos, vereadores e representantes de outros órgãos e poderes. Dentre outras coisas, preside a comissão de licitações, responde pelo ordenamento de despesa, pela análise da viabilidade de projetos sugeridos pelos prefeitos e pelas Câmaras Técnicas. Em última instância, a diretoria executiva é responsável por todas as atividades do consórcio perante a diretoria geral (ENTREVISTADA 1).

A gerência administrativa e financeira é responsável pelos pagamentos, pela liquidação, pelo controle orçamentário e pela prestação de contas perante o conselho fiscal do CIVAP. A assessoria contábil é responsável pela elaboração do orçamento e, dentre outras coisas, por auditar as prestações de contas realizadas pela gerência administrativa.

A comissão de licitações é responsável por todas as atividades relacionadas com as licitações, desde a elaboração dos editais, a coordenação de todos os processos envolvidos, até a homologação e publicação do resultado. Dada a imensa relevância das licitações consorciadas,

¹³Quantidade de municípios pertencentes ao consórcio na época da realização da entrevista.

existe uma equipe responsável por toda a gestão e execução dessa atividade.

Há uma pessoa responsável dentro do CIVAP para cuidar das atividades de departamento pessoal, como as contratações, controle das folhas de pagamento etc. Pelo fato de, atualmente, o consórcio contar com menos funcionários, eles não possuem um departamento de RH, mas sim um DP.

A assessoria Jurídica contratada pelo CIVAP, do ponto de vista prático, exerce as funções comuns a qualquer outro departamento jurídico de uma prefeitura. Sua atividade, portanto, dentre outras, é ajudar o consórcio a exercer as suas funções da maneira mais otimizada e segura possível, do ponto de vista jurídico.

Uma questão interessante que foi levantada ao longo da pesquisa diz respeito a uma situação que é percebida por diversos gestores, dentro e fora do consórcio: na prática, o CIVAP se comporta como uma espécie de “governo regional”, ou para ser mais exato, um “arranjo de governança regional”. Não se trata, obviamente, de confundi-lo com um ente federativo. A questão aqui é que, na prática, a atuação dele, o espaço que ocupa, a execução das suas atividades, apontam para essa realidade. Ao longo da pesquisa de campo, especialmente durante as entrevistas, ao serem questionados sobre a questão, a resposta positiva da maioria dos entrevistados foi imediata, ou seja, pode-se dizer que, ao menos uma parte dos municípios integrantes do CIVAP (prefeitos e secretários, em sua maior parte), incluindo a presidência atual do consórcio, além da própria diretoria executiva, entendem que ele ocupa, de fato, esse espaço, por ser um arranjo de cooperação que exerce, na prática, uma forma de governança regional, preenchendo uma lacuna, um “vácuo” existente entre as prefeituras e os governos estadual e federal.

Apesar de não ser o objeto dessa pesquisa, a constatação empírica de que parte considerável de gestores do CIVAP enxergam o consórcio dessa forma, indica que se trata de uma questão relevante que merece atenção em pesquisas futuras.

4.4 PRINCIPAIS ATIVIDADES

O CIVAP realiza uma série de atividades em diversos ramos da gestão pública. Atualmente ele é composto por quatro câmaras técnicas: meio ambiente e recursos hídricos, saúde, educação, cultura e turismo. A câmara técnica consiste em uma estrutura que funciona como um uma espécie de “braço” do consórcio com o papel de subsidiá-lo e, por conseguinte, as prefeituras, na realização de atividades da área para qual foi criada. Como regra, ela é composta pelos gestores titulares da pasta, juntamente com algum representante do corpo

técnico. Segue, abaixo, uma breve descrição de cada uma das quatro câmaras técnicas que atualmente integram o CIVAP.

4.4.1 Câmara Técnica do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

A Câmara Técnica do Meio Ambiente foi a primeira a ser constituída, no ano de 2010. Desde então, ela vem realizando uma série de atividades, inclusive com prestação de serviços diretamente ao cidadão. Atualmente ela está realizando as seguintes atividades:

Projeto Eco Vale Verde:

Programa destinado à realização de logística reversa, onde são recebidos e devidamente guardados, de acordo com as normas legais, os produtos considerados inservíveis dos municípios consorciados. Os próprios municípios são responsáveis pelo transporte deste material até à sede, chamada de Eco Ponto. Isso é feito para que, posteriormente, o material tenha a adequada destinação final. Esse processo é realizado por empresas especializadas e credenciadas que são contratadas pelo CIVAP (CIVAP, 2019a).

Programa Regional de Arborização Urbana:

Capacitação que foi promovida pelo CIVAP, voltada para técnicos e gestores da área ambiental, sobre os mais diversos temas envolvendo arborização urbana, desde o planejamento, a implantação e o manejo.

Proben-rc:

O Programa de Beneficiamento de Resíduos da Construção Civil é uma das ações que fazem parte do Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos. Consiste na utilização de um equipamento britador móvel, que foi adquirido pelo CIVAP através do Fundo Estadual Contra a Poluição – Fecop, que processa os resíduos oriundos da construção civil, transformando-o em um material que posteriormente é utilizado para beneficiar as estradas rurais. O CIVAP foi um dos pioneiros na utilização desse tipo de equipamento de forma consorciada. O programa atende a todas as cidades do consórcio, e tem sido de grande importância na manutenção das estradas rurais da região (CIVAP, 2019b).

Controle de gatos e cachorros

O CIVAP implantou, em março de 2019, o Programa Regional de Identificação e Controle da População de Cães e Gatos. Um dos objetivos do programa – que foi inspirado em uma experiência bem-sucedida do município de Santa Cruz do Rio Pardo – é identificar e registrar a população de cães e gatos, promover a esterilização desses animais e incentivar a adoção dos animais abandonados (CIVAP, 2019c).

Proteção da Fauna Silvestre

O CIVAP, juntamente com a Associação Protetora dos Animais de Assis (APASS), por meio de um termo de cooperação, com o intuito de proteger a fauna silvestre está prestando o serviço de recolhimento de animais silvestres que estiverem doentes ou forem vítimas de atropelamento, para receberem cuidados veterinários e serem, posteriormente, devolvidos à natureza, conforme o caso (CIVAP, 2019d).

4.4.2 Câmara Técnica de Saúde – CIVAP Saúde

Os serviços que o CIVAP disponibiliza na área da saúde são realizados através de regime de gestão associada. Dessa forma, os serviços abaixo listados estão, de fato, sob a gestão do CIVAP Saúde, conforme veremos a seguir:

Serviço de Atendimento Referenciado de Urgência e Emergência

O Serviço de Atendimento Referenciado de Urgência e Emergência começou a funcionar juntamente com a Unidade de Pronto Atendimento, em dezembro de 2014, e compõe a Rede de Urgência e Emergência. Esse serviço atende apenas casos classificados como risco ‘vermelho’, encaminhados pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU ou pelos municípios de referência, em caráter de urgência e emergência. Na gestão do Serviço, o CIVAP Saúde conta com a parceria do Hospital Regional de Assis e do Governo do Estado de São Paulo (CIVAP, 2019g).

Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU Regional

Gerenciado pelo CIVAP Saúde, o SAMU Regional de Assis abrange 12 Municípios da região e conta com uma Base Centralizada, localizada no município de Assis e três bases descentralizadas, estrategicamente localizadas nas cidades de Tarumã, Palmital e Paraguaçu

Paulista. A equipe é formada por médicos, enfermeiros, condutores de veículos de urgência, auxiliares administrativos, ajudantes de serviços, telefonistas, farmacêuticos e radioperadores. O objetivo da equipe é prestar atendimento no menor tempo possível já no local, ainda fora do ambiente hospitalar, e encaminhar para o serviço médico mais próximo e adequado, promovendo ganho de tempo e diminuindo o tempo/resposta, o que é crucial em emergências (CIVAP, 2019h).

Prestação de serviço de alta complexidade na área de Oncologia

O CIVAP, por meio de um convênio realizado com o Governo do Estado de São Paulo atualmente está administrando o serviço de alta complexidade em Oncologia, oferecendo atendimento oncológico aos usuários do SUS que são encaminhados das demandas regionais. O serviço também é responsável por realizar procedimentos cirúrgicos em casos de neoplasia (CIVAP, 2019i).

Realização de Cirurgias Eletivas

Realização de credenciamento de profissionais médicos das especialidades necessárias para a realização de procedimentos cirúrgicos eletivos de média e baixa complexidade para usuários do SUS, com o intuito de atender uma demanda reprimida da região de Assis e Ourinhos. Atualmente são realizadas 150 cirurgias por mês (CIVAP, 2019j).

4.4.3 Câmara Técnica da Educação

Criada em 2015, no contexto da realização do Programa Melhoria, como será explicado ao longo do trabalho, a Câmara Técnica da Educação realiza atividades voltadas para a promoção da colaboração intermunicipal na área da educação. Diferente das outras duas câmaras técnicas mencionadas, ela não realiza prestação de serviços públicos de forma direta, por meio de gestão associada.

4.4.4 Câmara Técnica de Cultura e Turismo

A Câmara Técnica de Cultura e Turismo é a mais nova Câmara Técnica do CIVAP, criada no ano de 2017. Trata-se de um colegiado regional, formado pelos gestores de cultura e turismo dos 37 municípios consorciados que tem como principal objetivo fomentar e desenvolver o Turismo e a Cultura Regional no Vale do Paranapanema. Dentre as atividades já

realizadas, destaca-se o acompanhamento e auxílio aos municípios consorciados na realização do Termo de Adesão ao Programa de Regionalização do Turismo, do Governo Federal (CÂMARA TÉCNICA DE CULTURA E TURISMO, 2017).

4.4.5 Demais atividades

Patrulha asfáltica

Através deste programa, o CIVAP disponibiliza dois kits completos de equipamentos para a realização de asfaltamento e recapeamento de vias públicas, que foram adquiridos pelo consórcio com recursos do Governo do Estado, para uso compartilhado entre os municípios. O município é responsável pelos custos com a compra da massa asfáltica e pela mão de obra, enquanto o CIVAP é responsável por ceder as máquinas e por sua manutenção. Por meio desse programa, o custo para a realização desse tipo de obra para os municípios é sensivelmente reduzido (CIVAP, 2019e).

Escola de Governo

Programa de capacitação continuada de gestores e técnicos dos municípios que integram o consórcio. O objetivo é oferecer cursos e treinamentos de alta qualidade nas diversas áreas de interesse da administração municipal sem a necessidade dos gestores se deslocarem para outros lugares, trazendo os profissionais para ministrarem os cursos diretamente na sede do CIVAP, que possui um auditório com capacidade para 60 pessoas e, dessa forma, economizando recursos consideráveis com transportes, hotéis etc. Já foram ofertados cursos nas áreas de meio ambiente, educação, licitação, prestação de contas, planejamento urbano, gestão de convênios, controle social, obras, saúde, cultura, turismo, entre outros (CIVAP, 2019f).

4.5. CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO

Segundo Carneiro e Hsia, as Câmaras Técnicas da Educação podem ser definidas e caracterizadas, de um modo geral, da seguinte forma:

São os exemplos mais conhecidos de colegiado formado por dirigentes municipais da educação no âmbito dos consórcios. Esses colegiados têm como característica promover o diálogo e equalizar as possíveis disparidades técnicas entre os municípios de uma dada região. À medida que proporcionam a partilha dos conhecimentos técnicos e a troca de experiências entre os gestores municipais, as câmaras técnicas ganha maior força e legitimidade (2019, p. 82).

Após a descrição geral do consórcio, passa-se a realizar a caracterização da Câmara Técnica da Educação. No entanto, neste caso existem dois objetivos distintos com a descrição que será realizada. Além da descrição da Câmara Técnica em si, que é um dos objetivos da pesquisa, pretende-se levantar as informações necessárias para a identificação e análise das capacidades estatais envolvidas nesse arranjo de cooperação regional.

4.5.1 Histórico

A Câmara Técnica de Educação, instituída oficialmente com o nome CIVAP Educação, foi criada em 25 de junho de 2015, mediante regimento aprovado pela assembleia de prefeitos.

Até então, o CIVAP não tinha uma atuação regular na área de educação, uma vez que suas ações priorizavam, até aquele momento, as áreas de saúde e meio ambiente. De acordo com a entrevistada 1, as atuações eram pontuais na área da educação, e se davam, principalmente, junto às universidades, como por exemplo, a mobilização política que o consórcio realizou para trazer o primeiro curso público de biotecnologia do Brasil para a UNESP de Assis-SP, ou ainda, a realização do primeiro fórum de biotecnologia do Brasil, na mesma universidade.

A criação da Câmara Técnica foi motivada pela realização de uma capacitação voltada para os gestores da área de educação dos municípios integrantes do consórcio, nos anos de 2015 e 2016. A capacitação fazia parte do Programa Melhoria, uma iniciativa da Fundação Itaú Social, realizada em parceria com a Oficina Municipal. Uma breve descrição do programa permite compreender o escopo e a importância do programa:

O Programa Melhoria da Educação no Município trabalha desde 1999 para formar gestores da educação nesses municípios. [...] Iniciativa da Fundação Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e atualmente com a coordenação técnica da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública – o programa já formou cerca de 3.600 gestores e técnicos municipais da educação em todo o Brasil. [...] Por entender a importância de avançar na experimentação e na construção de conhecimento sobre processos de cooperação intermunicipal, a Fundação Itaú Social tem investido, na esfera do Programa Melhoria da Educação no Município, no desenvolvimento de ações focadas na área de educação em Consórcios Intermunicipais desde 2013, com o estímulo à criação de Câmaras Técnicas da Educação (DIAS; DJRDJRAN, 2017, p. 6).

A capacitação no CIVAP aconteceu após a realização do programa em outros dois consórcios: AMVAPA e CODIVAR, nos anos de 2013 e 2014, como um projeto piloto. A capacitação foi oferecida ao CIVAP e ao COGIVA – Consórcio Intermunicipal de Gestão

Pública Integrada do Baixo Paraíba, nos anos de 2015 e 2016. De acordo com o entrevistado 10, o consórcio foi selecionado, dentre outras razões, em função da sua estrutura:

No biênio 15 e 16, nós demos continuidade em dois novos consórcios que foram identificados por nós a partir de um levantamento exaustivo de todos os consórcios do Brasil em funcionamento. Nós fomos filtrando, filtrando, filtrando e chegamos a um consórcio no estado de São Paulo que era o CIVAP que tinha características importantes para a estrutura, histórico [...] Nessas sondagens a gente observa governança e estrutura, a idade, área temática de atuação das lideranças políticas, então a gente acabou fazendo essa opção lá pelo CIVAP, que era o consórcio que tinha nascido na área de meio ambiente, resíduos sólidos. Tinha abraçado a questão de saúde, SAMU e hospital regional (ENTREVISTADO 10, 2019).

A capacitação abordou temas tanto de cunho pedagógico quanto relacionados à gestão da educação municipal como um todo, com o objetivo de fornecer uma formação integral aos gestores. Ela foi realizada por meio de encontros mensais que aconteceram na sede do CIVAP, em um formato teórico-prático, com aulas expositivas alternadas com atividades de campo baseadas nos problemas e desafios reais dos municípios consorciados. De acordo com a entrevistada 15, que acompanhou de perto esse processo, o primeiro desafio do curso era apresentar e construir uma visão regional, condição necessária para se avançar em um projeto como esse:

A gente começa a fazer o mesmo processo [...] de construção da visão regional e tal. Isso demora um tempinho, mas a gente, a partir de toda essa experiência construída já consegue trazer para eles a partir de outras experiências, de outras regiões, os ganhos que a possibilidade de trabalhar numa câmara técnica traz. Então a gente já consegue iniciar rapidamente o processo de constituição da câmara técnica (ENTREVISTADA 15).

Segundo ela, esse processo de construção de uma visão e identidade regional, no caso do CIVAP, levou cerca de seis meses. Durante esse período, naturalmente surgiram resistências por parte de alguns gestores em compreender os problemas a partir de uma perspectiva mais ampla, indo além da sua realidade local, e buscando soluções para os problemas a partir da cooperação regional. Uma questão interessante, apontada pela entrevistada, é que o simples fato de o consórcio existir e, portanto, a cooperação regional já ser uma realidade para os municípios que dele participam, essa identidade regional não é “automática”, uma vez que na área específica da educação essa cooperação não existia:

Eles não conhecem os trabalhos feitos pelo CIVAP porque o CIVAP fica num município específico, os secretários de educação não saiam dos seus municípios para conhecer o trabalho do CIVAP, porque não tinha nenhum trabalho de educação. [...]

Muitas vezes não sabem nem o que é um consórcio. Então eles não têm contato (ENTREVISTADA 15).

Depois dessa primeira fase, a equipe já começou a trabalhar com os gestores a ideia de formar a Câmara Técnica, apresentando-a como uma opção adequada para a resolução de problemas concretos enfrentados pelos gestores em cada município que sejam comuns à região, compartilhando as dificuldades e realizando projetos para solucionarem os problemas juntos.

Em seguida, os próprios gestores, com o acompanhamento dos professores do programa, realizaram o diagnóstico dos problemas e desafios que precisavam ser resolvidos na região. A ideia era que a capacitação fosse realizada na forma de uma “oficina”, onde os gestores iriam “aprendendo e fazendo” ao mesmo tempo. Após o levantamento das informações e da construção do diagnóstico municipal, os gestores construíram um diagnóstico *regional*, elegeram as prioridades e começaram a construir o projeto da Câmara Técnica. Na prática, após a construção da visão regional, a Câmara Técnica já começou a ser constituída, ao mesmo tempo em que era feito o levantamento das demandas e problemas para a construção do diagnóstico regional:

Enquanto a gente está constituindo a câmara técnica com eles, a gente tem dois grupos de ação. [...] Nesse momento a gente tem um grupo que está construindo a câmara técnica e a gente tem um outro grupo, às vezes composto pelas mesmas pessoas [...] que vai discutir o projeto regional (ENTREVISTADA 15).

Em linhas gerais, a capacitação pode ser dividida nas seguintes etapas: construção da identidade regional, apresentação da proposta da constituição da câmara técnica, construção do diagnóstico dos problemas comuns, eleição das prioridades e construção do projeto da câmara técnica.

Após dois anos de trabalho, em 2017, surgiu a ideia, entre os próprios gestores, de constituir uma rede de colaboração entre os quatro consórcios que participaram do programa no período para compartilharem experiências, boas práticas, e realizar um trabalho mais amplo de colaboração intermunicipal na área de educação. Atualmente essa rede, da qual falaremos com mais detalhes em outro momento, abrange consórcios e outros arranjos de cooperação intermunicipal de oito estados, realizando um trabalho de colaboração intermunicipal em educação em âmbito nacional.

4.5.2 Estrutura e funcionamento da Câmara Técnica da Educação

De acordo com o seu regimento interno, aprovado em 25 de junho de 2015, alterado em 08 de agosto de 2019 (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019a). É composta por todos os municípios integrantes do consórcio de forma automática e possui “caráter deliberativo, propositivo e consultivo”.

Ela é constituída por dois órgãos: A Assembleia Geral e a Comissão Executiva. A Assembleia Geral é composta pelos gestores municipais da educação de cada município integrante do consórcio, além de um técnico da própria secretaria, que são nomeados por portaria assinada pelo presidente do consórcio. A Comissão Executiva é formada pelo coordenador geral (eleito pelos seus pares), pelo secretário executivo (indicado pela diretoria executiva do CIVAP), pelo vice-coordenador, e pelos representantes dos polos.

Uma questão particularmente interessante é que a coordenação da Câmara Técnica é realizada de forma compartilhada pelo coordenador geral e pelo secretário executivo, não existindo hierarquia entre os dois, conforme consta no Regimento da Câmara Técnica, ao descrever as competências de ambos:

Artigo 10. Compete ao Coordenador Geral da Câmara Técnica da Educação em consonância como (sic) o Secretário Executivo:

- I - Coordenar as reuniões da Câmara Técnica, observadas as disposições deste Regimento;
- II – solicitar e conceder vistas dos assuntos constantes da pauta;
- III – assinar as súmulas das reuniões e o encaminhamento dos expedientes e pareceres;
- IV – designar relator para expedientes e processos;
- V – autorizar a manifestação de convidado a respeito de determinado assunto;
- VI – em comum acordo com o Consórcio Civap: convocar, reunião ordinária e extraordinária; delimitar ação da Câmara Técnica de Educação; organizar as reuniões e outros eventos da Câmara Técnica de Educação; convocar os membros da Câmara Técnica de Educação; elaborar a pauta das reuniões; elaborar e definir, em conjunto com os membros, o calendário de reuniões da Câmara Técnica de Educação.
- VII– apresentar as diferentes propostas levadas à Câmara Técnica de Educação;
- VIII– coordenar os trabalhos nas sessões da Câmara Técnica de Educação;
- IX– comunicar a ausência injustificada de membro da Câmara Técnica de Educação, por duas reuniões consecutivas, ao Município;
- X– deliberar sobre casos omissos, observados os limites dispostos neste Regimento e na legislação.
- XI - representar a Câmara Técnica em eventos, reuniões e atividades relacionadas às pautas da Educação;
- XI – Elaborar Pauta de todas as reuniões de Assembleia da Câmara Técnica

Parágrafo Único. Não estando presente, o Coordenador Geral, nem o Secretário Executivo, as reuniões serão presididas pelo Vice Coordenador Geral (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019a, p. 5).

A razão pela qual se optou pelo estabelecimento de uma coordenação compartilhada foi a de promover uma governança com maior celeridade e eficiência, como nos diz a entrevistada 2:

É importante para ambas as partes, porque do mesmo jeito que o CIVAP, enquanto consórcio, [...] precisa ter uma visão mais aproximada do dia a dia do secretário, [...] a coordenadora também precisa entender o trabalho do consórcio e acompanhar o trabalho do consórcio, é um trabalho de rede de colaboração, porque ela não tem uma rede de colaboração dentro do município dela, [...], ela faz parte desse “todo” nosso e nós precisamos da parte dela. Então um trabalho complementa o outro (ENTREVISTADA 2).

De fato, segundo a secretária executiva, ela tem condições de dedicar mais tempo e atenção às necessidades da Câmara Técnica por trabalhar no consórcio em regime de dedicação exclusiva, mesmo tratando de outras coisas. Em outras palavras, o fato de fazer parte do corpo administrativo do CIVAP permite que ela enxergue o todo, e isso contribui para o bom andamento das atividades da Câmara Técnica.

De acordo com a entrevistada 4, a coordenação compartilhada é fundamental para o seu bom andamento, pois os gestores não conseguiriam trabalhar de forma isolada, conforme o trecho de sua entrevista, abaixo destacado:

Nós não decidimos nada de forma isolada. Inclusive o papel de coordenação geral é mais um papel mediador [...] para conduzir a reunião, para poder elaborar a pauta. [...] Todos nós somos coordenadores. Todos nós somos protagonistas (ENTREVISTADA 4).

Outra questão que é importante destacar foi a criação da Comissão Executiva, uma novidade incluída no regimento por meio da última alteração, em agosto de 2019. Como o consórcio cresceu muito, achou-se por bem que, no âmbito da Câmara Técnica da Educação, ele fosse dividido em polos territoriais, conforme consta no artigo 5º do Regimento:

Artigo 5º. São órgãos componentes da estrutura básica da Câmara Técnica de Educação:

- I- Assembleia Geral (colegiado), composta pelos gestores municipais da Educação de cada município consorciado e de um técnico de cada Município;
- II- A Comissão Executiva, composta pelo Coordenador Geral, Secretário Executivo, Vice Coordenador, e um representante de cada Polo instituído no território do Consórcio (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019a, p. 3).

A Comissão Executiva é, portanto, composta pelo coordenador geral, pelo secretário executivo, pelo vice-coordenador e por um representante de cada polo, que precisa ser

obrigatoriamente gestor da pasta, totalizando nove pessoas. O objetivo da comissão é começar a realizar ações setoriais, na medida em que forem identificados problemas mais específicos em algum dos polos, permitindo assim uma atuação mais eficiente e efetiva da Câmara Técnica. Uma das propostas, inclusive, é a de futuramente realizar reuniões da Câmara Técnica nos polos.

Conforme dispõe o seu Regimento (2019a), a Câmara Técnica da Educação foi criada com funções tanto consultivas e propositivas quanto deliberativas. Significa dizer que existem pautas nas quais ela tem autoridade e competência para deliberar e dar encaminhamentos a medidas concretas, e outras em que ela depende da anuência, da aprovação do conselho de prefeitos. Logo, podemos dizer que ela possui uma autonomia relativa.

De modo geral, em se tratando de deliberações que envolvam questões eminentemente técnicas, ela tem autonomia para resolver, decidir, deliberar e dar encaminhamentos concretos, ainda que a realização das ações, na prática, necessite da atuação da diretoria executiva para viabilizá-las. Um exemplo desta autonomia é a elaboração do termo de referência que é utilizado na ata de registro de preços para compra de materiais escolares, assim como a avaliação das amostras dos produtos nos casos em que foram previamente solicitadas, como abaixo destacado pela entrevistada 1:

Quando elas vão construir o termo de referência, para aquisição de material escolar de forma compartilhada, elas têm autonomia, isso não é feito por nós, [...] nós não vamos escolher que lápis nós queremos para elas, que borracha, nem que caderno, elas constroem isso e mandam pra gente. Então, essa autonomia é delas, quem vem analisar aqui se a borracha é boa, [...] aprovar e fazer os laudos, são elas, não somos nós (ENTREVISTADA 1).

No entanto, quando se trata de alguma questão que envolva custos, que dependa de recursos ou envolvam decisões políticas mais complexas, a anuência do conselho de prefeitos é necessária. É importante ressaltar que a Câmara Técnica da Educação não possui recursos próprios, isto é, não possui recursos previstos no orçamento do consórcio especificamente para custeio das suas ações. De acordo com a entrevistada 1, até o presente momento, a maior parte das suas atividades vêm sendo realizadas com o apoio de parceiros e, por conta disso, não oneram significativamente o consórcio.

Dentro dessa autonomia relativa aqui abordada, é importante explicar como funciona o processo decisório dentro da Câmara Técnica. A Comissão Executiva exerce um papel de coordenar os trabalhos, delimitar a pauta das reuniões, mas as decisões cabem sempre à Assembleia Geral. De acordo com os gestores entrevistados, sem prejuízo dos procedimentos

formais previstos no regimento, no que diz respeito aos processos decisórios, na prática as deliberações têm acontecido por meio de consenso.

Outro ponto importante a ser mencionado a respeito da Câmara Técnica é o grau de participação dos gestores em suas atividades. De acordo com o levantamento de campo realizado, verifica-se que, de fato, há uma participação considerável dos gestores nas reuniões ordinárias, pois a frequência das reuniões é alta, conforme relatado pela entrevistada 2:

São poucos os que não participam, [...] ou porque estão mais longe ou porque não se envolveram porque a prefeitura [...] troca muito de secretário, eles não conseguem dar continuidade, troca demais. Problemas de prefeitura. [...] No geral todo mundo participa, e mesmo aqueles que não conseguem vir na reunião da câmara técnica eles também mandam as demandas, participam das licitações consorciadas (ENTREVISTADA 2).

Pode-se dizer, a partir das observações, que se trata de uma Câmara Técnica ativa. O relacionamento entre os gestores é muito positivo. Os temas são debatidos de forma franca, e ao mesmo tempo tranquila. Observou-se, portanto, um ambiente colaborativo, como afirma a entrevistada 4:

Nós nos encontramos uma vez por mês para discutirmos a agenda [...] na qual colocamos todas as nossas inquietações, situações problemas, projetos, planos e ações para que possamos discutir de modo regional porque como o próprio logo do CIVAP diz: sozinho o problema é seu, juntos o problema é nosso. Então, o que nós fazemos diante dessa pauta? Nós discutimos o que é viável e interessante para todos os municípios, pontuamos quais seriam as estratégias, as estratégias ideais para a execução das ações e atividades (ENTREVISTADA 4).

Para o entrevistado 6, de uma das cidades vizinhas à sede do CIVAP, muitas vezes os gestores não conseguem participar de todas as reuniões, eventos e demais atividades por conta da excessiva carga de trabalho:

A agenda do gestor, a sobrecarga dos gestores, muitas vezes dificulta a participação na política. Ela tem um papel significativo na câmara técnica, a própria agenda de sobrecarga de trabalho e reuniões, de papelada e cobrança daqui, até dificulta a participação. [...] Às vezes vai o gestor principal, o secretário, supervisor, às vezes manda um representante, aí depende muito da agenda. Nem sempre vai a mesma pessoa (ENTREVISTADO 6).

Uma outra questão que chamou a atenção ao longo da pesquisa, especialmente durante as entrevistas, é que não houve, por parte de nenhum gestor entrevistado, qualquer tipo de crítica clara e contundente à Câmara Técnica da Educação. Quando questionados a respeito dos problemas existentes, dos pontos negativos e de eventuais críticas ao trabalho realizado, a maior

parte respondeu alegando questões como: a dificuldade de tempo para participar das reuniões; a falta de reconhecimento, por parte do governo do Estado, da importância do trabalho realizado por eles no âmbito da educação municipal; os desafios que ainda precisam ser enfrentados pela Câmara Técnica em relação aos problemas na área de educação.

Quanto à realização da pesquisa, constatou-se duas dificuldades em relação a alguns poucos gestores. Uma das gestoras contatadas aceitou fazer a entrevista, mas não manifestou um grande interesse em colaborar, e a entrevista acabou acontecendo por escrito, com poucas informações oferecidas. Outro problema aconteceu com três municípios que, conforme informações fornecidas pela diretoria executiva, participam menos das atividades da Câmara Técnica. Ao serem contatados por meio eletrônico, com os questionários da pesquisa enviados por e-mail, apenas um retornou com uma resposta breve, e os demais não deram qualquer retorno. Em nossa pesquisa, essas foram as únicas situações que podemos considerar como dificuldades.

4.5.3 Atividades, projetos e programas

Apresentamos aqui as principais atividades realizadas pela Câmara Técnica da Educação. Algumas delas já foram realizadas, outras estão em fase de planejamento, e outras são realizadas de forma regular.

4.5.3.1 Realização de compras consorciadas

Um dos principais benefícios advindos da Lei n.º 11.107 de 2005, foi a possibilidade da realização de licitações consorciadas. A referida lei alterou o artigo 112 da lei 8.666 de 1993 nos seguintes termos:

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 112.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (BRASIL, 2005)

Posteriormente, em 2007, o decreto 6.017 regulamentou essa possibilidade nos seguintes termos:

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal (BRASIL, 2007).

Conforme mencionado anteriormente, o CIVAP foi um dos consórcios pioneiros na realização de licitações consorciadas, sendo uma prática comum do consórcio desde 2009. Desde então, vem realizando licitações nas seguintes áreas:

- Compra de medicamentos, materiais de enfermagem, material odontológico, material escolar, veículos e equipamentos;
- Contratação de serviços diversos;
- Iluminação pública – LED;
- Placas de energia solar (em estudo);
- Massa asfáltica.

Na área da educação, em particular, as compras de materiais escolares são realizadas através de Ata de Registro de Preços, conforme será detalhado no próximo capítulo, proporcionando uma economia que, de acordo com as informações levantadas junto aos gestores (ENTREVISTADOS 1; 4; 8) varia de 30 a 60%.

4.5.3.2 Guia de Atendimento Educacional Especializado – AEE

Trata-se de um guia elaborado dentro da Câmara Técnica da Educação, voltado para auxiliar os gestores e educadores, em geral, no atendimento de alunos que exigem atenção especial, seja por conta de alguma deficiência, de algum tipo de transtorno, ou mesmo indicativo de superdotação, com a apresentação de altas habilidades etc.

O material foi elaborado ao longo de dois anos, e contou com a colaboração de todos os participantes da Câmara Técnica, que dedicaram considerável quantidade de tempo em grupos de estudo, aprofundando o tema, em todos os seus desdobramentos e especificidades, do ponto de vista educacional e jurídico. A redação final do material contou com o apoio da Diretoria de Ensino Estadual de Assis. Ao longo do processo, foram ouvidos especialistas das diversas áreas envolvidas, que contribuíram para a melhoria da qualidade e da precisão técnica do material (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019b).

A elaboração e a sua utilização representam um marco no atendimento dessa demanda na região do CIVAP, por se tratar de um tema bastante delicado, que envolve uma série de

exigências pedagógicas, médicas e jurídicas, até então desconhecidas por boa parte dos municípios da região. O material, além de apresentar elementos conceituais fundamentais sobre os casos e situações que envolvem o atendimento educacional especializado, traz uma série de ferramentas, roteiros, modelos e sugestões que ajudam o educador a lidar com os casos e situações concretas que ele enfrenta no ambiente escolar.

Atualmente o material vem sendo difundido para outros lugares do estado e do país, especialmente por conta da criação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, que permite que esse material chegue ao conhecimento de gestores de diversos municípios do Brasil.

4.5.3.3 Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

A Rede nasceu dos trabalhos que foram desenvolvidos pelo Itaú Social e pela Oficina Municipal nos quatro consórcios que participaram do Programa Melhoria. Por ser um dos consórcios mais antigos do país, com longa experiência na prática das licitações consorciadas (inclusive de materiais escolares), O CIVAP recebia inúmeros pedidos e convites de outros consórcios para compartilhar seu conhecimento. Surgiu, então, a ideia de constituir uma rede de colaboração entre os quatro consórcios, voltada especialmente para a área de educação, de modo a tornar oficial uma colaboração que já existia informalmente.

A criação da Rede ocorreu no final de 2017 e teve, desde seu início, o apoio da Fundação Itaú Social, dando continuidade, de certa forma, à parceria anteriormente realizada no contexto do Programa Melhoria. Após alguns contratemplos e dificuldades, a Rede realizou seu primeiro encontro anual, em agosto de 2018, na Paraíba. Neste evento, o Itaú Social resolveu convidar alguns representantes de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que também atuavam em regime de colaboração na área de educação com algumas diferenças em relação aos consórcios intermunicipais.

No evento, os participantes puderam partilhar experiências, de modo que os representantes dos ADEs manifestaram interesse em também integrar a Rede. A partir daquele momento, o CIVAP e os outros três consórcios reestruturaram a Rede, permitindo que ela pudesse integrar os ADEs. Em 2019, após esse longo processo de reestruturação, a Rede passou a ser chamada oficialmente de Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, com uma estrutura de governança baseada em um Comitê Gestor, integrando os ADEs.

Após essa reestruturação, ela passou a se autodefinir da seguinte forma:

União de forças institucionais, tanto públicas quanto privadas, que atuam em regime de colaboração, como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, e a partir de então vem realizando uma série de atividades voltadas para a promoção e fortalecimento da cooperação intermunicipal na área de educação no Brasil (BUENO, N. P., 2019).

4.5.3.4 Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar

O Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar foi uma iniciativa que partiu do município de Cândido Mota, que sugeriu ao CIVAP, em um primeiro momento, que fossem realizados encontros entre os nutricionistas dos municípios consorciados para compartilharem experiências, interagirem, e juntos encontrarem soluções para problemas comuns.

Dessa forma, a primeira atividade foi a realização de uma grande capacitação, um curso de formação continuada em alimentação escolar, realizado na sede do CIVAP, para todos os profissionais da área de nutrição dos municípios consorciados. No total, foram cinco encontros com duração de oito horas cada, totalizando uma carga horária de quarenta horas, em que foram tratados os principais temas relacionados com as atividades concretas do dia-a-dia dos nutricionistas, como por exemplo, a apresentação das normas do programa de alimentação escolar, a rotina do nutricionista que trabalha nessa área, o planejamento de políticas públicas em gestão de alimentação escolar, os procedimentos no atendimento de dietas especiais, entre outros.

Além da capacitação, houve compartilhamento de boas práticas (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019c), isto é, das experiências que já são realizadas de forma exitosa em alguns dos municípios do CIVAP. No Seminário Regional, realizado pela Câmara Técnica da Educação em novembro de 2019 foram apresentadas diversas experiências que foram compartilhadas pelo município de Cândido Mota e que serão melhor abordadas no capítulo de análise de resultados: padaria, cozinha piloto, realização de visitas dos alunos à cozinha piloto, iniciativas de educação alimentar e nutricional e avaliação antropométrica.

Também faz parte do projeto a criação de um cardápio regional, com o intuito de assegurar uma alimentação saudável aos alunos, respeitando a cultura e a tradição da região, além do incentivo à agricultura familiar. O programa também pretende promover as compras de alimentos não perecíveis por meio de licitação consorciada, como já vem acontecendo com a compra de materiais escolares.

4.5.3.5 Projeto Vida Marinha

O projeto Vida Marinha é um “projeto [...] idealizado pela bióloga Cristina Portela, e que em parceria com o Instituto Mata Atlântica do estado do Paraná busca [...] sensibilizar alunos das redes públicas e privadas sobre a necessidade de preservar o meio ambiente, em especial os biomas aquáticos” (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019d). Para tanto, o projeto possui um museu itinerante, onde são realizadas palestras sobre educação ambiental e são apresentados aos alunos diversas espécies de animais marinhos preservados, que foram coletados por pescadores do litoral do Paraná. Esses animais foram encontrados mortos, por conta da ação direta ou indireta do ser humano, especialmente por conta da poluição dos mares e oceanos. O projeto possui uma enorme quantidade de animais marinhos, um dos maiores acervos do país, com mais de 100 espécies (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019d).

A realização do programa no CIVAP aconteceu por iniciativa da secretária de educação do município de Rancharia. Ela tomou conhecimento do projeto, tentou levá-lo aos alunos do seu município, mas verificou que seria inviável financeiramente. Por isso, para viabilizar a sua implantação, a secretária de educação decidiu apresentar o projeto aos demais municípios integrantes do CIVAP. O consórcio assumiu a proposta, e tratou de realizar todas as tratativas necessárias, desde o levantamento dos municípios interessados, negociação de preços e apuração do custo para cada município que aderiu ao projeto, e realização de toda a articulação logística e operacional necessária para assegurar a realização das visitas do museu itinerante em todas as cidades que decidiram participar.

O projeto alcançou 20 cidades, e teve uma repercussão que foi além do esperado, chamando a atenção, inclusive, da mídia local, em algumas cidades, com a publicação de matérias em jornais, e até mesmo com a realização de reportagens de TV. Destacamos abaixo, o trecho da palestra sobre o projeto, ministrado pela professora Carmen Silvia Paulino Colavite da Fonseca, secretária de educação do município de Rancharia, que foi realizada em um seminário promovido pelo CIVAP, em que a palestrante comenta a reação dos alunos ao participarem do projeto (informação verbal):

Eles saem de lá muito bravos mesmo com tudo o que o biólogo foi contando e de ver os animais que tinham vida e perderam a vida do jeito que perderam [...]. Então são depoimentos riquíssimos que a gente tem usado depois com as crianças para tematizar, para refletir sobre essas questões ambientais (FONSECA, 2019)¹⁴.

¹⁴Informação fornecida por Fonseca durante o V Seminário Regional de Educação do CIVAP, Assis, 2019.

4.5.3.6 Projeto Google for Education

O projeto *Google for Education* é uma iniciativa do Google que oferece uma série de soluções e ferramentas próprias de tecnologia da informação para serem utilizadas na área da educação, com o intuito de facilitar, melhorar e ampliar as possibilidades de estratégias de ensino. Trata-se de um sistema gratuito, que pode ser utilizado por qualquer instituição de ensino.

A realização do projeto foi uma iniciativa do município de Echaporã, que apresentou a proposta à Câmara Técnica da Educação, depois de ter implementado em sua rede, obtendo inúmeros benefícios, tanto no âmbito da gestão quanto em relação às práticas de ensino, que foram compartilhados em um seminário realizado pela Câmara Técnica da Educação. Dentre as inúmeras ferramentas oferecidas, a plataforma permite a criação de infinitas contas, com um sistema de gerenciamento de contas seguro; o armazenamento de todos os dados em nuvem; o salvamento automático das atividades; aplicativos para uso em sala de aula, como o *Google Sala de Aula*, que permite, por exemplo, a criação de uma sala de aula virtual, onde o professor pode distribuir tarefas aos alunos, aplicar provas e corrigi-las online, possibilitando a divulgação imediata dos resultados (VENTURA, S. H., 2019).

De acordo com a secretária de educação de Echaporã, professora Silvia Helena Ventura (2019)¹⁵, no começo há a necessidade de um acompanhamento de algum parceiro indicado pelo próprio Google, para ajudar a manusear as ferramentas e utilizar a quantidade enorme de materiais didáticos que são oferecidos na plataforma. No caso do município de Echaporã, o parceiro indicado e contratado para fornecer a consultoria chama-se Convex, que também é responsável por fazer a locação dos diversos equipamentos que são utilizados dentro do programa, como *chromebooks* (um notebook próprio da Google), lousas interativas, dentre outros (informação verbal).

De acordo com Ventura (2019), os benefícios com a implementação do programa são significativos, entre os quais:

- Economia de 90% do tempo gasto com suporte técnico;
- Redução de 68% com custos de mão de obra para fins de atualização de sistemas;
- Redução de 61% dos custos com despesas convencionais em equipamentos de informática;

¹⁵Informação fornecida por Ventura durante o V Seminário Regional de Educação do CIVAP, Assis, 2019.

- Emissão de diversos tipos de relatórios que são utilizados na gestão, que podem ser acessados a qualquer momento e em qualquer lugar, por conta do armazenamento em nuvem;
- Segurança da informação. O sistema seria imune a qualquer tipo de vírus (VENTURA, S. H., 2019).

Após a apresentação e divulgação do projeto, a diretoria executiva do CIVAP está avaliando a melhor forma de viabilizá-lo, levando em conta todas as questões, tanto financeiras quanto legais, uma vez que todos os projetos que envolvam gasto de dinheiro público estão sujeitos à prestação de contas perante os órgãos competentes. De acordo com informações fornecidas pela entrevistada 1, a assessoria jurídica do consórcio não deu parecer favorável ao modelo de contrato de locação de equipamentos, por conta de possíveis questionamentos futuros do Tribunal de Contas. Dessa forma, uma vez que os gestores manifestaram interesse em aderir ao projeto, o CIVAP está avaliando, juntamente com a assessoria jurídica, outras possibilidades de viabilizar o projeto, sem que possa criar uma situação de insegurança jurídica para o consórcio e para os municípios.

Breve síntese

Concluída a descrição do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação, especialmente após a descrição das atividades diversas realizadas pelo consórcio, particularmente pela Câmara Técnica, verifica-se, a princípio, que este arranjo de cooperação se apresenta como um instrumento relevante de mobilização de capacidades estatais, do ponto de vista da promoção de políticas públicas do interesse dos municípios consorciados. Segundo Grin e Segatto, “há unanimidade entre os prefeitos sobre a sustentabilidade institucional da Câmara Técnica da Educação” (2019, p. 14). Essa avaliação prévia, em um primeiro momento, reforça a relevância do estudo desse objeto sob a ótica das capacidades estatais.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a realização da descrição do CIVAP, da sua estrutura, do seu funcionamento, particularmente da Câmara Técnica da Educação e de suas principais atividades, passa-se à análise dos resultados da pesquisa, para responder à questão apresentada no início do trabalho: **quais são as capacidades estatais que o CIVAP é capaz de mobilizar, como elas são mobilizadas, e como os municípios consorciados beneficiam-se delas?** Para tanto, será feito um detalhamento de todas as capacidades que foram identificadas, que estão presentes no consórcio, especialmente na Câmara Técnica da Educação.

Dessa forma, o capítulo foi dividido nas três dimensões principais de capacidades estatais identificadas em campo: capacidades técnicas, capacidades administrativas e capacidades político-relacionais, que foram subdivididas nos tipos específicos identificados. O objetivo aqui foi descrever como essas capacidades são mobilizadas e como elas contribuem para a realização das atividades da Câmara Técnica. Ao final, na última subseção do capítulo, serão abordados os efeitos e os resultados da mobilização dessas capacidades sobre os municípios consorciados.

No entanto, é importante considerar que essa distinção das capacidades, sobretudo das três dimensões principais, foi feita por questões didáticas. A capacidade de *compartilhamento de boas práticas*, por exemplo, embora seja uma capacidade eminentemente técnica, como veremos ao longo da análise, não deixa de contemplar uma dimensão relacional, já que a própria ideia de compartilhar experiências, mesmo que sejam técnicas, supõe uma dimensão de relacionamento entre os gestores.

Conforme foi mencionado no capítulo de metodologia, as capacidades técnicas e administrativas foram separadas, da mesma forma como Grindle (1996) propõe em sua classificação. Em relação ao objeto aqui analisado, constatou-se, durante a pesquisa, que há uma clara distinção entre as duas dimensões, principalmente na forma como são mobilizadas dentro do consórcio. Enquanto as capacidades técnicas são mobilizadas quase que de forma integral no âmbito da Câmara Técnica, as capacidades administrativas são mobilizadas no âmbito da direção executiva do consórcio. No caso das capacidades político-relacionais, essa distinção não é possível, seja por conta do lócus se dar nos dois âmbitos, seja pelo fato de, na prática, não serem dimensões de capacidades estatais realmente distintas.

5.1 CAPACIDADES TÉCNICAS

Na verdade, podemos dizer que a própria criação das Câmaras Técnicas é uma evidência de que o CIVAP mobiliza capacidades técnicas com o objetivo de fazer com que as políticas públicas nas respectivas áreas avancem dentro da região, mediante implementação de projetos, programas e ações em nível regional que permitam melhorar, otimizar e ampliar a atuação dos municípios na área para qual a Câmara Técnica foi criada. Dessa forma, as capacidades técnicas serão mobilizadas de acordo com as necessidades que a Câmara Técnica identificar, na medida em que demandar algum tipo de ação. A seguir, será feita a análise das capacidades técnicas que foram identificadas, tendo como referencial analítico as atividades por ela realizadas.

5.1.1 Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas

Talvez essa seja a capacidade mais imediata, a primeira ou uma das primeiras a ser mobilizada, uma vez que é por meio dela que é possível identificar quais são os problemas, quais são as questões que precisam ser tratadas, e não somente isso, mas também as prioridades que devem ser atendidas em função da urgência, da viabilidade técnica, financeira, política, jurídica, administrativa etc., de um modo semelhante ao que Carlos Matus (2007) chama de *processamento técnico-político de problemas*, ainda que a dinâmica não seja exatamente a mesma.

Desse modo, trata-se de uma capacidade que está sempre presente na origem de cada proposta nova de projeto, programa e ação, realizada ou não. Em algumas situações, essa capacidade pode ser mobilizada mais de uma vez para a mesma demanda, pois há situações em que o encaminhamento definitivo depende da aprovação do conselho de prefeitos. Uma outra questão é que, no que se refere ao levantamento de demandas, essa capacidade pode ser mobilizada em qualquer locus dentro do consórcio. Elas também podem ser levantadas pelo conselho de prefeitos, pelo conselho fiscal ou pela diretoria executiva.

De forma objetiva, olhando para a realidade do CIVAP, especialmente da Câmara Técnica da Educação, pode-se dizer que essa capacidade é mobilizada principalmente através do contato e do diálogo entre os gestores, que ocorre principalmente nas reuniões mensais ordinárias da Câmara Técnica, com a possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias ao longo do ano por conta de alguma situação ou questão que precise ser tratada com urgência.

Nessas reuniões, em meio às discussões, debates, momentos de capacitação, apresentação de projetos e outras atividades, surgem as demandas, bem como as propostas para

a resolução dos problemas levantados. Esse processo acontece de forma dinâmica, especialmente ao longo das reuniões. As demandas podem ser apresentadas de forma espontânea, por meio de algum questionamento, comentário ou informação dada por algum participante, ou por conta de alguma questão apresentada pela própria direção do consórcio, pela coordenação da Câmara Técnica ou mesmo por algum parceiro externo. Esse foi o caso, por exemplo, do Itaú Social e da Oficina Municipal, que ao longo da realização do Programa Melhoria ajudaram os gestores a levantarem essas demandas durante a elaboração dos diagnósticos municipais e depois durante a elaboração do diagnóstico regional, quando as prioridades foram consolidadas, conforme informações fornecidas pela entrevistada 15.

Da mesma forma, ao mesmo tempo em que as demandas são levantadas, as possibilidades de solução são apresentadas, na forma de sugestões, do compartilhamento de alguma experiência semelhante por parte de outro gestor, que solucionou o problema de uma determinada forma. O importante é que, uma vez que algum problema, que alguma demanda comum é identificada, há um empenho, por parte da Câmara em encontrar uma solução que atenda e resolva o problema de forma adequada, ou seja, que funcione para todos, como afirma a entrevistada 4: “Nós estamos aqui para falar sobre os nossos problemas, as nossas dificuldades, para gerenciar toda uma rede de educação e para encontrar soluções. Então toda vez que nos encontramos o nosso foco é discutir o problema e sair daqui com uma definição do que faremos” (ENTREVISTADA 4).

Apesar dessas reuniões se constituírem, a princípio, no espaço principal onde essa capacidade é mobilizada, as demandas, a identificação de soluções e encaminhamentos também podem ser feitas por outros canais de comunicação internos, como a troca de mensagens por e-mail, a comunicação realizada por *Whatsapp*, e outros.

5.1.2 Compartilhamento de boas práticas

Trata-se de uma capacidade especialmente presente na Câmara Técnica da Educação, pela sua natureza intrinsecamente colaborativa. Isso porque o compartilhamento de boas práticas é sempre uma forma de propor soluções para problemas em comum que foram identificados a partir do diálogo entre os participantes.

De forma concreta, o compartilhamento acontece de diversas formas. Nas reuniões ordinárias, que acontecem todo mês, os momentos de partilha, diálogo, são ocasiões em que os gestores compartilham suas experiências, inclusive as boas práticas. Salvo alguma situação de exceção, nas reuniões da Câmara Técnica existem momentos próprios para os gestores

dialogarem de forma bem aberta a respeito de todas as questões que julgarem importantes, sendo uma ocasião oportuna para que experiências bem-sucedidas possam ser compartilhadas. Considerando as atividades regulares da Câmara Técnica, de acordo com a observação direta realizada em campo, esse parece ser o momento mais favorável para que isso aconteça.

Uma outra forma de compartilhamento de boas práticas que existe na Câmara Técnica é a disponibilidade de um *banco de práticas*, que ela coloca à disposição dos gestores, especialmente os novos, conforme explica a entrevistada 2:

Temos também o banco de boas práticas, dentro da câmara técnica, onde a gente troca experiência, chegou alguém com problema [...], por exemplo, tinha um município que não tinha feito ainda o currículo municipal, não tinha preparado ainda o currículo dos municípios, e os (outros) municípios já tinham (ENTREVISTADA 2).

Um outro momento em que isso é realizado de forma mais sistemática e organizada são os seminários regionais promovidos pela Câmara Técnica. Esses encontros são momentos especialmente organizados para, dentre outras atividades, os municípios poderem compartilhar suas experiências. Nesse caso, podem ser apresentadas as experiências que já foram ou estão sendo compartilhadas, com a apresentação de resultados ou de como as atividades estão sendo realizadas, quais as perspectivas dos atores envolvidos etc., ou também novas ideias, novos projetos, para conhecimento de todos os gestores e, eventualmente, implementação futura.

Além do que foi dito, o compartilhamento de boas práticas pode acontecer fora do ambiente de reuniões e encontros, podendo acontecer em ocasiões menos formais, por meio do grupo de whatsapp da Câmara Técnica, como foi dito pela entrevistada 5, em momentos de diálogo informal entre os gestores, do diálogo de algum deles diretamente com a comissão executiva da Câmara Técnica etc.

Dentre os vários projetos, podemos mencionar um que nasceu justamente do interesse dos gestores de uma cidade que participa do consórcio em compartilhar boas práticas que eram realizadas em seu município, na área de saúde e segurança alimentar: o *Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar*. O programa compreende uma série de projetos e atividades que abordam questões de saúde e segurança alimentar na área de educação, sendo um exemplo interessante de compartilhamento de boas práticas. Dentre as diversas atividades que foram ou estão sendo promovidas dentro do programa, foram compartilhadas uma série de boas práticas que são realizadas na cidade de Cândido Mota. Dentre elas, podemos citar, a título de exemplo, algumas iniciativas:

- Padaria cozinha piloto: consiste em uma padaria, montada dentro da cozinha piloto (espécie de “cozinha central” onde os alimentos que são consumidos nas escolas são preparados), que

produz 4500 pães por dia, além de bolos, esfihas, roscas e pães caseiros. A padaria foi adaptada para produzir todos os alimentos sem leite, por conta das crianças que têm restrição à lactose.

- Visita na cozinha: os alunos das escolas visitam a cozinha piloto. A ideia é estabelecer uma relação de confiança com as crianças, desmistificando a ideia de que a alimentação escolar é ruim, a fim de que os alunos possam consumir os alimentos oferecidos na escola com maior tranquilidade.

- Projetos de educação alimentar e nutricional: visa promover bons hábitos alimentares, incentivando-os a terem uma alimentação saudável, como o incentivo ao consumo de salada de frutas e de lanches naturais.

- Avaliação antropométrica: proposta de as escolas fazerem o acompanhamento de peso e altura dos alunos, com o intuito de utilizarem essas informações como subsídio na elaboração de futuras ações estratégicas dentro do programa.

Além da iniciativa destacada, existem outras atividades realizadas pela Câmara Técnica que decorreram, no todo ou em parte, do compartilhamento de boas práticas, como no caso da elaboração do guia de AEE, em que, além do conteúdo produzido e desenvolvido pelos próprios gestores, também foram aproveitadas as experiências dos municípios que já tinham uma atuação maior com alunos desse perfil (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019b).

Além das atividades que já foram ou estão sendo realizadas, existe ainda o compartilhamento de ideias e sugestões dentro da Câmara Técnica que, ou não foram realizadas por não serem de interesse comum ou mesmo viável, ou ainda estão sendo analisadas pela diretoria executiva e pela Câmara, como no caso do programa Google for Education. Como foi dito anteriormente, apesar do projeto ter sido apresentado para os gestores e ter despertado interesse de vários municípios, a diretoria executiva está avaliando a viabilidade, considerando todas as questões, especialmente de natureza técnica, administrativa, financeira e jurídica, antes de dar um encaminhamento definitivo ao projeto.

5.1.3 Capacitação técnica

Esta capacidade costuma ser uma das primeiras a serem demandadas pelos participantes das Câmaras Técnicas quando elas são criadas, uma vez que a carência de capacitação técnica dentro das prefeituras é uma das principais dificuldades que os municípios enfrentam para cumprirem de forma adequada o seu papel (GRIN, 2019). Embora seja possível considerar, de certo modo, o compartilhamento de boas práticas como uma forma de capacitação técnica (é

possível ou até comum que uma boa prática seja compartilhada na forma de um curso, de uma capacitação, por exemplo), achamos por bem tratar as duas de forma distinta.

Para fins de análise desta capacidade, estamos considerando as capacitações efetivas, isto é, os cursos, eventos, palestras e seminários promovidos pela Câmara Técnica da Educação, com o intuito de capacitar os atores diversos da área: gestores, professores e educadores, em geral, para exercerem melhor as suas atividades.

No caso da Câmara Técnica da Educação, de fato, são oferecidas capacitações para os próprios gestores locais, ministradas pelos participantes da própria Câmara Técnica ou por convidados externos, e igualmente capacitações voltadas para os professores e educadores da rede municipal. Também é importante destacar que ela foi criada no contexto de uma importante capacitação, através do Programa Melhoria, como vimos no capítulo anterior, de acordo com as informações fornecidas pela entrevistada 15. Após o término do programa, a Câmara Técnica deu continuidade aos trabalhos de capacitação com base no diagnóstico regional que foi realizado durante o curso, com o suporte da equipe da Oficina Municipal. Ou seja, é importante frisar que a capacidade de promover capacitação técnica esteve presente na origem e criação da Câmara Técnica. Dois exemplos que aqui destacamos são o Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar, em que os nutricionistas participaram de uma importante capacitação, e também a atuação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, que tem promovido a realização de capacitações voltadas para os gestores participantes dos consórcios e dos ADEs que integram a Rede.

Como foi dito anteriormente, o programa de nutrição compreende uma série de atividades, dentre elas o programa de formação continuada de alimentação escolar, que foi oferecido, por meio do CIVAP, a nutricionistas de todos os municípios da região, que se reuniram para uma série de encontros em que foram apresentados diversos temas de interesse da área, relacionados à rotina de trabalho dos nutricionistas (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019c), dentre os quais destacamos alguns abaixo listados:

- Normas do Programa de Alimentação Escolar.
- Rotina do nutricionista na atuação em alimentação escolar.
- Planejamento de políticas públicas em gestão de alimentação escolar.
- Cardápio e controle de custo financeiro.
- Procedimentos no atendimento de dietas especiais.
- Postura do profissional com auditorias.
- Avaliação nutricional x educação nutricional.
- Estratégias de intervenções nutricionais.

- Trabalho em equipe x Motivação.
- Controle de qualidade e monitoramento do serviço de alimentação escolar.

Em relação à Rede, destacamos que uma das suas principais atividades é justamente a de promover capacitações subsidiadas por seus apoiadores. Atualmente, dentro do comitê gestor existe uma pessoa responsável só para cuidar da parte das formações que são oferecidas por ela (BUENO, 2019). Neste sentido, de acordo com informações constantes no balanço de atividades da Rede do ano de 2019, foram realizadas uma série de formações para os participantes, envolvendo diversos temas, como pedagogia colaborativa, facilitação de grupos, busca ativa escolar, gestão de parcerias, análise de indicadores educacionais, dentre outras (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019b).

5.1.4 Elaboração de materiais técnicos

Trata-se de uma capacidade estatal mobilizada especialmente na realização de duas atividades: na elaboração do guia de atendimento educacional especializado – AEE, que foi elaborado pelos próprios gestores e educadores dos municípios integrantes do consórcio com o apoio da Secretaria de Estado de Educação, e na elaboração dos Termos de Referência que são utilizados nas licitações consorciadas de compra de materiais escolares.

No caso da elaboração do guia, a capacidade foi mobilizada de forma pontual para elaborar um produto específico. No entanto, o material possui um valor permanente por se tratar de um guia com orientações práticas voltado para os responsáveis pela gestão escolar, professores, educadores em geral e outros profissionais que estão envolvidos na educação de alunos que se enquadram nos casos tratados, para poderem atender de forma adequada às suas necessidades especiais, conforme é explicado pela entrevistada 1:

Foi um guia que foi feito pelas próprias mãos delas, foi uma necessidade que elas sentiam, de não ter parâmetros, de não ter documentos, de não ter ficha, de não ter nada para poder orientá-las. A maioria delas não têm nenhum assessoramento especializado, por exemplo, de psicóloga, neurologista, de neuro clínico, enfim para fazer um diagnóstico desse aluno, na sala de aula, por exemplo, e o professor não está capacitado para isso, então eles desenvolveram esse guia que é uma ferramenta para ajudar a identificar esses alunos que realmente tem problemas (ENTREVISTADA 1).

Durante a elaboração do guia de AEE, foram realizados diversos encontros entre os gestores, nos quais foram tratadas todas as questões, apresentados os problemas e sugestões. Em um outro momento, foram ouvidos os especialistas de cada área de municípios que já

tinham práticas bem-sucedidas em relação ao atendimento desses alunos, para uma melhor compreensão de como estruturar as ações (CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO, 2019b).

No caso da elaboração do termo de referência, a capacidade é mobilizada de forma regular, sempre que há uma nova licitação envolvendo compra de material escolar. O Termo de Referência é um dos instrumentos que faz parte da “Ata de Registro de Preços”, uma modalidade de licitação que, de acordo com o decreto 7.892/2013 consiste em um “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas” (BRASIL, 2013). Neste termo, é apresentada uma relação de todos os produtos, a sua respectiva quantidade, unidade e descrição. É elaborado pela Câmara Técnica, por se tratar de um documento que envolve informações muito específicas que somente os gestores da área têm condições de saber:

Quando elas vão construir o Termo de Referência, pra aquisição de material escolar de forma compartilhada, elas têm autonomia, isso não é feito por nós, [...] nós não vamos escolher que lápis nós queremos pra ela, que borracha, nem que caderno, elas constroem isso e mandam pra gente, então essa autonomia é delas, quem vem analisar aqui se a borracha é boa, [...], são elas, não somos nós. (ENTREVISTADA 1).

Na prática, o que eles fazem é definir em conjunto quais são os itens e qual a descrição do produto. Após esse processo, o termo é enviado para a comissão de licitação do CIVAP, que é responsável por dar continuidade ao processo. Importante ressaltar que neste momento não está sendo analisado o processo de licitação, que tem relação com outra dimensão de capacidade estatal, que será abordado na seção seguinte.

5.2 CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

As capacidades administrativas são mobilizadas, como regra, no âmbito da diretoria executiva do CIVAP, que detém a competência de exercer a gestão administrativa do consórcio, conforme consta em seu Protocolo de Intenções (CIVAP, 2008b). Dessa forma, é importante dizer que são capacidades gerais, que envolvem as atividades do consórcio, como um todo, inclusive as atividades da Câmara Técnica da Educação. A pesquisa, no entanto, procurou se ater à mobilização dessas capacidades em relação às atividades vinculadas a ela.

5.2.1 Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos.

Neste ponto, estamos nos referindo a todas as atividades administrativas, de natureza burocrática e operacional, realizadas pelo CIVAP em função das demandas e necessidades da Câmara Técnica da Educação. Consideramos importante mencionar essa capacidade pelo fato de que, uma vez que a Câmara Técnica da Educação não tem nenhuma estrutura administrativa própria e tampouco algum profissional dentro do CIVAP para tratar das questões administrativas envolvendo exclusivamente as atividades da Câmara Técnica, contratado apenas para exercer atividades relacionadas à área de educação. Ocorre que, do ponto de vista prático, todas as atividades que a Câmara Técnica realiza ou venha a realizar, de forma permanente ou temporária, seja um projeto complexo ou uma ação pontual, sempre haverá demanda de algum tipo de atividade administrativa, que será obrigatoriamente desempenhada pelo corpo administrativo do CIVAP.

Em termos objetivos, essa capacidade é mobilizada quando existe necessidade de realizar alguma atividade administrativa de natureza burocrática, como a formalização de contratos que envolvam atividades da Câmara, como no caso da parceria com o Itaú Social para a realização do Programa Melhoria, do acordo de colaboração realizado pela mesma instituição com o CIVAP para formalizar o apoio à Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, ou para viabilizar, do ponto de vista operacional a realização dos projetos, programas e ações do consórcio. Um exemplo interessante de uma atividade promovida pela Câmara Técnica da Educação, em que essa capacidade foi mobilizada para fins operacionais foi a realização do projeto Vida Marinha, descrito no capítulo anterior.

A implementação do projeto, que permitiu a alunos de diversas cidades da região poderem visitar o museu itinerante, viver esse tipo de experiência, só foi possível por que o CIVAP tornou a sua realização viável, na medida em que foi capaz de envolver mais cidades, articular toda a logística necessária para que os municípios interessados pudessem participar, conforme foi afirmado pela professora Carmen Silvia, secretária de educação de Rancharia, uma das idealizadoras da proposta de trazer o projeto para a região (informação verbal):

O CIVAP definitivamente é uma forma de resolver os nossos problemas, e de realizar nossos sonhos. É como se fosse uma “lâmpadina de Aladim”, [...] a gente deseja, tem aquela vontade, dá aquela esfregada e aparece. Porque era uma coisa que a gente não estava conseguindo realizar sozinho, então quando elas falam que juntos somos mais fortes, somos mesmo [...]. Nós tivemos uma reunião interna no CIVAP, nós conversamos, coloquei esse desejo, que a gente tinha de trazer e as dificuldades. [...] Agradeço demais a parceria de doze cidades, [...] isso possibilitou o preço baixar bastante e ficar mais acessível para os municípios. E essa parte toda dessa logística

[...], de negociar os valores, de trabalhar com a logística dos municípios, quem que vai, ele vai primeiro, em que cidade, sai daquela cidade vai para essa, saindo dessa, vai para essa, organizar que um chega no sábado e no domingo, que vocês sabem como gestores a dificuldade de trabalhar com a logística. Aliás, é a parte mais difícil (FONSECA, 2019)¹⁶.

Assim, caso a Câmara Técnica demande alguma coisa, encaminhe alguma solicitação, como a proposta de um novo projeto, a realização de uma determinada ação ou a organização de um evento, a diretoria executiva, por meio do seu corpo administrativo, é responsável por viabilizar ou ao menos verificar a viabilidade da solicitação, e assim dar o encaminhamento necessário, conforme o caso.

5.2.2 Gestão de licitações consorciadas

A atividade de licitações consorciadas possui uma grande relevância dentro do CIVAP, particularmente na Câmara Técnica da Educação, em função da compra consorciada de materiais escolares ser uma das ações mais importantes da Câmara Técnica. Por meio dessa ferramenta, os municípios podem adquirir produtos com menor valor e maior qualidade. Isso é possível porque a quantidade de municípios participantes da licitação permite a compra de uma só vez de uma quantidade bem maior de produtos, conforme relata a entrevistada 5:

Se fizéssemos sozinhos, por exemplo, é diferente você comprar 5 mil cadernos e numa compra consorciada que você tem lá 31 municípios comprar um montante de 200 mil cadernos. Então o preço ele cai grandiosamente. Então a maioria das nossas ações que envolvem uma licitação, um pregão a gente sempre traz para o CIVAP para essa discussão e se for viável, o próprio CIVAP encaminha isso pra gente (ENTREVISTADA 5).

De acordo com as informações levantadas nas entrevistas realizadas com gestores locais, a economia média estimada gira em torno de 30% do valor que seria pago em uma licitação comum. De acordo com a entrevistada 5, esse valor de 30% “é uma fala única dos dirigentes de educação de que essa é a economia real” (ENTREVISTADA 5). Em alguns municípios esse valor é ainda maior. De acordo com os dados apurados dos municípios de Platina e Tarumã, os percentuais foram respectivamente de 53% e 41%, conforme dados oficiais que foram apresentados no último seminário regional de educação promovido pelo CIVAP, conforme as figuras 2 e 3, que constam nos anexos deste trabalho.

¹⁶Informação fornecida por Fonseca durante o V Seminário Regional de Educação do CIVAP, Assis, 2019.

Outra questão importante em relação às compras consorciadas é a melhoria da qualidade dos produtos. De acordo com o entrevistado 4, a quantidade de produtos adquiridos atraiu o interesse das grandes empresas em participar do processo, e junto com elas, os produtos de melhor qualidade:

Desde as grandes demandas de comprar um material escolar e comprar um material para as prefeituras, infelizmente às vezes as pessoas vem com uma má qualidade e as empresas, grandes empresas muitas vezes não olhavam [...] para a gente. Hoje, através do consórcio, a gente ganhou no preço muito, ganhou no preço mais de 30 por cento de desconto (ENTREVISTADO 4).

A mobilização dessa capacidade acontece em dois lócus distintos. A gestão de todas as licitações, não apenas de materiais escolares, é responsabilidade da diretoria executiva, mas a elaboração do Termo de Referência, como vimos anteriormente, e a avaliação das amostras dos produtos vencedores da licitação são atividades que cabem aos gestores da área, por motivos técnicos, sendo, portanto, responsabilidade da Câmara Técnica.

Dada a relevância dessa atividade para todos os municípios consorciados, segue abaixo uma descrição detalhada dos processos envolvidos na mobilização dessa capacidade dentro da ata de registro de preços para compra de materiais escolares, conforme descrição fornecida pela entrevistada 1.

Inicialmente, a demanda pela realização de uma nova licitação para compra de materiais escolares surge dentro da Câmara Técnica da Educação, pois são os gestores da área que sabem, de fato, quais as necessidades, os tipos e a quantidade de materiais que precisam ser adquiridos. A Câmara Técnica aciona a diretoria executiva do CIVAP, solicitando a realização da licitação. Em seguida, é elaborado o Termo de Referência, da forma já detalhada anteriormente, incluindo a solicitação de amostras de alguns produtos que os gestores pretendem avaliar previamente.

Com o termo em mãos, a comissão de licitações solicita aos municípios interessados a informação da quantidade de unidades que pretendem comprar de cada item do termo. Nessa fase do processo, os municípios não podem fazer alterações no termo, limitando-se a informar quais produtos da lista pretendem comprar e a respectiva quantidade. Uma vez colocada a quantidade de produtos, o município não pode adquirir mais do que o limite da quantidade que ele mesmo estabeleceu durante o prazo de 12 meses. Ele pode decidir comprar menos do que solicitou e até mesmo não comprar nada de determinado item para o qual havia informado quantidade, mas não pode comprar mais do que ficou estabelecido, e tampouco utilizar a lista de outro município vizinho, que eventualmente não tenha comprado toda a quantidade solicitada.

Após a definição da quantidade de cada produto, os municípios reencaminham o termo devidamente preenchido para a comissão de licitações, que vai dar andamento ao processo da Ata de Registro de Preços. Quando essa lista com os quantitativos chega até a comissão de licitações, ela faz a somatória da quantidade por itens, consolidando todos os dados em uma lista única, que será utilizada como referência na fase de lances. Feito isso, o edital da licitação é publicado e as empresas procuram o CIVAP para poderem participar do pregão, que é realizado de forma presencial, onde ocorre a oferta de lances, na busca pelo menor preço.

Depois disso, antes da homologação, é feita a análise das amostras que foram solicitadas pelos gestores, dos produtos da empresa vencedora da licitação, para que seja verificada a qualidade dos materiais. Importante destacar que essas amostras são realmente testadas pelos gestores (como por exemplo, verificar se o lápis quebra facilmente, se a tesoura realmente corta etc.), antes da licitação ser homologada. Caso alguns produtos não sejam aprovados, eles são desclassificados, e é emitido um parecer com as justificativas, explicando por que aqueles produtos não foram aprovados.

Caso isso aconteça, é aberto um novo prazo para defesa da empresa vencedora da licitação. Feita a defesa e os produtos continuem sendo desclassificados, o segundo colocado é convocado a comparecer, e aí as suas amostras são avaliadas, nos mesmos moldes, até que se tenha um produto de maior qualidade.

A última etapa é a homologação. Após sua publicação, as etapas seguintes, como a assinatura das atas com a(s) empresa(s) vencedora(s) da licitação, a realização das compras etc., são de responsabilidade de cada município que participou da licitação. E finalmente, após a sua conclusão, o processo é digitalizado pela comissão e encaminhado aos municípios por meio de um link na internet que permite acesso integral ao processo, caso o Tribunal de Contas eventualmente solicite algum tipo de informação ou o departamento jurídico das prefeituras queira analisá-lo.

O processo, aqui descrito de forma simplificada, pode ser visualizado de forma completa nas figuras 4 e 5, que constam nos anexos deste trabalho.

5.2.3 Gestão de atividades de suporte e apoio jurídico

De acordo com a entrevistada 1, trata-se de uma capacidade que é mobilizada pelo CIVAP sempre que necessário, que está à disposição de todas as áreas do consórcio, inclusive da Câmara Técnica da Educação. Eles assessoram a diretoria executiva nos editais de licitação, nas questões trabalhistas, nos processos administrativos, na assinatura de contratos, são

responsáveis por fazer a defesa das contas do CIVAP perante o tribunal de contas, além de qualquer outra atividade de natureza jurídica que se fizer necessária dentro do CIVAP. De acordo com a diretoria executiva, a função principal do setor jurídico é auxiliar a diretoria na realização de suas atividades, para poder realizá-las com maior perícia e segurança jurídica. Atualmente, assim como na área contábil, esta atividade é prestada por uma assessoria contratada pelo CIVAP.

Em relação às atividades da Câmara Técnica, a assessoria jurídica realiza atividades que subsidiam o seu trabalho, dando pareceres quanto à legalidade dos editais das licitações, ou em relação a novos projetos, como no caso do Google for Education, em que a assessoria jurídica apontou problemas na proposta, apontando que havia riscos futuros do Tribunal de Contas questionar a forma de contratação dos serviços de locação de equipamentos de informática prevista na proposta de contrato. Por conta disso, atualmente o consórcio está avaliando outras formas possíveis de aderir ao programa, sem que isso possa gerar problemas futuros junto aos órgãos de controle.

5.2.4 Outras capacidades administrativas complementares

Além das capacidades administrativas supracitadas, existem outras três que, apesar de serem capacidades estatais que são mobilizadas pelo CIVAP, não são mobilizadas pela Câmara Técnica da Educação, ao menos não de forma regular. Sendo assim, apesar de não terem uma importância fundamental em relação às atividades da área de educação, optou-se por abordá-las brevemente, a título de conhecimento e descrição do funcionamento do consórcio. As informações abaixo descritas foram fornecidas pela entrevistada 1.

5.2.4.1 Capacidade Financeira

Basicamente, corresponde à gestão dos recursos que são arrecadados, especialmente por meio de contrato de rateio entre os municípios consorciados, além de outras fontes previstas no estatuto do CIVAP (CIVAP, 2008a). Essa capacidade permite que o consórcio administre, do ponto de vista financeiro, todas as atividades que realiza em prol dos municípios que integram o CIVAP, com responsabilidade fiscal, transparência e otimizando a qualidade do gasto do dinheiro público. Cabe ao CIVAP elaborar anualmente uma proposta orçamentária com base nos recursos arrecadados, bem como prestar contas ao Tribunal de Contas a respeito da gestão desses recursos.

Em relação a quem tem as competências, dentro do CIVAP, para realizar essas atividades, de acordo com a entrevistada 1, essa capacidade é mobilizada de forma compartilhada entre a gerência administrativa do consórcio e a assessoria contábil. Enquanto a primeira tem a prerrogativa de administrar os recursos, realizar o pagamento, o empenho e a liquidação, e fazer a prestação de contas perante o conselho fiscal do consórcio, a segunda é responsável por elaborar o orçamento do CIVAP, criar as peças orçamentárias, e inclusive auditar a prestação de contas realizada pela gerência administrativa.

Em relação à Câmara Técnica da Educação, apesar de existir previsão no Protocolo de Intenções sobre a possibilidade do CIVAP realizar gestão associada de serviços públicos na área de educação, o que demandaria recursos para fins de contratação de profissionais, dentre outras obrigações, atualmente essa capacidade é mobilizada apenas de forma indireta e pontual, uma vez que a maior parte dos custos relacionados com suas atividades são obtidos por meio de parcerias, de modo que, até o presente momento, não há previsão de recursos específicos no orçamento do consórcio para a Câmara Técnica da Educação.

5.2.4.2 Gestão de Pessoas

Diferentemente de outras áreas em que o CIVAP atua, essa capacidade é mobilizada apenas de forma pontual na Câmara Técnica de Educação, pois até o presente momento não existem profissionais contratados especificamente para trabalhar nas suas atividades de forma regular. Trata-se, portanto, de uma capacidade que é mobilizada apenas quando necessário, como no caso da contratação de um palestrante, por exemplo. Ou seja, essa é uma capacidade estatal prevista no CIVAP, que está à disposição da Câmara Técnica, para uma eventual necessidade futura de realizar a contratação de qualquer profissional, seja de natureza permanente ou temporária. Dentro do corpo administrativo do CIVAP existe um Departamento Pessoal que é responsável por esse setor.

5.2.4.3 Gestão de Atividades Contábeis

O CIVAP está sujeito às normas do sistema de contabilidade pública, nos termos da Lei Federal n.º 4.320/64 e da Lei Complementar n.º 101/2000. De acordo com o Protocolo de Intenções, cabe ao consórcio, dentre outras atividades, providenciar e elaborar o balanço, balancetes, relatório de atividades anuais e elaborar orçamento anual (CIVAP, 2008b).

As atividades de natureza contábil atualmente são realizadas por meio da contratação de uma assessoria especializada. Anteriormente, o CIVAP possuía em seu quadro permanente de empregados públicos a presença de um contador, mas isso foi alterado em 2018 pela diretoria do consórcio, por conta da necessidade de redução de custos, de acordo com as informações fornecidas pela entrevistada 1.

5.3 CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS

As capacidades estatais de natureza político-relacional estão vinculadas, de uma forma mais ampla, à capacidade dialógica do consórcio, que é uma realidade presente dentro do CIVAP em todas as suas esferas de relações. É a capacidade de estabelecer relações positivas com os mais diversos atores e que permite ao consórcio ampliar suas ações, conquistas, ir além de seu território, participando de articulações diversas, a ponto de exercer influência nos rumos da política em nível regional, estadual e até nacional.

5.3.1 Representação político-institucional dos municípios integrantes

O consórcio intermunicipal recebe das prefeituras a delegação de competência para poder representá-las institucionalmente. Por meio dessa capacidade, o consórcio pode exercer todas as competências legais em favor dos municípios, nos limites da lei e na forma prevista em seu estatuto. (BRASIL, 2005; CIVAP, 2008a) Nesse caso, estamos diante de uma capacidade que é mobilizada permanentemente pelo consórcio, uma vez que é ela que confere legitimidade para que ele possa executar toda e qualquer atividade em nome dos municípios consorciados. É uma competência que “nasce” juntamente com o consórcio e que possibilita que todas as outras possam existir, que possam ser mobilizadas.

Uma outra questão é que se trata de uma capacidade estatal que amplia a força política e institucional dos municípios perante terceiros, na medida em que reúne as capacidades de cada um deles dentro de uma única organização, o que permite que ele possa acumular capital político dos municípios e assim aumentar o seu poder de barganha perante os entes federativos superiores. No entanto, sem prejuízo do que foi dito acima, a questão mais importante a ser destacada é, de fato, a capacidade de representar a totalidade dos municípios consorciados, o que permite facilitar uma série de relações institucionais, ampliar o espaço de influência e negociação política e aumentar a possibilidade de obter mais benefícios para os municípios que representa.

De acordo com o entrevistado 7, o consórcio também é um importante mediador entre os municípios e o governo estadual, que pode facilitar a relação do próprio governo com os municípios, na medida que permite um diálogo centrado nas regiões e territórios abrangidos por cada consórcio, tornando viável o estabelecimento de relações com todos os municípios:

Imagina o governo do Estado ter que atender 645 prefeitos. A agenda dele vai ser em função de reunião. Se ele atender por demanda os consórcios que nós temos no estado, que já estão formados ou em formação, se tiver duas reuniões por semana com os consórcios, em três meses ele atendeu todos (ENTREVISTADO 7).

De acordo com a entrevistada 2, cabe ao presidente do consórcio exercer, de fato e de direito, a prerrogativa de representar todos os municípios consorciados perante os demais atores. Dessa forma, trata-se de um importantíssimo papel de liderança política regional:

Ele (presidente do consórcio) também é um líder regional, ele representa, porque não dá para levar os 36 prefeitos em tudo, marcar uma reunião num gabinete de um deputado, no gabinete do secretário de estado, é uma comitiva que vai, nem sempre são os mesmos, mas o presidente, ele é o representante, representante oficial, não é só assinar o papel aqui dentro e fazer o papel institucional, ele realmente representa, politicamente e tecnicamente, ele representa a nossa região, os 36 municípios (ENTREVISTADA 2).

Ao abordarmos essa capacidade, uma questão é levantada: a possibilidade de os governos estaduais reconhecerem, de forma efetiva, o papel dos consórcios intermunicipais como ferramenta de gestão de políticas públicas dentro de uma política de estado, conforme destaca o entrevistado 3, ao comentar sobre as possibilidades de atuação desse arranjo de cooperação:

Há uma dificuldade [...], o reconhecimento do consórcio, como uma ferramenta de gestão para uma política de estado [...]. O consórcio é uma estrutura criada legalmente, ela tem uma construção, uma formação, organização, mas são unidades que se instalam de forma isolada, e os governos das unidades federadas e do governo central não têm um olhar e um acolhimento como sendo uma ferramenta de gestão regional (ENTREVISTADO 3).

O trecho acima aponta que, do ponto de vista dos atores que participam do consórcio, ainda existem dificuldades que precisam ser superadas para que os consórcios ocupem o seu lugar dentro do processo de cooperação federativa.

5.3.2 Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos

Por meio dessa capacidade o consórcio pode promover diálogo, cooperação e negociação, dentro e fora dele, entre os diversos atores envolvidos: entre os próprios gestores locais (secretários, prefeitos etc.), com representantes de outros poderes e com a sociedade civil organizada, semelhante à ideia de Coordenação Interburocrática, proposta por Pereira (2014). Apesar de serem capacidades semelhantes, e por isso foram aqui reunidas em uma única, para facilitar o processo de análise, é interessante compreendermos melhor cada uma em particular, lembrando que na prática esses três processos acontecem ou podem acontecer de forma combinada e/ou ao mesmo tempo.

O diálogo seria algo mais genérico, mais amplo, e seria a capacidade que o consórcio mobiliza para exercer qualquer tipo de mediação, como em situações de conflito por conta de diferenças políticas, por exemplo. É a capacidade que permite “escutar e ser escutado”, e dessa forma, encontrar soluções razoáveis para qualquer tipo de conflito que possa prejudicar as atividades do consórcio.

No entanto, é importante considerar que o diálogo não se resume tão somente a esse aspecto de mediação de conflitos. O diálogo também é utilizado como um instrumento de colaboração, partilha, ajuda e compreensão mútua entre os atores. Para fins de análise desta capacidade estatal, entendemos por diálogo todas as expressões de comunicação entre os atores, dentro e fora do consórcio, que possam contribuir para o bom andamento de suas atividades.

A cooperação pressupõe algo concreto, o exercício de alguma atividade, a realização de algum trabalho, enfim, de algum processo de forma conjunta. Em outras palavras, a capacidade de cooperação possui um viés operacional, está vinculada a algum trabalho objetivo, mesmo que seja em torno de algo simples. Podemos dizer, ainda, que a capacidade de diálogo está “contida” dentro da capacidade de cooperação, uma vez que o exercício de cooperar supõe a existência de uma experiência de diálogo anterior a ela.

A capacidade de negociação também é uma modalidade de diálogo, um diálogo que é realizado em torno da resolução de algum problema, do encaminhamento de alguma questão que envolva interesses distintos das partes, e que pode ou não envolver situações litigiosas. Em situações de negociação que envolvam questões mais complexas, estas podem, inclusive, ser realizadas por meio de protocolos específicos, como no caso das negociações diplomáticas ou dos acordos que são negociados dentro das câmaras de conciliação e mediação do poder judiciário, por exemplo.

Feitas essas considerações, passa-se a tratar dessa capacidade aplicada às três realidades mencionadas no início do texto.

5.3.2.1 Entre os gestores locais participantes do consórcio

Corresponde às diversas formas de diálogo entre os próprios gestores locais, em função de assuntos e questões internas. No caso da Câmara Técnica da Educação, o principal espaço em que essa capacidade é mobilizada são as reuniões ordinárias e extraordinárias, onde a maior parte dos problemas, das dúvidas e questões são tratadas. Podemos dizer, inclusive que, de acordo com as observações realizadas em campo, em uma reunião ordinária que pude acompanhar, esse diálogo ocorre sem formalidades e de forma direta em torno das questões concretas. Os gestores manifestam suas opiniões, concordam, discordam, sem nenhuma espécie de “postura diplomática”. Vale destacar que essa postura se aplica tanto aos processos de diálogo, quanto aos de cooperação e negociação, pois tudo acontece nesse mesmo ambiente e contexto descritos.

Em relação à capacidade de negociação, em particular, é importante destacar o papel de mediação que é exercido pela diretoria executiva do CIVAP, especialmente quanto ao tratamento das demandas da Câmara Técnica que dependam do aval do conselho de prefeitos. Nesse caso específico, esse papel é especialmente evidente, uma vez que, conforme foi dito pela entrevistada 2, a coordenação é exercida de forma compartilhada entre um gestor eleito por seus pares e um representante da diretoria executiva, justamente para assegurar a participação da diretoria executiva nas deliberações, e quando necessário, sua mediação perante outros atores, especialmente o conselho de prefeitos do consórcio.

Uma questão interessante a respeito da capacidade de cooperação que foi levantada durante a pesquisa de campo é que, no caso concreto do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação, ela apresenta características específicas que, aparentemente, a distingue de um processo de cooperação comum. Durante a participação dos eventos, ao longo da realização das entrevistas e observações de campo, foi possível identificar a presença de uma forma de comprometimento institucional, por parte dos atores, que parece ir além de um processo cooperativo baseado apenas no interesse mútuo. No entanto, essa é uma questão que não será desenvolvida aqui, por envolver um fenômeno que exige um tipo de análise que foge ao escopo desse trabalho, mas que poderá ser tratado em outra oportunidade, e que aqui foi mencionado apenas para fins de registro da observação realizada.

5.3.2.2 Com representantes de outros poderes

Essa capacidade é mobilizada em função da necessidade de diálogo com outros poderes, seja com o governo do Estado, a União, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, entre outros. Nesse caso, os três aspectos foram identificados. O diálogo, seja para fins colaborativos e cooperativos com o Estado, a União ou com outros arranjos de cooperação intergovernamentais, seja para fins de negociação de soluções para a resolução de problemas perante órgãos de controle, como os tribunais de contas e órgãos do poder judiciário. Nesses casos, os principais atores que realizam esse tipo de mediação em nome do CIVAP são o presidente e a diretora executiva do consórcio, pois são eles que, na maioria das situações, representam o consórcio em atividades e compromissos externos (CIVAP, 2008a; CIVAP, 2008b).

É importante esclarecer que essa capacidade, na prática, é bastante similar à de representação político-institucional, e que às vezes são mobilizadas ao mesmo tempo. Neste trabalho, as duas foram analisadas de forma separada com o intuito de evidenciar o aspecto da autoridade outorgada ao CIVAP para poder agir institucionalmente em nome de todos os municípios, bem como o de evidenciar o aspecto dos processos concretos de diálogo, negociação e cooperação perante outros poderes. Para ilustrar essa questão, destacamos, abaixo, o comentário da entrevistada 2, que descreve uma situação concreta em que as duas capacidades foram demandadas ao mesmo tempo:

Nós aqui do CIVAP sempre tivemos convênio com o governo do Estado, porque o governo do Estado tinha uma legislação que permitia ao CIVAP ser autônomo, na questão do convênio, sem depender dos outros municípios integrantes. [...] Uma portaria interministerial do governo federal já dizia que, para o consórcio celebrar o convênio com o governo federal em qualquer uma das suas secretarias e ministérios, ele teria que estar, no nosso caso, com os 36 CNPJ's em dia, o que raramente acontece, então a gente também tinha essa dificuldade, também entramos com uma luta que durou aí mais de quatro anos [...] tramitando em congresso, senado, e nós conquistamos a alteração nesse artigo, da portaria interministerial. Então hoje, quando nós vamos assinar um convênio com o governo federal, nós somos legitimados apenas pelo nosso CNPJ, porque nós temos uma prestação de contas única, nós temos um orçamento independente, prestação de contas independente. Não fazia sentido [...], os municípios já são corresponsáveis, não há a necessidade de você ficar verificando o CNPJ dos municípios, porque o CIVAP é responsável (ENTREVISTADA 2).

De acordo com o relato da entrevistada, o CIVAP participou ativamente de um movimento junto ao Congresso Nacional para conseguir aprovar a possibilidade dos consórcios intermunicipais realizarem convênios com o governo federal sem a necessidade de que todos os municípios estivessem com a situação fiscal regular, justamente porque os municípios já são

corresponsáveis pelo consórcio, ou seja, foi uma situação em que o CIVAP mobilizou a capacidade de diálogo, cooperação e negociação junto a outros poderes para poder assegurar o direito de exercer uma outra capacidade, a de representar institucionalmente os municípios consorciados de forma efetiva, na realização de convênios com o governo federal.

5.3.2.3 Com representantes da sociedade civil organizada

Diferente da situação anterior, os processos de diálogo, cooperação e negociação com a sociedade civil organizada, identificados durante o a pesquisa de campo, acontecem com uma participação e envolvimento mais específico dos membros da Câmara Técnica da Educação, como no caso do relacionamento com o Itaú Social e a Oficina Municipal. De acordo com a pesquisa realizada, as duas modalidades que aparecem de forma predominante aqui são o diálogo e a cooperação, o que faz sentido se considerarmos que a maior parte das relações da Câmara Técnica com atores da sociedade civil, até o presente momento, ocorreram em torno da realização de capacitações, atividades relacionadas à cooperação técnica e outras formas de auxílio. É o caso da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, que conta com o apoio de diversos parceiros, como o Itaú Social, o Instituto Positivo, o Instituto Natura, e o Movimento Colabora, que auxilia a Rede na parte de relacionamento institucional e político com o Congresso Nacional, de acordo com a entrevistada 14.

A pesquisa não identificou, portanto, nenhuma situação de negociação entre a Câmara Técnica, ainda que por meio da diretoria executiva do CIVAP, e alguma organização da sociedade civil. Ressaltamos que, para fins de análise dessa capacidade estatal específica, desconsideramos, neste trabalho, todas as negociações e acordos eventualmente realizados pelo CIVAP com organizações da sociedade civil no âmbito administrativo. A assinatura de um contrato de prestação de serviços com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para realização de capacitação técnica, por exemplo, envolvendo negociação de valores, custos de transporte, hospedagem etc., corresponde à mobilização de uma capacidade administrativa, e não uma capacidade político-relacional.

Um dos exemplos mais evidentes dessa capacidade de diálogo e cooperação foi a realização do Programa Melhoria, que foi o principal responsável pela idealização e criação da Câmara Técnica da Educação, como vimos anteriormente. Destacamos abaixo, o depoimento da professora Luciene Garcia Ferreira e Silva, ex-secretária de educação de Tarumã. O depoimento foi retirado de um vídeo que está disponível na plataforma Youtube de publicação de vídeos na internet:

Devido à rotina de trabalho, às vezes os gestores saem, como costumam dizer, apagando fogo, então nós aprendemos que essa fase do planejamento é muito importante, então nós aprendemos a parar, a pensar, a diagnosticar, para planejar, para depois executar, acompanhar, avaliar e depois replanejar. No início do Programa Melhoria, fizemos um diagnóstico da rede ouvindo desde o aluno, até os familiares, professores e gestores, foi aplicado um questionário, foi feito esse levantamento, nós tivemos uma participação bastante significativa, e depois nós fizemos uma tabulação desse levantamento, desse questionário. Isso serviu para nortear as nossas ações, e nortear nossos trabalhos (SILVA, 2018).

Importante ressaltar que os atores da sociedade civil que aqui foram mencionados são representantes da filantropia empresarial, como o Itaú Social, e do empreendedorismo social, como a Oficina Municipal. De acordo com a entrevistada 4, há uma necessidade de envolver outros atores da sociedade civil organizada nas ações da Câmara Técnica da Educação, e assim estimular o controle social. Segundo ela, “a comunidade também tem que ter um olhar, para o que está sendo discutido, para o que está sendo desenvolvido” (ENTREVISTADA 4). Essa afirmação, de fato, concorda com o que a literatura vem apontando, isto é, de que a melhoria da gestão dos consórcios pressupõe que sejam inseridos mecanismos de controle social em sua estrutura, a fim de considerar de forma efetiva o interesse de todos os atores envolvidos (GRIN; ABRUCIO, 2019).

A pesquisa não identificou, ao longo da realização de entrevistas e levantamento documental, a existência de relações com representantes de outras esferas, como associações de pais, Ongs, sociedades de amigos de bairro etc., e tampouco entrou em contato esses atores durante a pesquisa de campo. No entanto, como se trata de uma questão relevante à pesquisa sobre a mobilização de capacidades estatais na área, pretende-se que, em pesquisas futuras, essa questão seja retomada, ampliando o levantamento de campo a fim de incluir esses e outros atores da sociedade civil.

5.4 EFEITO DAS CAPACIDADES SOBRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS

Optou-se, neste trabalho, por comentar em separado os resultados, os efeitos da mobilização de capacidades estatais sobre os municípios, os resultados dos projetos e políticas regionais realizados pelo CIVAP no âmbito da Câmara Técnica da Educação. Isso é importante, principalmente porque essa questão está dentro da pergunta de pesquisa e, portanto, exige uma resposta mais específica. Também faz sentido que esse seja o último aspecto a ser analisado neste capítulo, porque, de fato, do ponto de vista prático, é isso que dá sentido a todas as atividades do consórcio, pois em última instância, os municípios decidem participar deste tipo de arranjo de cooperação por conta da possibilidade de serem, de alguma forma, beneficiados

com a cooperação intergovernamental, pois do contrário não participariam de um arranjo institucional que não trouxesse benefícios e vantagens em participar. Dessa forma, como afirma Cingolani (2013), o processo de mobilização de capacidades estatais gera um efeito, um resultado, que pode ser aquele esperado e planejado, ou não.

Sendo assim, com base em toda a análise aqui realizada, do objeto de estudo, das atividades por ele realizadas e das capacidades estatais relacionadas, pode-se dizer que, de um modo geral, as conquistas, os resultados mais importantes para os municípios são os seguintes: continuidade administrativa das atividades, que tem relação com a gestão do conhecimento; economia de recursos, simplificação de processos e compra de materiais escolares de melhor qualidade; ampliação do acesso a algumas atividades, produtos e serviços públicos, especialmente em relação aos municípios pequenos; ampliação do capital político perante Estado e União; e a ampliação da cooperação intergovernamental. Segue, abaixo, cada um dos aspectos detalhados.

5.4.1 Continuidade administrativa e gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento seria uma espécie de produto indireto ou subproduto da mobilização das capacidades estatais, do qual decorre, ao menos em parte, a continuidade administrativa, que é um resultado. Ou seja, é justamente a capacidade de compartilhar boas práticas, realizar capacitações, elaborar materiais técnicos etc., que permite a gestão do conhecimento, aqui entendida como o processo contínuo de construção, acúmulo e transmissão de conteúdos relevantes na formulação, implementação e avaliação das ações promovidas por meio da Câmara Técnica da Educação.

Na prática, significa dizer que o trabalho conjunto da Câmara Técnica e da diretoria executiva do CIVAP garantem que o conhecimento necessário para o avanço das políticas não se perca, gerando como resultado a continuidade administrativa das ações promovidas pelo consórcio, apesar da constante alternância de poder, seja do prefeito a cada quatro anos, seja do gestor da pasta, cuja permanência no cargo depende da decisão política do chefe do poder executivo. De fato, como apontado por Grin e Segatto (2019), a descontinuidade administrativa das ações realizadas é uma das maiores preocupações dos gestores do CIVAP, isto é, que interferências políticas possam prejudicar o avanço dos trabalhos. Por conta disso, a diretoria executiva do consórcio, com o objetivo de salvaguardar tudo que é realizado dentro do CIVAP, adotou a prática de promover um encontro com os prefeitos eleitos logo após o término do pleito, antes de tomarem posse: “O prefeito que foi eleito, depois de diplomado, a gente chama

todos eles aqui e apresenta todo o trabalho do CIVAP antes deles tomarem posse, porque os projetos não podem sofrer” (ENTREVISTADA 1).

Da mesma forma que em relação aos prefeitos, esse trabalho de transmissão do conhecimento também é feito com os gestores de educação, quando assumem a pasta e começam a participar da Câmara Técnica, conforme afirma a entrevistada 2:

Quando eu cheguei aqui, a gente estava empossando uma nova câmara técnica, peguei essa nova câmara técnica sendo empossada, começaram tudo do zero, [...], meia dúzia que estavam sendo reconduzidos, todos secretários novos, tivemos que passar para eles todo o conteúdo, ajudar todo mundo a seguir em frente, e o projeto continuou normalmente da Câmara Técnica (ENTREVISTADA 2).

A realização de atividades, de políticas públicas, perpassando mandatos sem que haja descontinuidade administrativa é uma realidade dentro da Câmara Técnica da Educação e representa um benefício concreto para as prefeituras, permitindo que se construam políticas de Estado, mais do que políticas de governo (SKOCPOL, 1985).

5.4.2 Economia de recursos e racionalização de processos

Como vimos anteriormente, a realização das compras consorciadas de materiais escolares produziu uma considerável economia de recursos para os municípios participantes. Juntamente com essa economia de recursos de forma direta, existe a economia indireta, por conta da racionalização do uso da máquina pública, uma vez que toda a fase de elaboração, abertura, até a homologação da Ata de Registro de Preços são atividades realizadas pela equipe do CIVAP. Dessa forma, além da economia de recursos financeiros, ainda existe uma economia de recursos humanos e uma simplificação de processos, permitindo maior celeridade e eficiência na realização das licitações.

5.4.3 Melhoria na prestação de serviços públicos na área de educação

A pesquisa constatou que houve uma ampliação do acesso a serviços públicos nas áreas de atuação da Câmara Técnica da Educação, especialmente para os municípios menores. De fato, algumas ações realizadas por intermédio da Câmara Técnica, que alcançaram todos ou a maior parte dos municípios consorciados, dificilmente seriam realizadas por alguns municípios sem a mediação do CIVAP, por meio da Câmara Técnica, como as compras consorciadas, a

realização de um amplo programa de nutrição escolar e a elaboração de um guia para educação especial.

As compras consorciadas possibilitaram que esses municípios pudessem adquirir materiais escolares de melhor qualidade e com menor preço; o Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar trouxe a oportunidade desses municípios participarem de uma importante capacitação na área, trazendo grandes possibilidades de melhoria dos serviços relacionados à saúde e segurança alimentar dos seus alunos; a elaboração do guia de AEE propiciou uma série de conhecimentos e orientações práticas que poderão ajudar os educadores a realizar um melhor atendimento e acompanhamento desses alunos. Nesse caso, pode-se dizer que a mobilização de capacidades estatais compartilhadas que o CIVAP proporcionou, aumentou, ampliou o poder de agência dos municípios consorciados (GRIN, 2012).

5.4.4 Ampliação do capital político dos municípios consorciados

Conforme tratado no momento em que falamos das capacidades político-relacionais, uma das razões pelas quais o CIVAP mobiliza esse tipo de capacidade é justamente o objetivo de reunir forças para que juntos, os municípios possam conquistar espaço, um “lugar na mesa” para poderem reivindicar melhorias para a região que um município sozinho não seria capaz de realizar. A possibilidade de os consórcios poderem, finalmente, realizar convênios com o governo federal, após um longo caminho de articulação e pressão, foi uma conquista importante que contou com a participação ativa do CIVAP, que trouxe e trará benefícios diretos e indiretos para todos os municípios participantes do consórcio. Trata-se aqui, efetivamente, da mobilização de uma capacidade político-relacional, na forma apresentada por Pires e Gomide (2012).

O consórcio, ao longo de sua história, conquistou importantes vantagens para a região, como a duplicação da rodovia Raposo Tavares, ou a implantação do primeiro curso de biotecnologia do Brasil, na UNESP. Em relação à Câmara Técnica da Educação, ainda não foi possível identificar uma realização específica, por conta de ser uma iniciativa relativamente recente. No entanto, pode-se dizer que a criação da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação representa um passo significativo nessa direção, uma vez que, de acordo com a própria carta de princípios da Rede, um dos seus objetivos é atuar “na busca de uma maior representatividade junto aos governos Federal e Estadual, bem como junto às instituições voltadas a (sic) política pública de educação, inclusive os Poderes Legislativos” (REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO, 2019a, p. 2).

5.4.5 Ampliação da cooperação intergovernamental

Por fim, não podemos deixar de mencionar o principal efeito decorrente das capacidades estatais mobilizadas. De fato, todos os aspectos anteriormente mencionados evidenciam a ampliação da cooperação entre os municípios integrantes do consórcio, uma vez que esse é um dos objetivos centrais de um consórcio intermunicipal, como afirma SPINK (2011).

No entanto, é importante ressaltar, de forma particular, a ampliação significativa desse processo, para além do território do CIVAP, por conta da criação da Rede de Colaboração Intermunicipal e Educação. Em menos de um ano, entre 2018 e 2019, o processo de cooperação, que abrangia os quatro consórcios que participaram do Programa Melhoria entre os anos de 2013 a 2017, foi ampliado para uma rede que agora abrange oito estados, 15 arranjos de cooperação distintos, 297 municípios e mais de um milhão de alunos (BUENO, 2019).

É preciso esclarecer, no entanto, que há uma diferença na forma como as ações da Rede alcançam efetivamente os municípios. Nesse caso, por se tratar de um trabalho de âmbito nacional, com objetivos mais amplos, podemos dizer que esse tipo de ação tende a produzir resultados que sejam “palpáveis” aos municípios apenas no longo prazo.

6 CONCLUSÃO

Após a análise de resultados, é importante retomar o objetivo da pesquisa, que foi identificar e analisar os tipos de capacidades estatais que o CIVAP é capaz de mobilizar, no âmbito da Câmara Técnica da Educação. Será apresentada neste capítulo a síntese do trabalho, com as principais questões levantadas e analisadas, e os principais resultados. Em seguida, as limitações do trabalho, apontando questões identificadas ao longo da pesquisa que não foram desenvolvidas por fugirem ao escopo do trabalho, assim como alguns aspectos da pesquisa que, por razões diversas, não puderam ser abordados ou aprofundados. Por fim, são apresentadas três perspectivas de pesquisas futuras, que indicam temas identificados ao longo da pesquisa, mas que, apesar da relevância não foram abordados e/ou aprofundados por fugirem ao escopo do trabalho.

6.1 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA REALIZADA

A pesquisa demonstrou que o CIVAP, de fato, mobiliza capacidades estatais de forma compartilhada, particularmente no âmbito da Câmara Técnica da Educação. Observa-se que uma das razões fundamentais dele existir é a de mobilizar capacidades, e assim realizar as atividades que são demandadas pelos municípios. Sua permanência por todos esses anos e o nível de envolvimento dos municípios evidenciam o cumprimento de um papel importante na mobilização de capacidades, como foi demonstrado ao longo do trabalho.

Podemos dizer que a pergunta que a pesquisa procurou responder não era exatamente se o CIVAP, particularmente dentro da Câmara Técnica da Educação, mobiliza ou não capacidades estatais. A questão principal da pesquisa era, na verdade, saber quais capacidades ele mobiliza, como isso é feito, de que forma, em quais situações, mediante quais processos, e como os municípios são beneficiados pelos resultados decorrentes dessa mobilização. A pesquisa identificou três dimensões de capacidades: técnicas, administrativas e político-relacionais.

As capacidades técnicas foram subdivididas em quatro tipos: levantamento, processamento e encaminhamento de demandas, compartilhamento de boas práticas, capacitação técnica e elaboração de materiais técnicos.

As capacidades administrativas foram igualmente subdivididas em quatro tipos: Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos, gestão de licitações consorciadas,

gestão de atividades de apoio e suporte jurídico e outras capacidades administrativas complementares, englobando atividades de natureza financeira, contábil e de gestão de pessoas.

As capacidades político-relacionais foram subdivididas em duas: representação político-institucional dos municípios integrantes e capacidade de diálogo, cooperação e negociação com atores diversos.

Dentro dessas dimensões, é importante ressaltar que a pesquisa identificou tipos específicos de capacidades que não foram apontados pela literatura, como a capacidade de levantamento, processamento e encaminhamento de demandas, a gestão de licitações consorciadas, a representação político-institucional dos municípios integrantes, dentre outras. Trata-se de um dado relevante de pesquisa que poderá contribuir em pesquisas futuras.

Nesse trabalho, procedeu-se a descrição da forma como as capacidades identificadas são mobilizadas, juntamente com uma descrição do funcionamento do consórcio, particularmente da Câmara Técnica da Educação, a partir da análise da sua estrutura, dos seus processos internos e do seu relacionamento com a diretoria executiva do CIVAP. Assim, uma contribuição deste trabalho foi a realização de uma descrição detalhada de como um consórcio funciona “por dentro”.

O processo foi realizado em dois momentos distintos: No capítulo de descrição do objeto, procurou-se, nas palavras de Skocpol (1985), “abrir a caixa-preta” do consórcio. Procedeu-se a uma descrição geral do consórcio a partir do seu histórico, da sua estrutura, funcionamento e de suas atividades, primeiramente considerando o CIVAP de uma forma geral, e depois a Câmara Técnica da Educação, e dessa forma. O segundo momento foi ao longo da análise dos resultados, pois a identificação e a análise das capacidades estatais foram realizadas mediante a descrição das atividades concretas realizadas dentro do consórcio.

A segunda parte da pergunta de pesquisa era, então, identificar a maneira como os municípios são beneficiados por tais capacidades, ou melhor, como eles participam dos resultados oriundos das ações decorrentes da mobilização de capacidades, e foi isso que a segunda parte do capítulo de análise dos resultados apontou, apresentando os principais resultados a partir de cinco aspectos distintos: continuidade administrativa e gestão do conhecimento; economia de recursos e simplificação de processos; melhoria na prestação de serviços públicos na área da educação; ampliação do capital político dos municípios consorciados; ampliação da cooperação intergovernamental.

Verificou-se, ao longo da análise, que essas capacidades supracitadas, uma vez mobilizadas, produziram, no dizer dos entrevistados, resultados consideráveis para os municípios que fazem parte do CIVAP. Ademais, a análise dos resultados indica que a Câmara

Técnica da Educação, tendo em vista o conjunto da sua estrutura institucional e da sua governança aqui descritas, apresenta perspectivas positivas de continuidade das atividades no médio e longo prazo, com possibilidade futura de ampliação dos trabalhos, a depender de sua capacidade de manutenção da atual estrutura e do processo cooperativo aqui descrito.

Uma outra razão para considerar a possibilidade de ampliação futura de sua atuação é o trabalho que vem sendo realizado pela Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, com um reconhecido protagonismo da Câmara Técnica da Educação do CIVAP. Os números aqui apresentados, especialmente a sua abrangência em um curto espaço de tempo, indicam, a princípio, um cenário futuro promissor de ampliação do processo cooperativo no âmbito da educação municipal.

6.2 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

O presente trabalho, como um todo, ao realizar a pesquisa, o levantamento de campo, a análise dos dados e realizar a conclusão, limitou-se ao escopo da questão de pesquisa, isto é, identificar as capacidades estatais que a Câmara Técnica da Educação mobiliza, e compreender como isso acontece na prática, analisando todas as atividades que ela realiza, bem como a sua estrutura, realizando assim uma descrição do funcionamento do consórcio.

Dessa forma, apesar de, ao longo do trabalho, especialmente durante a pesquisa de campo, outras questões relevantes serem identificadas, como a percepção empírica, especialmente por parte dos gestores (prefeitos e secretários municipais de educação) de que o consórcio comporta-se, na prática, como um governo regional; a identificação de um processo colaborativo diferenciado dentro do CIVAP, apesar de identificar essas e outras questões, o trabalho limitou-se a procurar responder às questões que foram colocadas na pergunta de pesquisa.

Outra limitação diz respeito a algumas indicações e sugestões feitas pela banca da qualificação, como por exemplo a indicação de ampliar o recorte de pesquisa para a Câmara Técnica de Saúde, e realizar um estudo comparativo entre as duas áreas. Juntamente com o orientador, constatou-se que não seria viável. Ademais, o estudo analisou a literatura mais recente sobre os consórcios intermunicipais, mas não fez uma revisão exaustiva, o que escaparia ao escopo do trabalho e ao tempo disponível para a elaboração da dissertação.

Em relação ao levantamento de campo, não foi possível realizar algumas entrevistas, especialmente com relação ao pessoal administrativo. No entanto, todas as lacunas, em termos

de informações, foram devidamente preenchidas, especialmente através de um contato que foi mantido com a diretoria executiva do CIVAP ao longo de toda a pesquisa.

Ainda sobre o levantamento de campo, a pesquisa não abrangeu atores da sociedade civil organizada, além daqueles que realizam atividades diretamente com a Câmara Técnica da Educação, como o Itaú Social e a Oficina Municipal. Ao final do trabalho, reconheceu-se que, apesar destes atores não terem aparecido nas entrevistas e/ou no levantamento documental, e por conta disso, não terem sido abordados no trabalho, eles representam um aspecto importante da pesquisa que precisará ser considerado em estudos futuros, como já foi mencionado neste trabalho.

6.3 PERSPECTIVAS DE PESQUISAS FUTURAS

Após estabelecer a síntese e as limitações do trabalho, serão apontados aqui alguns indicativos de possíveis pesquisas futuras. Ao longo da pesquisa, três questões, em particular, foram levantadas. Apesar de não fazer parte do escopo do trabalho respondê-las, é imperativo apresentá-las aqui para serem retomadas futuramente.

Basicamente, a pesquisa identificou as seguintes questões: A possibilidade futura de aprofundar o conceito de capacidades estatais aplicado especialmente aos arranjos institucionais de cooperação, que neste trabalho abordamos como *capacidades estatais compartilhadas*; a necessidade de investigar melhor o processo de cooperação intermunicipal existente no CIVAP, particularmente na Câmara Técnica da Educação, tendo em vista o fato da pesquisa de campo apontar a existência de uma dinâmica interna aparentemente diferenciada; por fim, aprofundar o estudo a respeito dos consórcios intermunicipais supostamente atuarem como uma espécie de “governo regional”, ou pra ser mais exato, um arranjo de governança regional.

6.3.1 Capacidades Estatais Compartilhadas

Uma das razões pelas quais essa questão foi levantada foi um questionamento feito pela banca da qualificação a respeito da pergunta de pesquisa do trabalho. De acordo com um dos membros, não seria adequado propor uma pergunta de pesquisa sobre o modo como os municípios são “beneficiados” pelas capacidades estatais mobilizadas pela Câmara Técnica, mas sim como eles “participam” do processo. Desde então, ficou essa questão que o trabalho

precisava enfrentar. Afinal, os municípios são “beneficiados” pelas capacidades estatais mobilizadas, ou “participam” do processo?

Ao mesmo tempo, ao longo da pesquisa vem sendo utilizada a expressão “mobilização de capacidades estatais compartilhadas”. Trata-se de uma expressão construída ao longo da pesquisa junto com o orientador, utilizada como uma definição de trabalho, de caráter instrumental. Apesar da expressão, do ponto de vista prático, ter feito sentido ao longo de toda a pesquisa, a ponto de ser utilizada com naturalidade ao longo do trabalho, importa ressaltar que, até então, esta não foi problematizada conceitualmente, seja por não haver precedentes na literatura (ao menos não foi identificado ao longo do levantamento bibliográfico realizado), seja por não ser o escopo do trabalho. Desta forma, terminada a pesquisa, é importante que a questão seja levantada.

Feitas essas considerações iniciais, fica uma pergunta: qual a relação entre a primeira e a segunda questão levantadas?

Existe um modelo analítico, utilizado em análise de políticas públicas, chamado *Cadeia de Resultados* (MERESSI, 2018), que compreende o ciclo de políticas públicas a partir de cinco etapas: Insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Considerando essa abordagem dentro deste trabalho, apenas quatro etapas são consideradas, uma vez que foge ao escopo analítico do presente a avaliação de impacto das políticas. Portanto, considerando apenas as quatro primeiras etapas, fizemos uma adaptação do modelo para aplicá-lo a este trabalho. Dessa forma, a cadeia de resultados, para fins deste trabalho, poderia ser apresentada da seguinte forma:

1. Insumos: Recursos diversos (financeiro, humano, conhecimento, capital político, delegação de poder, participação ativa dos prefeitos e dos gestores etc.) que as prefeituras e eventuais parceiros “aplicam” no consórcio, como se fosse “investimento de capital” (CINGOLANI, 2013).
2. Atividades: São as atividades concretas que os consórcios realizam, que aqui identificamos com as capacidades estatais, no sentido de que nesta etapa “subsiste” a ação objetiva do Estado, aqui representado pelo CIVAP.
3. Produtos: as políticas públicas, no sentido mais amplo possível (projetos, programas, ações, prestação de serviços públicos de forma direta ou indireta etc.). São as realizações do consórcio, aquilo que ele entrega à sociedade, a partir dos insumos recebidos.
4. Resultados: Aquilo que os municípios “colhem” (economia de recursos, melhoria do gasto público, prestação de serviços públicos de melhor qualidade, ampliação do poder de barganha

junto aos entes federativos superiores etc.).

De acordo com essa abordagem, é possível identificar que as capacidades estatais que o consórcio mobiliza só são possíveis graças aos insumos fornecidos pelas prefeituras e outros parceiros, que são fornecidos de forma *compartilhada*. Logo, as capacidades mobilizadas pelo consórcio são capacidades estatais mobilizadas de forma *compartilhada*, uma vez que ele só pode atuar, só pode exercer qualquer tipo de atividade com o apoio, por meio da *participação* dos municípios.

Portanto, é correto afirmar que os municípios, de fato, não são beneficiários do consórcio, mas sim participantes dele. Com base nessa análise, pode-se inferir que, quanto maior for a participação desses atores no processo, maior a probabilidade de o consórcio entregar produtos de maior qualidade, que propiciem melhores resultados. Por fim, uma vez que o município participa do consórcio fornecendo os insumos no início do processo, pode-se afirmar que ele também participa dos resultados, como acontece nas cooperativas de produção, por exemplo. Ou seja, se o consórcio entregar produtos de qualidade que gerem bons resultados, os municípios participam desse resultado positivo. Se ao contrário, não entregar produtos de qualidade, isto é, programas, projetos e ações que não atendem de forma adequada a população, as prefeituras também participam do prejuízo.

Dessa forma, face ao exposto, parece razoável considerar, ao menos em um primeiro momento, como verdadeira e adequada a expressão *capacidades estatais compartilhadas*, justificando a relevância da questão como tema de pesquisa futura. Para tanto, os estudos futuros sobre o assunto exigirão um aprofundamento conceitual que precisará mobilizar e combinar a literatura de algumas áreas, como capacidades estatais, arranjos institucionais de cooperação e cadeia de resultados.

Da mesma forma, considera-se correto o entendimento de que os municípios, de fato, não são meramente beneficiários do consórcio, mas sim participantes do processo de mobilização de capacidades estatais compartilhadas dentro de um consórcio intermunicipal, do início ao fim da cadeia de resultados.

6.3.2 Câmara Técnica da Educação e a “cooperação solidária”

Uma outra questão bastante interessante identificada em campo e que carece de aprofundamento ulterior diz respeito a um aspecto peculiar no modo como acontece, na prática, o processo de cooperação nas atividades realizadas pela Câmara Técnica da Educação, e em sua relação com a diretoria executiva do CIVAP.

Durante as experiências em campo, acompanhando as atividades realizadas pela Câmara Técnica, realizando as entrevistas e observando particularmente o relacionamento entre os atores envolvidos, não somente nas expressões e manifestações de amizade e coleguismo, mas sobretudo em torno da realização das atividades em si, verificou-se que existe, entre os seus participantes, uma postura e principalmente uma atitude que parece “ir um pouco além” da cooperação intergovernamental, ao menos em sua compreensão clássica.

Em linhas gerais, a cooperação intergovernamental se trata de um processo em que entes federativos distintos que possuem interesses comuns decidem cooperar em torno de uma ou mais atividades, de forma que todos se beneficiem (SPINK, 2011). Ou seja, sem prejuízo do valor e da importância desse processo dentro da gestão pública colaborativa, o fato é que, como regra, a motivação inicial da cooperação é sempre o interesse dos atores em obter os benefícios que ela oferece. Em outras palavras, dificilmente haverá cooperação entre os entes se ela não for benéfica para todos os envolvidos.

A questão é que no caso do CIVAP, aparentemente, em algum momento desse processo cooperativo parece ocorrer uma mudança na relação entre os atores, ao menos em uma parte considerável deles, de tal modo que o beneficiamento de todos, a promoção do bem comum em toda a região passa a adquirir uma importância diferenciada, até o ponto dos atores começarem a valorizar de forma efetiva o bem da região tanto quanto o da própria cidade.

No momento em que isso acontece, ao que parece, não se aplicaria mais a ideia de cooperação baseada no beneficiamento próprio, pois o objetivo principal não seria mais o de obter melhorias para o próprio município por meio da cooperação, mas sim de apropriar-se das ferramentas cooperativas para promover melhorias para toda a região. Pode-se sintetizar a questão da seguinte forma: se até então, a cooperação só fazia sentido para o município se ela trouxesse benefícios para ele, agora a cooperação não faz sentido para ele se não for para o benefício de todos.

Ao longo das observações realizadas em campo, não raro escutava-se comentários dos membros da Câmara Técnica da Educação dizendo que ela era uma verdadeira “família”, ou que o objetivo ali era conseguir melhorar a vida da região, e não de uma ou outra cidade. Nesse sentido, chamou a atenção, em particular, um comentário de uma gestora, em uma conversa informal, afirmando de forma categórica que a meta era que todas as ações realizadas e implementadas na maior cidade do consórcio também fossem implementadas na menor, mesmo que isso desse mais trabalho e demorasse mais.

A princípio, com base nessas observações, esse processo parece decorrer de duas atitudes que se retroalimentam, gerando uma espécie de “ciclo virtuoso” dentro da gestão das

atividades regionais, que são a “solidariedade e a motivação institucionais”. Assim, quanto mais essa forma de solidariedade institucional cresce, se desenvolve, “contagiando” mais gestores e colaboradores, mais motivados e comprometidos estes ficam para atuar em benefício da região, e melhores resultados ela produz, o que faz com que os atores fiquem mais motivados em ser solidários, e assim por diante. Teríamos, portanto, uma espécie de tripé que se retroalimenta: solidariedade, motivação e resultado. Estes três processos juntos, de algum modo seriam responsáveis pela continuidade e pelo avanço das ações do CIVAP, ao menos no âmbito da Câmara Técnica da Educação.

O motivo de atribuir a essa forma específica de solidariedade e motivação um caráter institucional é que, pela observação em campo, não parece tratar-se de um fenômeno pessoal, isolado e restrito a poucas pessoas, mas sim de um fenômeno que ultrapassa a esfera pessoal e vai, paulatinamente, de formas e graus evidentemente distintos, influenciando os demais, a ponto de interferir nos processos e mecanismos da instituição. Essa observação parece ir ao encontro do que afirmam Carneiro e Hsia, quando dizem que “a cooperação horizontal tem exigido dos atores políticos locais uma elevação da razão em direção ao espírito de cooperação, impulsionados pelo princípio da solidariedade, que define e expressa a natureza social do ser humano” (2019, p. 75).

Enfim, diante do que foi exposto, trata-se de um possível fenômeno que seria oportuno pesquisar, estudar e analisar, a fim de identificar se, de fato, trata-se de uma situação isolada ou de um fenômeno com repercussão institucional. Também seria oportuno aprofundar a questão sob o aspecto conceitual, isto é, verificar a plausibilidade e razoabilidade de se propor, dentro do contexto aqui apresentado, a ideia de “cooperação intergovernamental solidária”, “solidariedade institucional” e/ou “motivação institucional”.

Particularmente em relação à segunda proposta, far-se-á necessária uma considerável revisão bibliográfica sobre uma série de assuntos relacionados com o tema, nas áreas de cooperação intergovernamental, teoria institucional aplicada às organizações públicas, arranjos institucionais de cooperação, relações solidárias no serviço público, dentre outras.

6.3.3 Consórcio intermunicipal – Arranjo de Governança Regional

A última proposta de estudos futuros diz respeito à questão que mais chamou a atenção ao longo da pesquisa por ser um ponto que foi levantado inúmeras vezes ao longo das entrevistas realizadas com os gestores do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação: O consórcio intermunicipal, na prática, ocuparia o lugar de um “governo regional”. Para que não

haja confusão em relação ao que está sendo levantado, o termo mais adequado seria “arranjo de governança regional”. No entanto, vale destacar que o termo utilizado por quase todos os entrevistados, especialmente os que participam diretamente da Câmara Técnica, foi, de fato, *governo regional*, ainda que nenhum deles estivesse se referindo, a princípio, à possibilidade de revisão do pacto federativo brasileiro.

Como já foi mencionado, o CIVAP funciona como uma “prefeitura de 36 prefeituras” (ENTREVISTADA 1) e, ao menos no caso da Câmara Técnica da Educação, o consórcio realmente funciona, do ponto de vista prático, como uma instância de governança regional. Em uma das reuniões da Câmara Técnica, na qual estive presente, os integrantes começaram uma discussão envolvendo questões que haviam sido tratadas em uma reunião na Secretaria Estadual da Educação, na qual apenas alguns dos gestores presentes haviam participado. O objetivo era discutir, debater, refletir sobre a maneira como cada município iria lidar com uma demanda específica do Governo do Estado. Nesse momento, do ponto de vista prático e operacional, a Câmara Técnica claramente ocupou o espaço de uma instância regional ao realizar uma importante mediação entre o Estado e o município, facilitando a cada um deles encontrar a melhor forma de atender àquela demanda.

A questão que nos parece relevante é que, do ponto de vista dos gestores que foram entrevistados, existe uma espécie de “lacuna” entre o Governo do Estado e o Município, e é justamente aí que o consórcio atua ou pode atuar:

O consórcio tem feito o papel de um governo regional e eu acredito que esse é um sentimento comum dos pares do consórcio, é um sentimento comum porque a gente consegue, consegue deixar a política de lado por mais diversas correntes ideológicas que existem lá dentro. É um sentimento comum (ENTREVISTADO 7).

De acordo com o entrevistado 3, há uma falta de reconhecimento, por parte do Governo Federal e Estadual, do consórcio como uma ferramenta de gestão regional para políticas de Estado, uma vez que se trata de uma estrutura organizacional reconhecida legalmente. Há uma dificuldade desses atores em olhar para o consórcio como uma oportunidade para realizar ações que eles não têm condições de realizar. Para o entrevistado, ainda existe desconhecimento sobre o que são os consórcios e qual o seu papel no desenho das políticas regionais, o que dificulta o avanço do desenvolvimento regional.

Dessa forma, considerando que a pesquisa se limitou ao estudo do CIVAP, é importante ressaltar que não se está aqui afirmando que essa situação encontrada neste consórcio se repita em outros. No entanto, uma vez que se trata de uma questão que pode ser comum a outros

consórcios e/ou até mesmo em outros arranjos de cooperação, conclui-se que o estudo, o aprofundamento do tema seria relevante, tanto no âmbito do CIVAP, como em relação a estudos comparativos com outros consórcios e outros arranjos de governança intermunicipal. Nesse processo, será preciso mobilizar a literatura sobre federalismo, cooperação intergovernamental, consórcios intermunicipais, e outras.

REFERÊNCIAS¹⁷

ABRUCIO, F. L.; FILLIPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da federação catarinense de municípios (Fecam) na construção dos consórcios públicos. In: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ABRUCIO, F. L.; H. SANO. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. In: **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 4, p. 22-31, 2011.

ABRUCIO, F. L.; H, SANO. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Editora IABs, 2013.

BARBOSA, L. A. **Capacidades de governo em processos participativos de urbanização**. 2016. 219 f. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 14 mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em 28 .fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em 28 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 27 fev. 2020.

BUENO, N. P. **Rede de colaboração intermunicipal em educação: trajetória e atuação em 2019**. 2019. 12 slides.

CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO. **Regimento interno da Câmara Técnica da Educação: CIVAP Educação**. Regulamenta a Resolução n. 002/2015 do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema - CIVAP. Alterado em 08 ago. 2019a. Assis, 25 jun. 2015. 9 p.

CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO. **Atendimento educacional especializado: uma experiência da Câmara Técnica da Educação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema**. Assis: CIVAP, 2019b.

CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO. **Programa regional de alimentação e nutrição escolar do CIVAP**. 2019c. 65 slides.

CÂMARA TÉCNICA DA EDUCAÇÃO. **Projeto vida marinha**. 2019d. 22 slides.

CÂMARA TÉCNICA DE CULTURA E TURISMO. **Reunião da Câmara Técnica de Cultura e Turismo: pauta/ordem do dia**. CIVAP, 2017. 1 p.

CARNEIRO, J. M. B.; HSIA, P. M. Consórcios intermunicipais e câmaras técnicas: da municipalização à regionalização da educação. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CIERGA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ESCRITÓRIO DE GOVERNO DE ASSIS. **Estatuto Social do Consórcio Intermunicipal do Escritório de Governo de Assis**. Assis, 12 dez. 1985. 15 p.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. 2013. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13, p. 58.

¹⁷De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Alteração de Estatuto do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema**. Assis, 05 dez. 2008a. 20 p.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Protocolo de Intenções**. Assis, 30 set. 2008b. 25 p.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: projeto eco vale verde**, 2019a. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/eco-vale>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: programa de beneficiamento de resíduos da construção civil**, 2019b. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/programa-de-beneficiamento-de-residuos-da-construcao-civil>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: programa de castração de cães e gatos**, 2019c. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/programa-de-castracao-de-caes-e-gatos>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: programa de proteção da fauna silvestre**, 2019d. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/programa-de-protecao-da-fauna-silvestre>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: patrulha asfáltica**, 2019e. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/patrulha-asfaltica>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Programas e projetos: escola de governo**, 2019f. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/escola-de-governo>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Saúde: nar - serviço de atendimento referenciado de urgência e emergência**, 2019g. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/nar-servico-de-atendimento-referenciado-de-urgencia-e-emergencia>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Saúde: samu - serviço de atendimento móvel de urgência**, 2019h. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/servico-de-atendimento-movel-de-urgencia-samu>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Saúde: unacon - unidade/serviço de alta complexidade em oncologia**, 2019i. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/unidade-servico-de-alta-complexidade-em-oncologia-unacon>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CIVAP – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO VALE DO PARANAPANEMA. **Saúde: cirurgias eletivas**, 2019j. Disponível em: <<https://www.civap.com.br/artigo/cirurgias-eletivas>> Acesso em: 28 fev. 2020.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%ABlicos%20brasileiros.pdf>> Acesso em: 15 fev. 2020.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Consórcios interestaduais: notícias recentes mostram benefícios da prática**. 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/consorcios-interestaduais-noticias-recentes-mostram-beneficios-da-pratica>> Acesso em: 15 fev. 2020.

CONDÉ, E. A. S.; LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Políticas sociais no âmbito subnacional e capacidades estatais: reflexões conceituais à luz das cidades-polo. In: CONGRESSO LATIIONAMERICANO DE CIÊNCIA

POLÍTICA, 9, 2017, Montevideu. **IX Congresso latinoamericano de ciência política**. ALACIP, 2017. Disponível em:

<<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJRF9BUiFVSzZPIjtzOjQ6Ij1MjYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiNTA0N2MxNTM1OGQ2ZGJkZTYzYzZMwZDM1MDUyZDlhZTAiO30%3D>> Acesso em: 24 nov. 2017.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. 2020. **Institucional**: Quem somos. Disponível em: <<http://www.brasilcentral.gov.br/index.php/home/quem-somos>> Acesso em: 15 fev. 2020.

CRUZ, M. C. M. T.; ARAUJO, F. F. Consórcios Intermunicipais Paulistas rumo aos Consórcios Públicos: Reflexões. In: **IV Congresso CONSAD de gestão pública**. Brasília: 2011b.

_____; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 4. p. 111-124, 2011a.

MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO. **Diálogos sobre a gestão municipal**: câmaras técnicas de consórcios.

DIAS, S. M. B.; DJRDJAN, T. B. (Coord.). **Diálogos sobre a gestão municipal**: câmaras técnicas de consórcios. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. (Melhoria da educação no Município).

EVANS, P. B., 1944. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** working paper n. 314. Washington, DC: Center for Global Development, 2013.

FUNDACION ALTADIR. **Triângulo de governo**: Carlos Matus Romo. 2006. Disponível em: <<https://meioambienteuberlandia.files.wordpress.com/2012/03/triangulo-de-governo-carlos-matus.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2019.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R.R.C.; SILVA, F. S.; Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. In: Ipea – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. (Texto para Discussão n. 1940), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a.

_____. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. In: ENCONTRO DA ABCP, 9, 2014, Brasília. **Anais eletrônicos do IX encontro da ABCP**, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/arranjos-institucionais-e-capacidades-estatais-implementacao.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In: **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014c.

GRIN, E. J. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

_____. Notas sobre a construção e o conceito de capacidades estatais. In: **Teoria e sociedade**. Belo Horizonte: UFMG, 2012. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rt/article/view/47/40>. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____; SEGATTO, C. I. Qual é a do associativismo territorial em educação: consórcios ou arranjos de desenvolvimento da educação? uma análise de duas experiências de cooperação intermunicipal no estado de São Paulo. In: ENEPCP – ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 3, 2019. Natal. **Anais**. Natal: ENEPCP, 2019. v. 3. p. 1-20.

_____; ABRUCIO, F. L. Quando feds e locais não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na Cooperação Federativa. In: **Cadernos EBAPE.BR [online]**. São Paulo: FGV EBAPE, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00694.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____; FERNANDES, G. A. A. L.; ABRUCIO, F. L. Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: capacidades estatais e controle social em nível municipal influenciam as decisões municipais em favor do associativismo? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43, 2019, Caxambu. **Anais**, 2019. p. 1-30.

_____; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: CRAVACUORE, D.; CHACON, A. (eds.). **El asociativismo intermunicipal em America Latina**. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305987739_EL_ASOCIATIVISMO_INTERMUNICIPAL_EN_BRA_SIL/link/57af32a508aeb2cf17c2585a/download Acesso em 15 fev. 2020.

GRINDLE, M.S. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa**, New York and Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conict. In: **Journal of Peace Research**, London: Sage, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

JESSOP, B. **Bringing the state back in (yet again): Reviews, revisions, rejections, and redirections**. International Review of Sociology, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/252588015_Bringing_the_State_Back_In_Yet_Again_Reviews_Revisions_Rejections_and_Redirections/link/00b495398433f78e35000000/download Acesso em 15 fev. 2020.

KOCHER, M. State capacity as a conceptual variable. In: **Yale Journal of International Affairs**, New Haven: Yale University Press, v. 5, n. 2, p. 137-145, 2010.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

LIMA, V. B. **Arranjos institucionais e capacidades estatais para implementação de infraestrutura metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador**. 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política [online]**, v. 24, p. 49-65, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=pt&tlng=pt Acesso em: 13 fev. 2020.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. In: **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 171-194, 2015.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados**. 2. ed. Fundap. São Paulo, 2007.

MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO. **Licitação conjunta de material escolar para consórcios intermunicipais**. 2017. 22 slides.

MERESSI, F. S.; OLIVEIRA, M. L. A.; PILETTI, F. Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção. In: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília: RBPO, v. 8, n. 2, p. 114-129, 2018.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte.** 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **Rede de colaboração intermunicipal em educação: carta de princípios.** 2019a. Disponível em:

<<http://www.redeintermunicipaledu.com.br/artigo/carta-de-principios-versao-atualizada>>

Acesso em: 15 jan. 2020.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **Principais ações em 2019.** 2019b. 17 slides. Disponível em: <<http://www.redeintermunicipaledu.com.br/uploads/documents/2019/12/balanco-de-atividades-em-2019-1576781575.pdf>> Acesso em 15 jan. 2020.

RIBEIRO, W. A. Consórcios e arranjos cooperativos intermunicipais. In: **Política municipal e regional.** São Paulo: Oficina Municipal, 2017. (Cidadania e Política, 5)

RUBINELLI, F. **Os consórcios intermunicipais como instrumento de governança pública regional: o exemplo bem-sucedido do abc paulista.** 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36089/os-consorcios-intermunicipais-como-instrumento-de-governanca-publica-regional-o-exemplo-bem-sucedido-do-abc-paulista>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO MATO GROSSO. 2017. **Desenvolvimento integrado: projeto que cria Consórcio da Amazônia Legal é aprovado em Mato Grosso.** Disponível em:

<<http://www.seplan.mt.gov.br/-/7808831-projeto-que-cria-consorcio-da-amazonia-legal-e-aprovado-em-mato-grosso>> Acesso em 15 fev. 2020.

SILVA, L. G. F. e. **Programa melhoria da educação no município.** 2018. (10m35s). Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?time_continue=2&v=rNms_RxNqIk&feature=emb_logo>.

Acesso em: 27 fev. 2020.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the state back in.** Cambridge, Nova York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. In: **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 02, p. 255-278, Summer, 1982.

SOUZA, I. F. de. **Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema - CIVAP.** 2019. 15 slides.

SPINK, P. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. In: **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 4, p. 13-29, 2011.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (2.ed.) **Strategies of qualitative inquiry.** London: Sage, 2003. p. 134-164. Disponível em: <<https://www.sfu.ca/~palys/Stake2003-CaseStudies.pdf>> Acesso em 15 fev. 2020.

TEIXEIRA, L. MENEGUIN, F. B. **Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público?** Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

VENTURA, S. H. **Boas Práticas Câmara Técnica de Educação do Civap:** Plataforma google for education. 2019. 14 slides.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA Nº 1 – DIRETORIA EXECUTIVA DO CIVAP

Horário da entrevista: a ser combinado.

Aspectos a levantar durante a entrevista:

- Compreender o protagonismo do CIVAP na constituição da Rede de Consórcios.
- Obter informações históricas sobre o consórcio.
- Obter informações que permitam conhecer em profundidade a estrutura do consórcio e o funcionamento operacional dos projetos, especialmente aqueles vinculados ao CIVAP Educação.
- Entender como se dá a governança dentro do consórcio, em especial a relação entre a Diretoria Executiva e o Câmara Técnica da Educação.
- Indicar outras pessoas que possam ser entrevistadas. Indicar, se for o caso, prefeitos mais críticos ao consórcio, que divirjam da agenda, dos programas etc.

Perguntas:

Questão 1 - Aspecto histórico do consórcio

Subtemas/Perguntas

Como começou o consórcio? Quais foram as principais razões que motivaram sua fundação?

Quantos e quais municípios participaram da fundação?

Quais foram os principais atores na época que protagonizaram a fundação do consórcio?

Quais foram as primeiras atividades desenvolvidas em conjunto e como se deu esse processo?

Quais foram os momentos mais marcantes na história do CIVAP? Seria possível citar fatos/eventos que foram “divisores de águas” em sua história?

Quais foram as principais dificuldades que o CIVAP enfrentou ao longo de sua trajetória?

Quais foram as principais conquistas do CIVAP (em termos de resultados do trabalho realizado em conjunto) ao longo desse tempo? É possível identificar se houve ou não uma melhoria sensível dos municípios que fazem parte do consórcio nesse período?

3 - Quais são os dois ou três elementos fundamentais para que o consórcio “vingue”?

Entrevista número 2 - Coordenador da Rede Estadual e Nacional de Consórcios.

Um importante ator em relação às articulações políticas em nível estadual e nacional envolvendo as demandas dos consórcios intermunicipais.

Horário da entrevista:

Aspectos a levantar durante a entrevista

- Entender, sobretudo, o contexto e a conjuntura política estadual e nacional na atualidade em relação às demandas dos consórcios intermunicipais: os embates, dificuldades, desafios e perspectivas para o futuro.

Perguntas:

1 - Atualmente, quais são os maiores desafios que são colocados perante os consórcios intermunicipais no estado de São Paulo e no Brasil?

Entrevista número 3 – Diretor Executivo atual da AMVAPA – Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema.

Horário da entrevista:

Aspectos a levantar durante a entrevista: Colher informações gerais sobre o CIVAP, na condição de observador externo.

Perguntas:

1 - Como ele vê o Civap - Pontos positivos.

2 - Que tipo de dificuldade um consórcio como o CIVAP costuma enfrentar?

3 - Quais são os dois ou três elementos fundamentais para que um consórcio “vingue”?

APÊNDICE F – TABELA 5

Tabela 5 – Tipos de Capacidades Estatais identificadas por meio de entrevistas

Cargo/Função do entrevistado(a)	Tipo de informações obtidas	Capacidades Estatais identificadas	Observações
Diretora Executiva do CIVAP	Informações históricas, em geral; Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação e do CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação	<p align="center">Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas;</p> <p align="center">Compartilhamento de boas práticas;</p> <p align="center">Capacitação técnica;</p> <p align="center">Elaboração de materiais técnicos; Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos;</p> <p align="center">Gestão de licitações consorciadas;</p> <p align="center">Gestão de atividades de suporte e apoio jurídico;</p> <p align="center">Representação político-institucional dos municípios integrantes;</p> <p align="center">Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	<p align="center">Sem prejuízo das demais entrevistas, a maior parte das informações pelas quais foi possível identificar as atividades e as capacidades foram obtidas através das entrevistas com a diretora executiva do CIVAP</p>

<p>Assistente Técnica do CIVAP e Secretária-Executiva da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação e do CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos; Gestão de licitações consorciadas; Gestão de atividades de suporte e apoio jurídico; Representação político-institucional dos municípios integrantes; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	
<p>Prefeito de cidade integrante do CIVAP com cerca de 15 mil habitantes e atual Vice-Presidente do consórcio</p>	<p>Informações históricas sobre o CIVAP; Informações sobre questões políticas; Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP; informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação;</p>	<p>Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Representação político-institucional dos municípios integrantes; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	

<p>Secretária de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 20 mil habitantes e Coordenadora da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	
<p>Secretária de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 14 mil habitantes e Ex-Coordenadora da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação e do CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	
<p>Supervisor de Ensino de Cidade Integrante do CIVAP com cerca de 30 mil habitantes</p>	<p>Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica da Educação e do CIVAP; atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	

<p>Prefeito de Cidade integrante do CIVAP com cerca de 14 mil habitantes e atual Presidente do consórcio</p>	<p>Informações históricas, em geral; Informações políticas; Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Representação político-institucional dos municípios integrantes; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	
<p>Secretária-Adjunta de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 45 mil habitantes</p>	<p>Informações sobre a o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	
<p>Diretora de Educação de cidade integrante do CIVAP com cerca de 2500 habitantes</p>	<p>Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Capacitação técnica; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	<p>Entrevista realizada por e-mail</p>
<p>Diretor-Presidente da Oficina Municipal</p>	<p>Informações gerais sobre o CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação</p>	<p>Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos</p>	

Presidente da Rede Nacional de Consórcios	Informações sobre consórcios, em geral;	Gestão de licitações consorciadas;	
Superintendente do CODIVAR - Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira	Informações sobre consórcios, em geral; Informações históricas sobre o CIVAP em geral;	Gestão de atividades operacionais; Gestão de licitações consorciadas; Gestão de atividades de apoio e suporte jurídico; Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos; Representação político-institucional dos municípios integrantes; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos.	Nesse caso, apesar do entrevistado não ter abordado, especificamente, todas as capacidades aqui listadas, estou considerando as capacidades administrativas e político-relacionais pelo fato do entrevistado ter, não apenas mencionado, mas insistido na questão de o consórcio comportar-se, na prática, como um arranjo de governança regional
Diretor Executivo da AMVAPA - Consórcio Intermunicipal do Alto do Vale do Paranapanema	Informações históricas sobre o CIVAP, em geral; Informações políticas	Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Gestão de licitações consorciadas;	

Assessora Técnica da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas	
Gerente Pedagógica da Oficina Municipal	Informações históricas da Câmara Técnica da Educação;	Levantamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos	
Secretária de Educação de Município integrante do CIVAP com cerca de 100 mil habitantes	Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica;	Última entrevista, cuja resposta foi dada por meio de ofício da Secretaria

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

APÊNDICE G – TABELA 6

Tabela 6 – Tipos de Capacidades Estatais identificadas por meio de palestras

Tema	Tipo de informação adquirida	Utilização dos slides da apresentação no trabalho	Capacidades Estatais identificadas	Observações
Programa Regional de Alimentação e Nutrição Escolar	Atividades da Câmara Técnica; Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica	S	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Compartilhamento de boas práticas; Capacitação técnica; Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos	
Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	Atividades da Câmara Técnica; Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica	S	Levantamento e encaminhamento de demandas; Capacitação técnica; Compartilhamento de boas práticas; Diálogo, cooperação e negociação com atores diversos	
Programa <i>Google For Education</i>	Atividades da Câmara Técnica; Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica	N	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas;	O projeto ainda está em fase de avaliação, por parte da diretoria executiva do CIVAP

Projeto Vida Marinha	Atividades da Câmara Técnica; Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica e do CIVAP;	S	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Gestão de encaminhamentos e procedimentos administrativos	
Licitações Consorciadas	Atividades da Câmara Técnica e do CIVAP; Informações sobre o funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica	S	Levantamento, processamento e encaminhamento de demandas; Elaboração de materiais técnicos; Gestão de licitações consorciadas	

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

APÊNDICE H – TABELA 7

Tabela 7 – Relação de documentos levantados e/ou consultados durante a pesquisa

Levantamento Documental				
Tipo de documento	Nome do documento	Consultado	Tipo de informação consultada	Observações
Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação entre o Itaú Social e o CIVAP	S	Informações sobre o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre o funcionamento do CIVAP; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Ata	Reunião Extraordinária da Câmara Técnica 2018	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Ata	Reunião Extraordinária da Câmara Técnica 2018	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Ata	Reunião Extraordinária da Câmara Técnica 2019	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	

Ata	Eleição do CIVAP 2017	S	Informações históricas sobre o CIVAP; Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP;	
Ata	Eleição do CIVAP 2019	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP;	
Ata	Primeira reunião do Comitê Gestor da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	S	Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Ata	Segunda reunião do Comitê Gestor da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	N	Não se aplica	
Ata	Terceira reunião do Comitê Gestor da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	N	Não se aplica	

Ata	Quarta reunião do Comitê Gestor da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	N	Não se aplica	
Ata	Conselho Municipal de Assis	N	Não se aplica	
Atos legais	Lei n. ° 11.107/05 - Consórcios Públicos	S	Informações gerais sobre consórcios	
Atos legais	Decreto n. ° 6.017/07 - Regulamentação dos Consórcios Públicos	S	Informações gerais sobre consórcios	
Atos legais	Decreto 7.892/2013	S	Informações sobre as atividades do CIVAP; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Balanço	Balanço CIVAP 2016	N	Não se aplica	
Balanço	Balanço CIVAP 2017	N	Não se aplica	
Carta de Princípios	Carta de Princípios da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	S	Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	
Decreto	Decretos do CIVAP de 2018	S	Não se aplica	São 14 decretos que foram consultados de forma breve, sem qualquer tipo de análise específica.

Decreto	Decretos do CIVAP de 2019	S	Não se aplica	São 10 decretos que foram consultados de forma breve, sem qualquer tipo de análise específica
Edital	Processo Seletivo 2019	N	Não se aplica	
Edital	Desfazimento dos Bens	N	Não se aplica	
Edital	Edital resumido processo seletivo 2019	N	Não se aplica	
Edital	Edital de convocação 2019	N	Não se aplica	
Estatuto	Estatuto CIERGA - Parte 1	S	Informações históricas sobre o CIVAP; Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP	
Estatuto	Estatuto CIERGA - Parte 2	S	Informações históricas sobre o CIVAP; Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP	
Estatuto	Estatuto CIVAP	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP	
Estatuto	Estatuto AMVAPA	S	Informações gerais sobre consórcios	
Estatuto	Estatuto AMVAPA - Última alteração	S	Informações gerais sobre consórcios	

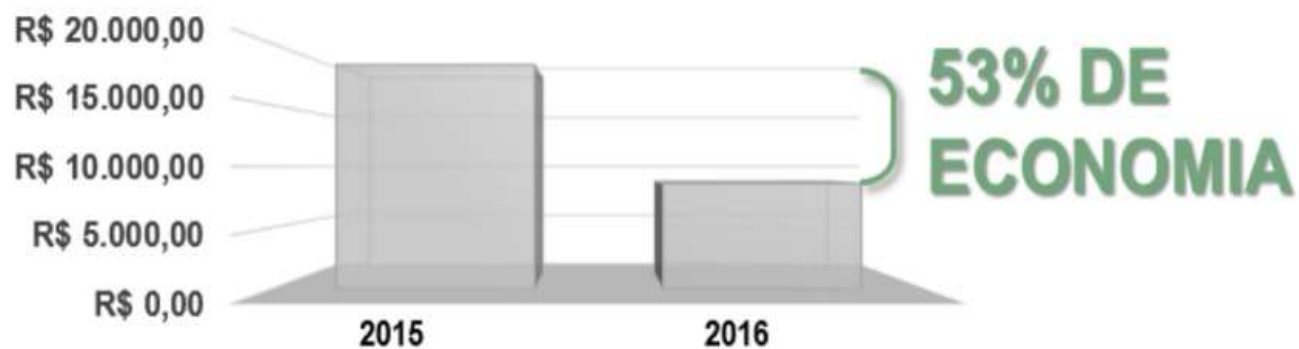
Licitações	Atas de Registros de Preços 2017	S	Informações sobre o funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação	cinco documentos
Licitações	Atas de Registros de Preços 2018	S	Informações sobre o funcionamento do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades do CIVAP e da Câmara Técnica da Educação	3 documentos
Outros	Proposta de Acordo Coletivo CIVAP	N	Não se aplica	
Outros	Pauta da Reunião da Câmara Técnica de Cultura e Turismo	S	Informações sobre a Câmara Técnica de Cultura e Turismo	
Outros	Autorização para estudo de futura PPP	N	Não se aplica	
Plano	Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos de Ocaçu	S	Informações sobre as atividades do CIVAP	
Plano	Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos de Cruzália	S	Informações sobre as atividades do CIVAP	

Plano	Plano de Desenvolvimento Econômico Regional e Local do Vale do Paranapanema	N	Não se aplica	
Portaria	Portarias do CIVAP sobre a Câmara Técnica da Educação	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação; Informações sobre as atividades da Câmara Técnica da Educação	São 8 portarias: uma contém informações sobre atividades da Câmara Técnica e as demais, informações sobre a estrutura e funcionamento
Portaria	Portarias diversas do CIVAP	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP; Informações sobre as atividades do CIVAP	13 Portarias
Protocolo	Protocolo de intenções da AMVAPA	N	Não se aplica	
Protocolo	Protocolo de intenções do CIVAP	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento do CIVAP;	
Regimento	Regimento Interno da Câmara Técnica da Educação	S	Informações sobre a estrutura e o funcionamento da Câmara Técnica da Educação;	
Relatório	Relatório de Planejamento Estratégico da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação	N	Não se aplica	

Fonte: Marcos Gregório Borges, 2020.

ANEXO A – FIGURA 2

Figura 2 – Compra consorciada de material escolar – Município de Platina

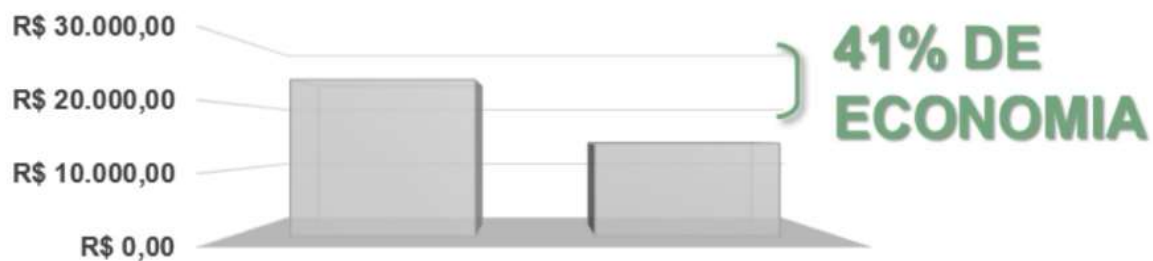


ITEM	MATERIAL	VALOR DA UNIDADE 2015 ATA DA PREFEITURA	QUANTIDADE	TOTAL EM 2015	VALOR DA UNIDADE 2016 ATA DO CONSÓRCIO	QUANTIDADE	TOTAL EM 2016	ECONOMIA
1	APONTADOR C/ DEPÓSITO	R\$ 1,23	450	R\$ 553,50	0,22	450	R\$ 99,00	R\$ 454,50
2	BORRACHA BRANCA	R\$ 0,59	1.600	R\$ 944,00	0,11	1.600	R\$ 176,00	R\$ 768,00
4	CADERNO BROCHURÃO CAPA DURA	R\$ 5,97	2.000	R\$ 11.940,00	3,52	2.000	R\$ 7.040,00	R\$ 4.900,00
5	CADERNO DE DESENHO	R\$ 5,25	450	R\$ 2.362,50	0,75	450	R\$ 337,50	R\$ 2.025,00
6	CANETA AZUL	R\$ 1,05	450	R\$ 472,50	0,32	450	R\$ 144,00	R\$ 328,50
7	CANETA VERMELHA	R\$ 1,05	450	R\$ 472,50	0,32	450	R\$ 144,00	R\$ 328,50
8	COLA 40 GRAMAS	R\$ 0,95	900	R\$ 855,00	0,44	900	R\$ 396,00	R\$ 459,00
9	MASSINHA DE MODELAR	R\$ 4,55	150	R\$ 682,50	1,78	150	R\$ 267,00	R\$ 415,50
TOTAL				R\$ 18.282,50			R\$ 8.603,50	(53%)

Fonte: SOUZA (2019).

ANEXO B – FIGURA 3

Figura 3 – Compra consorciada de material escolar – Município de Tarumã

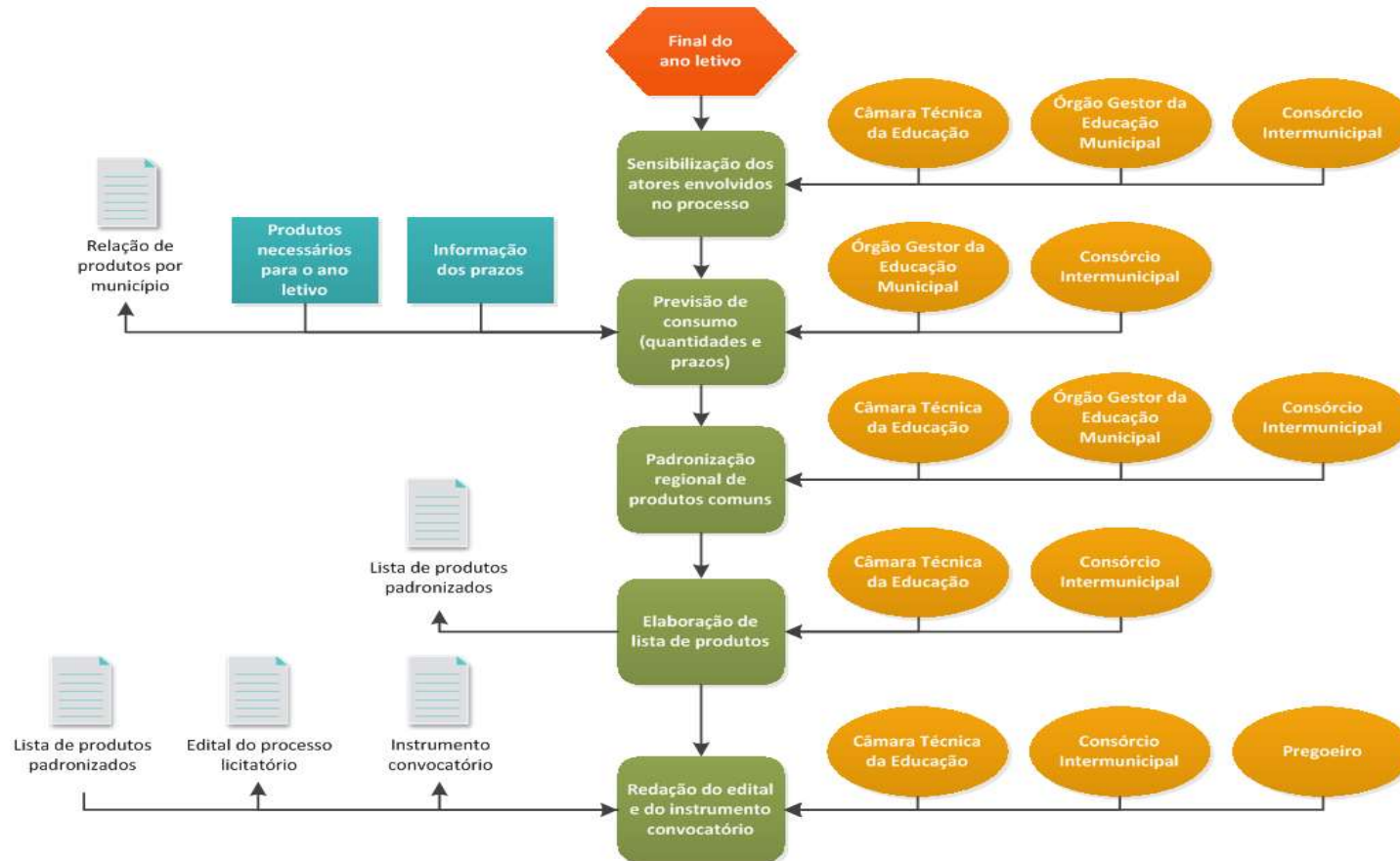


ITEM	MATERIAL	VALOR DA UNIDADE 2015 ATA DA PREFEITURA	QUANTIDADE	TOTAL	VALOR DA UNIDADE 2016 ATA DO CONSÓRCIO	QUANTIDADE	TOTAL	DIFERENÇA
1	APONTADOR COM DEPÓSITO	1,03	450	R\$ 463,50	0,22	450	R\$ 99,00	R\$ 364,50
2	BORRACHA 60	0,12	1.600	R\$ 192,00	0,08	1.600	R\$ 128,00	R\$ 64,00
3	CADERNO BROCHURÃO 90 FOLHAS	5,79	2.000	R\$ 11.580,00	3,52	2.000	R\$ 7.040,00	R\$ 4.540,00
4	CANETA HIDROCOR C/ 12 CORES	7,3	450	R\$ 3.285,00	4,15	450	R\$ 1.867,50	R\$ 1.417,50
5	CANETAS ESFEROGRÁFICA	0,5	450	R\$ 225,00	0,32	450	R\$ 144,00	R\$ 81,00
6	GIZ DE CERA 15 CORES CURTO, GROSSO	2,31	450	R\$ 1.039,50	0,8	450	R\$ 360,00	R\$ 679,50
7	GIZ ESCOLAR BRANCO CX C/ 50 UNIDADES	2,9	900	R\$ 2.610,00	1,52	900	R\$ 1.368,00	R\$ 1.242,00
8	LÁPIS DE COR 12 CORES	6,38	150	R\$ 957,00	2,14	150	R\$ 321,00	R\$ 636,00
9	MASSA DE MODELAR COM 12 CORES	3,26	150	R\$ 489,00	2,19	150	R\$ 328,50	R\$ 160,50
10	PAPEL SULFITE BRANCO RESMA C/ 500 FOLHAS	13,8	200	R\$ 2.760,00	11,83	200	R\$ 2.366,00	R\$ 394,00
TOTAL				R\$ 23.601,00			R\$14.022,00	R\$ 9.579,00

Fonte: SOUZA (2019).

ANEXO C – FIGURA 4

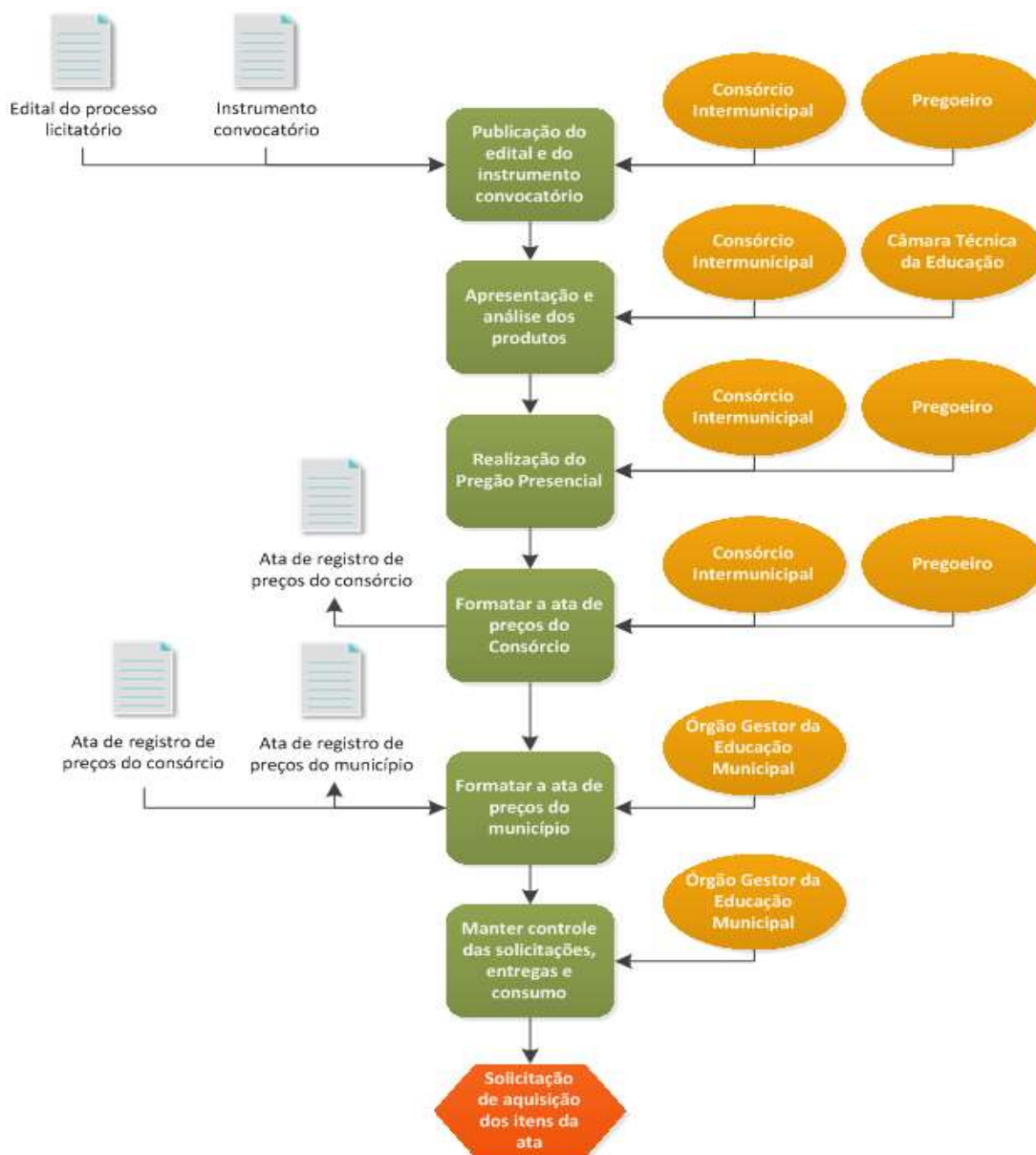
Figura 4 – Fase interna do processo de licitação consorciada



Fonte: MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO (2017).

ANEXO D – FIGURA 5

Figura 5 – Fase externa do processo de licitação consorciada



Fonte: MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO (2017).