



Volume 17

Seção Artigos e89526

28 de fevereiro de 2023

A Gestão compartilhada de serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar

The shared management of educational services through public consortia: the case of Ciedepar

La gestión compartida de los servicios educativos a través de consorcios públicos: el caso de Ciedepar

Roger Pena de Lima¹

Remi Castioni²

Mônica Aparecida Serafim Cardoso³

Citação: LIMA, R. O. de; CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S. A Gestão compartilhada de serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 17, e89526. Fevereiro de 2023.



<http://10.5380/jpe.v17i0.89526>

Resumo

Este artigo busca discutir o consorciamento público intermunicipal como meio para contribuir no enfrentamento de problemas comuns dos municípios e para a produção de soluções integradas na gestão da educação básica pública. Considerou, para isso, a perspectiva acerca da questão federativa e da articulação regional entre municípios, tendo como norte a Lei 11.107/2005, que trata dos consórcios públicos. Orientou-se pela abordagem qualitativa e optou-se pela análise documental e pela aplicação de questionário junto aos municípios do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar). A partir das respostas, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com gestores do consórcio e gestores municipais. Como resultado, percebemos que o desenho institucional do Ciedepar objetiva o aprimoramento da gestão da educação em articulação com os municípios para a produção de soluções integradas. Observou-se forte planejamento integrado para a obtenção de metas relacionadas à

¹ Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão de Sistema de Ensino. Servidor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília-DF. Orcid: orcid.org/0000-0002-3728-7274. E-mail: roger.pena@edu.se.df.gov.br

² Economista. Doutor em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp). Pós-Doutor na Universitat de Barcelona. Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília-DF. Orcid: orcid.org/0000-0002-5459-3492. E-mail: kotipora@gmail.com

³ Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Técnica de política educacional da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Orcid: orcid.org/0000-0001-9612-0119. E-mail: monicaapserafimcardoso@gmail.com

aprendizagem e ao atendimento educacional nos municípios consorciados. Observou-se, ainda, que o desenho institucional do Ciedepar tem sido bastante inovador no campo das políticas educacionais, criando uma rede de implementação de políticas públicas, que se organiza por meio de uma instância intermunicipal, a qual necessita, em alguma medida, da abdicação de determinado grau de autonomia por parte dos entes federados para uma melhor articulação de suas ações.

Palavras-chave: Federalismo; Regime de Colaboração; Consórcios Públicos; Consórcio em Educação; Ciedepar

Abstract:

This article seeks to discuss the intermunicipal public consortium as a means to contribute to the confrontation of common problems of the municipalities and to the production of integrated solutions in the management of public basic education. For this, it considered the perspective of the federative issue and the regional articulation between municipalities, having as its guide the Law 11.107/2005, which deals with public consortia. It was guided by a qualitative approach and opted for document analysis and the application of a questionnaire with the municipalities of the Intermunicipal Consortium of Education and Teaching of Paraná (Ciedepar). Based on the responses, semi-structured interviews were conducted with consortium managers and municipal managers. As a result, we identified that Ciedepar's institutional design aims to improve education management in conjunction with municipalities to produce integrated solutions. We observed a strong integrated planning to achieve goals related to learning and educational assistance in the consortium municipalities. It was also observed that Ciedepar's institutional design has been quite innovative in the field of educational policies, creating a network for the implementation of public policies, which is organized by means of an intermunicipal instance, which requires, to some extent, the abdication of a certain degree of autonomy on the part of the federal entities for a better articulation of their actions.

Keywords: Federalism; Collaboration regime; Public Consortia; Consortium in Education; Ciedepar

Resumen

Este artículo busca discutir el consorcio público intermunicipal como medio para contribuir al enfrentamiento de problemas comunes de los municipios y la producción de soluciones integradas en la gestión de la educación básica pública. Para ello, consideró la perspectiva de la cuestión federativa y la articulación regional entre municipios, teniendo como guía la Ley 11.107/2005, que trata de los consorcios públicos. Se orientó por un enfoque cualitativo y optó por el análisis documental y la aplicación de un cuestionario con los municipios del Consorcio Intermunicipal de Educación y Enseñanza de Paraná (Ciedepar). Con base en las respuestas, se realizaron entrevistas semiestructuradas con gerentes de consorcios y gerentes municipales. Como resultado, nos dimos cuenta de que el diseño institucional de Ciedepar apunta a mejorar la gestión educativa en conjunto con los municipios para producir soluciones integrales. Hubo una fuerte planificación integrada para el logro de las metas relacionadas con el aprendizaje y la asistencia educativa en los municipios del consorcio. También se observó que el diseño institucional del Ciedepar ha sido bastante innovador en el campo de las políticas educativas, creando una red para la implementación de políticas públicas, que se organiza a través de una instancia intermunicipal, lo que requiere, en cierta medida, la abdición de un cierto grado de autonomía por parte de las entidades federativas para una mejor articulación de sus acciones.

Palabras clave: Federalismo; Esquema de Colaboración; Consorcios Públicos; Consorcio en Educación; Ciedepar.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 produziu inovações na base estrutural da organização político-territorial brasileira ao primar pela descentralização de políticas públicas para os entes subnacionais, em especial aquelas de bem-estar social (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; ARRETCHE, 2004).

A transferência aos entes subnacionais da “responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas” (GRIN; ABRUCIO, 2018, p. 87) ampliou o papel dos

governos locais e veio acompanhada da elevação dos municípios a entes federados. Esse fenômeno é incomum em países federativos e só é observado, além do Brasil, na Bélgica e na África do Sul, por questões meramente étnicas (CASTIONI, 2014).

Abrucio (2017) ressalta que o processo de descentralização, combinado com a elevação dos municípios a entes federados, gerou uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais brasileiras e “a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo aumentou o grau de complexidade dos processos de formulação e implementação de políticas públicas”. Para o autor, o modelo federativo indicado na Constituição de 1988 apresenta uma ruptura com o modelo clássico de federalismo, em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente.

Essa nova configuração do modelo político-territorial brasileiro gerou a necessidade de construir estratégias eficazes para garantir a implementação de políticas públicas que envolvam níveis distintos de governo. Nesse sentido, a literatura aponta que “no desenho do arcabouço institucional da Federação brasileira, é possível identificar duas frentes: a coordenação e a cooperação federativas” (BRITO, 2019, p. 11).

Embora esses conceitos possam ter certa semelhança, observa-se algumas claras separações. A coordenação federativa se caracteriza pela ação conjunta dos entes federados realizada de forma compulsória e, em geral, coordenada pela União. Já a colaboração pode ser definida como uma ação conjunta dos entes federados de forma colaborativa com vistas ao desenvolvimento de capacidades institucionais (ABRUCIO; WEBER, 2017, p. 13).

Soluções intergovernamentais de cunho cooperativo têm se efetivado por meio de novos arranjos institucionais. Convém frisar, dentre eles, os consórcios públicos, um arranjo de cooperação intergovernamental horizontal criado “com vistas a enfrentar problemas que são comuns a um conjunto de municípios brasileiros e afeitos a áreas como saúde, meio ambiente, educação” (CASTIONI, 2013, p. 161).

Essas soluções, como várias iniciativas de pactuação federativa, ganharam impulso com o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado (PDRAE), que despontou como resposta consistente ao desafio de superação da crise estatal, bem como uma alternativa para a reforma e a reconstrução do Estado para a implementação das políticas públicas.

No bojo das mudanças iniciadas a partir do PDRAE, a Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) foi o grande marco da história dessa modalidade. Dentro desta, é

comum que os consórcios sejam intermunicipais ou interlocais. São um tipo específico de acordo governamental que opera com políticas que requeiram esforços em conjunto para ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos a fim de extinguir externalidades ou viabilizar ganhos em escala de efetividade da política. De modo particular, os consórcios intermunicipais constituem a cada dia novas realidades da administração pública brasileira e permitem a ampliação e a otimização dos resultados na implementação das políticas públicas.

Nos últimos anos, foi produzida uma série de estudos acadêmicos que ampliou a compreensão acerca do papel das lideranças municipalistas na formação de consórcios (CALDAS, 2008); dos mecanismos de indução propostos pelos governos estaduais ou federal (ABRUCIO; SANO, 2013); dos mecanismos de controle social e participação democrática nos consórcios públicos (DIEGUEZ, 2011); da dinâmica de coesão interna necessária para a vitalidade dos consórcios como uma arena de cooperação política intermunicipal (DIEGUEZ, 2011) e das possibilidades de os consórcios públicos se constituírem como redes interorganizacionais, potencializando o alcance das políticas públicas (FREITAS JR.; MESQUITA, 2010).

O consórcio público tornou-se foco de investigação científica devido ao seu desenho institucional e ao modelo de governança que assume, o qual se caracteriza como espaço horizontal de diálogo, possibilitando a concretização da ideia de território colaborativo e reduzindo a competição intermunicipal. Assim se estabeleceram relações de cooperação federativa para a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, otimizando as ações e a efetividade das políticas públicas a partir da junção de esforços e recursos.

Diante dessas considerações, a questão a ser analisada no presente estudo é *como o consorciamento público intermunicipal pode contribuir para o enfrentamento de problemas comuns e para a produção de soluções integradas para a gestão da educação básica pública?* Para responder à presente questão, o objetivo geral do estudo é analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais pode contribuir com o enfrentamento de problemas comuns a um conjunto de entes associados e gerar inovações na gestão de serviços educacionais.

Com o intuito de responder à questão norteadora da pesquisa, foram entrevistados os seguintes sujeitos de pesquisa: 2 membros da Assembleia Geral (instância deliberativa); 1 presidente do Consórcio; 1 membro da instância de controle interno; 1

membro do Conselho Fiscal; 2 membros da Diretoria Executiva (instância de implementação das políticas educacionais) e 2 coordenadores dos Núcleos Regionais do Ciedepar. A análise dos dados da pesquisa, feita de maneira concomitante à obtenção dos dados, será realizada por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin (2010).

Para além desta introdução, o artigo é organizado da seguinte forma: o primeiro tópico é dedicado à discussão sobre o modelo federativo brasileiro e a gestão associada de serviços públicos nos moldes de lei 11.107/2005. No tópico seguinte, será debatida a dinâmica de gestão associada de política educacional no Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar). E, por fim, são apresentadas as considerações finais.

O federalismo brasileiro e a gestão associada de serviços públicos no contexto da Lei 11.107/2005

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) introduziu mudanças significativas na forma de organização do Estado brasileiro e na distribuição de competências entre os entes federativos e estabeleceu a edificação de um novo arranjo federativo que prioriza a descentralização do poder, com forte viés municipalista. Para a consecução dessa nova forma de organização político-territorial e de distribuição de competências, inovou em relação ao poder e atuação dos municípios, elevando-os à categoria de entes federados e transferindo ao nível municipal a execução das políticas públicas que anteriormente estavam sob responsabilidade da União ou dos estados.

Contudo, é imperioso destacar que o panorama fiscal, além das capacidades institucionais para a implementação de políticas públicas, não acompanhou a descentralização, pelo contrário, perdurou na centralização financeira da União, o que trouxe fragilidade para formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local. Assim, as responsabilidades cresceram desproporcionalmente às capacidades institucionais, especialmente dos municípios de pequeno porte.

A partir da compreensão de que os benefícios da descentralização demandam a melhoria das capacidades dos municípios, e da criação de novos arranjos institucionais e formas de coordenação e cooperação federativa que maximizem os resultados obtidos com a descentralização (ABRUCIO E GRIN, 2018), surgiram instrumentos como a Lei 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que disciplinou a figura dos Consórcios Públicos, associações de direito público ou privado formadas exclusivamente por entes federados

para lidar com “políticas que demandam esforço conjunto para a ampliação da capacidade de gestão dos serviços públicos, dirimir externalidades negativas ou viabilizar ganhos de escala e efetividade da política” (STRELEC, COSTA E CALDERON, 2018, p. 670).

O arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios é formado pelo conjunto de leis que definem o que é um consórcio público e de que forma ele atua. Embora se constate a existência de consórcios no período anterior à promulgação da CF/88, é a partir da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, que modificou o artigo 241 da Constituição, que a cooperação intergovernamental amplia seu status como política pública objetivando a realização de atividades públicas de interesses comuns.

Foi introduzida na Lei 11.107/2005 a possibilidade da cooperação horizontal, formada por municípios. Há ainda a cooperação vertical, em que devem estar a União, os estados e os municípios, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade, pelo qual “a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados” (BRASIL, 2005), induzindo o papel coordenador do nível estadual.

A Lei 11.107/2005 trouxe as seguintes inovações para a gestão pública:

- consórcio público reconhecido como instrumento de cooperação horizontal e vertical;
- introduzido o instituto do convênio de cooperação entre entes federados;
- exigência de que os consórcios públicos sejam disciplinados por lei entre os entes que cooperam e aprovação do respectivo ente legislativo;
- introduzido o conceito de gestão associada de serviços públicos;
- reconhecida a possibilidade de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens.

Destaca-se ainda as combinações previstas pela Lei dos Consórcios indicadas no quadro 1:

Quadro 1: Possibilidade de combinação em consórcio

Item	Combinação
I	Consórcios entre municípios
II	Consórcios entre estados
III	Consórcios entre estados e o Distrito Federal
IV	Consórcios entre municípios e o Distrito Federal
V	Consórcios entre estados e municípios
VI	Consórcios entre estados, Distrito Federal e municípios
VII	Consórcios entre a União e os estados.
VIII	Consórcios entre a União, os estados e os municípios.
IX	Consórcios entre a União e o Distrito Federal
X	Consórcios entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios

Fonte: Lei 11.107/2005

Nesse caso, estão abarcadas todas as possibilidades previstas no nosso sistema federal. Como figura estratégica, ele permeia ações de cooperação entre entes federados e, por meio deles, fortalece o setor público na execução de políticas que viabilizem garantir direitos sociais, bem como o desenvolvimento socioeconômico.

Como aponta a literatura, a maior parte dos consórcios públicos situa-se nas áreas de saúde, segurança alimentar, desenvolvimento urbano e infraestrutura, sendo o caso da saúde, de acordo com Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), o mais bem sucedido e que conta com o maior número de consórcios. Por outro lado, quase não há registros de consórcios públicos afeitos à área da educação, sendo que até pouco tempo um dos poucos registros com resultados importantes se resumia a uma experiência de associação de direito privado, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina: Território Colaborativo pela Educação, fruto do trabalho desenvolvido pelo Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP).

A dinâmica de gestão associada de política educacional no Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar): análise de dados

Com o intuito de responder à questão de pesquisa do presente estudo - a saber: como o consorciamento público intermunicipal pode contribuir no enfrentamento de problemas comuns e para produção de soluções integradas para a gestão da educação básica pública? - bem como seu objetivo geral - analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais pode contribuir para o enfrentamento de problemas comuns a um conjunto de entes associados -, optou-se, dentro de uma abordagem qualitativa, pela aplicação dos seguintes instrumentos:

a) em primeiro momento, foi aplicado junto aos municípios consorciados um questionário contendo um conjunto de questões sobre a experiência de gestão associada de serviços públicos que tem sido vivenciada pelos municípios partícipes do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar);

b) a partir das respostas obtidas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do consórcio e gestores municipais responsáveis pela Educação.

Dos 53 municípios participantes para os quais foram enviados os questionários, depois de autorização da Secretaria Executiva do Ciedepar, 39 responderam prontamente ao questionário. Após a pré-análise dos questionários, nos quais os dados foram tabulados, passou-se para a realização de entrevistas semiestruturadas a fim de ampliar a compreensão do fenômeno.

O grupo entrevistado foi composto por lideranças e gestores educacionais indicados no quadro abaixo (2)

Quadro 2: Composição do grupo pesquisado

Entrevistado	Cargo	Escolaridade
A	Secretário Executivo	Superior
B	Secretário Municipal	Superior
C	Secretário Municipal	Superior
D	Diretor Escolar	Superior
E	Técnico de Gestão	Médio

Fonte: Elaboração própria

A partir das respostas obtidas, elaborou-se a categorização dos dados por meio da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010). Ao fazer a interpretação dos resultados, buscou-se verificar, a partir do diálogo entre os dados obtidos e o referencial teórico apresentado, um conjunto de questões necessárias para a compreensão do fenômeno. Após a contextualização, apresentaremos as categorias que serão abordadas por meio da Análise de Conteúdo de acordo com os dados coletados e apresentados no quadro abaixo (3):

Quadro 3: Categorias de análise

Categoria	Conteúdo
Categoria 1	Motivações para o consorciamento
Categoria 2	Forma de gestão do consórcio
Categoria 3	Arranjo decisório
Categoria 4	Compartilhamento de responsabilidades
Categoria 5	Metas
Categoria 6	Formas de rateio e financiamento
Categoria 7	Ações desenvolvidas
Categoria 8	Ganhos de escala
Categoria 9	Fragilidades

Elaboração Própria

Apresentadas as categorias analíticas, passaremos agora à análise de cada uma delas.

a) Motivações para o consorciamento:

Conforme os dados extraídos, é possível perceber que essa decisão foi tomada por um conjunto distinto de questões, mas que se vinculam fortemente à busca por assessoria técnica que possibilitasse a melhoria dos indicadores de gestão com a construção de estratégias para aprimorar a gestão dos recursos públicos. A assessoria para a implementação de planos de carreira e para o desenvolvimento do Plano de Ações

Articuladas (PAR) é outro aspecto considerado e, ainda, buscar auxílio para o município diretamente nas necessidades dos sistemas FNDE, FUNDEB, PAR, entre outros programas.

Foi recorrente nas respostas a necessidade que os municípios partícipes tenham na gestão propriamente dita dos seus respectivos sistemas de ensino. Percebeu-se o consórcio como um instrumento de assessoramento técnico-pedagógico que pudesse capacitar os gestores municipais para fazer a gestão tanto de questões burocráticas locais, como no pagamento de salários e nos planos de carreira do pessoal do magistério e, principalmente, com a gestão de programas federais que necessitam de qualificação técnica e que exigem a prestação de contas e a adesão a um conjunto de metas e compromissos.

Houve também menções relacionadas ao ganho de escala e à economicidade como fatores importantes que motivaram os municípios a passarem a integrar o consórcio. Isso mostra a preocupação dos municípios com a eficácia e a economicidade das políticas educacionais, que citaram ações como compra de uniformes, livros, alimentação escolar, entre outros.

É interessante perceber que questões pedagógicas que envolvem formação de professores, currículo, avaliação, entre outras questões (que se relacionam mais fortemente com a aprendizagem dos estudantes e, conseqüentemente, com o desempenho escolar) não foram citadas nos questionários respondidos. Contudo, é de suma relevância destacar que, no art. 5º (sobre as finalidades específicas do consórcio), no inciso XV (Ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino), a alínea b dispõe sobre a importância da capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica pública), por meio de programas de formação continuada.

Esses dados extraídos dos questionários foram corroborados nas entrevistas semiestruturadas realizadas via Zoom. Para fins de ilustração, apresentamos um trecho das falas do entrevistado C:

veja bem... o nosso município é de pequeno porte. Temos poucos profissionais que atuam na área técnica, então é um desafio realizar a prestação de contas de um conjunto de programas federais, como é o caso dos recursos do PNAE, do SIMEC, do PNATE. Então o consórcio, até pela qualidade da área técnica dele, abre uma nova janela de oportunidades

para o melhor desenvolvimento da gestão municipal de recursos da educação (ENTREVISTADO C).

b) Forma de Gestão do Consórcio

Outra questão que veio à tona se relaciona com a forma de gestão que foi estabelecida dentro do Ciedepar. Levando em consideração a literatura que aponta que “o melhor êxito das formas de consorciamento intergovernamental dependem de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas” (ABRUCIO, 2012, p. 17), as respostas obtidas no questionário Google Forms evidenciam que o Consórcio Ciedepar é marcado por uma gestão compartilhada, na qual as decisões são tomadas em conjunto com os municípios participantes.

Conforme a fala do entrevistado A, o Ciedepar possui como instâncias decisórias as Assembleias Gerais (AG). A instância máxima do Consórcio é a Presidência, órgão de representação judicial e extrajudicial composta por um dos prefeitos e vice-prefeitos. O Controle Interno integra a estrutura organizacional da administração pública e possui a função de acompanhar a execução das ações e auxiliar o gestor com informações técnicas. O Conselho Fiscal é órgão colegiado que acompanha e fiscaliza a gestão do consórcio no aspecto legal, patrimonial e financeiro. A Diretoria Executiva é órgão gestor técnico e administrativo, conduzido por profissional de confiança da Presidência e por um quadro técnico administrativo, responsável pelos atos do consórcio nos aspectos contábil, financeiro e patrimonial. E a instância executiva é composta por um secretário executivo, nomeado pela Presidência e confirmado pela Assembleia Geral, e um quadro técnico, a ser integrado por empregos públicos que terão a incumbência de operacionalizar o gerenciamento da educação dos municípios.

Segundo a fala do entrevistado A, esse modelo de gestão apresenta inovações para a gestão municipal da educação:

Em primeiro lugar, o modelo de gestão do Consórcio inova ao criar uma perspectiva de gestão intermunicipal da política educacional, abandonando uma ação solitária dos municípios. Inova também em seu modelo interno, criando tanto instâncias de decisão política coletiva, como é a Assembleia Geral, como instância executora, propondo assim a Diretoria Executiva e a instância executiva, que são responsáveis por tocar administrativamente as ações do Consórcio (ENTREVISTADO A).

Dessa forma, ficou evidente que o modelo adotado vem permitindo a ação coletiva por meio de uma instância intermunicipal que permite a tomada de decisões conjuntas e pela prestação de serviços educacionais no conjunto dos municípios participantes, além de se tornar um elemento qualificador das gestões municipais de educação. Isso é evidenciado com o Estatuto do consórcio em seu artigo 49, que autoriza aos municípios consorciados a gestão associada por meio do consórcio intermunicipal de serviços públicos correlatos às finalidades da instituição (CIEDEPAR, 2020). Tal aspecto é ainda reafirmado no art. 50, o qual declara que a “gestão associada autorizada no caput refere-se ao planejamento, à regulação e à fiscalização e, nos termos de contrato de programa, à prestação dos serviços...” (CIEDEPAR, 2020).

c) Arranjo decisório

Quanto ao arranjo decisório, é interessante perceber que ele se baseia em duas dimensões distintas: a política e a técnica. A dimensão política é coordenada pela Assembleia Geral (AG), cujos trabalhos são conduzidos pelo presidente. Cabe à AG aprovar e modificar o estatuto, indicar e eleger os membros dos órgãos colegiados, admitir e destituir membros do consórcio, aprovar orçamento. Ainda nessa dimensão, temos a figura da Presidência, exercida por um dos chefes do poder executivo do conjunto de municípios e que tem como função representar judicialmente ou extrajudicialmente o Consórcio.

Já quanto à dimensão técnica, o arranjo decisório estabeleceu que a Diretoria Executiva é a instância executiva que assume a função de dirigir administrativa e financeiramente e de realizar a gestão integrada.

Os dados levantados possibilitaram identificar também um conjunto de atores institucionais que exercem relevantes papéis e influenciam a tomada de decisão no interior do consórcio. Segundo dados extraídos dos questionários, os respondentes foram capazes de identificar esses atores como sendo, resumidamente, os Prefeitos Municipais, bastante envolvidos nas tomadas de decisões (52,9% dos respondentes); os Secretários Municipais de Educação (64,7%); os diretores das unidades escolares (35,6%) e, de forma mais discreta, os Conselhos Municipais de Educação (5,9%).

Diante do apontado nos dados, buscou-se, por meio das entrevistas semiestruturadas, entender melhor as dinâmicas e os atores envolvidos no arranjo decisório presente no Ciedepar. As falas foram sintetizadas nos trechos abaixo, que trazem as visões dos entrevistados A e D:

É o órgão colegiado, instância máxima do consórcio público, deliberativa, composto somente pelos chefes dos Poderes executivos consorciados. Sempre, em Assembleia Geral até o mês de dezembro, é definido e aprovado o Plano de Trabalho para o exercício subsequente. Após a definição dos serviços a serem prestados pelo consórcio, é elaborado o contrato de rateio (ENTREVISTADO A).

A construção do Plano de Trabalho que é apresentado na Assembleia Geral é feita de forma a agregar as contribuições dos entes consorciados. A partir desse Plano, a Assembleia Geral aprova esse conjunto de diretrizes, e os municípios fazem a implementação das ações que foram deliberadas. Acredito que existe um espaço para a discussão coletiva dos problemas e são assim construídas estratégias comuns para serem executadas (ENTREVISTADO D).

Uma questão importante verificada nos dados e percebida nos instrumentos de pesquisa utilizados se refere à perspectiva de uma gestão associada de serviços públicos educacionais por meio de uma instância intermunicipal de educação. Os respondentes dos questionários indicaram que a busca por essa gestão associada foi um dos principais motivos para que eles decidissem pelo consórcio.

d) Compartilhamento de responsabilidades

De acordo com os dados coletados, o Ciedepar adota um modelo de compartilhamento de responsabilidades baseado em contratos de rateio e na tomada de decisões conjuntas que são executadas por um conjunto de recursos, em especial os contratos de rateio no qual os municípios consorciados contribuem com a sua quota-parte para a realização da ação, levando-se em conta o quantitativo de estudantes matriculados em sua respectiva rede de ensino.

Cabe apontar que os municípios, em seu conjunto e individualmente, são responsáveis pelo financiamento das ações e pela execução das ações estabelecidas,

evitando dessa forma comportamentos predatórios ou concorrentes. Há também que se levar em conta que o compartilhamento de responsabilidades entre os partícipes estabeleceu a existência de um conjunto de redes de ensino municipais, e não a criação de uma rede de ensino intermunicipal, mantendo-se assim a autonomia de cada município, que devem, contudo, buscar uma integração e cooperação em suas ações.

e) Formas de rateio e financiamento

A respeito das formas de rateio e financiamento das ações desenvolvidas, observou-se que esse processo se dá por meio de distintos instrumentos, sendo que os mais citados foram: contrato de rateio celebrado com os entes consorciados (72,2%), contrato de programa (5,6%), repasse de instituição internacional (5,6%), convênio e/ou contrato de repasse com o governo federal (16,7%), convênio e/ou contrato de repasse com o governo estadual (5,6%). Também se observou a existência de ações que não envolvem recursos financeiros diretos.

Segundo as informações levantadas, é possível observar que as ações desenvolvidas contam, respectivamente, com três principais formas de financiamento: recursos oriundos dos próprios municípios (citados por 72,2% dos respondentes), por convênio e/ou contrato de repasse pelo governo estadual (16,7%), por convênio e/ou contrato de repasse com o governo federal (5,6%) e por repasse de recursos oriundos de organismos internacionais. Não se observam ações financiadas por meio de emendas parlamentares ou outras formas de captação de recursos públicos.

f) Ações desenvolvidas

De acordo com os dados, foi possível perceber um conjunto de ações que vem sendo desenvolvidas no âmbito do Ciedepar. Essas ações foram sintetizadas na fala do Entrevistado A:

As mais variadas ações têm sido realizadas por meio do Consórcio, através de ações de apoio técnico, que viabilizam a gestão da educação. Pelos treinamentos, pela capacitação da equipe administrativa e pedagógica, melhora a capacidade na execução das funções na gestão da educação. Também fortalecemos os municípios consorciados nas demandas junto aos órgãos federais e estaduais de ensino, melhorando os serviços públicos oferecidos a cidadãos, e temos criado ações que melhoram a capacidade na elaboração de monitorar planos, projetos e

programas, para obtenção de recursos estaduais ou federais e na melhoria na execução, manutenção e viabilização na execução de obras, reduzindo as restrições de obras que bloqueiam o PAR – Plano de ações articuladas do Município (ENTREVISTADO A).

Os dados obtidos também indicam ações que, na visão dos respondentes, trouxeram ganhos para o conjunto de municípios. Dentre elas, foram citados a Reformulação do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério, o acesso a programas e recursos federais, a agilidade em resolver questões junto ao FNDE (programas e prestações de contas) e as orientações para preenchimento dos sistemas PAR.

Os respondentes do questionário também apontaram as seguintes iniciativas como ações relevantes do consórcio: 1) Oferta permanente de cursos, treinamentos e oficinas sobre temas atualizados de interesse das prefeituras e secretarias municipais da Educação; 2) Recebimento de informações exclusivas sobre todos os temas de interesse das prefeituras e secretarias municipais da Educação; 3) Fortalecimento da representatividade; 4) Ampliação do poder de negociação, economia de cerca de 30% nas compras de equipamentos e maquinário destinado às Secretarias de Educação e às escolas municipais, por meio da elaboração de atas de registros de preços à disposição dos municípios consorciados; 5) Assessoria e cursos de capacitação: Planejamento e Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR e; 6) Acompanhamento, Execução e Prestação de Contas de Programas Educacionais Federais.

Nessa categoria, embora os respondentes tenham em sua maioria citado ações realizadas por meio do consórcio, houve alguns respondentes que apontam que os municípios sozinhos poderiam ter resolvido os mesmos problemas, ainda que pudessem levar mais tempo:

Não digo que não conseguiríamos realizar alguma coisa, mas agiliza muito, levando em consideração a alta demanda de trabalho. Então, assim, é preciso ver que teríamos mais dificuldade, mas não impossibilidade de solução. Já fazíamos essas ações antes de forma isolada, demorava mais, mas acontecia também (ENTREVISTADO B).

Essas falas precisam ser compreendidas de forma mais ampla e podem acabar abrindo a reflexão da dificuldade de alguns consórcios no campo educacional de se organizarem para uma ação coletiva e sistematizada. Isso pode, em determinado grau, ser creditado à autonomia que os municípios historicamente tiveram para gerir seus sistemas

municipais de ensino, abrindo reflexão para a necessidade de se pensar uma nova cultura organizacional.

g) Ganhos de escala

De acordo com os entrevistados, a gestão associada de serviços públicos possibilitada pelo Ciedepar tem permitido ganhos de escala, trazendo economicidade para os municípios, em virtude da realização de compras coletivas com custos rateados pelos municípios. Assim destaca o Entrevistado C:

O que a gente percebeu nesse breve período foi uma significativa ampliação do poder de negociação, o que trouxe para o conjunto dos municípios uma economia de cerca de 30% nas compras de equipamentos e maquinário destinado às Secretarias de Educação e escolas municipais, através da elaboração de atas de registros de preços a disposições dos municípios consorciados (ENTREVISTADO C).

Essa percepção do ganho de escala por parte dos municípios também foi percebida pelo entrevistado D, que acrescentou:

Hoje tivemos um ganho de escala que permitiu uma economia aos cofres públicos, como no caso das compras, houve um ganho com a questão das atas de registros de preço. Uma outra questão que eu percebi foi em relação ao transporte escolar, tivemos mais poder de barganha e melhor estruturação da rede de transporte escolar (ENTREVISTADO D).

Por conseguinte, embora um conjunto de ações ainda esteja em fase de planejamento, as falas corroboram questões já observadas nas demais pesquisas, identificando que a gestão associada via consórcios públicos possibilita ganhos de escala que acabam gerando economia e eficácia na contratação de serviços e nas compras públicas que não seriam possíveis com a ação individualizada dos municípios, em especial os de pequeno e médio porte.

h) Fragilidades

Dentre as principais dificuldades encontradas no decorrer desse processo, os municípios apontaram questões relacionadas a distintas dimensões da ação pública, dentre as quais ressaltamos:

- a) Carência de recursos financeiros e de pessoal: a falta de recursos financeiros foi apontada por 25% dos respondentes, ao passo que a carência de recursos humanos foi apontada por 33,3% dos municípios como um fator limitador de suas ações associadas;
- b) As questões do modelo político-institucional também foram apontadas como um limitador: 16,7% dos respondentes apontaram que a mudança de prefeitos e 16,8% apontaram que a mudança de secretários municipais representava uma fragilidade para o Consórcio. Também é interessante apontar que os conflitos entre os membros figuravam, na opinião dos respondentes, como uma fragilidade a ser considerada (8,4%);
- c) As dificuldades na elaboração de projetos técnicos, planos de trabalho e outros instrumentos de gestão foram apontados como o principal fator relacionado a dificuldades ou fragilidades na ação do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), tendo em vista que essa questão foi apontada por 43,2% dos respondentes.

Essas questões acabaram sendo corroboradas pelas falas dos entrevistados, dentre as quais destacamos um trecho da entrevista feita com o entrevistado C:

Bem... eu penso que nossa maior fragilidade está sendo definir os objetivos comuns dos municípios consorciados. Vejo que não está claro isso, e cada um está remando para uma direção. Temos que rever isso, pensar coletivamente em nossos problemas para pensar em soluções compartilhadas. Ah... eu também vejo alguns municípios com uma visão mais individualista, muito isolada do coletivo (Entrevistado C).

Conforme identificado neste estudo, atentou-se que o processo de rateio e financiamento das ações tem por mais aludidos instrumentos o contrato de rateio celebrado com os entes consorciados (72,2%), o contrato de programa (5,6%), o repasse

de instituição internacional (5,6%), o convênio e/ou contrato de repasse com o governo federal (16,7%), o convênio e/ou contrato de repasse com o governo estadual (5,6%). Pondera-se ainda a existência de ações que não envolvem recursos financeiros diretos.

Assim, os dados abrem reflexão para um conjunto de fragilidades presentes em consórcios públicos já relatados em outras pesquisas e estudos empíricos e apontam para questões operacionais, técnicas, financeiras, políticas e, em especial, o próprio modelo de cooperação interfederativa que marcou a estruturação do federalismo educacional brasileiro.

Considerações Finais

O presente trabalho se propôs a discutir as possíveis contribuições do consorciamento público intermunicipal no enfrentamento de problemas comuns e na produção de soluções integradas para a gestão da educação básica pública. Para tanto, precisou se analisar o que norteia a Lei 11.107/2005, que trata dos consórcios públicos.

E é nesse sentido que o trabalho desenvolvido pelos consórcios merece ampla evidência, por trazer alternativas que já apresentam resultados positivos na implantação de programas que contribuem para que os municípios consigam superar seus desafios e dar saltos de qualidade na gestão e nos serviços prestados na educação local. Ou seja, o consórcio público, como novo arranjo federativo, pode trazer inovações ao federalismo educacional, tendo em vista as ações que se fazem necessárias na busca de lograr êxito, quanto às ações conjuntas acerca do território.

A partir do que foi apresentado, é perceptível que o modelo proposto pelo Consórcio Ciedepar tem trazido evidências da gestão pública e sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais por meio de apoio técnico, que viabiliza a gestão da educação, pelos treinamentos, capacitação da equipe administrativa e pedagógica que traz melhora na execução das funções na gestão da educação. Além disso, fortalece os municípios consorciados nas demandas junto aos órgãos federais e estaduais de ensino, melhorando os serviços públicos oferecidos aos cidadãos e a capacidade na elaboração de planos, projetos e programas para obtenção de recursos estaduais ou federais. Assim, melhora na execução, manutenção e viabilização na execução de obras, reduzindo as restrições de obras que bloqueiam o Plano de ações articuladas do Município (PAR).

Os dados analisados por meio do estudo apontam para o ganho de escala e a economicidade como motivadores significativos para os municípios integrantes do consórcio observado. Tais apontamentos demonstram a preocupação desses territórios em relação à eficácia e à economicidade das políticas educacionais.

Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. . Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, v. , p. 361-386.

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

_____. FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista De Administração Pública**, 47(6), 1543–1568.

_____. WEBER, M. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União: Brasília, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.107/2005**. Brasília: DOU, 2005.

BRITO, E. Consórcios Intermunicipais no federalismo brasileiro: Coordenação, colaboração e nova governança pública. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.).

LIMA, R. P. de; CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S. A Gestão compartilhada de serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar

Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 11-22.

CALDAS, E. de L. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais.** Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.

CASTIONI, R. A questão federativa e a dimensão coletiva na gestão municipal da educação – consórcios e a articulação regional entre municípios. In: **Diálogos sobre a gestão municipal: passo a passo do Plano Municipal de Educação.** São Paulo: Fundação Itaú Social, 2014.

CIEDEPAR. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná – CIEDEPAR.** Diário Oficial dos Municípios do Paraná, Edição: 2049. Paraná, 10 jul. 2020. Disponível em: . Acesso em: fev. 2022.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6. n. 9, 2011.

FREITAS JÚNIOR, D. B.; MESQUITA, D. L. Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: redes para a prestação eficiente de serviços ao cidadão. In: **Encontro nacional de pós-graduação em Administração**, 34, 2010, Rio de Janeiro: Anais, 2010.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as Rotas de Cooperação Intergovernamental Levam ao Mesmo Caminho: Arranjos Federativos no Brasil para Promover Capacidades Estatais Municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, 2018.

SEGATTO, C. I; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. 2016, v. 21, n. 65.

STRELEC, T. C.; COSTA, V. M. F.; CALDERON, R. G. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **Revista Brasileira De Política E Administração Da Educação**, 34(3), 689–710.

*Recebido em Janeiro de 2023
Aprovado em Janeiro de 2023
Publicado em Fevereiro de 2023*

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 17

Seção Artigos e89526

28 de fevereiro de 2023



SOME RIGHTS RESERVED O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

INDEXAÇÃO:

BASE DE DADOS

Sumário.Org
Google Scholar
BASE
Dimensions
Miar

DIRETÓRIOS

Scielo Educ@
Diadorim
DOAJ
Erih Plus
Latindex
EZB
ROAD
Journal 4-free

ÍNDICES

Index Copernicus
Cite Factor

PORTAIS

LiVre
Capes
Science Open
World Wide Science

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 17, e89526 – Fevereiro de 2023

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

LIMA, R. P. de; CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S. A Gestão compartilhada de serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxé (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>