

Tecendo Redes no Federalismo: A Governança Colaborativa de Consórcios e Associações de Municípios no Contexto Educacional

Greice Paula Heinen¹
Janete Stoffel²
Louise De Lira Roedel Botelho³

Resumo: A estrutura federativa do Brasil atribui responsabilidades significativas aos municípios, muitos dos quais enfrentam limitações orçamentárias, de gestão e de qualidade de serviços na área da educação. Neste contexto, objetiva-se analisar a governança colaborativa de consórcios e associações de municípios. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva, com abordagem qualitativa, caracterizada como estudo bibliográfico. A pesquisa bibliográfica visa responder à seguinte problemática de investigação: Como a governança colaborativa de consórcios e associações de municípios contribui para a qualidade educacional no contexto do federalismo brasileiro? Os resultados do estudo demonstram que no contexto do federalismo na educação, apesar do arcabouço legal preconizar a cooperação, o federalismo brasileiro ainda apresenta desafios, resultando em um “federalismo compartimentalizado”. A governança colaborativa, materializada por meio de consórcios públicos e associações de municípios, emerge como uma solução e é uma rede estratégica e uma evolução necessária do federalismo educacional brasileiro para a promoção da qualidade educacional, equidade e resiliência, transformando fraquezas individuais em forças coletivas e construindo capacidades administrativas e técnicas conjuntas. O estudo representa uma contribuição relevante para a área de administração pública, ampliando o debate sobre governança colaborativa e o associativismo, fortalecendo o diálogo entre teoria e prática no âmbito da gestão educacional intermunicipal.

Palavras-Chave: Federalismo; Consórcios Públicos; Associações de Municípios.

1 Mestranda em Administração Pública PROFIAP

2 Doutora em Desenvolvimento Regional

3 Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento

1. Introdução

A estrutura federativa do Brasil atribui responsabilidades significativas aos municípios, muitos dos quais enfrentam limitações orçamentárias, de gestão e de qualidade de serviços. A colaboração intermunicipal emerge como uma solução estratégica para aprimorar a capacidade de gestão local, promover o ganho de escala na oferta de serviços e fomentar a disseminação de boas práticas, contribuindo diretamente para o sucesso do Plano Nacional de Educação (PNE). O presente estudo analisa o federalismo e a governança colaborativa na educação nacional identificando as contribuições dos consórcios e associações de municípios para a qualidade educacional e os mecanismos essenciais para superar as fragilidades inerentes à descentralização educacional.

Com suas dimensões continentais e complexa estrutura federativa, o Brasil enfrenta grandes desafios na garantia da qualidade educacional em todo o seu território. Segundo Segatto, Lima-Silva e Silva (2022), a coordenação em nível nacional exerce influência significativa no desenho das políticas subnacionais e é fundamental para assegurar padrões mínimos de acesso e qualidade, sobretudo em federações marcadas por desigualdades regionais. De acordo com Medeiros, Medeiros e Castioni (2025), a ausência de uma definição clara e objetiva das atribuições entre Estados e Municípios resultou em sobreposição de competências na área da educação, o que gerou omissões no atendimento das políticas públicas, especialmente nos entes de pequeno porte. Esses entes federados frequentemente carecem de recursos financeiros, técnicos e humanos para a implementação plena e eficaz de políticas públicas educacionais.

Nesse cenário complexo, a governança intermunicipal, materializada por meio de consórcios públicos e associações de municípios, emerge como uma estratégia crucial. Sua relevância reside na capacidade de superar as limitações individuais dos municípios e, assim, promover a qualidade educacional em escala regional. Essas formas de colaboração horizontal permitem que os entes federados atuem de maneira mais eficiente e eficaz, complementando o regime de colaboração vertical existente entre os diferentes níveis de governo (Abrucio & Ramos & Rede de Ades do Brasil, 2025).

Neste sentido, a pergunta de pesquisa que subsidia este trabalho é “Como a governança colaborativa de consórcios e associações de municípios contribui para a qualidade educacional no contexto do federalismo brasileiro?”. Como hipótese deste trabalho tem-se que a governança e a cooperação intermunicipal estão se consolidando como temas centrais na gestão pública federativa, especialmente no que se refere à implementação de políticas públicas educacionais. Os consórcios públicos e as associações municipais, enquanto arranjos colaborativos entre entes municipais, configuram-se como mecanismos estratégicos para o enfrentamento dos desafios educacionais locais e regionais, promovendo a integração de esforços, recursos e competências administrativas.

Assim, o objetivo geral é analisar como a governança colaborativa de consórcios públicos e associações municipais, no âmbito do federalismo brasileiro, contribui para a melhoria da qualidade educacional. Como objetivo específico espera-se: analisar as principais características da governança colaborativa e conhecer suas contribuições para a elevação da qualidade do ensino adotado por essas estruturas intermunicipais.

2. Fundamentação teórica

2.1. Contexto do federalismo na educação brasileira

A Constituição Federal de 1988 institui a República Federativa do Brasil como uma união indissolúvel entre estados, municípios e o Distrito Federal, estruturada sobre o princípio da cooperação. Essa configuração federativa estabelece a distribuição de competências e responsabilidades entre os diferentes entes, incluindo aquelas relacionadas ao campo educacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) detalha essa descentralização, ao prever que União, estados e municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (Carneiro & Brito, 2019). A norma atribui funções específicas a cada esfera federativa, reconhecendo sua interdependência na efetivação do direito à educação: cabe à União elaborar o Plano Nacional de Educação e oferecer assistência técnica e financeira; aos estados, priorizar o ensino médio; e aos municípios, assegurar a educação infantil e o ensino fundamental (Rodrigues & Hsia & Carneiro, 2020).

Embora o arcabouço legal brasileiro estabeleça a cooperação como fundamento do pacto federativo, ainda persistem desafios significativos para a efetivação da educação nacional. Licio e Pontes (2021) destacam que uma das principais limitações está na indefinição do regime de colaboração na própria Constituição de 1988. Essa lacuna normativa traz impactos relevantes para os municípios, que apesar de estarem mais próximos das demandas da população, muitas vezes não dispõem de capacidade técnica e financeira suficiente para cumprir integralmente suas atribuições. Para os autores, a ausência de uma legislação complementar que regule o artigo 23 da Constituição compromete a operacionalização do modelo constitucional baseado na colaboração entre os entes federativos.

Segundo Costa (2009), a descentralização da gestão administrativa, pedagógica e financeira do ensino fundamental para os municípios, apesar da vinculação de recursos, é um processo complexo, sobretudo porque aqueles com menor capacidade de arrecadação dependem fortemente das transferências constitucionais. Do mesmo modo, essa transferência de atribuições, somada à falta de clareza normativa, contribuiu para a consolidação de um federalismo compartimentalizado, no qual os entes federativos atuam de forma isolada, priorizando suas próprias jurisdições em detrimento da cooperação (Abrucio, 2005). Além disso, esse cenário fragmentado gera assimetrias e desigualdades na oferta educacional em todo o território nacional, reforçando a dependência contínua de estados e municípios em relação à União. Mesmo programas federais concebidos para estimular a colaboração podem ter seus resultados comprometidos no nível local, seja pela ausência de diretrizes operacionais claras, seja pelas limitações de capacidade técnica e administrativa dos municípios.

O federalismo educacional no Brasil ainda enfrenta desafios significativos de coordenação, sobretudo devido à dificuldade de articulação entre os distintos níveis de governo, diferentemente do observado em políticas públicas de saúde e assistência social (Abrucio & Ramos & Rede de Ades do Brasil, 2025). De forma geral, o ordenamento legal brasileiro, por meio da Constituição de 1988 e da LDB, busca estruturar um sistema educacional descentralizado e baseado na colaboração. Contudo, a indefinição quanto ao regime de cooperação e as desigualdades de capacidade entre os entes federados resultam em um

federalismo compartimentalizado, cuja fragmentação compromete a coordenação eficiente e aprofunda as disparidades educacionais.

2.2. Conceitos de federalismo cooperativo e governança colaborativa

O federalismo cooperativo, consagrado pela Constituição de 1988, é o pilar da organização do Estado brasileiro, enfatizando a interdependência e as responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios na execução de políticas públicas (Costa & Cunha & Araújo, 2010). Diferente de uma separação rígida, esse modelo busca a negociação contínua e a construção de consenso para solucionar desafios comuns. Em paralelo, conforme Martins e Oriol (2023), a governança colaborativa emerge como um processo que agrega capacidades institucionais de diversos setores, como governo, setor privado e sociedade civil, para fortalecer suas atuações e otimizar a entrega de serviços públicos. Sua essência transcende o "fazer para" e foca no "fazer com", transformando todos os envolvidos em agentes ativos que superam as fronteiras organizacionais para enfrentar problemas compartilhados e gerar valor público (Martins & Oriol, 2023).

Os pilares da governança colaborativa incluem a multiplicidade de atores, a interdependência para a resolução de problemas, a necessidade de um processo deliberativo inclusivo e a busca incessante por consenso. Um princípio primordial da governança colaborativa é a necessidade inerente de uma coordenação e cooperação robustas entre a União, os estados e os municípios na formulação e implementação da política educacional (Abrucio & Ramos & Rede de Ades do Brasil, 2025). Esse princípio está encapsulado no "Regime de Colaboração", que representa uma forma de gestão não competitiva. Seu propósito é institucionalizar as relações entre os diferentes sistemas educacionais, operando independentemente de ações governamentais específicas ou de ciclos políticos de curto prazo, (Rodrigues & Hsia & Carneiro, 2020).

A coordenação pode se manifestar de diversas formas: verticalmente, entre União, estados e municípios; horizontalmente, entre municípios ou entre estados; ou por meio de arranjos híbridos que combinam elementos verticais e horizontais Rodrigues e Hsia e Carneiro (2020). O foco primordial é fortalecer as capacidades institucionais das redes de ensino por meio de uma rede coesa de apoio e coordenação federada (Abrucio & Ramos & Rede de Ades do Brasil, 2025). O federalismo brasileiro, particularmente no setor educacional, tende a operar de forma mais eficaz quando organizado por uma governança colaborativa. Isso se deve, em grande parte, à capacidade coletiva de empreender um planejamento geral e à compreensão compartilhada de que os governos detêm a responsabilidade pelo ciclo abrangente de formulação, implementação, monitoramento, avaliação e revisão das políticas, (Abrucio & Ramos & Rede de Ades do Brasil, 2025).

2.3. Consórcios e associações de municípios na educação

A cooperação intermunicipal na educação pode se materializar por meio de diferentes arranjos institucionais, sendo os consórcios públicos e as associações de municípios as formas mais comuns. A distinção entre eles é fundamental para compreender seu funcionamento e impacto na qualidade educacional. Os consórcios públicos são entidades jurídicas criadas por dois ou mais entes federados (municípios, estados ou a União) para a gestão associada e a prestação de serviços públicos (Klug, 2024). São regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº

6.017/2007, e podem ser constituídos como autarquias interfederativas (associações públicas, de direito público) ou como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (Conass, 2025). Independentemente de sua forma jurídica, os consórcios públicos são submetidos aos princípios do direito público, incluindo a exigência de concurso público para contratação de pessoal e a observância das leis de licitações e contratos. Além disso, estão sob o controle direto dos Tribunais de Contas. Essa estrutura formal confere-lhes maior segurança jurídica e estabilidade institucional, (Conass, 2025), tornando-os mais adequados para a execução de projetos de serviço de longo prazo e de grande escala na educação, como a construção de infraestrutura compartilhada ou programas abrangentes de formação de professores. A formalização também facilita a celebração de convênios diretos com a União, o que amplia o acesso a recursos federais e garante maior responsabilidade fiscal e prestação de contas.

A associação de municípios, também chamada oficialmente de “Associação de Representação de Municípios”, é uma entidade sem fins lucrativos, constituída como pessoa jurídica de direito privado, que reúne municípios com interesses comuns. Seu objetivo principal é representar, articular e defender esses interesses nas instâncias pública e judicial, além de promover ações técnicas, educacionais, culturais e sociais (Brasil, 2022) com base legal: Lei 14.341/2022, que dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

As principais atribuições dos consórcios é representar os municípios associados diante da União, Estados, Tribunal de Contas e Ministério Público, inclusive em ações judiciais com autorização do chefe do Executivo local, promover intercâmbios técnicos e debates sobre temas de interesse comum (educação, cultura, saúde etc.), organizar eventos, congressos, treinamentos, publicações e oferecer assistência jurídica, técnica e administrativa aos municípios associados (Brasil, 2021).

Na distinção e implicações para a qualidade educacional, a principal diferença entre essas duas formas de cooperação reside em seu propósito e regime regulatório. Os consórcios públicos são concebidos para a prestação direta de serviços públicos por meio de gestão associada, operando sob um regime jurídico mais rigoroso e vinculado ao direito público. As associações, por outro lado, tradicionalmente se concentram na advocacia, representação e defesa dos interesses municipais, com um regime legal mais flexível (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2019). Essa distinção tem um impacto significativo no escopo operacional e nos mecanismos de responsabilização de cada tipo de arranjo. A natureza formal e orientada ao direito público dos consórcios, especialmente quando constituídos como associações públicas, os posiciona melhor para a implementação direta de políticas e a integração no sistema federativo mais amplo, oferecendo estabilidade e responsabilização (Conass, 2025).

Nesse cenário, a colaboração intermunicipal emerge como uma solução estratégica para promover a qualidade educacional. Conforme Liziero (2024) o crescimento exponencial no número de consórcios públicos intermunicipais, que registrou um aumento de 195% desde a vigência da legislação dos consórcios 2005 até 2024, evidencia a crescente adoção e reconhecimento dessas entidades como um mecanismo vital de gestão associada. Essa tendência é particularmente benéfica para os municípios com menos recursos intrínsecos, pois os

consórcios oferecem um caminho viável para responder de forma mais adequada às demandas sociais em diversos setores, com destaque para a saúde e a educação (Daros & Gonçalves, 2020).

3. Método de pesquisa

Nesta etapa é apresentada a estratégia metodológica utilizada neste estudo. Quanto à natureza dos dados, o estudo assume uma abordagem qualitativa. Quanto aos fins, esta pesquisa se caracteriza como sendo exploratória e descritiva. Exploratória, dado que existe pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre este tema. Para Gil (2025), as pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. As pesquisas descritivas têm por objetivo descrever as características de determinada população, podendo ser elaborada com a finalidade de identificar relações entre duas ou mais variáveis de um dado fenômeno sem manipulá-las (Gil, 2025; Köche, 2014). Marconi e Lakatos (2017) destacam que os estudos exploratório-descritivos combinados têm como objetivo descrever completamente determinado fenômeno.

Quanto aos meios, esta pesquisa se caracteriza como estudo bibliográfico. Assim, este trabalho constitui-se em uma revisão bibliográfica da literatura. A pesquisa bibliográfica, conforme apontado por Gil (2025), tem como benefício central a possibilidade de o investigador abranger um escopo de fenômenos muito mais amplo do que seria viável em uma pesquisa direta. Escolheu-se referido método justamente por ele permitir a análise das diversas publicações sobre governança colaborativa e gestão educacional intermunicipal, com especial atenção aos consórcios públicos e associações municipais, permitindo-se, desse modo, a compreensão do estado da arte das pesquisas sobre o tema. A pesquisa bibliográfica de acordo com Severino (2018) é realizada a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores.

Quanto a utilização de dados secundários, provenientes de artigos acadêmicos e relatórios institucionais. A adoção desse recurso metodológico possibilitou ampliar a compreensão do objeto de estudo a partir de informações já sistematizadas e validadas por órgãos de pesquisa reconhecidos. O uso de dados secundários justifica-se pela relevância em fornecer subsídios comparativos, enriquecer a análise e assegurar maior robustez aos resultados. Todas as fontes consultadas foram devidamente citadas ao longo do texto. Em outras palavras, o pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

Ao abordar o método de pesquisa bibliográfica, verifica-se que este permite investigar uma ampla gama de fenômenos. Cervo e Bervian (2002) destacam que a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas já publicadas, podendo ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado sobre um determinado assunto, tema ou problema. “A pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema” (Cervo & Bervian, 2002, p. 66).

A coleta dos dados foi realizada através de busca estruturada em mecanismos de pesquisa na base de dados da ferramenta virtual Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), que agrega a produção científica disponibilizada eletronicamente por periódicos nacionais. No recorte temporal, buscou-se artigos publicados entre 2005 (ano de criação da Lei dos Consórcios Públicos) e 2025, utilizando-se o operador booleano OU invés de E.

Quadro 1. Resultados das estratégias de busca

| Estratégia de busca | Resultado |
|--|---|
| Políticas Públicas E educação OU associaç* municipa* E federalismo E governança | 03 artigos |
| Consórcios Públicos OU consórcios municipais OU associaç* municipa* E educação OU federalismo E governança | 11 artigos, sendo 5 utilizados e 6 descartados (área da saúde e outras áreas) |

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

4. Resultados

O Plano Nacional de Educação (PNE) reforça essa diretriz, e o proposto novo Plano Nacional de Educação (Brasil, 2024) avança ao defender um papel ainda mais proeminente para a cooperação intermunicipal, reconhecendo seu potencial para fortalecer a gestão e promover o aprendizado regional. Contudo, conforme Abrucio (2005), o federalismo brasileiro é marcado por impedimentos estruturais e culturais, resultando em um "federalismo compartimentalizado", que nesse cenário, os entes federativos frequentemente priorizam seus interesses individuais em detrimento da ação coletiva, gerando assimetrias e uma dependência contínua da União. A experiência dos PNEs anteriores demonstra que, sem uma institucionalidade capaz de articular, engajar e responsabilizar os entes pela política educacional, a maioria das metas não é plenamente alcançada (Abrucio, 2005).

De acordo com Rodriguez, Hsia e Carneiro (2020), a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), formal e legalmente vinculante, similar ao Sistema Único de Saúde (SUS), implica a falta de uma estrutura institucional abrangente que facilite consistentemente o diálogo, a coordenação e a responsabilização entre os níveis federativos. Os autores afirmam que, a colaboração muitas vezes depende da "vontade política" de administrações individuais, levando à descontinuidade e fragmentação, em vez de uma melhoria sistêmica e sustentada. Essa lacuna entre a prescrição normativa e a implementação efetiva aponta para a necessidade de mecanismos mais robustos para operacionalizar a cooperação.

Ainda de acordo com Martins e Oriol (2023), o Estado burocrático, muitas vezes fragmentado e desarticulado, vê-se limitado em sua capacidade de abordar problemas de forma abrangente enquanto a governança colaborativa, ao contrário, promove um "Estado-Rede", em que a capacidade estatal é potencializada pela colaboração. Essa capacidade relacional permite uma abordagem mais holística e eficaz, transcendendo a conformidade formal para alcançar um valor público superior. Segundo os autores, a complexidade e a interconexão dos problemas públicos modernos, exigem a governança colaborativa como resposta, pois superam a capacidade de qualquer entidade governamental isolada ou estrutura hierárquica tradicional. Os autores Costa e Cunha e Araújo (2010) ressaltam que o papel do Estado evolui de provedor exclusivo para facilitador e orquestrador de redes multi atores, representando uma mudança de paradigma na administração pública.

Para problemas complexos como a qualidade educacional, soluções eficazes exigem propriedade compartilhada, distribuição de expertise e a disposição de superar fronteiras institucionais (Costa & Cunha & Araújo, 2010). Trata-se de uma evolução estratégica da capacidade estatal para uma governança mais adaptável e responsiva em uma sociedade plural e interconectada. Apesar da clareza da Constituição Federal de 1988 (Arts. 23, 211, 214) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Arts. 8º, 9º, 10, 11) (Carneiro & Brito, 2019), que estabelecem o "regime de colaboração" como diretriz para a educação no Brasil, a

plena concretização de um sistema educacional integrado e coordenado ainda é um desafio. Outro aspecto relevante nas experiências de consorciamento é a definição do problema comum que congrega os municípios, elemento diretamente relacionado à política pública estabelecida pelo consórcio e à capacidade de gestão compartilhada (Brito, 2018).

A união de municípios em consórcios pode tornar a região mais atrativa para investimentos, incluindo aqueles voltados para a educação (Brasil, 2021), pois a formação de blocos de municípios em consórcios confere-lhes escala para apresentar projetos mais robustos e, conseqüentemente, facilitar a captação de recursos públicos. A desburocratização dos consórcios intermunicipais, agilizaria a aplicação de recursos e a execução de obras e programas, inclusive na área da educação e a integração de recursos e parceiros da comunidade, como empreendedores locais, serviços de saúde e grupos de voluntariado, pode fortalecer os programas escolares e o desenvolvimento dos alunos (Brasil, 2014).

Os benefícios da governança colaborativa vão além da simples economia de custos. A união de recursos e conhecimentos de múltiplos municípios gera um efeito multiplicador. Isso significa que a soma das partes se torna maior do que o todo quando combinada por meio da governança colaborativa. Isso ocorre através do compartilhamento de custos, aquisição conjunta e agrupamento de conhecimentos (Rodriguez & Hsia & Carneiro, 2020).

A análise dos dados do Mapeamento dos Consórcios Públicos, realizado pela Confederação Nacional de Municípios (2023), evidencia que, mesmo antes da inserção do art. 241 na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, já havia ao menos 104 consórcios constituídos. Após a inclusão do referido artigo e até a promulgação da Lei nº 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos, foram formados outros 106 consórcios. A atualização do Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2023 indica, ainda, a existência de 723 consórcios públicos ativos no país.

A Tabela 1, organizada com dados extraídos do estudo técnico da Confederação Nacional de Municípios (2023), apresenta a distribuição dos consórcios por unidade da federação e respectivas áreas de atuação. Os dados da Tabela 1 evidenciam que a área educacional concentra 137 consórcios públicos ativos. Entre os estados, destacam-se Minas Gerais, com 27 consórcios, e São Paulo, com 21, o que indica maior adesão à modalidade de cooperação intermunicipal na região Sudeste. Em contrapartida, observa-se baixa presença dessa forma de organização em diversas unidades da federação, sobretudo no Norte, onde estados como Amazonas, Amapá e Roraima não registram consórcios educacionais.

Tabela 1. Distribuição dos consórcios por Estado conforme área de atuação (macrodivisão)
(continua)

| Estado | Agricultura | Assistência Social | Cultura | Defesa Civil | Desenvolvimento Econômico | Desenvolvimento Regional | Educação |
|--------|-------------|--------------------|---------|--------------|---------------------------|--------------------------|----------|
| AC | - | 1 | - | - | - | - | 2 |
| AL | 3 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| AM | - | - | - | - | - | - | - |
| AP | - | - | - | - | - | - | - |
| BA | 23 | 7 | 23 | 6 | 10 | 19 | 13 |

(conclusão)

| Estado | Agricultura | Assistência Social | Cultura | Defesa Civil | Desenvolvimento Econômico | Desenvolvimento Regional | Educação |
|--------|-------------|--------------------|---------|--------------|---------------------------|--------------------------|----------|
| CE | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 |
| DF | - | - | - | - | - | - | - |
| ES | 6 | 3 | 7 | 1 | 2 | 4 | 3 |
| GO | 4 | 1 | 5 | 1 | 1 | 3 | 1 |
| MA | 5 | 3 | 5 | 3 | 3 | 3 | 5 |
| MG | 38 | 23 | 40 | 17 | 27 | 31 | 27 |
| MS | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| MT | 10 | 3 | 10 | 4 | 7 | 6 | 5 |
| PA | 1 | 1 | 2 | - | - | 1 | 1 |
| PB | 1 | - | 1 | - | 2 | 2 | - |
| PE | 6 | 2 | 6 | 2 | 3 | 4 | 8 |
| PI | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| PR | 20 | 11 | 20 | 3 | 8 | 16 | 7 |
| RJ | 2 | 1 | 3 | - | 1 | 1 | 2 |
| RN | 3 | - | 4 | - | 2 | 3 | 3 |
| RO | 2 | - | 2 | - | - | 1 | 1 |
| RR | - | - | - | - | - | - | - |
| RS | 15 | 6 | 20 | 7 | 8 | 13 | 15 |
| SC | 17 | 15 | 18 | 8 | 8 | 14 | 13 |
| SE | 1 | - | 1 | - | - | 1 | 1 |
| SP | 18 | 11 | 24 | 10 | 13 | 17 | 21 |
| TO | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 |

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2023)

Os consórcios públicos, em particular, com sua natureza jurídica formalizada pela Lei nº 11.107/2005, oferecem a estrutura necessária para a gestão associada de serviços, promovendo ganhos de escala, otimização de recursos e a disseminação de boas práticas, especialmente para municípios de pequeno e médio porte. Para que a "tecelagem de redes" no federalismo brasileiro se traduza efetivamente em uma melhoria da qualidade educacional, é fundamental que as iniciativas de governança colaborativa priorizem as seguintes características:

Clareza e detalhamento do regime de colaboração: é preciso ir além da previsão legal e criar mecanismos operacionais que definam claramente as atribuições e responsabilidades de cada ente, incentivando a corresponsabilização e a sinergia entre os municípios, estados e União.

Fortalecimento da autonomia e capacidade local: investir na capacidade técnica e de gestão dos municípios, especialmente os menores, é crucial para que possam participar ativamente dos consórcios e usufruir plenamente dos benefícios da cooperação.

Promoção de uma participação social genuína e deliberativa: a governança colaborativa deve ir além da mera consulta, criando canais efetivos para que a sociedade civil organizada, profissionais da educação e famílias participem da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais, garantindo a legitimidade e a adaptabilidade às necessidades locais. A educação cívica e a capacitação para a participação são elementos pedagógicos essenciais nesse processo.

Garantia de sustentabilidade financeira: a alocação de recursos públicos deve ser condizente com as metas e estratégias educacionais, superando os entraves impostos por restrições orçamentárias e garantindo que os consórcios e associações tenham a solidez financeira necessária para a continuidade de suas ações.

Aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e prestação de contas: a transparência na gestão dos recursos e a avaliação sistemática dos resultados são cruciais para aprimorar a efetividade dos consórcios e associações e a confiança entre os parceiros e a sociedade.

A governança compartilhada e a rede formada pelos consórcios e associações municipais representam estratégias cruciais para aprimorar as políticas educacionais, especialmente no contexto do federalismo brasileiro. Nesse cenário, a colaboração intermunicipal emerge como uma solução estratégica para promover a qualidade educacional conforme Martins e Oriol (2023). A importância das associações e dos consórcios públicos na educação, entre eles estão a superação das limitações individuais de municípios, especialmente os de pequeno porte, que frequentemente carecem de recursos financeiros, técnicos e humanos para a implementação plena e eficaz de políticas públicas educacionais. Os consórcios permitem que esses entes atuem de maneira mais eficiente e eficaz, complementando o regime de colaboração vertical existente entre os diferentes níveis de governo, (Cruz et al., 2021).

Além disso, promover ganhos de escala e eficiência ao reunir diversos municípios em torno de ações conjuntas, permitindo a otimização na utilização de recursos públicos e economias de escala na provisão de serviços. Isso é particularmente relevante para a educação, onde a padronização de procedimentos, a aquisição conjunta de materiais ou a oferta de formação continuada para professores podem ser mais eficientes em nível regional, segundo Rodriguez, Hsia e Carneiro (2020), nesse sentido, devem fomentar o compartilhamento de boas práticas, pois a rede de colaboração intermunicipal facilita a troca de experiências e a replicação de soluções bem-sucedidas, contribuindo para a melhoria contínua da gestão educacional.

5. Conclusões

O estudo sobre o federalismo brasileiro e de seus desdobramentos na implementação de políticas educacionais revela um cenário de complexidades e desafios, em que a descentralização de responsabilidades para os municípios, embora vital para a proximidade com as realidades locais, frequentemente se depara com fragilidades institucionais, financeiras e técnicas. Em um país com profundas desigualdades regionais e capacidades municipais variadas, a rede de colaboração horizontal é um mecanismo indispensável para superar as

fragilidades locais e garantir que o direito à educação de qualidade seja efetivado em todos os territórios.

Diante disso, a governança colaborativa, materializada por meio de consórcios públicos e associações de municípios, emerge não apenas como uma alternativa, mas como uma estratégia essencial para "tecer redes" que promovam a qualidade educacional. A análise demonstrou que o federalismo cooperativo, que preconiza a atuação conjunta e articulada entre os entes federados, é a base para superar o "federalismo compartimentalizado" que muitas vezes impede a integração de políticas públicas e gera assimetrias na oferta de serviços educacionais. Para a educação, não é apenas uma alternativa para municípios com recursos limitados, é uma evolução necessária do federalismo educacional brasileiro.

Ao permitir que os municípios se unam, compartilhem desafios e construam soluções coletivas, ela pavimentou o caminho para uma educação de maior qualidade, mais equitativa e resiliente em todo o país. Ao promover uma cultura de "fazer junto", a rede de governança colaborativa permite que os municípios transcendam suas limitações individuais, transformando fraquezas em forças coletivas e construindo capacidades administrativas e técnicas conjuntas. Por fim, a governança colaborativa na educação, por meio de consórcios públicos e associações de municípios, representa um pilar estratégico para a promoção da qualidade educacional e para o aprimoramento do federalismo brasileiro.

Ao reunir municípios para enfrentar desafios comuns, eles colocam em prática o princípio constitucional da governança colaborativa. Essa atuação permite experimentar, aperfeiçoar e concretizar o federalismo cooperativo, construindo redes interligadas que pavimentam o caminho para uma gestão pública mais colaborativa e eficiente em todos os níveis. Assim, este estudo representa uma contribuição relevante para a área de administração pública e das políticas educacionais, ampliando o debate sobre governança colaborativa e fortalecendo o diálogo entre teoria e prática no âmbito da gestão educacional intermunicipal.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41–67, jun. 2005. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005> Acesso em 05 set. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, nov./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>. Acesso em: 01 set. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves; REDE DE ADEs DO BRASIL. **Nota técnica: a importância do regime de colaboração intermunicipal ser contemplado no texto da lei do novo PNE.** 2025. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/04/nota-tecnica-rci-rede-de-ades-do-brasil.pdf> Acesso em: 01 set. 2025.

AZEVEDO, Damião Alves de. **A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 238, p. 375–384, out./dez. 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/44088/44761/92440>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Novo Plano de Educação institui metas para a educação brasileira até 2034**. Brasília, DF, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1077593-novo-plano-de-educacao-institui-metas-para-a-educacao-brasileira-ate-2034>. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.341, de 18 de maio de 2022. Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 maio. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114341.htm. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. **Governadores e senadores defendem consórcios intermunicipais e interestaduais**. Senado Notícias, Brasília, 13 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/13/governadores-e-senadores-defendem-consorcios-intermunicipais-e-interestaduais>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Básica. Parceria família e escola**. Brasília: MEC/SEB, 2014. Disponível em: https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/parceria_familia_escola_vf.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova regulamentação de associações de municípios**. Brasília, DF, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/15/senado-aprova-regulamentacao-de-associacoes-de-municipios>. Acesso em: 09 set. 2025.

BRITO, Alexsandro Sousa. **Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, n. 3, p. 631-654, jul./set. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5327>. Acesso em: 30 ago. 2025.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. Disponível em: https://oficinamunicipal.org.br/wp-content/uploads/2023/08/56812_ML_PB_CONSORCIO_MUNICIPAL_V2.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. A. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/5539>. Acesso em: 25 ago. 2025.

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Consórcio público. In: Guia de apoio à gestão estadual do SUS**. Brasília: CONASS, 2025. Disponível em: <https://www.conass.org.br/guiainformacao/consorcio-publico/>. Acesso em: 05 set. 2025.

COSTA, Jean Mário Araújo. **A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In: CUNHA, Maria C. (org.). Gestão educacional nos municípios: entraves e perspectivas [online]**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 119-148. ISBN 978-85-232-0586-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/bxgqr/pdf/cunha-9788523209025-04.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2025.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo et al. **Transição de gestão em iniciativas de colaboração intermunicipal em educação: panorama e relato de experiências pelo Brasil**. [S.l.]: Fundação Itaú para Educação e Cultura; Itaú Social, 2021. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2021/02/livro_gestao_educacao.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed., 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2025.

KLUG, Letícia. **A vez dos consórcios públicos? Processos, possibilidades e benefícios do consorciamento público para implementação de políticas públicas**. Brasília: Governo do Brasil, 2024. 18 p. PDF. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/eventos/fntu/ixfntu/apresentacoes/evento-120-leticia-klug.pdf>. Acesso em: 04 set. 2025.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

LICIO, Elaine Cristina; PONTES, Pedro. **Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LICIO, Elaine Cristina (org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Enap, 2021. Cap. 12. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/8f33ad02-0c47-4866-bb0e-c42f55dce620/content>. Acesso em 20 ago. 2025

LIZIERO, Leonam. **Consórcios públicos como autarquias interfederativas: mecanismo de estímulo para a cooperação no federalismo brasileiro**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 26, n. 140, p. 678-704, set./dez. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2024v26e140-3102>. Acesso em 25 ago. 2025

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão; ORIOL, Ettore de Carvalho. **Gerando valor público por meio da governança colaborativa: uma análise comparativa de sete casos.** Fundação Dom Cabral, 2023. Disponível em: <https://www.fdc.org.br/Documents/Imagine-Brasil/Gerando-Valor-Publico-Por-Meio-Da-Governanca-Colaborativa.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MARTINS, Humberto Falcão; ORIOL, Ettore de Carvalho. **Guia de governança colaborativa: como construir e manter boas parcerias?** Fundação Dom Cabral, 2023. Disponível em: https://www.fdc.org.br/Documents/Imagine-Brasil/Guia_de_Governanca_Colaborativa_IB.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

MEDEIROS, Maria Valéria Jacques de; MEDEIROS, Djailson Dantas de; CASTIONI, Remi. **O PNE 2014-2024 e as políticas federais para o ensino médio.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 36, e10594, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18222/ea.v36.10594>. Acesso em: 06 set. 2025.

RODRIGUEZ, Alícia Freijo; HSIA, Pedro Murgel; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (org.). **A gestão da educação em municípios e consórcios.** São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2021/02/livro_gestao_educacao.pdf. Acesso em: 30 ago. 2025.

SEGATTO, Catarina Ianni; LIMA-SILVA, Jonas Mendes de; SILVA, Amanda de Souza e. **O federalismo e as capacidades estatais no Brasil: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Revista Agenda Política, São Carlos, v. 10, n. 3, p. 7–28, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.1>. Acesso em: 01 set. 2025.

SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Difusão federativa na educação brasileira: a atuação vertical e horizontal dos estados.** In: ABRUCIO, Fernando Luiz et al. **E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2021. Cap. 9. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-050-9>. Acesso em: 30 ago. 2025

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 24. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

SPELL. **Características.** Disponível em: <http://www.spell.org.br/sobre/caracteristicas>. Acesso em: 25 ago. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O que é o PNE?** Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/novo-plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Associação de municípios não constitui obrigatoriamente consórcio público.** Tribunal de Contas do Estado do Paraná, [S.l.], 11 mai. 2022. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/associacao-de-municipios-nao-constitui-obrigatoriamente-consorcio-publico/9816/N>. Acesso em: 19 ago. 2025.