



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

MÔNICA APARECIDA SERAFIM CARDOSO

**GESTÃO COMPARTILHADA DA OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BASEADA
NA LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - O CASO DO CIEDEPAR**

**Brasília/DF
2022**

MÔNICA APARECIDA SERAFIM CARDOSO

**GESTÃO COMPARTILHADA DA OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BASEADA
NA LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - O CASO DO CIEDEPAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – modalidade profissional da Universidade de Brasília - UnB.

Área de concentração: Educação
Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da educação na Educação Básica.

Orientador: Professor Doutor Remi Castioni

**Brasília/DF
2022**

CC268g **Cardoso, Monica Aparecida Serafim**
GESTÃO COMPARTILHADA DA OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BASEADA NA LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - O CASO DO CIEDEPAR / Monica Aparecida Serafim Cardoso; orientador Remi Castioni. - Brasília, 2022.
137 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, 2022.

1. Federalismo. 2. Regime de Colaboração. 3. Consórcios Públicos. 4. Consórcio em Educação. 5. Ciedepar. I. Castioni, Remi, orient. II. Título.

MÔNICA APARECIDA SERAFIM CARDOSO

**GESTÃO COMPARTILHADA DA OFERTA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BASEADA
NA LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS - O CASO DO CIEDEPAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre em Educação
pelo Programa de Pós-Graduação em Educação
– modalidade profissional da Universidade de
Brasília - UnB.

Aprovado em: 31 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Remi Castioni - Presidente
PPGE - MP Faculdade de Educação - UnB

Prof. Dr. Bernardo Kipnis
PPGE - MP Faculdade de Educação - UnB

Prof. Dr. Edimilson Antonio de Oliveira
Secretaria de Educação do DF

Prof.^a Dra. Alcyone Vasconcelos - Suplente
PPGE - MP Faculdade de Educação - UnB

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao bom Deus, autor de minha vida e da minha história, que de forma incondicional me fez compreender que tudo nesta vida acontece no momento oportuno. Especialmente quando há o abandono em Deus e na Sua vontade.

Agradeço ainda aos meus pais, que intensamente lutaram para que eu pudesse ter acesso à educação. À minha mãe, que hoje vive um processo árduo de sua saúde, agradeço o seu esforço e a sua dedicação em me educar. Ao meu pai, mesmo não estando mais aqui neste mundo, devo a honra desta homenagem por me mostrar os melhores caminhos e me ensinar o respeito mútuo, certamente sem seu esforço e sua dedicação de pai não teria chegado até aqui.

Ao meu esposo e aos meus filhos (Marcelino, Agnes, Clara, Marcelo e Andressa), agradeço de modo mais do que especial pelo apoio às escolhas feitas por mim neste tempo. Minha gratidão por estarem presentes em todos os momentos e comigo caminharem até aqui. De modo especial, na abdicação do tempo e do lazer com cada um, por prontamente me acompanharem nas decisões, difíceis ou fáceis, e pelos cuidados incríveis com minha mãe nos inúmeros momentos em que eu não pude estar.

Aos meus irmãos Jeorgia e Netinho, que sempre me ouviram e incentivaram na realização desse sonho nas incansáveis conversas que tínhamos quando ainda éramos adolescentes.

Também aos colegas da área técnica da CNM, que muito me incentivaram a embarcar neste mar de conhecimento que é a Universidade de Brasília (UnB). Antes mesmo que eu acreditasse, já me incentivaram a seguir nesse novo trajeto de vida. Minha eterna e inesquecível gratidão a Karla França, Carla Albert, Joanni Henrichs, Luciane Pacheco, Fabiana Santana, Elena Garrido, Augusto Fortunato. Às colegas da área de Educação (Mariza Abreu, Selma Maquine e Natália Cordeiro) pelo aprendizado e incentivo constante. Aos colegas dos estudos técnicos que prontamente, em algum momento, me ajudaram com os dados inseridos neste estudo, meu especial obrigado a Jhonatan, Kaique, Vinicius, Alessandra e Maurício e àqueles que de forma indireta também contribuíram. Agradeço à colega Elisa Alvarez, que foi colaboradora da CNM e que, com sábio entendimento, percebeu meu desejo profundo de falar sobre consórcios na educação e de forma generosa me ouviu inúmeras vezes e me apresentou a ideia do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná

(Ciedepar).

Agradeço ainda ao Ciedepar, na pessoa do Secretário Executivo Jacir Bombonato Machado, e os respectivos municípios consorciados ao Ciedepar, que prontamente me receberam de braços abertos e contribuíram de maneira muito importante para a elaboração desta dissertação nas respostas aos questionários, nos mais diversos pedidos quanto às informações e aos dados do consórcio, por todas as solicitações atendidas e o apoio incondicional.

Ao meu orientador, Dr. Remi Castioni, pela competência, parceria, confiança, cuidado, amizade, dedicação e paciência na construção desta tese. Aos professores Dr. Bernardo Kipnis e Dr^a Alcione, desta banca, que também me acompanharam nesse trajeto acadêmico e com maestria trazem suas contribuições ao texto. E ao professor Dr. Edmilson meu agradecimento especial por acolher o convite para participação nesta banca e por suas contribuições ao texto apresentado.

Aos amigos que foram presentes inesquecíveis que o mestrado me trouxe, minha gratidão, entre eles: Bárbara Akemi, Luciana Fank, Rosy, que compartilharam conhecimento, sempre me inspirando a continuar. Aqui ainda meu especial agradecimento ao Roger Lima, amigo fiel, parceiro de escrita entusiasta constante, companheiro dos mais belos lanches. Gratidão por caminhar comigo nesse trajeto e obrigada pelo cuidado, pela amizade e pela parceria que levarei para vida toda.

À Universidade de Brasília, à Faculdade de Educação, meu reconhecimento pela oportunidade de realização deste sonho iniciado ainda quando eu era menina. E à Confederação Nacional de Municípios (CNM), por incentivar que seus colaboradores estudem e contribuam nas políticas educacionais deste país a fim de proporcionar aos estudantes brasileiros acesso a uma educação com equidade e qualidade para todos.

Por fim, agradeço aos meus amigos companheiros nessa jornada da vida, minhas formadoras Aline Veras e Cintia Castro, os amigos Eliza Perpétuo, Ilka, Carlos, Dálete, Juno Alexandre, e a prima Gisele, que me conhecem e acompanham por toda vida o desejo da realização desse sonho. Além desses, às duas fiéis escudeiras Laura e Sarah, que me ajudaram na construção desse trabalho, na diagramação do guia, na revisão e na formatação dos textos. Muito obrigada pela paciência, por me acalmar e me escutar e, nas madrugadas, trabalharem comigo em cima da hora para entrega em tempo hábil do texto, gratidão e muito obrigada pela parceria!

“Vontade de Deus, és meu paraíso”

São Felipe Neri

RESUMO

Esta dissertação busca discutir o consorciamento público intermunicipal como meio para contribuir no enfrentamento de problemas comuns dos municípios e na produção de soluções integradas para a 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 consorciados sobre questões que tratam da experiência de gestão associada de serviços públicos que tem sido vivenciada pelos municípios partícipes do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar). A partir de suas respostas, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com gestores do consórcio e gestores municipais responsáveis pela educação. Buscou-se discutir o desenho institucional e os objetivos do Ciedepar, o qual instituiu ações que deram início ao consórcio para oferecer apoio técnico aos municípios do estado do Paraná. A expectativa exposta pelo consórcio e aqui analisada é o aprimoramento da gestão da educação conjuntamente com as prefeituras, agindo na articulação de políticas integradas. Já a finalidade por ele almejada se norteia na obtenção de metas relacionadas à aprendizagem e ao atendimento do ensino nos municípios consorciados. Concomitante a isso, o objetivo proposto é a realização de políticas educacionais integradas, as quais apontam para a melhoria da qualidade educacional dos municípios consorciados e que seriam efetivadas em conjunto com as prefeituras. E a respeito do desenho institucional, a novidade se amplia ao campo do federalismo educacional, designando-se uma rede de implementação de políticas públicas, que se organizam por meios 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 dissertation seeks to discuss the inter-municipal public consortium as a means to contribute to the confrontation of common problems of municipalities and the production of integrated solutions for the management of public basic education. For this, it considered the perspective on the federative issue and the regional articulation between municipalities, having as a guide the Law 11.107/2005, which deals with public consortia. It was guided by the qualitative approach and opted for document analysis and the application of a questionnaire with the consortium municipalities on issues that deal with the experience of associated management of public services that has been experienced by the participating municipalities of the Intermunicipal Consortium of Education and Teaching of Paraná (Ciedepar). Based on their answers, semi-structured interviews were carried out with consortium managers and municipal managers responsible for education. We sought to discuss the institutional design and objectives of Ciedepar, which instituted actions that started the consortium to offer technical support to municipalities in the state of Paraná. The expectation expressed by the consortium and analyzed here is the improvement of education management together with the municipalities, acting in the articulation of integrated policies. On the other hand, the purpose pursued by him is guided by the achievement of goals related to learning and the attendance of education in the consortium municipalities. Concomitant to this, the proposed objective is to carry out integrated educational policies, which aim to improve the educational quality of the consortium municipalities and which would be carried out jointly with the municipalities. And regarding the institutional design, the novelty extends to the field of educational federalism, designating a network for the implementation of public policies, which are organized by means of an inter-municipal instance, which needs, to some extent, the abdication of a certain degree of autonomy on the part of the federated entities for a better articulation of their actions.

Keywords: Federalism; Collaboration Scheme; Public Consortia; Consortium in Education, Ciedepar.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Linha do tempo: Legislação dos consórcios públicos	37
Figura 2 - Cooperação entre entes federativos	39
Figura 3 - Relação entre Governança e Gestão	40
Figura 4 - Etapas de ensino da Educação Básica	42
Figura 5 - Distribuição dos municípios consorciados no Estado do Paraná	56
Quadro 1 - Quadro de Coerência	17
Quadro 2 - Combinações previstas pela Lei dos Consórcios	33
Quadro 3 - Legislação e normas aplicáveis aos consórcios públicos	35
Quadro 4 - Histórico da legislação acerca dos Consórcios Públicos no Brasil	37
Quadro 5 - Atribuições e responsabilidades	43
Quadro 6 - Modelo de Relações Intergovernamentais/ Características	44
Quadro 7 - Matrículas públicas no Brasil	48
Quadro 8 - Porte dos municípios que integram consórcio	50
Quadro 9 - Municípios que participam de mais de um consórcio	50
Quadro 10 - Distribuição dos consórcio em educação declarado por Estado/2021	54
Quadro 11 - Nova distribuição dos consórcio em educação declarado por Estado/2021	54
Quadro 12 - Número de consórcios declarados na área de educação por região	55
Quadro 13 - Número de municípios declarados em consórcios na área de educação por região	55
Quadro 14 - Municípios consorciados ao Ciedepar	57
Quadro 15 - Eixos de atuação	57
Quadro 16 - Composição do grupo pesquisado	66
Quadro 17 - Categorias abordadas no estudo	67

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAF - Comitê de Articulação Federativa

CF/88- Constituição Federal de 1988

Ciedepar - Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná

CNE - Conselho Nacional de Educação

Codinorp - Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná

CONAE - Conferência Nacional de Educação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPC - Instrução de Procedimentos Contábeis

LDB/1996 - Leis de Diretrizes e de Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

PNE - Plano Nacional de Educação

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU - Tribunal de Contas da União

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. FEDERALISMO BRASILEIRO: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA DE CONSÓRCIOS	21
1.1 Federalismo na política de educação	26
1.2 Arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios públicos	33
1.3 Histórico dos consórcios	36
2. GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS VIA CONSÓRCIOS	40
2.1 Consorciamento na educação básica pública: alternativa para gestão	41
2.2 Gestão associada na educação e seus desafios	46
2.3 Soluções intergovernamentais via consórcios públicos	51
3. EVIDÊNCIA DA GESTÃO COMPARTILHADA NOS SERVIÇOS EDUCATIVOS: O CONSÓRCIO CIEDEPAR	56
3.1 A dinâmica de gestão associada de política educacional no Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar): análise de dados	64
3.1.1 <i>Motivações para o consorciamento</i>	68
3.1.2 <i>Forma de gestão do consórcio</i>	69
3.1.3 <i>Incentivador de políticas públicas</i>	71
3.1.4 <i>Arranjo decisório</i>	71
3.1.5 <i>Compartilhamento de responsabilidades</i>	73
3.1.6 <i>Metas</i>	74
3.1.7 <i>Ações desenvolvidas</i>	74
3.1.8 <i>Formas de rateio e financiamento</i>	76
3.1.9 <i>Resultados alcançados</i>	77
3.1.10 <i>Possíveis ganhos de escala</i>	77
3.1.11 <i>Dificuldades e fragilidades</i>	78

CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	84
PRODUTO TÉCNICO	88
PROPOSTA DE UM GUIA ORIENTATIVO	89
APÊNDICES	109
Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido	109
Apêndice B - Questionário de atuação dos consórcios públicos na área de Educação	110
Apêndice C – Roteiro de entrevista com secretário executivo do consórcio Ciedepar	115
ANEXO	116
Anexo A - Estatuto do Ciedepar	116
Anexo B - Plano de Trabalho de 2022 do Ciedepar	133

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; ARRETCHÉ, 2004). Com a nova reorganização do Estado brasileiro, a descentralização política conferiu maior autonomia aos municípios para atuação nas políticas públicas (SOUZA, 2005).

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 (2015) 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, em especial analisando de que forma as instituições fundamentais podem criar capacidades colaborativas, competência essencial a todos no mundo contemporâneo (ABRUCIO; WEBER, 2017, p. 13).

Nesse sentido, a cooperação interfederativa, também chamada de intergovernamental, é um elemento fundamental no modelo de federalismo adotado no Brasil. Tal alicerce se torna mais evidente após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabeleceu o compartilhamento de responsabilidades entre entes federados para a provisão de um conjunto de políticas públicas (CRUZ, 2002; SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Essas 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).

Entretanto, como várias iniciativas de pactuação federativa, embora ainda inacabadas, a cooperação somente surge com o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado (PDRAE). O plano desponta como resposta consistente ao desafio de superação da crise, bem como uma alternativa para a reforma e a reconstrução do Estado no que tange ao resgate da autonomia financeira e na implementação das políticas públicas.

Na busca por uma administração pública mais eficiente e com maior amplitude nos serviços e maior qualidade, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) apresenta pontos importantes que exigirão também a descentralização dos serviços, ainda que a Constituição imponha

obstáculos de difícil remoção para a aplicação de políticas voltadas para a cobrança de desempenho do serviço público e para a racionalização das despesas. A melhoria da eficiência exigirá também a descentralização dos serviços, aproximando-os da sociedade e do cidadão, retirando do Estado atividades que possam ser melhor executadas por entidades públicas apoiadas pelo Estado. Também será indispensável redefinir os mecanismos de controle convencionais, voltados para o controle de processos, burocratizado e ineficaz, redirecionando-os para a avaliação de resultado (MARE, 1997, p. 7).

O Substitutivo da Proposta de Emenda Constitucional nº. 173, elaborado pelo deputado Moreira Franco, contém alterações significativas. Nessas alterações, nota-se o mérito para o prosseguimento da reforma. Um destes itens trata da descentralização para estados e municípios, ou seja, o MARE à época já sinalizava que:

A lei poderá permitir a constituição de consórcios públicos e convênios para a gestão associada de serviços públicos e para a transferência de serviços, pessoal ou bens entre as esferas de Governo, facilitando o processo de descentralização de

muitas atividades e serviços atualmente exercidas pela União (MARE, 1997, p. 12).

A Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) foi o grande marco da história dessa modalidade criada no Brasil. 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 compreender *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*. 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*. É também interesse desse estudo delinear uma metodologia para a ação

cooperativa e integrada de gestão da educação básica pública no nível intermunicipal.

Como caso analítico, elegemos a experiência do *Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar)*. A opção se justifica pelo fato de esse consórcio passar a se constituir num caso singular no federalismo educacional brasileiro ao instituir, de forma inédita, o atendimento às prefeituras paranaenses nas ações voltadas ao campo da educação e do ensino. A instituição tem por missão implementar, “conjuntamente com as prefeituras, políticas integradas para aprimorar a gestão e alcançar as metas de aprendizagem e atendimento da educação municipal dos consorciados” (CIEDEPAR, 2019).

O presente estudo buscará a compreensão de uma situação complexa e, para tanto, se pautará pela *abordagem qualitativa*, que, na visão de Creswell (2010, p. 26), “é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. A referida pesquisa, por seu caráter qualitativo e por se aprofundar em um fenômeno social complexo, será realizada pela estratégia metodológica do *Estudo de Caso*, que tem por objetivo “a exploração e a tentativa de descobrir problemáticas novas, de renovar perspectivas existentes e de sugerir hipóteses profundas” (AMADO, 2014, p. 121), outro aspecto que justifica tal estratégia é que, por sua “natureza holística, tendem a refletir a complexidade dos fenômenos que estudam” (AMADO, 2014, p. 122).

Em um estudo de caso, “devido ao seu caráter holístico, há necessidade de se basear em várias fontes de evidências” (AMADO, 2014, p. 136). Nesse sentido, Yin (2001, p. 104) aponta que “as evidências para um estudo de caso podem vir de fontes distintas, como documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Na presente pesquisa, utilizaremos como instrumentos a análise documental e as entrevistas semiestruturadas.

Com o intuito de responder à questão norteadora da pesquisa, serão 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).

Foram também elaborados o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos, que irão orientar a construção do presente estudo de Mestrado Profissional. No intuito de facilitar a

compreensão, foi elaborado um quadro de coerência da pesquisa para sintetizar os aspectos, sendo eles o título da pesquisa, o objeto de pesquisa, os objetivos, os procedimentos e instrumentos de pesquisa e demais estratégias que serão desenvolvidas com o intuito de garantir rigor teórico e metodológico.

Quadro 1 - Quadro de Coerência

TÍTULO: Gestão compartilhada da oferta pública de educação baseada na Lei de Consórcios Públicos - o caso do Ciedepar		
QUESTÃO DE PESQUISA: 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?		
OBJETIVO GERAL: Analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais contribuiu para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território. O caso do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar).		
QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTOS/ INSTRUMENTOS
O federalismo e suas influências na formulação e implementação de políticas públicas “modifica a autoridade e o modo como as políticas são formuladas, implementadas e, por fim, os seus resultados” (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Qual o papel dos municípios destacando as relações intergovernamentais no âmbito dos consórcios públicos?	Conceituar o federalismo brasileiro, bem como suas características gerais e específicas para o caso brasileiro, na educação e na perspectiva dos consórcios.	Pesquisa documental: - Constituição, leis, decretos; - Artigos, estudos e revistas -E demais documentos públicos.
Tendo em vista a legislação brasileira sobre os consórcios públicos, quais inovações advindas da Lei 11.107/2005 possibilitam o consorciamento entre entes federados?	Discutir o arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios públicos.	Pesquisa documental: -Constituição, leis, decretos; -Demais documentos públicos.

QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROCEDIMENTOS/ INSTRUMENTOS
Como o consórcio público (novo arranjo federativo) pode trazer inovações ao federalismo educacional, tendo em vista ações que se fazem necessárias na busca de lograr êxito, no que tange a ações conjuntas acerca do território?	Refletir sobre o consorciamento público na educação básica como uma alternativa de gestão dos problemas educacionais no nível do território.	Pesquisa em: -Estudos, artigos e revistas; -Demais documentos públicos.
De que maneira o modelo proposto pelo Ciedepar tem trazido evidências da gestão pública e sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais?	Debater a dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas educacionais estabelecida por meio do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar).	Pesquisa documental do Consórcio Ciedepar: -Protocolo de intenções; -Estatuto do Consórcio Ciedepar e demais documentos; - Plano de trabalho 2022.
Como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais contribui com o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território?	Delinear uma metodologia para a ação cooperativa e integrada de gestão da educação básica pública no nível intermunicipal.	

Fonte: Elaboração própria da autora

A escolha da temática justifica-se pela inexpressiva quantidade de estudos científicos pertinentes aos consórcios de educação, principalmente quanto aos instrumentos utilizados pelos governos municipais no enfrentamento de problemas comuns a nível do território, como na busca por soluções integradas na gestão.

Vale destacar ainda que a própria organização federativa da educação e a forma de financiamento, por sua vez, dificultam a colaboração, isso porque, apesar da existência de marcos legais que incentivam a colaboração, a exemplo da própria Lei 11.795/2005 (intitulada por Lei dos Consórcios), não houve uma indução no sentido financeiro para a concretização e a disseminação dessas experiências (SEGATTO; ABRUCIO, 2018 *apud* GRIN; SEGATTO, 2019).

Para além desta introdução e melhor compreensão desta dissertação, é disposto no

texto uma divisão em três capítulos, considerações finais e, por fim, a apresentação de um produto técnico, que, como instrumento de avaliação, é também pré-requisito para conclusão de curso.

No capítulo 1, valendo-se de pesquisas bibliográficas, será tratado o federalismo brasileiro e o importante papel dos municípios na política de consórcios. Nele será feita uma conceituação basilar do federalismo e de suas características gerais e específicas no caso brasileiro. Nesse sentido, é dado ainda enfoque ao federalismo na política de educação, cujas proposições de políticas nacionais norteadas da ação governamental conferem à União um papel central na coordenação federativa e na criação do Regime de Colaboração. Assim, fica demonstrada a efetiva ideia de que lidar com a necessidade de conjugar entre autonomia e interdependência tem sido pouco eficiente. O capítulo 2 destacou a legalidade e normatividade a respeito dos consórcios, formados por um conjunto de leis que determina o que é um consórcio público e de que forma ele atua. Para tanto, foram analisadas as legislações que regem as políticas a respeito dos consórcios, dentre elas, a Lei 11.107/2005, conhecida como "Lei dos Consórcios". Essa lei trouxe importantes inovações perante a gestão pública brasileira. Ainda sobre os consórcios públicos, serão tratadas as origens históricas dos consórcios públicos, que, do ponto de vista da legislação, vieram oportunizar a flexibilização da cooperação federativa no nível do território como também nesse percurso histórico.

Já no capítulo 3, é abordada a gestão associada de serviços públicos via consórcios, na qual se evidencia a gestão compartilhada e se destaca o enfrentamento atual quanto às responsabilidades por parte dos municípios. Além disso, assinala-se a relevância do federalismo cooperativo e sua importância quanto às questões de relações intergovernamentais. Ainda nesse capítulo, é tratado o consorciamento na educação básica pública como alternativa para gestão local. Outros aspectos ressaltados são os constantes desdobramentos educacionais na oferta da educação escolar, ancorada na CF, em que se estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar o direito à educação à criança, ao adolescente e ao jovem com absoluta prioridade. Além disso, demonstra-se que o crescimento notório de soluções intergovernamentais via consórcios tem possibilitado a criação de um arcabouço teórico sobre os consórcios públicos.

Ainda na questão empírica, destina-se a apresentar a dinâmica de gestão associada de política educacional no Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar)

e, por meio de análise dos dados, são apresentados resultados categorizados a fim de demonstrar individualmente a análise de cada uma delas. Nessa demonstração, busca-se apresentar a dinâmica que envolve a implementação de políticas públicas de Educação no contexto do Consórcio Ciedepar, iniciando pela categoria “motivação para o consorciamento” e finalizando com a categoria “dificuldades e fragilidades”.

Já nas considerações finais, são destacadas as possíveis contribuições acerca do consorciamento público intermunicipal no enfrentamento de problemas comuns e na produção de soluções integradas para a gestão da educação básica pública. Portanto, foi preciso analisar o que norteia a Lei 11.107 /2005 a fim de demonstrar que, a partir do modelo de consórcio do Ciedepar, as evidências da gestão pública têm sido capazes de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais e de fortalecer os municípios nas demandas junto aos órgãos federais e estaduais de ensino, o que resulta na melhoria dos serviços públicos ofertados aos estudantes de todo país.

Por fim, conforme regulamento do programa, fica estabelecida a criação de um produto técnico como pré-requisito de conclusão do curso. Na perspectiva de apresentar um produto técnico eficaz aos municípios, foi elaborado um “Guia de consórcio público em educação” com a finalidade de subsidiar os gestores públicos municipais e apresentar uma experiência de gestão consorciada em uma das mais complexas áreas de políticas públicas, que é a educação.

1. FEDERALISMO BRASILEIRO: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA DE CONSÓRCIOS

Promulgada em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe o federalismo cooperativo como a base estrutural da organização político-administrativa brasileira para responder, segundo Furtado (2013, p. 378), “às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma” e garantir a promoção da justiça social e a redução das desigualdades.

Nesse sentido, a Carta Magna primou por um novo arranjo que reconheceu os municípios como entes federados, colaborando, segundo Bercovici (2004, p. 59), “para que houvesse uma maior atuação do Estado na esfera local, o que pode ser traduzida como uma maior proximidade com o povo e, conseqüentemente, com uma melhor visão de suas necessidades”. Esse processo fez as políticas públicas passarem a se orientar pela descentralização, ampliando a responsabilidade legal dos municípios, que se tornaram responsáveis pela implementação de uma série de políticas públicas, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social (CASTIONI, 2013; LOTTA; VAZ, 2015; ARRETCHE, 2012).

Essa realidade gerou estudos em inúmeras áreas de conhecimento sob as mais diversas abordagens teórico-metodológicas. Tais avanços lançam um novo olhar sobre o processo de descentralização das políticas públicas, levando em conta as desigualdades nas capacidades estatais dos municípios (CAVALCANTE, 2014; LOTTA, 2015) e apontam que o fortalecimento das capacidades estatais municipais se tornou condição imperativa para uma descentralização menos desigual (VELOSO *et al.*, 2011).

Assim, formou-se um *corpus* teórico indicando que o sucesso dos processos de formulação e implementação de políticas públicas se relaciona fortemente com níveis relativamente altos de capacidades estatais (EVANS, 1995; AMSDEN, 2001; RODRIK, 2004). A respeito de tais níveis, enfatiza-se, primeiro, a sua dimensão técnico-administrativa (ou burocrática), ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação da ação governamental, e, ainda, a

sua dimensão política, que se relaciona à promoção “da legitimidade da ação estatal por meio da mobilização de múltiplos atores e da articulação, da concertação e da compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns” (PIRES; GOMIDE, 2014).

A partir da compreensão de que os benefícios da descentralização demandam a melhoria das capacidades dos municípios, a literatura se concentrou em novos arranjos que permitam a ampliação das capacidades estatais municipais como forma de possibilitar a coordenação e cooperação federativa e melhorar os resultados obtidos com a descentralização (ABRUCIO; GRIN, 2018). Contudo, a maioria dos estudos analisou os mecanismos de indução por parte do Governo Federal com vistas a melhorar as capacidades estatais da gestão municipal e conseqüentemente dar efetividade às políticas públicas que estão sob sua responsabilidade (ABRUCIO; GRIN, 2018; CAMINI, 2009; LOSADA, 2013), a exemplo da experiência do Comitê de Articulação Federativa (CAF).

Um dos aspectos a serem observados na cooperação federativa no nível horizontal (entre municípios) é o que ocorre após a promulgação da Lei 11.107/2005. Tal lei disciplinou a figura dos Consórcios Públicos como 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; CALDERON, 2018, p. 670).

Diante dessas lacunas, somadas ao fato de inexistirem estudos sobre os consórcios de direito público na área de educação e dos benefícios da dinâmica associativa para a melhoria das capacidades de gestão e para a maximização dos resultados das políticas educacionais, interessa a esse estudo ampliar o olhar acerca das contribuições que os consórcios públicos podem dar para a promoção das capacidades técnico-administrativas e políticas dos municípios envolvidos em uma experiência específica, ou seja, no Ciedepar. Desse modo, elucida-se a relevância desse estudo para o campo das políticas públicas e para o campo da educação, justificando sua realização.

As análises do tema partem de reflexões acerca da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro. Tal decisão se orienta em Abrucio (2014), que pontua que o desenho da estrutura político-administrativa do Estado “tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”, o que gera a necessidade de compreender o desenho estrutural do Estado delineado na CF/88, que, ao buscar romper com

a estrutura centralista do período anterior, reafirmou a opção aproximada do sentido de federalismo cooperativo.

Compreender o significado dessa opção e seus impactos na forma como as políticas públicas são formuladas e implementadas exige uma reflexão acerca dos conceitos de Federação e federalismo elaborados pela literatura. Abrucio (2014, p. 2) expõe que “a Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do chamado de Estado Unitário”. O autor afirma que, em uma Federação, diferentes governos regulam e atuam sobre um mesmo território, mas cada um deles é dotado de competências exclusivas sob determinados assuntos (RICKER, 1975; ABRUCIO; SEGATTO, 2016).

Souza (2008, p. 34) aponta que o “federalismo é concebido como conceito de valor – o valor da diversidade -, e é esse valor que dá base às federações”. Assim, federalismo é um acordo político marcado pelo compartilhamento da soberania nacional no qual coexistem diferentes entes autônomos e interdependentes ao mesmo tempo, e que tem como objetivo primaz “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2014, p. 2). Nesse mesmo sentido, Elazar (1994) pontua que o federalismo compreende uma combinação entre autonomia e interdependência envolvendo mais de um nível de governo.

No presente estudo, foram visitados autores que debatem o federalismo e suas influências na formulação e implementação de políticas públicas, da mesma forma que questões correlatas: articulação federativa, coordenação federativa e cooperação intergovernamental. Dentre os autores, destacamos a priori Elazar (1994); Abrucio (1998, 2000, 2005, 2014); Abrucio; Soares (2001); Obinger; Leibfried; Castles (2005); Souza (2008); Franzese (2010); Arrecthe (2012); Abrucio; Franzese; Sano (2010); Abrucio; Sano (2013); Abrucio; Segatto (2016).

Na perspectiva de que o “federalismo, portanto, modifica a autoridade e o modo como as políticas são formuladas, implementadas e, por fim, os seus resultados” (ABRUCIO; SEGATTO, 2016, p. 419), estudos que analisam consórcios públicos como mecanismo para ampliação das capacidades estatais municipais consideram que o sucesso das políticas públicas depende da criação de incentivos à cooperação e de processos de decisão conjunta e do estabelecimento de estratégias de coordenação e cooperação. Assim, “o debate acerca das

relações entre as partes constitutivas da Federação, chamadas de relações intergovernamentais” (ABRUCIO; SEGATTO, 2016), ajudará a fundamentar o estudo. Agregando-se a isso a investigação de autores que se dedicam ao estudo das relações intergovernamentais, tais como: WRIGHT (1988); OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES (2005); AGRANOFF (2007); WILSON; GAMKHAR (2011); ABRUCIO; SEGATTO (2016).

No entanto, os consórcios públicos intermunicipais são um forte instrumento de cooperação federativa. Além dessa caracterização federalista, torna-se compreensível que, nos Estados unitários, o governo nacional centralize as decisões referentes a todas as atividades governamentais, o que não exclui a possibilidade de descentralização na execução de quaisquer que sejam as políticas públicas (FORTUNATO, 2021). Necessário ainda sublinhar que:

A caracterização do federalismo se dá pela autonomia dos entes federados, com governo nacional e os governos subnacionais com foco em campos próprios de competências, mas também conjuntamente em algumas políticas públicas. No entanto, contrário ao federalismo, é possível demonstrar duas outras formas de organização do Estado, e são elas: a Unitária e a Confederação (FORTUNATO, 2021, p. 16).

Partindo disso, delimita-se que a organização do Estado unitário revela-se pela concentração do poder central, ausente de autonomia política por parte dos governos subnacionais. Já nos Estados confederados, predomina a descentralização territorial dos entes de governo, em que há diferenciação do Federalismo pela soberania política dos territórios e componentes da unidade política perante a comunidade internacional. Nesse caso, há também vantagens dos territórios de adesão ou secessão (desligamento) da Confederação (SOARES; MACHADO, 2018), sendo as partes politicamente mais fortes que o governo central (MENDES, 2004 *apud* CÉSAR, 2017, p. 423).

Fortunato (2021, p. 17) destaca ainda que o federalismo moderno pode ser caracterizado pela presença de diversas características constitucionais. São elas assim sinterizadas:

- I. Divisão territorial do Estado em várias subunidades;
- II. Sistema bicameral: representação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através de uma Segunda Câmara Legislativa (Senado);
- III. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário presentes nos níveis federais;
- IV. Existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos

conflitos federativos: tem como função primordial garantir a ordem federal;

V. Definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo;

VI. Autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos. (RIKER, 1964, p.10; KLATT, 1993, p. 10-12 *apud* SOARES; MACHADO, 2018).

Embora as relações intergovernamentais possuam vasta relevância no federalismo e desempenhem um papel de amplo destaque ainda nesse modelo, há uma ampla separação na atuação de cada ente governamental, centro e unidades subnacionais no provimento das políticas públicas, por isso considerada dual (FORTUNATO, 2021, p. 18). O autor continua a elucidar que a debilidade das atribuições do Poder Central, sobretudo no tocante à promoção de coordenação e cooperação entre os entes federados, atrelado às disparidades socioeconômicas entre estados também a ampla autonomia das instâncias estaduais em relação à instância nacional, contribuiu para que o federalismo dual se mostrasse inadequado para atender às demandas do Estado Moderno em seu desenvolvimento, principalmente quanto ao provimento de políticas sociais. (FORTUNATO, 2021, p. 18)

Ainda para Fortunato (2021), o federalismo cooperativo opta pelo compartilhamento das atribuições públicas, exercendo o Poder Central um importante papel no domínio econômico e social. O federalismo cooperativo busca romper com o modelo dualista e competitivo ao proporcionar a coordenação entre as esferas de poder (LOSADA, 2008). E, de acordo com Oliveira (2007, p. 11), ao contrário do sistema competitivo, o federalismo cooperativo busca unir os entes federados por meio de ações que visem “promover o bem comum coletivo e manter coesa a Federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades”.

Segundo Lenzi (2011), “No Federalismo, a divisão de poder acontece por meio da delegação, isso é, o poder político central é compartilhado por cada uma das unidades federativas.” Em sua obra, ainda é definido que o propósito no federalismo é “manter uma divisão equilibrada de poder entre os diversos territórios que fazem parte do Estado, de forma que cada um dos Estados-membros tenha sua própria legislação e que esta esteja adequada com as necessidades regionais e dos habitantes" (LENZI, 2011).

Diante disso, o federalismo brasileiro possui algumas particularidades. Porém suas características são comuns aos seus membros, ou seja, são compartilhadas por seus Estados-membros. As principais são:

- **Descentralização política:** que é a independência política, legislativa e administrativa dada aos Estados-membros. Ela permite que as unidades federativas tenham poder de se organizar e tomar decisões de acordo com os interesses da região, além da permissão de elaboração de suas Constituições e leis estaduais.
- **As unidades federativas são autônomas entre si:** quer dizer que não existe uma relação hierárquica entre os Estados-membros. Da mesma forma, também não existe hierarquia entre o Estado Federal e as unidades federativas (LENZI, 2011).

Ainda são características comuns ao federalismo a divisão de competências entre os entes que fazem parte do Estado e a cooperação de governo entre os Estados-membros e o governo central. Por isso, apesar de possuírem autonomia administrativa, os tais Estados não são soberanos. Para Negrini (2009, p. 16), o fenômeno federalista deve ser compreendido em sua dimensão dinâmica, em constante mutação no tempo e no espaço, tendo por substrato fixo apenas a organização de comunidades políticas que institucionalizam uma “unidade na diversidade”.

Ainda persistem no Brasil significativas desigualdades, em especial nas condições de saúde e no acesso e na permanência com qualidade na educação. Na visão de Abrucio (2012), a desigualdade é uma marca do federalismo educacional brasileiro. O aspecto referente à educação brasileira será discorrido no tópico seguinte.

1.1 Federalismo na política de educação

No campo das políticas públicas educacionais, a CF/88 buscou aliar os benefícios obtidos por meio da aproximação do Estado com os cidadãos e com suas reais necessidades. “A proposição de políticas nacionais norteadoras da ação governamental que conferem à União um papel central na coordenação federativa” (LIMA; CASTIONI, 2018) e a criação do Regime de Colaboração são ideias perfeitas “para lidar com a necessidade de conjugação entre autonomia e interdependência dos entes federativos, mas que, na prática, tem sido pouco eficaz” (ABRUCIO, 2012, p. 17).

Embora tenha se buscado garantir uma descentralização igualitária, a realidade educacional brasileira tem mantido como sua principal marca a desigualdade (ABRUCIO, 2012). Isso levou a literatura a debater os desafios para a consolidação de um federalismo educacional que combata tais desigualdades. Nessa ótica, um grande destaque tem sido dado

ao papel coordenador e indutor da União, entendida por muitos como pedra angular para a criação de um sistema educacional que ataque as desigualdades e respeite a diversidade (CURY, 2010).

Esses estudos, em geral, têm negligenciado analiticamente a influência que as discrepâncias nas capacidades estatais entre os entes federados, em especial os municípios, exercem para a manutenção das desigualdades educacionais (CAVALCANTE, 2014; VAZQUEZ, 2012). Também não se percebe em parte significativa dos estudos sobre federalismo e políticas públicas educacionais maiores preocupações em debater o desenvolvimento das capacidades técnico-administrativas e políticas dos municípios como um elemento para efetivação do Regime de Colaboração e para a garantia de uma descentralização menos desigual (PIRES; GOMIDE, 2016).

A finalidade que se busca é sanar essas lacunas e, partindo de um prisma distinto de estudos, trazer novos elementos, os quais têm se originado na Ciência Política e na Economia e vêm discutindo o desenvolvimento das capacidades estatais municipais como um elemento para reduzir as desigualdades e maximizar as políticas públicas descentralizadas (ABRUCIO; GRIN, 2018; CAMINI, 2009; LOSADA, 2013). No entanto, ainda é necessário debater a ampliação dessas capacidades possibilitadas pela criação de arranjos institucionais que levem em conta a questão territorial e que se materializam, entre outras formas, por meio dos consórcios públicos - associações de direito público ou privado disciplinadas pela Lei 11.107/2005, formadas exclusivamente por entes federados “com vistas a enfrentar problemas que são comuns a um conjunto de municípios brasileiros e afeitos a áreas como saúde, meio ambiente e educação” (CASTIONI, 2014, p. 161).

Segundo Abreu (2016), a CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) dispõem sobre a repartição de competências entre os entes federados para oferta da educação escolar na forma de áreas de *atuação prioritária*, não de responsabilidade exclusiva, sendo o ensino fundamental (EF) competência comum de estados e municípios. A autora ainda pontua que tais leis versam sobre a organização dos sistemas de ensino federal, estaduais/distrital e municipais em *regime de colaboração*, expressão exclusiva da educação.

Abreu (2016) apresenta que, além de organizar o sistema federal e financiar as instituições federais de ensino, a legislação vigente determina à União o exercício da coordenação da educação nacional por meio da função supletiva e redistributiva, com assistência técnica e financeira à educação básica, por exemplo, via complementação ao novo

Fundeb, programas do FNDE, Bolsa Escola/Bolsa Família. Já a função normativa é exercida por meio de normas gerais para a educação nacional, ou seja, de leis e decretos federais e atos normativos do Conselho Nacional de Educação. E a função de planejamento e avaliação é exercida por meio do sistema nacional de informações e de avaliação educacional e dos planos de educação, por exemplo, Censo Escolar, Saeb, Prova Brasil, ENEM, PNE.

Conforme exposto por Abreu (2016), entre os problemas do federalismo brasileiro na área educacional, destacam-se:

em primeiro lugar, os conflitos permanentes entre estados e municípios. Eles competem entre si por recursos, por exemplo, pela disputa das matrículas do ensino fundamental, que são repartidas entre as redes estaduais e municipais de diferentes maneiras e proporções. [...] Em segundo lugar, é insuficiente o exercício da função supletiva e redistributiva da União na educação. [...] em terceiro lugar, decorrente da concentração tributária, há também concentração de poder decisório na União em detrimento da autonomia dos entes federados (ABREU, 2016).

Contudo é imperioso destacar que a CF/88 não cria um sistema nacional de educação como em outras políticas, a exemplo do sistema financeiro nacional, do sistema nacional de emprego e do sistema único de saúde. Nela opta-se pela pluralização dos sistemas de ensino, conforme apresenta o artigo 211 da Constituição: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. (BRASIL, 1988.)

Para Cury (2002), ainda é notório que a CF/88 venha apresentar-se com uma articulação mútua organizada por meio de uma construção consociativa conectada a normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes comuns. Assim, a insistência na cooperação, na divisão de atribuições como na indicação de objetivos comuns com normas nacionais gerais apontam, na Constituição, para a aceção de sistema que se dá como sistema federativo por colaboração como também de Estado Democrático de Direito.

A LDB denominou a multiplicidade consociativa de “Sistema de Organização da Educação Nacional” em seu Título IV, que trata da “Da Organização da Educação Nacional”. É dessa concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação, disposto no artigo 214 da CF/88, que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e nos meios e efetivo nos seus fins (Cury, 2002, p. 173).

Nesse limiar, tal aspecto contrário à “tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos não é de fácil implementação” (SEGATTO; ABRUCIO,

2016). Todavia os obstáculos para execução desse modelo federalista são de fato o descompasso existente entre os estados, seja em situações que tratem de recursos financeiros, presença política, demográfica, seja de recursos naturais.

Ainda assim, a Constituição traduziu o federalismo cooperativo por meio do Regime de Colaboração cujo objetivo seria “a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem” (ABRUCIO; SEGATTO, 2016, p. 419). Isso estabelece uma dinâmica que busca promover “tanto a coordenação do governo federal na assistência financeira e técnica a estados e municípios quanto a cooperação entre os três entes” (CURY, 2010; ABRUCIO, 2010; ABRUCIO; SEGATTO, 2016).

Estudos apontam que o regime de colaboração não conseguiu equacionar as significativas disparidades no sistema educacional. Essa realidade tem demandado reflexões acerca da necessidade de os governos subnacionais, em especial os municípios, desenvolverem aquilo que a literatura denomina de capacidades estatais ou governativas: um amplo conjunto de meios e recursos financeiros, técnicos, administrativos e de gestão (capacidades técnico-administrativas) e os recursos políticos e institucionais (capacidades políticas) como forma de atacar as desigualdades e maximizar os benefícios da descentralização das políticas públicas.

Nesse sentido, determinados autores têm apontado que o sucesso dos processos de formulação e implementação de políticas públicas se relaciona fortemente com níveis relativamente altos de capacidades estatais - dentre eles: EVANS (1995), AMSDEN (2001), RODRIK (2004), WADE (1990), JOHNSON (1982). Foram analisados tanto em sua dimensão técnico-administrativa, ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação da ação governamental, quanto em sua dimensão política, que se relaciona à promoção da “legitimidade da ação estatal por meio da mobilização de múltiplos atores e da articulação, da concertação e da compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 26).

É possível destacar um outro alicerce a fim de evitar a falta de organização coordenada das políticas educacionais e dirimir as desigualdades entre níveis de governo. Esse alicerce é estabelecido pela CF/88 no federalismo educacional e reconhecido como regime de colaboração.

Diante dessas circunstâncias, é possível compreender que o que importa ao regime de

colaboração é a interdependência entre as partes na implementação da educação federal brasileira. Além disso, é evidente que a complexidade territorial do país, as desigualdades regionais e a divisão de tarefas com municípios com debilidades gerenciais e a duplicidade de redes, em especial no ensino fundamental, levam a esse entendimento.

Contudo, para que haja efeito, é necessário um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências, e a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, dificulta tal efeito. O Congresso, até o presente momento, não regulamentou esse aspecto tão necessário para o pacto federativo (CURY, 2002).

A não regulamentação do artigo 23 da CF/88 enfatiza claramente que os municípios continuarão com enorme dificuldade de solucionar sozinho problemas de provisão educacional. No entanto é essencial compreender como e por quais razões se formaram nos últimos anos os consórcios ou os arranjos de desenvolvimento da educação, além de quais têm sido os resultados dessas experiências e ainda de que forma é possível aprender com elas e disseminá-las fértilmente por todo país (ABRUCIO, 2017).

A criação de lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no desenvolvimento e bem-estar dos cidadãos brasileiros (CURY, 2002). No entanto, o regime de colaboração exige um conjunto de ações colaborativas norteadas em pactos federativos estruturantes ainda não construídos no Brasil. Dessa forma, apesar de presente na CF e de se apresentar como marco definidor para organização da gestão, é evidente que por si só não define o fim do dilema federativo. Ao contrário, se não é atendida a demanda desse regime, é nítida a permanência na instável condição dos mecanismos de adesão e das políticas desarticuladas (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

Abrucio e Weber (2017, p. 39) destacam duas ideias inicialmente vinculadas ao regime de colaboração. A primeira é a necessidade de dar instrumentos de coordenação federativa à União e a segunda é que o Governo Federal teria funções supletivas e redistributiva “a fim de garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino, bem como a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, art. 211).

Em decorrência das distorções e equívocos nesse processo histórico, permearam-se mudanças nas políticas educacionais de governo, isso também ocasionou ampla sobreposição

à administração pública. Com base na falta de transparência e nas dificuldades políticas para efetivação do direito à educação no país, faz-se ainda mais necessária a atuação de contínua proximidade dos atores presentes na administração educacional. Porém é visível a existência de um federalismo hegemônico que constata um desequilíbrio entre os entes federados.

Isso explica a urgência de aclarar quem é quem no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que novos atores e arranjos federativos surgiram no cenário nacional. Diante disso, são apontados atores nesse cenário mapeando o debate em torno de diversos contextos e de esferas de garantia e defesa do direito à educação, também discutindo a atuação do poder executivo, do ministério público e de outras instituições - organismos de representatividade da sociedade civil nessa organização político-administrativa - levando em conta os avanços e retrocessos no acesso à educação e nos entraves para obter uma educação de qualidade e um federalismo cooperativo (CUNHA; DAMASCO, 2021).

Conforme a organização Todos pela Educação (2018), para dar fim ao retrocesso que mina toda possibilidade de celeridade e eficiência para educação pública, o Brasil necessita de um mapa de colaboração, cuja criação está prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) e deveria ter ocorrido em 2016, trata-se do Sistema Nacional de Educação (SNE). Ou seja, o SNE tem por objetivo ordenar cada coisa em seu lugar na Educação nacional e assim também estabelecer regras de como as esferas de governo (União, estados, DF e municípios) devem ter cooperação para a garantia do direito à educação.

Para diminuir as desigualdades do ensino nas problemáticas apontadas, é preciso que se estruture um sistema de educação que integre todas as redes e isso tornará o PNE uma realidade. Porém, hoje, muitas ações do documento estão adormecidas porque não há um plano estratégico para retirá-las do papel. Nesse caso, vale ainda reforçar que um dos maiores objetivos do SNE é especialmente combater as desigualdades educacionais existentes, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste do país (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

Tendo em vista a situação atual, já existe uma mobilização no sentido de propostas que tramitaram no Congresso. Dentre elas, os projetos de lei complementares que instituem o Sistema Nacional de Educação (SNE) avançaram significativamente, tanto na Câmara como no Senado, com perspectivas exitosas.

Ademais, a última movimentação sobre o SNE ocorreu no Senado Federal, que aprovou, em 09/03/2022, o substitutivo ao Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), com normas para ações coordenadas no

setor educacional entre União, estados e municípios. O PLP segue para análise da Câmara dos Deputados. E um dos objetivos da instituição do SNE é alinhar e harmonizar as ações na área educacional, com cooperação e colaboração entre os três entes da Federação.

No texto aprovado, foram feitos acréscimos nos quais está a criação de instâncias permanentes de pactuação federativa. Ou seja, a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), que será uma instância nacional responsável pela negociação e pactuação entre gestores dos três níveis de governo. Já as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes) serão instâncias responsáveis pela negociação e pactuação entre gestores dos estados e de seus respectivos municípios.

Por isso, a regulamentação do SNE é uma solução eficiente para inúmeros desafios da educação brasileira por representar um olhar estrutural para a educação no país, sobretudo sob importantes pontos de vista que devem estar atados às responsabilidades dos estados e dos municípios e da União da seguinte maneira:

- Garantir o pleno cumprimento do princípio constitucional, a trajetória escolar sem rupturas;
- Otimizar a gestão de recursos financeiro, o uso racional dos recursos do Fundeb;
- O SNE representa a facilitação de processos;
- O SNE não é uma política para burocratizar a gestão da educação (descentralização ordenada).

O grande desafio federativo da política educacional é fortalecer as capacidades institucionais dos municípios, em especial no que se refere à execução de suas ações. Porém a grande novidade é fundamental no cenário federativo de associativo territorial envolvendo alianças e parcerias horizontais entre governos locais (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

Ainda conforme os autores, por meio desse mecanismo, as Secretarias Municipais de Educação poderiam atuar de forma consorciada e regionalmente por meio dos consórcios públicos. Isso seria extremamente importante diante da falta de uma burocracia consolidada na maioria das Secretarias Municipais de Educação e para atuar em casos específicos, como na compra da merenda escolar de maneira regionalizada, na aquisição de equipamentos para uso em comum, entre outras possibilidades de articulação de ações estratégicas para o desenvolvimento da política educacional (ABRUCIO; RAMOS, 2012).

1.2 Arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios públicos

O arcabouço legal e normativo a respeito dos consórcios é formado pelo conjunto de leis que determina 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 de cooperação federativa objetivando a realização de atividades públicas de interesses comuns e sua implementação para que ocorra de forma eficiente.

Foi introduzida na Lei 11.107/2005, também conhecida como a “Lei dos Consórcios”, 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.

Contudo 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.

Quanto a isso, destaca-se ainda as combinações previstas pela Lei dos Consórcios indicadas no quadro abaixo:

Quadro 2 - Combinações previstas pela Lei dos Consórcios

ITEM	COMBINAÇÃO
I	Consórcios entre Municípios
II	Consórcios entre Estados
III	Consórcios entre Estado(s) e Distrito Federal
IV	Consórcios entre Município(s) e Distrito Federal

ITEM	COMBINAÇÃO
V	Consórcios entre Estado(s) e Município(s)
VI	Consórcios entre Estado(s), Distrito Federal e Município(s)
VII	Consórcios entre União e Estado(s);
VIII	Consórcios entre União e Distrito Federal
XI	Consórcios entre União, Estado(s) e Município(s)
X	Consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e Município(s).

Fonte: Lei 11.107/2005. Elaboração própria da autora.

Nesse caso, estão abarcadas todas as possibilidades previstas no nosso sistema federal e é neste contexto que o Consórcio Público surge. 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.

Assim 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 atuação e redefinição do Estado brasileiro foi, nas últimas décadas, por um período marcado pela descentralização do poder. Nesse momento, foi possível experienciar a construção de um novo arranjo federativo que fortaleceu a atuação dos municípios.

Nessa perspectiva, destaca-se a atuação do poder público municipal em que, desde a promulgação da CF/88, o seu poder tem recebido luminoso destaque no cenário político institucional por assumir a implementação de políticas públicas antes controladas pela União ou estados. Restando àqueles dois importantes desafios: garantir as condições mínimas para o bem-estar social das pessoas e promover o desenvolvimento a partir de ações locais.

Entretanto, todo esse processo de reforma nacional tem por protagonista os entes municipais e suas ações voltadas para o desenvolvimento local. Assim, revelaram

características de gestão que acabaram por romper com a forma clássica de ação governamental, promovendo a evolução do relacionamento entre os entes federativos.

Além disso, a base que sustenta os consórcios públicos está ancorada, além da CF, na legislação de infraestrutura e outras regulamentações não legais. Tratam-se de importantes instrumentos em destaque no quadro abaixo:

Quadro 3 - Legislação e normas aplicáveis aos consórcios públicos

LEGISLAÇÃO	NORMAS APLICÁVEIS AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS
Constituição Federal	Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os Entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998)
Lei 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências
Decreto 6.017/2007	Regulamenta a Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos
Portaria 274/2016 do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.
Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 10 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Tem por objetivo orientar os profissionais de contabilidade quanto à forma de contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN 274/2016 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao setor público.
Manual de Receitas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Editado pela Portaria Conjunta STN/SOF 2/2007, que estabelece os Consórcios Públicos como entidade multigovernamental e disciplina as transferências a esses Entes.

Fonte: Projeto Consórcios/CNM (2016).

Atualmente, em algumas políticas, como saneamento e resíduos sólidos, a cooperação intermunicipal tem obtido maiores sucesso e número de criação de consórcios públicos – até mesmo estimuladas pelas Leis 11.445/2007 e 12.305/2010 e pelo recente Marco Legal do Saneamento. No entanto, não encontrou solo fértil no campo da educação.

Isso porque, além da ausência de mecanismos de indução para a cooperação entre municípios, a política de educação básica possui uma trajetória de duplicidade de redes de ensino e oferta educacional que foram historicamente realizadas por redes estaduais e municipais que coexistiam no mesmo território sem nenhuma coordenação (CURY, 2008).

Além disso, ainda que a CF/88 e legislações posteriores tenham definido o “regime de colaboração”, a política segue marcada por enorme diversidade nas relações intergovernamentais ou mesmo pela ausência de relacionamentos mais cooperativos (SEGATTO, 2018; SEGATTO; ABRUCIO, 2018).

1.3 Histórico dos consórcios

A história dos consórcios se dá com a concretização do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) e com a nova concepção de administração contida na EC 19/1998, que, com o princípio da eficiência, tornaram-se norteadores da Administração Pública, em uma reforma administrativa que inaugurou o modelo gerencial de gestão. É a partir dessa emenda que a cooperação intergovernamental amplia seu status como política. Assim está disposto na Lei:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinará por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1998, Art. 241.)

Como fruto da emenda citada, foi promulgada a Lei 11.107/2005 com o objetivo de normatizar os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos. Constitui-se assim, na visão de Castioni (2014, p. 160), como a primeira lei “voltada para a cooperação federativa e está relacionada à necessidade de se obter escalas adequadas para as políticas públicas, com o objetivo da sua implementação de forma eficiente”.

As origens históricas dos consórcios públicos se dão com a menção legislativa na Constituição Federal de 1937, mas a estabilidade dessas relações aconteceu com a edição da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007, que as regulamentaram. Nos termos do art. 2º, inciso I do Decreto 6.017/2007, é apresentado o conceito de consórcio público como sendo:

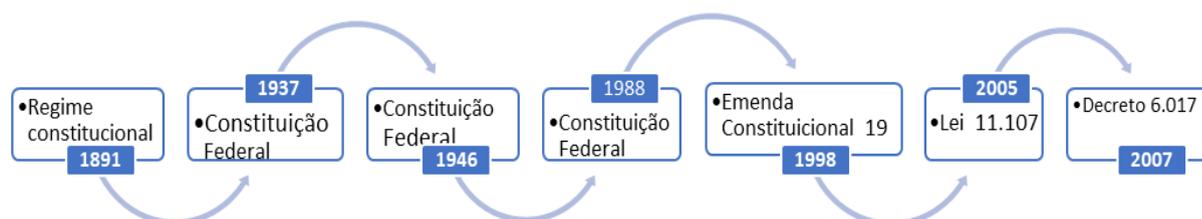
[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007, Art. 2º).

A Lei 11.107/2005 definiu como consórcios públicos, segundo Bandeira de Melo (2005, p. 625), as associações formadas exclusivamente pelas pessoas “de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, estados, Distrito Federal e municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará”. De tal modo, podem, de acordo com a lei, se constituir como

pessoa jurídica de direito público (associação pública), com natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado (associação civil).

Sob o ponto de vista da legislação, os consórcios públicos particularmente oportunizam a flexibilização da cooperação federativa no nível do território. Nesse percurso histórico, uma sequência cronológica desse importante processo de regime de colaboração e associativismo territorial pode ser visualizada na figura abaixo:

Figura 1 - Linha do Tempo: Legislação dos Consórcios Públicos



Fonte: Legislações. Elaboração própria da autora..

Nesse caso, é possível, em resumo, organizar também a linha do tempo jurídica dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, como é colocado por Ribeiro (2007), nos respectivos períodos e com as definições indicadas no quadro abaixo:

Quadro 4 - Histórico da legislação acerca dos Consórcios Públicos no Brasil

PERÍODO	DEFINIÇÕES
1881 a 1937	Os Consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado
1937	A Constituição reconhece que os consórcios ("associações de municípios") são pessoas jurídicas de direito público
1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados.
Em 1998,	A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, e introduziu os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos.
2005	Lei dos Consórcios nº 11.107 06/04/2005.
2007	Decreto nº 6.017 de 17/01/2007 que regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2007).

As experiências descritas nas pesquisas remontam à década de 1960, com o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru, e à década de 1970, com o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba, ambos no estado de São Paulo (CUNHA, 2004; SOUZA, 2012). E se intensificam a partir da década de 1980, induzidos pelos incentivos à articulação regional propostos durante o Governo André Franco Montoro e que tinham como foco a construção de estratégias de desenvolvimento regional e a produção de alimentos (CALDAS, 2008; SOUZA, 2012).

Outro importante consórcio que deve ser lembrado é o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, constituído como uma associação civil de direito privado em 19 de dezembro de 1990 para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais. Uma série de condicionantes políticas, econômicas e sociais presentes no país e especialmente na região do Grande ABC no final dos anos 80 levou à criação desse consórcio que até hoje tem apresentado resultados significativos para o desenvolvimento econômico e social da região (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2022).

Dentre inúmeras reivindicações, especialmente das entidades municipalistas nacionais e estaduais, o Poder Executivo Federal apresentou no Congresso Nacional em 1995 a EC. Inspirada nisso, a Constituição pela primeira vez passou a prever a gestão de consórcios públicos e serviços públicos relacionados.

Portanto, vale ressaltar que, dos critérios para a formação dos consórcios, somente anos depois, a Lei 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007 garantiram a segurança jurídica desses. Neste processo histórico e normativo dos consórcios públicos, os entes federados continuamente se ressentem da fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa. Numerosos são os exemplos em que, por falta de estatuto legal adequado à época, não progrediram experiências importantes de cooperação federativa.

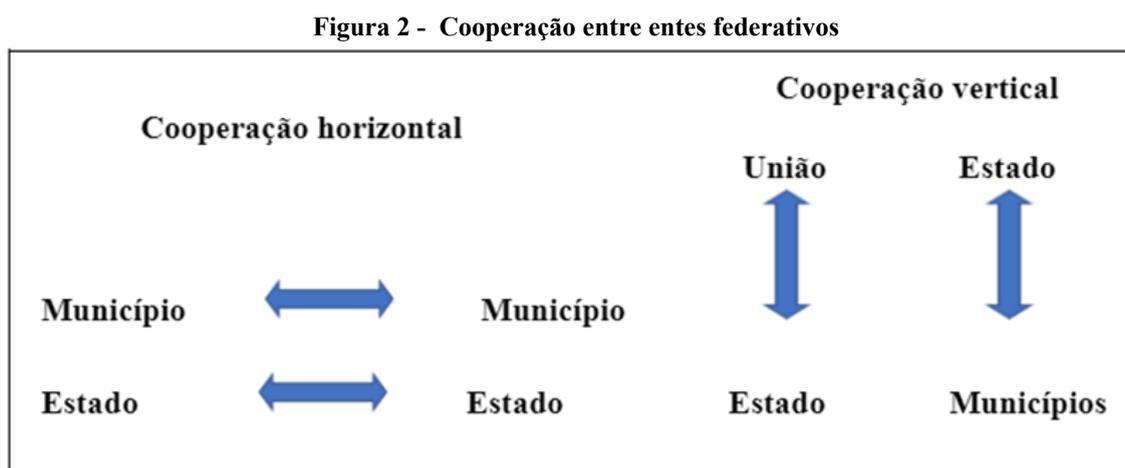
Entretanto, antiga era a reivindicação de que fosse editada lei sobre cooperação federativa que, exclusivamente, disciplinasse os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos. O aspecto principal era que aos consórcios públicos fosse reconhecida a personalidade jurídica.

Para Abrucio (2017), o modelo jurídico mais comum no associativismo territorial entre municípios são os consórcios intermunicipais, contudo esse tipo de consorciamento tem dois importantes eixos que estão ancorados na igualdade de seus partícipes e no vínculo entre

eles. Dentre tais aspectos, é imperioso elucidar a igualdade dos participantes em relação aos direitos, garantindo a autonomia de todos e impossibilitando toda e qualquer subordinação de hierarquia.

Além disso, destaca-se ainda a questão da equidade entre os municípios em que os grandes pilares são a criação de mecanismos de trabalho conjunto e a cooperação mútua que se relaciona com apoio técnico e a redistribuição de recursos entre as municipalidades (ABRUCIO, 2017). Nesse aspecto, a Lei 11.107/2005 considerou como Consórcios Públicos as pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes federativos, a fim de estabelecer relações de cooperação federativa, podendo se constituir como pessoa jurídica de direito público (associação pública) ou a pessoa jurídica de direito privado (associação civil).

Essa lei trouxe como novidade o reconhecimento do consórcio público como instrumento de cooperação horizontal e vertical, demonstrado na figura 2:



Fonte: CNM

Tais modos de colaboração mostraram-se bastante importantes para que houvesse uma melhor flexibilidade nas relações de diversas esferas do Poder Executivo. Entretanto, para melhor abrangência sobre o mérito que perpassa pelo sistema de consórcios e para compreendê-lo como uma necessidade a ser ainda mais implementada e desenvolvida dentro do sistema de cooperação entre as esferas da União, dos estados e dos municípios e ainda mais na esfera intermunicipal, é mister também versar sobre a gestão associada de serviços públicos via consórcios. Tal tema será tratado no capítulo seguinte.

2. GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS VIA CONSÓRCIOS

O presente capítulo trata da gestão associada de serviços públicos via consórcios, cuja ênfase se dá por meio de gestão compartilhada e em que se destaca o enfrentamento atual quanto às responsabilidades por parte dos municípios. Outro aspecto abordado é a relevância do federalismo cooperativo e a sua importância no que tange às questões de relações intergovernamentais.

Diante das adversidades existentes no contexto cotidiano da gestão municipal e considerando a plausível exigência da população por maior eficiência governamental, o gestor necessita de instrumentos, mecanismos e ferramentas que propiciem de forma articulada o planejamento, o monitoramento, o controle e a tomada de decisões. Nesse sentido, não é possível deixar de lado um importante conceito, que é a política de Governança, que está inserida em todo esse processo de gestão municipal, ilustrada na figura a seguir.

Figura 3 - Relação entre Governança e Gestão



Fonte: TCU, 2014. Adaptado por RGB, 2020.

A complexidade e a diversidade de competências e os problemas enfrentados na rotina da gestão municipal são os principais desafios, mas também motivos para a implantação da governança. Todavia isso demonstra que, enquanto a gestão cuida do dia a dia do município e da condução dos recursos, a governança cuida da qualidade do processo decisório, da eficiência e da economicidade das ações.

2.1 Consorciamento na educação básica pública: alternativa para gestão

No Brasil, a política de educação foi organizada em dois níveis: básico e superior. A educação básica como dever do Estado refere-se à oferta da educação das crianças dos 4 aos 17 anos, da pré-escola ao ensino médio, orientação essa modificada pela EC 59/2009. Como estratificação das competências, o município, precipuamente, cuida da creche ao ensino fundamental e os estados, do ensino médio. Comparando-se a realidade nacional com o contexto mundial, destaca-se que:

Um ponto que chama a atenção nos países que estão no topo da educação mundial é a oferta educacional de boa qualidade com equidade. Já no Brasil as desigualdades educacionais são tão intensas que não só se manifestam entre os municípios de um mesmo estado, mas também entre as escolas de um mesmo município nas diferentes etapas da educação básica. O desafio da equidade educacional precisa ser urgentemente enfrentado se quisermos ter, de fato, um Brasil mais justo do ponto de vista social e econômico nos próximos anos (RAMOS, 2013).

A responsabilidade na oferta da educação escolar é assim disposta na Constituição: “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito [...] à educação” (BRASIL, 1988, Art. 227). A educação, portanto, é um direito social de toda a população.

Conforme os dados apresentados pela Confederação Nacional de Municípios a respeito das perspectivas e desafios da gestão municipal para área de Educação:

Dos quatro aos 17 anos de idade, a educação básica é obrigatória e gratuita. Isso quer dizer que o ensino nessa faixa etária, pelo seu caráter obrigatório, se constitui em direito público e subjetivo e sua não oferta pelo poder público, ou sua oferta irregular, pode acarretar a responsabilização do chefe do Poder Executivo correspondente (federal, estadual ou municipal).

O Brasil é organizado de forma federativa e a cada nível de governo cabe a oferta da educação escolar em diferentes níveis e etapas de ensino, logo possuem distintas responsabilidades. Dessa forma, a União, os Estados e os Municípios precisam discutir colaborativamente a distribuição proporcional de responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos que cada governo dispõe para investir em educação.

Esse esforço conjunto é necessário e importante para garantir que as crianças e os jovens consigam concluir o ensino fundamental e médio de forma equitativa, na idade adequada e com qualidade de aprendizagem. Essa responsabilização coletiva busca atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, da Organização das Nações Unidas (ONU), que é o de “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020).

A literatura ainda demonstra que a educação básica possui três etapas de ensino. Nessa orientação, a primeira etapa é a educação infantil, para crianças entre zero e cinco anos de idade e oferecida em creches e pré-escolas. A segunda é o ensino fundamental, que é constituído em nove anos letivos e sua oferta se dá a partir dos seis anos de idade. Por fim, a etapa seguinte é o ensino médio, o qual possui duração mínima de três anos letivos (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020).

Como é ilustrado na figura 4 e de acordo com a obra publicada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e intitulada de “Educação - Novo cenário: perspectivas e desafios da gestão municipal” . Assim ocorre a divisão das etapas da educação básica:

Os Municípios são responsáveis pelas duas primeiras etapas de ensino. A Constituição Federal define que é função própria dos Municípios a oferta da educação infantil, em creches e pré-escolas. Para isso, os Entes municipais devem contar com apoio da União no exercício de suas funções supletiva e redistributiva. O ensino fundamental é competência concorrente de Estados e Municípios, em um sistema de responsabilidade compartilhada. Nesse caso, devem ser estabelecidas formas de colaboração para assegurar sua oferta a todos, inclusive aos que não tiveram oportunidade de estudar na idade certa. Já a oferta do ensino médio é incumbência dos Estados e do Distrito Federal (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020).

Figura 4 - Etapas de ensino da Educação Básica



Fonte: Constituição Federal /1988. Elaboração da área técnica de educação da CNM.

Os municípios possuem também como responsáveis a oferta da educação especial na educação infantil e no ensino fundamental e a oferta da educação de jovens e adultos correspondente ao ensino fundamental. No quadro 5, encontram-se destacadas as responsabilidades dos municípios conforme está definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei 9.394/1996, art. 11. No entanto, é necessário ainda ressaltar que:

É expressa a impossibilidade de o município oferecer o ensino médio ou superior antes de atender plenamente às necessidades de suas áreas de atuação prioritária – educação infantil e ensino fundamental. Neste caso, só podem ofertar outros níveis de ensino com recursos acima dos 25% dos impostos vinculados pela Constituição Federal à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020).

Quadro 5 - Atribuições e responsabilidades

Item	Assunto
I	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições de ensino
II	Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas
III	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino
IV	Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino
V	assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal

Fonte: Lei 9.394/1996

Ainda de acordo com Barbosa; Cardoso; Cordeiro (2020), a organização da educação nos municípios assegura a estes a condição de ente da Federação, com igual autonomia de estados, Distrito Federal e União. Isso determina que esses entes organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o que resulta em um novo modelo para o relacionamento federativo na área da educação. “A autonomia em condições de igualdade implica a substituição de relações hierárquicas por relações horizontalizadas entre a União e os governos subnacionais” (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020).

Em relação ao arranjo decisório, a Constituição optou na Educação pelo modelo da competência concorrente para legislar (BRASIL, 1988, art. 24). Assim, a União legisla sobre normas gerais, os estados legislam de forma complementar. E, em caso de não existência de lei federal sobre o tema, exercem competência legislativa plena. É reservado ainda aos municípios complementar a legislação federal ou estadual no que couber (BRASIL, 1988, art. 30).

Assim, o arranjo decisório estabelecido na educação, como na maioria das políticas sociais, determinou que “qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento” (ARRETICHE, 2004, p. 22), ao passo que nenhum ente federativo “estava

constitucionalmente obrigado a implementar programas nessa área”.

Como forma de garantir a universalização da oferta, a cooperação e a coordenação intergovernamental passaram a ser vistas como elementos fundamentais e, nesse sentido, a Constituição estabeleceu que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, art. 211), devendo atuar em uma perspectiva de cooperação intergovernamental.

A Constituição de 1988 foi marcada pela descentralização administrativa com viés municipalista, incentivando a transferência da oferta educacional na educação infantil e no ensino fundamental para os municípios. Para financiar a oferta educacional, houve significativa descentralização fiscal, tanto pela ampliação do poder arrecadatório dos entes subnacionais quanto pela transferência de recursos federais para serem executados pelos governos locais. No que se refere à descentralização política, buscou-se nos anos subsequentes ampliar a concentração de autoridade no Governo Federal por meio da criação de programas e políticas formuladas no nível central e executadas localmente.

Ao se analisar o arranjo decisório do campo da Educação Básica, é possível classificar o modelo das Relações Intergovernamentais como sobrepostas/interdependentes. De acordo com Wright (1988), o modelo de RIG sobreposto/interdependente apresenta as características indicados no quadro abaixo:

Quadro 6 - Modelo Relações Intergovernamentais/ Características

Item	Características
I	Envolvimento das unidades nacionais, estaduais e locais simultaneamente na implementação da política;
II	Reduzida existência de independência, de liberdade total ou de jurisdição única;
III	O poder e a influência disponíveis para qualquer um dos entes é limitado, gerando um padrão de autoridade que mais se aproxima da barganha.

Fonte: Adaptado de Wright (1988).

No Brasil, a cooperação intermunicipal é fortalecida com a disseminação de experiências de consórcios nas últimas décadas. Surgidas antes da CF/88, multiplicaram-se com a criação de mecanismos de indução estaduais e federal e, sobretudo, com a aprovação da Lei de Consórcios Públicos em 2005 (Coutinho, 2006; Grin; Abrucio, 2016).

A Constituição e legislações posteriores definiram o “regime de colaboração”. Porém

a diversidade nas relações intergovernamentais e a ausência de relacionamentos mais cooperativos ainda caracterizam essa política (Segatto, 2018; Segatto; Abrucio, 2018).

Considerando a colaboração intermunicipal estabelecida nos consórcios, é possível especificar três importantes momentos dos principais marcos legais que estruturam o regime de colaboração na educação brasileira. O primeiro momento se dá sobre os consórcios intermunicipais numa primeira geração. No entanto, o tema apresenta não só uma revisão bibliográfica de consórcios, mas também a importante articulação com a literatura que destaca a cooperação como elemento fundamental para a dinâmica federativa e, mesmo diante de todo processo histórico, é possível observar parte da mudança que houve no federalismo, principalmente após a CF/88. Sendo assim, o município assume a gestão de várias políticas públicas e, com isso, surgem novos desafios, além dos já existentes, que passam a ser ainda mais evidenciados.

Por um lado, o processo político de democratização no Brasil é fortemente influenciado pelo princípio da subsidiariedade, que trouxe descentralização e maior participação cidadã. Ao mesmo tempo, a esfera municipal assume uma série de políticas públicas porque a gestão precisa acontecer mesmo com os atuais desafios, sendo eles a administração, a política e a tecnologia dos municípios, especialmente os menores.

Essas modificações advindas da CF expõem determinadas fragilidades municipais e abrem espaços para soluções e novas atuações, em especial alternativas de colaboração. E, na área da educação, coloca a importância de haver um regime de colaboração, que é princípio constitucional, mas que até o presente momento (2021) não foi regulamentado.

Se esse regime de colaboração estivesse estabelecido, poderia contribuir amplamente para o aprimoramento das relações intergovernamentais, seja na relação vertical (União, estados e municípios), seja na relação horizontal (entre municípios). Contudo, pela CF, foi possível obter uma autonomia política, administrativa e financeira para os municípios, mas, de modo síncrono, esclarecer todos os desafios que os municípios assumiram e as novas competências principalmente com a descentralização de políticas públicas, em especial, das políticas sociais.

Nessa lógica, o grande desafio do município passa a ser: garantir eficiência, eficácia e efetividade. E, além disso, é transposto um grande desafio pela CF: que os municípios, sejam pequenos, sejam metrópoles, tendem a realizar as mesmas atribuições a fim de garantir direitos integrais do cidadão.

2.2 Gestão associada na educação e seus desafios

O enfrentamento aos desdobramentos educacionais é constante e a cobrança por parte da sociedade é de suma relevância para que, com responsabilidade e compromisso, seja efetivamente garantido o direito à educação por meio da oferta de um ensino de qualidade e com igualdade de oportunidades de aprendizagem a todos. As responsabilidades na oferta da educação, no regime de colaboração, na gestão educacional e escolar, na qualidade do ensino, no financiamento e na valorização dos profissionais da educação são algumas das questões centrais que têm balizado o debate nacional e o panorama da educação municipal brasileira. Portanto, são necessários ousadia, coragem e compromisso público para enfrentar todos esses desafios em meio a inúmeros desdobramentos que têm tornado ineficazes a garantia ao direito dos serviços educativos.

Nesse intuito, é imprescindível que a gestão municipal seja efetiva na promoção de uma educação de qualidade para todos, com acesso e permanência na escola e aprendizagem adequada. Por conseguinte, espera-se contribuição desses atores para que a educação escolar seja prioridade na gestão municipal e cumpra papel decisivo no desenvolvimento social do município.

Não obstante, os desafios educacionais são diversos e o Brasil ainda enfrenta sérios obstáculos para garantir um ensino de qualidade e ainda precisa avançar no desenvolvimento social e econômico. Portanto, cabe à gestão municipal se ater ao exercício de um importante papel na implementação de reformas estruturais e políticas que aspirem à equidade e à qualidade da educação pública brasileira.

A responsabilidade dos municípios na oferta da educação escolar está ancorada no que a Constituição estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar o direito à educação à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade. E complementa:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, Art. 205).

O art. 208 da CF assim determina a respeito do direito social à educação e do dever do

Estado em garanti-la:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, Art. 208.).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996, Art. 11, atribui aos Municípios outras responsabilidades, quais sejam:

- a. organizar e manter e desenvolver os órgãos e as instituições municipais de ensino;
- b. exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- c. baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- d. autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seus sistemas de ensino;
- e. assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Por efeito disso, é possível demonstrar que pensar a gestão nas escolas em meio a tantas mudanças requer pensar em suas funções políticas e pedagógicas e responsabilidades para alcance dos objetivos educacionais. Nesse caso, a evolução das matrículas nas redes municipais tem crescido na oferta da educação infantil e do ensino fundamental.

Isso significa que, em toda educação básica, conforme dados apontados no Censo escolar de 2021, o Brasil tem 37.545.095 de estudantes, e o setor público responde por 82,6% do total dessas matrículas. Considerando o que consta no quadro 7, o total de matrículas públicas das redes municipais e estaduais, os municípios são responsáveis por 70,5% dos estudantes no ensino fundamental, com atendimento de 16.691.753 alunos.

Entretanto destaca-se que, na educação infantil, que é etapa de competência prioritária dos municípios, o crescimento tem sido uma constante em razão, especialmente, da expansão da oferta educacional da pré-escola. Existem atualmente 3.949.829 crianças matriculadas na

pré-escola e 2.982.203, nas creches, que totalizam 6.932.032 crianças atendidas pelas redes municipais de ensino, correspondendo a 99,2% da oferta dessa etapa de ensino nas redes públicas.

Quadro 7 - Matrículas Públicas no Brasil

Etapa	Rede	2017	%	2019	%	2021	%
Educação Infantil	Estados	56.706	1%	58.907	0,9%	55.808	0,8%
	Municípios	6.086.159	99,1%	6.405.337	99,1%	6.932.032	99,2%
Ensino fundamental	Estados	7.888.40	32%	7.501.478	31,2%	6.989.861	29,5%
	Municípios	16.915.253	68,2%	16.537.544	68,8	16.691.753	70,5%
Ensino Médio	Estados	7.939.641	99,0%	7.431.726	99,1%	7.468.457	99,3%
	Municípios	83.478	1,0%	69.261	0,9%	51.184	0,7%

Fonte: Censo Escolar. Inep/MEC. Elaboração: área técnica de Educação da CNM.

Ao buscar fontes de pesquisa e estudos, verifica-se que tem sido crescente o movimento de descentralização educacional pela via da municipalização do ensino (ARRETCHE, 2005). Esse processo é resultante das relações entre governos estaduais e municipais. Ainda assim, é importante que cada município avalie sua realidade quanto à relevância, ao interesse e ao impacto dessa municipalização a partir do estudo de viabilidade econômico-financeira, da capacidade de sua rede física e do seu quadro de professores.

Muitos municípios têm celebrado convênios de colaboração intergovernamental no contexto das políticas de municipalização do ensino fundamental. É importante frisar, porém, que a municipalização do ensino não se restringe à mera transferência de responsabilidades educacionais de um ente para o outro ou ao mero atendimento dos alunos envolvidos no processo.

As inúmeras formas de cooperação exigem ampliação dos espaços federativos de modo a possibilitar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios - estratégia definida na Constituição Federal nos artigos 23 e 211 e na LDB - para organização, planejamento e oferta da educação pública, considerando as competências de cada instância de governo. Na área educacional, o diálogo é fundamental, todavia, as relações entre as três esferas de governo têm sido complexas, pois nem sempre consideram a capacidade de atendimento dos municípios na transferência de competências, implicando, quase sempre, insuficientes recursos correspondentes às responsabilidades assumidas pelos entes municipais (CNM, 2020).

No que alude aos desafios municipais para implementação de políticas sociais, os

indicadores estão evidentes em dois conceitos básicos que melhor assinalam a compreensão sobre o federalismo. São eles: autonomia e interdependência. Na primeira temática, que trata a questão da autonomia, estão em evidência características dos entes para que se organizem na política administrativa e financeira de modo independente. Já no que fixa o termo da interdependência, destacam-se características do sistema federativo quanto às relações intergovernamentais, sejam elas cooperadas, sejam competitivas (SANO; ABRUCIO, 2009).

Em contrapartida, oportunidades e barreiras públicas desenhadas pela CF/88 suscitam um novo desafio, que é garantir a eficiência e a efetividade da ação também no âmbito local. Os pequenos municípios ou metrópoles passam a ter as mesmas atribuições e devem garantir os direitos integrais previstos nas políticas públicas descentralizadas (SANO; ABRUCIO, 2009).

À vista disso, percebe-se que o caminho da colaboração na educação por meio dos consórcios dá início a um novo arranjo que favorece a maturidade institucional alcançada na implementação de outras políticas públicas, como as de saúde, resíduos sólidos, infraestrutura, meio ambiente e assistência social. Conjuntamente, tal maturidade está atrelada ao reconhecimento de ganhos e potencialidades advindos da colaboração que permite, assim, suprir as adversidades e, ainda, trilhar caminhos que atravessam lacunas que inviabilizam responder de forma efetiva aos desafios locais.

Em relação à dimensão, torna-se evidente que a maior incidência dos consórcios está nos municípios de pequeno porte, uma vez que essas localidades possuem um histórico de menor recolhimento fiscal. Por tal perspectiva, é possível concluir que os consórcios se tornam protagonistas como forma de prover os bens públicos no âmbito local.

Em outro aspecto, no que se refere ao porte dos municípios consorciados no mapeamento de consórcios públicos de 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM), torna-se ainda mais axiomático que os municípios menores, historicamente se encontram na busca de constituir consórcios públicos numa alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas, uma vez que os dados apontam que, dos 4.723 municípios apresentados no mapeamento da CNM como participantes de algum consórcio, 4.119 (87%) são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte.

No quadro abaixo, é possível observar nos dados divulgados pela CNM o quantitativo de municípios por porte e faixa populacional, o que evidencia a presença de um significativo

número de municípios de pequeno porte no país integrando consórcios.

Quadro 8 - Porte dos Municípios que integram consórcio

Porte dos Municípios	Faixa Populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.119	87%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	518	11%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	86	2%
Total		4.723	100%

Fonte: CNM. Elaboração: área de Estudos Técnicos/2022.

Para além de demonstrar o porte dos municípios que integram algum consórcio público no país, o estudo da CNM também apresentou municípios que participam em mais de um consórcio. No quadro 9, é apresentado o número de consórcios de que um mesmo município participa e quantos municípios se encontram em cada faixa.

Quadro 9 – Municípios que participam de mais de um consórcio

Quantidade de Consórcios	Quantidade de Municípios	%
Apenas 1 consórcio	1.396	29,6%
Até 2 consórcios	1.400	29,6%
Até 3 consórcios	909	19,2%
Até 4 consórcios	606	12,8%
Até 5 consórcios	302	6,4%
Até 6 consórcios	85	1,8%
Até 7 consórcios	22	0,5%
Até 8 consórcios	3	0,1%
Total	4.723	100,0%

Fonte: CNM. Elaboração: área de Estudos Técnicos/2022.

Diante do exposto, a principal vantagem que o consórcio pode oferecer aos entes municipais reside na obtenção de escalas tanto no que concerne a recursos financeiros como de material. Sem tal prerrogativa, cada município isoladamente não teria como atingir essas escalas.

Isto posto, por se tratar de uma alternativa flexível de gestão, a política de consórcio é considerada uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional. Assim se pode oportunizar planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.

O consórcio público encontra respaldo legal no art. 241 da Constituição Federal - que caracteriza a sua pessoa jurídica - e na Lei 11.107/2005 e no Decreto 6.017/2007 - os quais demonstram as exigências para a sua constituição e a sua atuação. Partindo disso, aponta-se que, para lograr êxito no propósito de formular e/ou implementar determinada ação em conjunto, é necessário que o consórcio público seja bem estruturado desde a sua constituição e que sua atuação seja avaliada constantemente a fim de aprimorar sua eficiência e atender aos princípios da administração pública seja qual for sua área de atuação e tipificação, sendo finalitária, sendo multifinalitária.

2.3 Soluções intergovernamentais via consórcios públicos

A crescente construção de soluções intergovernamentais de cunho cooperativo para superar as dificuldades que os entes federados, notadamente os municípios, têm para implementar o conjunto de políticas públicas sob sua responsabilidade implicou na elaboração de estudos nas mais diversas áreas acerca da cooperação intergovernamental. Assim se possibilitou a criação de um arcabouço teórico sobre os consórcios públicos.

No campo do Direito, a natureza dos consórcios pode ser caracterizada como uma “associação formada por pessoas jurídicas políticas (União, estados, Distrito Federal e municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos” (DI PIETRO, 2006, p.468).

Já no campo da Ciência Política, os Consórcios Públicos se constituem como um mecanismo de articulação federativa que privilegia a parceria e defendem que tal prática pode contribuir com a implementação de políticas públicas, especialmente no nível municipal. Assim se evidencia que “os Municípios não podem, em muitos casos, resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas e obtêm melhor sucesso para resolver questões quando se associam” (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013, p. 1544).

Vaz (2000, p. 27), ao refletir sobre as implicações dos consórcios públicos para a gestão pública e dos possíveis ganhos gerados pela ação integrada, os conceitua como uma “entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que, se fossem produzidas pelos municípios individualmente, não atingiram os mesmos resultados ou

utilizam um maior volume de recursos”. O autor ainda aponta que o uso dessa solução intergovernamental se justifica a partir da compreensão de que, especialmente em pequenos municípios, a adoção de soluções estritamente municipais pode ser difícil e, em alguns casos, inviável, não apenas pelas limitações de financiamento, mas também pela baixa capacidade estatal decorrente de estruturas administrativas insuficientes, da ausência de recursos humanos e da falta de escala.

Dessa maneira, o debate acerca da capacidade institucional indica que tais capacidades somadas às habilidades das administrações têm de responder às suas responsabilidades de forma democrática. Ainda assim, é importante lembrar disso usando os recursos da melhor maneira possível frente ao objetivo desejado e, de modo concomitante, gerir programas e pessoas de forma eficiente e avaliar se objetivos estão de fato sendo alcançados ou não.

Isso significa olhar as capacidades institucionais, bem como olhar a gestão no cunho financeiro, no pessoal, na tecnologia da informação, no capital, na gestão de resultados e no Fundeb. E, na teoria das capacidades institucionais, uma grande capacidade que deve ser vista é a de articulação com outros entes federados e demais parceiros.

Sobre o pequeno município, inúmeros estudos já demonstram ter normalmente uma menor capacidade institucional, salientando a dificuldade de se organizar administrativamente, lidar com a burocracia, trazer pessoal capacitado e novas tecnologias. Além disso, para o município de pequeno porte, há ainda uma dependência financeira de repasses de recursos que colocam os desafios em evidência, mas que pode ainda ser minimizado, ser superado ou ter ganho de escala se a gestão trabalhar com estratégias de colaboração.

O consórcio é uma alternativa de incremento a essas capacidades institucionais na busca de viabilizar a resolução de problemas comuns. Assim, inúmeros textos sobre o tema mostram a busca de ganhos de eficiência para resolver problemas específicos ou para planejamento. Essas obras apresentam que cada política pública tem um desenho e, conseqüentemente, têm objetivos diferenciados a serem alcançados e a forma que a política pública se planta tem uma reverberação na forma de cooperação.

Até o ano 2000, os consórcios eram vistos como uma política de inovação. Hoje é possível enxergar os consórcios como estratégia de governança das políticas públicas com esforços de instituições não governamentais em programas que incentivem tanto a

colaboração intermunicipal como a colaboração intergovernamental - municípios, estados e União.

Como instrumento de gestão, é visível o reconhecimento da potencialidade dos consórcios, principalmente quando abrangem os pequenos municípios. E, com a lei dos consórcios públicos, foi possível avançar, institucionalizando as formas de cooperação que se tem para solução de problemas que extrapolam limites de municípios. Antes da lei de consórcios, eram arranjos formados pelo poder público, mas tinham modelo híbrido porque eram formados por municípios, mas assumiram uma forma de associação de direito privado.

Com essa lei, os consórcios passam a ter institucionalizados esses arranjos e eles ganham luz no provimento de políticas públicas. Os consórcios também têm sido um instrumento para melhorar a gestão das políticas públicas, nas questões organizacionais, na implementação de serviços, nas compras públicas e principalmente para compartilhar soluções ou na atuação sistêmica, que tem promovido ganho de escala em várias ações.

Na área de Educação, a criação de consórcios ainda é recente, mas tem crescido nos últimos anos. A Constituição Federal não detalhou inicialmente o arranjo institucional adequado para compatibilizar autonomia e colaboração e também não forneceu instrumentos adequados para tanto. E, embora tenha previsto a elaboração de um Plano Nacional de Educação que integrasse as ações do poder público em torno de objetivos comuns, o texto constitucional original não atribui claramente ao governo central uma competência coordenativa, reservando para este a atribuição de normatização geral e a prestação de assistência técnica e financeira aos entes federados para atendimento à escolaridade obrigatória. Assim está descrito na CF/88:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, Art. 214).

A fim de demonstrar o crescimento dos consórcios com atuação em educação tem se tornado visível em estudos realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) desde 2018 e em mapeamento feito no respectivo ano. Tais dados já apontavam cerca de 80 consórcios públicos com atuação declarada em educação. Para melhor evidenciar esses dados, tem-se indicada no quadro abaixo a distribuição dos consórcios por estado.

Quadro 10 - Distribuição dos consórcio em educação declarado por Estado/2021

Estado	BA	ES	MA	MG	MS	MT	PA	PE	PR	RN	RO	RS	SC	SP
Consórcios declarados	5	1	1	9	4	5	2	7	10	1	1	14	9	11

Fonte: CNM - Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2018.

A CNM, ainda em 2021, apresentou novo estudo a fim de demonstrar que o movimento consorcial no Brasil não é estático. A entidade realizou a atualização de sua base de informações, resultando na publicação de um segundo relatório de mapeamento que apresenta cerca de 118 consórcios públicos com atuação declarada em educação. E, mediante os dados apresentados, o quadro abaixo destaca a distribuição dos consórcios por estados em 2021.

Quadro 11 - Nova distribuição dos consórcio em educação declarado por Estado/2021

Estado	AL	BA	CE	ES	MA	MG	MS	MT	PA	PE
Consórcios declarados	1	12	1	5	5	18	4	5	2	9
Estado	PR	RJ	RN	RO	RS	SC	SE	SP	TO	
Consórcios declarados	10	1	1	1	13	11	1	11	1	

Fonte: CNM - Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021.

Ainda conforme dados consolidados no observatório de consórcios da CNM, o panorama atual destaca que há uma diferença de 30 consórcios entre os anos de 2017 e 2021. Desses, apenas um consórcio que atua na área de educação foi efetivamente criado, os demais não haviam sido mapeados. Atualmente, nesse observatório da CNM, consta registrado o número de 120 consórcios que estão distribuídos da seguinte maneira por região:

Quadro 12 - Número de consórcios declarados na área de educação por região

REGIÃO	QUANTIDADE
Centro-Oeste	9
Norte	4
Nordeste	34
Sudeste	39
Sul	34

Fonte: CNM - Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021.

No que tange ao número de municípios consorciados na área de Educação, temos ainda 1.847 municípios que declaram ser consorciados e estão assim distribuídos:

Quadro 13 - Número de municípios declarados em consórcios na área de educação por região

REGIÃO	QUANTIDADE
Centro-Oeste	99
Norte	88
Nordeste	635
Sudeste	514
Sul	511

Fonte: CNM - Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021.

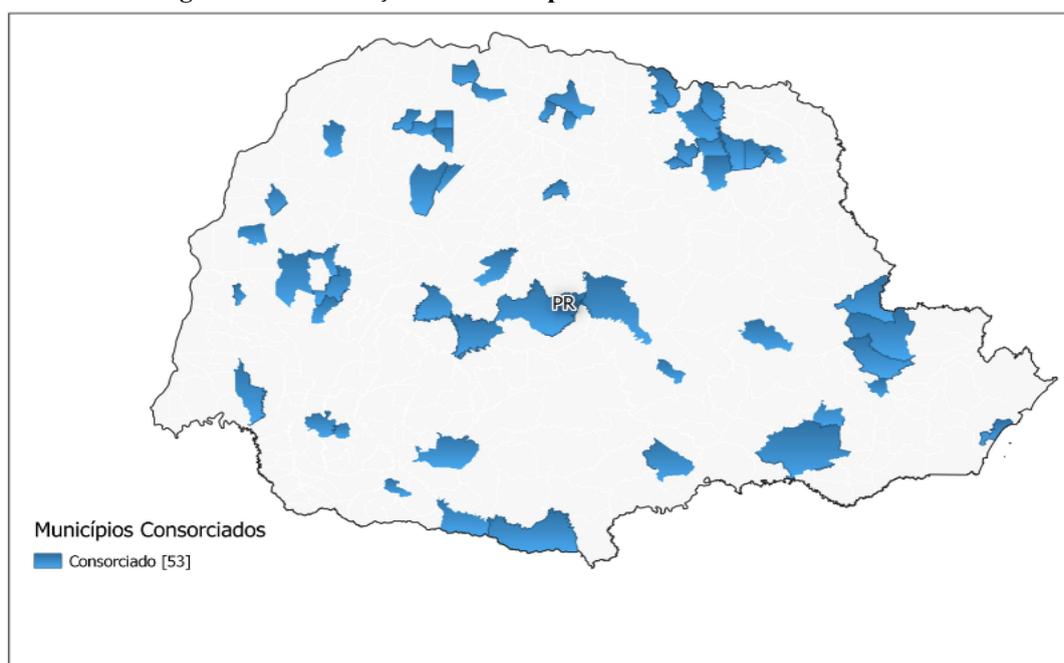
Vale salientar que, antes da criação de uma lei própria para regulamentação dos Consórcios Públicos, as iniciativas de cooperação horizontal já eram frequentes no Brasil (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012), na forma de pacto não institucionalizado ou como “consórcio intermunicipal administrativo”. O arranjo era híbrido por assumir a natureza jurídica de associação civil sem fins econômicos, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

É necessário também pontuar que, no Brasil, a desigualdade não se manifesta apenas nos seus aspectos socioeconômicos, como também em relação ao acesso a serviços públicos, afetando a garantia dos direitos. É também um país com fortes disparidades territoriais, seja entre as grandes regiões brasileiras, seja, ainda mais, entre os 5.570 municípios existentes.

3. EVIDÊNCIA DA GESTÃO COMPARTILHADA NOS SERVIÇOS EDUCATIVOS: O CONSÓRCIO CIEDEPAR

O Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná, também conhecido como Ciedepar, conforme destaca o art. 1º de seu estatuto, foi legalmente fundado em 10 de dezembro de 2019, com sede e foro em Curitiba, constituído sob a forma de Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, nos termos da lei, composto por 53 municípios do estado do Paraná, que o integram conforme apresentado no mapa abaixo:

Figura 5 - Distribuição dos municípios consorciados no Estado do Paraná



Fonte: Dados do Consórcio Ciedepar. Elaboração própria da autora.

A evidência da gestão compartilhada nos serviços educativos tem demonstrado que trabalhar de forma colaborativa promove não só o amadurecimento mútuo, como também fortalece o gestor, na execução de suas ações, o município e a região. Desta forma, o regime de colaboração intermunicipal permite a compreensão de que municípios juntos, quando consorciados, tornam possível criar soluções e oportunizar ações coletivas.

A partir da experiência apresentada com o consórcio analisado, a expectativa é viabilizar uma perspectiva que oriente os atuais gestores. Assim, fomentam-se formas de

inspirar, multiplicando ações práticas inspiradoras, a exemplo dos cinquenta e três municípios consorciados ao Ciedepar, que resultem na melhoria da gestão da educação municipal.

A fim de melhor elucidar a composição do consórcio estudado, o quadro abaixo relaciona, segundo protocolo de intenções do Ciedepar, os municípios devidamente consorciados a ele:

Quadro 14 - Municípios consorciados ao Ciedepar

MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CIEDEPAR				
1. ALMIRANTE TAMANDARÉ	12. CLEVELÂNDIA	23. JAGUAPITÃ	34. NOVA FÁTIMA	45. RIBEIRÃO DO PINHAL
2. ASSIS CHATEAUBRIAND	13. CONGONHINHAS	24. JUNDIAÍ DO SUL	35. NOVA PRATA DO IGUAÇU	46. RIO BRANCO DO SUL
3. Balsa Nova	14. CORNÉLIO PROCÓPIO	25. JUSSARA	36. PALMAS	47. SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
4. BOA ESPERANÇA DO IGUAÇU	15. CRUZEIRO DO SUL	26. LAPA	37. PALMITAL	48. SANTA MARIANA
5. BOM SUCESSO DO SUL	16. DOURADINA	27. MALLETT	38. PARAÍSO DO NORTE	49. SÃO CARLOS DO IVAÍ
6. CAFELÂNDIA	17. DOUTOR ULYSSES	28. MARUMBI	39. PÉROLA	50. SÃO JOÃO DO CAIUÁ
7. CÂNDIDO DE ABREU	18. FORMOSA DO OESTE	29. MATELÂNDIA	40. PITANGA	51. SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
8. CARAMBEÍ	19. FRANCISCO ALVES	30. MIRADOR	41. PITANGUEIRAS	52. SERTANEJA
9. CERRO AZUL	20. GUAMIRANGA	31. MUNHOZ DE MELLO	42. PONTAL DO PARANÁ	53. TAMBOARA
10. CHOPINZINHO	21. GUAPIRAMA	32. NOVA AURORA	43. QUATRO PONTES	-
11. CIANORTE	22. IRETAMA	33. NOVA CANTU	44. RANCHO ALEGRE	-

Fonte: Protocolo de Intenções Ciedepar (2019).

A partir do quadro, aponta-se que o Ciedepar possui personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, formado por cinquenta e três municípios de toda região do Paraná. Foi criado em dezembro de 2019 para formular e implementar políticas que viabilizem a gestão da educação, no apoio técnico aos gestores públicos, e orientá-los na execução de suas funções, na organização da rede escolar, na captação de recursos e na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis.

O consórcio possui cunho finalitário de atuação específica na área de educação. O quadro abaixo destaca os doze eixos de atuação, a fim de atender a interesses comuns dos municípios consorciados:

Quadro 15 - Eixos de atuação

EIXOS	DESCRIÇÃO
I	PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)
II	OBRAS DO PAR
III	PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROGRAMAS DO FNDE
IV	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AUTOMÁTICOS E VOLUNTÁRIOS

EIXOS	DESCRIÇÃO
V	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA E A EC 108/2020
VI	PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA
VII	BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR – BNCC
VIII	DIRETOR DA UNIDADE ESCOLAR
IX	CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
X	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS AOS GESTORES PÚBLICOS
XI	ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA EDUCAÇÃO
XII	ORGANIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Fonte Ciedepar (2019).

Em 2019, o Ciedepar instituiu de forma inédita ações que deram início ao consórcio na perspectiva de oferecer apoio técnico aos municípios consorciados do estado do Paraná. A expectativa proposta era aprimorar a gestão da educação conjuntamente com as prefeituras, agindo na articulação de políticas integradas, a fim de “alcançar as metas de aprendizagem e atendimento da educação municipal dos consorciados” (CIEDEPAR, 2019) no âmbito das perspectivas das metas de aprendizagem e atendimento. São elas:

- **Oferecer apoio técnico** aos municípios consorciados do estado do Paraná na perspectiva de viabilizar a gestão da educação;
- **Subsidiar os secretários municipais de educação**, como também a equipe administrativa e pedagógica, sobre princípios, obrigações e responsabilidades dos gestores públicos, bem como orientá-los na execução de suas funções, tanto em relação à organização da rede escolar, na captação de novos recursos, como na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis;
- **Subsidiar os municípios consorciados** nas ações de treinamento, capacitação e monitoramento das ações inerentes à infraestrutura educacional, sobretudo no que tange às ações;
- **Oferecer suporte técnico continuado**, na área de engenharia e arquitetura, para os municípios consorciados no monitoramento das obras federais da educação;
- **Fortalecer os municípios consorciados** nas suas demandas junto aos órgãos federais e estadual de ensino;

- **Oferecer serviços públicos mais eficientes a cidadãos** mais participativos e exigentes. O órgão pode firmar convênios, receber auxílios e estabelecer contratos de prestação de serviços públicos, de forma que a educação receba mais investimentos de maneira regional.

Para garantir a consecução de seus objetivos, o Ciedepar propôs um desenho de estrutura organizacional inédito, que conta com duas instâncias de atuação, uma decisória e outra de cunho executivo, instância interna do consórcio. Nesse aspecto, a literatura tem apontado que: “o melhor êxito das formas de consorciamento intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas” (ABRUCIO, 2012, p. 17).

Outrossim, o arranjo institucional do Ciedepar está apto a auxiliar os secretários municipais de educação e a equipe administrativa e pedagógica sobre as principais obrigações e responsabilidades dos gestores públicos. Outro aspecto buscado é orientá-los na execução de suas funções, tanto em relação à organização da rede escolar, na captação de novos recursos; como na correta utilização dos recursos financeiros, instância inédita no seu desenho federativo.

Conforme os relatos de entrevistas realizadas com os gestores locais consorciados, a receptividade e a adesão dos gestores foram um pouco demoradas. No início, era percebida certa resistência por parte de prefeitos, gestores e vereadores da região por, justamente, não entenderem esse novo arranjo em relação aos serviços a serem prestados e por dúvidas na questão da legalidade. Somente com os trabalhos que foram sendo realizados e a agilidade na resolução de situações do cotidiano do departamento de educação dos municípios já consorciados é que foi ficando clara a importância de buscar inserir-se no consórcio bem como estabelecer essa parceria.

O Ciedepar (Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná) é uma organização de direito público, vinculada à CNM (Confederação Nacional de Municípios) e à AMP (Associação dos Municípios do Paraná), que visa atender às prefeituras paranaenses no campo da Educação e do Ensino (CIEDEPAR, 2022).

Contudo, os objetivos propostos no protocolo de intenção do Ciedepar versam sobre a atuação no ensino fundamental e o fortalecimento da qualidade do ensino nos principais aspectos, dentre esses, os listados abaixo:

- A. regulamentação;
- B. atendimento à demanda;
- C. gestão educacional;
- D. melhoria da estrutura e dos equipamentos públicos;
- E. gestão financeira;
- F. manutenção da rede física;
- G. informatização;
- H. educação inclusiva;
- I. participação da família;
- J. qualificação dos profissionais;
- K. desenvolvimento de ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da educação e
- L. atuação em prol das políticas de preservação e recuperação do patrimônio cultural e histórico.

O consórcio destaca ainda a busca por oportunizar a defesa dos interesses intermunicipais e o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para o implemento de obras, serviços e políticas públicas, que serão regidas pelo disposto na Lei 11.107/2005, e respectivo regulamento, por seu Contrato de Consórcio Público, por seus estatutos e pelos demais atos que vier adotar. Quanto à atuação, ainda são claros e efetivos os mecanismos que viabilizem a integração das ações públicas intermunicipais na área de educação.

São questões que estão direcionadas na articulação com os municípios consorciados, na tomada de decisão sobre ações, benefícios e fragilidades. Nesse caso, destacam-se como se faz para evidenciar a efetividade das políticas públicas e a melhora na qualidade dos serviços públicos de educação por meio da articulação com os municípios consorciados, da tomada de decisão sobre ações, benefícios e fragilidades.

A primeira atuação se trata de articulação feita com os municípios consorciados. A constituição do consórcio público tem a perspectiva de oferecer apoio técnico aos municípios consorciados do estado do Paraná e viabilizar a gestão da educação. Nesse caso, disponibiliza aos municípios consorciados acessos diversos para que, munidos de informações e orientações, sejam capazes de fortalecer o gestor e toda equipe técnica. São eles:

- *Site* do Consórcio: www.ciedepar.com.br;
- Grupos de WhatsApp;

- Acesso com *login* e senha aos consorciados para contato remoto com a equipe de assessoria que atende em todas as áreas da educação;
- *Lives* oferecendo conteúdos exclusivos sobre temas atuais e relevantes para a gestão da educação.

Aponta-se que a tomada de decisão das ações junto aos consorciados é feita por meio de órgão colegiado - instância máxima e deliberativa do consórcio público, composto somente pelos chefes dos Poderes Executivos consorciados. 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 Ciedepar, é elaborado o contrato de rateio.

Neste aspecto, é importante frisar ainda sobre as fontes de recursos no que tange às questões de rateio do consórcio Ciedepar, que estão elencadas em seu estatuto, no artigo 62, a saber:

- I - as contribuições dos consorciados, definidas através de contrato de rateio, anualmente formalizado;
- II - as tarifas provenientes dos serviços públicos prestados;
- III - os preços públicos decorrentes do uso de bens do CONSÓRCIO;
- IV - os valores decorrentes da emissão de documentos de cobrança e exercício de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- V - a remuneração advinda de contratos firmados e multas decorrentes de inadimplementos;
- VI - quaisquer doações ou legados que lhe sejam destinados;
- VII - o resultado de operações de crédito devidamente aprovadas pela Assembleia Geral;
- VIII - outros rendimentos que lhe caibam por disposição legal ou contratual ou por decisão judicial.
- IX - as doações, legados e o produto de alienações (CIEDEPAR, 2020).

Conforme referenda o artigo 63, ainda vale salientar que os contratos de rateio poderão incluir dotações que extrapolem o respectivo exercício financeiro, desde que tenham por objeto projetos integrantes do plano plurianual.

Outra situação relevante e que merece ser destacada é a questão relativa à oferta de serviços que decorre em benefícios percebidos ao longo da atuação do consórcio Ciedepar. Trata-se da oferta permanente de cursos, treinamentos e *workshops* sobre temas atualizados de interesse das prefeituras e secretarias municipais de educação. Outro ponto importante é o recebimento de informações exclusivas sobre todos os temas de interesse das prefeituras e secretarias municipais da Educação e o fortalecimento da representatividade.

Além disso, destaca-se ainda a ampliação do poder de negociação; a 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, a assessoria e os cursos de capacitação nas seguintes temáticas:

- Planejamento e Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR;
- Acompanhamento, Execução e Prestação de Contas de Programas Educacionais Federais;
- Financiamento, Organização e Funcionamento do Órgão Gestor da Educação Municipal;
- Prestação de apoio técnico para organização do trabalho, pelas redes municipais de ensino e por suas equipes responsáveis pela avaliação do PME, na elaboração de ações visando à efetivação das estratégias propostas.

Segundo relato do Secretário Executivo do consórcio, o modelo proposto pelo Ciedepar tem sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais. No entanto, é possível considerar que as fragilidades que surgem no decorrer das ações ordinárias da gestão pressupõem a falta de orientações sobre a criação de organizações dos consórcios na área da educação e especialmente quanto à definição de objetivos comuns dos municípios consorciados.

Embora ainda existam poucas orientações acerca deste novo arranjo federativo -Consórcios Públicos em Educação-, é imperativo destacar o quanto este estudo vem ao encontro do modelo proposto pelo consórcio Ciedepar, que nitidamente apresenta a eficácia da colaboração intermunicipal estabelecida por meio deste consórcio finalitário em educação, contribuindo de forma assertiva com o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território de seus municípios consorciados.

Nisto, o desenho assim proposto demonstra considerações que se fazem necessárias na busca de lograr êxito no que tange às ações conjuntas acerca do território:

- a) Planejar e/ou implementar determinada ação em conjunto é necessário para que o consórcio público seja bem estruturado, desde a sua constituição, e que a atuação dele seja avaliada constantemente para aprimorar sua eficiência e que atenda aos princípios da administração pública;
- b) Esse desenho é inovador e aponta uma estrutura pública plural, inclusiva e

responsiva aos anseios da população, com aptidão para o enfrentamento das dificuldades, que extrapolam a rigidez das competências de cada ente federativo;

- c) Existe uma urgência em demonstrar que os consórcios públicos intermunicipais têm trazido para a gestão pública a sua necessidade e têm sido capazes de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais.

Para melhor abranger as proposições deste estudo, faz-se necessário ainda citar que o arranjo formado atualmente por meio do Ciedepar não foi a primeira experiência originada no estado do Paraná. Houve, anteriormente, o Consórcio de Desenvolvimento e Inovação do Norte do Paraná (Codinorp) -criado em 2017-, sobre o qual foram colocadas grandes expectativas de que se tornasse um modelo inovador de gestão educacional e dinamismo no setor.

Esse primeiro consórcio era formado por 10 municípios que firmaram contrato de rateio com a finalidade de custear atividades voltadas para a Educação, por exemplo, a compra de materiais para as escolas desses municípios. No entanto, após denúncias sobre suspeita de ilegalidade da criação e da atuação do consórcio e do uso irregular de seus recursos, o MP apurou as acusações, o que resultou no encerramento das atividades do Codinorp¹.

Como consequência da extinção do Codinrep, o Ciedepar surge com recomendação no sentido de se evitar problemas que envolvam questões que impeçam a criação e a atuação dos consórcios e até mesmo o uso de recursos. Cabe ainda ressaltar que o consórcio, por seu caráter público, cumpre legislação pertinente à administração pública e se submete à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a acompanhamento por parte do tribunal de contas do Estado. Assim, ele é passível de prestar contas tal qual qualquer município e passível de receber as sanções do Tribunal de Contas e do Ministério Público, como esclarece o artigo 65 de seus estatutos:

Art. 65 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL sujeita-se à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas, dos atos, dos contratos e das renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar (CIEDEPAR, 2020).

¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ. [Site institucional]. Disponível em: <<https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/mp-de-contas-questiona-consorcio-sobre-a-criacao-de-secretaria-regional-de-educacao/>>. Acesso em: fev. 2022.

Para não incorrer nos exemplos daquela primeira experiência em consórcio em educação, em primeiro momento, o Ciedepar se concentrou na área administrativa a ser desenvolvida e executada pelo consórcio. Assim, três medidas principais foram elaboradas. Primeiro, uma pesquisa junto aos municípios consorciados para melhor coletar e entender as suas expectativas a respeito do consorciamento e de suas necessidades junto às secretarias municipais de educação. Em segundo lugar, um plano de trabalho para os anos de 2021/2022 aprovado pelos partícipes. E, por último, um protocolo de intenções ratificado por todos os membros consorciados.

No entanto, o foco deste estudo se dá basicamente na análise de como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos de Educação pode contribuir para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território. E ainda se propõe a uma tentativa de responder de que forma o consorciamento público intermunicipal pode contribuir no enfrentamento de problemas comuns e para produção de soluções integradas para a gestão da educação básica pública.

Por fim, na seção seguinte, será demonstrada a dinâmica relativa à coleta de dados do conjunto dos 53 municípios participantes do Ciedepar, contendo informações sobre a atuação do consórcio na área de educação, o financiamento do consórcio na área de educação e, por último, informações sobre a gestão do consórcio na área de educação no intuito de responder à questão de pesquisa do presente estudo.

3.1 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.

Em relação aos questionários, cabe apontar que eles foram enviados ao conjunto dos 53 municípios participantes e continham questões que buscavam responder ao objetivo geral e aos objetivos específicos do presente estudo abordando as seguintes temáticas: motivações principais que levaram o município a integrar o consórcio; a forma de gestão do consórcio; a existência de lideranças que exercem o papel de incentivadores; o arranjo decisório estabelecido; o compartilhamento de responsabilidades; as metas a serem cumpridas pelo consórcio; as principais ações que foram desenvolvidas nos últimos três anos; os resultados alcançados; as principais dificuldades encontradas para a implementação de serviços educacionais associados; a forma de rateio e origem dos recursos e os possíveis ganhos em larga escala.

Dos 53 municípios participantes para os quais foram enviados os questionários, depois de autorização da Secretaria Executiva do Ciedepar, 39 responderam prontamente ao questionário que foi produzido e respondido via *Google Forms*. 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 estudado.

Para fins de maior compreensão sobre o instrumento “entrevista na pesquisa qualitativa”, Gil (2008, p. 109) aponta que se pode “definir como entrevista a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação”. Assim se constitui uma forma de interação entre o investigador e o indivíduo que lhe serve como fonte de informação.

Em relação à sua classificação, a literatura tem apresentado, em linhas gerais, as seguintes tipologias: entrevista informal, entrevista estruturada e entrevista semiestruturada, sendo que a última utilizada neste estudo. Na entrevista semiestruturada, “as questões derivam de um plano prévio, um guião em que se define e regista, numa ordem lógica para o entrevistador, o essencial do que se pretende obter” (AMADO, 2014, p. 182) e, no decorrer da entrevista, é necessário que, no momento da interação, “se venha a dar uma grande liberdade de resposta ao entrevistado” (AMADO, 2014, p. 182).

O grupo pesquisado foi composto por lideranças e gestores educacionais indicados no quadro abaixo:

Quadro 16 - Composição do grupo pesquisado

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

Fonte: Elaboração própria da autora

A partir das respostas obtidas, elaborou-se a categorização dos dados por meio da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010). Essa técnica de análise de dados é empregada a fim de categorizar os dados para facilitar a sua interpretação e apurar a compreensão de fenômenos complexos.

Na visão de Gil (2008, p.156), “a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação”. Já a interpretação dos dados “tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação com outros conhecimentos anteriormente obtidos” (GIL, 2008, p. 156).

Após a devolutiva por parte dos respondentes do questionário e da realização das entrevistas, buscou-se aplicar a proposta da Análise de Conteúdo de Bardin (2010), na qual um conjunto de técnicas de análise das comunicações se utiliza de procedimentos

sistematizados para a descrição do conteúdo das mensagens produzidas para assim possibilitar sua interpretação. E, de acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo está organizada em três etapas distintas: *pré-análise*, que se constitui na seleção do material e sistematização das ideias iniciais; *exploração do material*, que pode ser definida como a etapa em que os materiais são explorados com a definição de categorias, fazendo nesse momento a descrição analítica do material, e, por fim, a *fase de tratamento dos dados*, inferências e interpretações dos resultados.

Assim sendo, 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 do consorciamento vivenciado pelos partícipes do Ciedepar. 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:

Quadro 17 - Categorias abordadas no estudo

Categoria	Conteúdo
Categoria 1	motivações para o consorciamento
Categoria 2	forma de gestão do consórcio
Categoria 3	incentivador de políticas públicas
Categoria 4	arranjo decisório
Categoria 5	compartilhamento de responsabilidades
Categoria 6	metas
Categoria 7	ações desenvolvidas
Categoria 8	formas de rateio e financiamento
Categoria 9	resultados alcançados
Categoria 10	possíveis ganhos de escala
Categoria 11	dificuldades e fragilidades

Fonte: Respostas do questionário e entrevista de elaboração própria da autora.

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

buscando assim compreender as dinâmicas que envolvem a implementação de políticas públicas de Educação Básica no contexto do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), iniciando pela categoria “motivações para o consorciamento” e encerrando pela categoria “dificuldades e fragilidades”.

3.1.1 Motivações para o consorciamento

Conforme os dados extraídos por meio do *Google Forms* a fim de compreender a motivação que levou o conjunto de municípios que compõem o Ciedepar ao consorciamento, é possível analisar 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/SIMEC SIGET, entre outros programas.

Assim, foi recorrente nas respostas a necessidade que os municípios partícipes tinham 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; quanto, 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 escalas 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 das escolas que

compõem as redes públicas dos municípios) 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 A e do entrevistado C. O entrevistado C, ao refletir sobre os motivos que levaram o município a aderir ao Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), aponta que:

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).

O entrevistado A, que atua na gestão do Ciedepar, faz a seguinte reflexão:

O Consórcio Intermunicipal de Educação possibilita maior eficácia na realização do planejamento regional da educação em todos os níveis da educação básica, incluindo-se a integração do processo educativo com atividade da área social, tais como as que se referem à cultura, à saúde e à promoção social, a entidade contribui para a racionalização do uso dos recursos financeiros, desde os destinados à manutenção da rede física, à reforma e construção de escolas, até os destinados à formação e ao aperfeiçoamento pedagógico da equipe escolar (ENTREVISTADO A).

3.1.2 Forma de gestão do consórcio

Com a aplicação dos questionários e com a posterior realização das entrevistas semiestruturadas, uma questão que veio à tona se relaciona com a forma de gestão que foi estabelecida dentro do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (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 para a tomada de decisões, em caráter preventivo. O *Conselho Fiscal* é órgão colegiado que acompanha e fiscaliza a gestão do consórcio no aspecto legal, patrimonial e financeiro, emite parecer dirigido à Assembleia Geral e outros atos administrativos previstos no estatuto. 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, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. 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 do Paraná e promover capacitação dos servidores municipais.

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).

3.1.3 Incentivador de políticas públicas

Os dados coletados no decorrer da presente pesquisa não permitiram identificar a existência de um ator em específico que assume o papel de um incentivador de políticas públicas. Também não foi possível identificar a existência de uma liderança específica que aglutinava os interesses dos entes federados que aderiram ao consórcio, como apontado em outras pesquisas sobre associativismo territorial.

Contudo foi possível perceber um conjunto de atores que, de certa forma, exercem liderança e representam um conjunto de interesses. Em maior grau, percebe-se o papel dos chefes do poder executivo municipais e o papel, em menor grau, dos secretários municipais de educação e demais gestores municipais da área educacional.

3.1.4 Arranjo decisório

Quanto ao arranjo decisório presente no Ciedepar, 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. Assim, a tomada de decisão no consórcio se dá de forma coletiva, envolvendo o conjunto de municípios.

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, e apontam que, desde sua criação, o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar) tem como objetivo central a busca por construir soluções para problemas comuns, de forma integrada.

Essa questão foi bem definida na fala do Entrevistado C:

Criar uma gestão associada, buscando, a partir dos objetivos comuns, soluções para nossos problemas sempre foi algo que motivou os municípios a criarem essa instância intermunicipal. Embora tenhamos especificidades e diferenças, temos um

conjunto de problemas comuns. E penso que a forma de decidir as coisas levando em conta o coletivo, é algo bastante positivo (ENTREVISTADO C).

Logo, é possível apontar que o arranjo decisório do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar), que se baseia em instâncias políticas (Assembleia Geral) e em instâncias executivas (Diretoria Executiva) e Conselhos, permite a criação de uma instância intermunicipal de coordenação e cooperação intermunicipal que busque a solução integrada para os problemas educacionais vivenciados pelo seu conjunto de municípios.

3.1.5 Compartilhamento de responsabilidades

De acordo com os dados coletados, o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar) adota um modelo de compartilhamento de responsabilidades baseado em contratos de rateio e na tomada de decisões conjuntas que ancoram planos de trabalho específicos. Assim, conforme foi verificado, as decisões dos chefes do Poder Executivo local por meio da Assembleia Geral e que baseiam os planos de trabalho são adotadas de forma compartilhada, e 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.

3.1.6 Metas

O Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar) foi constituído para a gestão associada dos serviços educacionais e tem como metas: resolução de questões operacionais de transporte e merenda escolar, ganho de escala em compras públicas, gestão da informação, melhoria nos indicadores de qualidade da educação básica e melhoria nos processos de prestação de contas públicas. De acordo com o entrevistado C, essas metas devem ser perseguidas por todos a fim de que se garanta a melhoria da qualidade dos processos de gestão e, conseqüentemente, a melhoria dos indicadores educacionais do conjunto de municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná:

Então, é preciso que todos persigam esse conjunto de metas definidas, que envolvem a compra integrada de merenda escolar. Um outro problema que buscamos resolver se relaciona ao transporte escolar, lembrando que temos estudantes que moram, por exemplo, na zona rural de um município e estudam na zona urbana de outra cidade. Também temos como meta a implantação de sistemas informatizados de gestão administrativa e pedagógica das escolas. Se você for pensar bem, essas metas convergem para a melhoria da qualidade educacional em si, né? (ENTREVISTADO C).

No decorrer da pesquisa, foi possível perceber que esse conjunto de metas tem sido abordados no planejamento e nas decisões tomadas pela Assembleia Geral do Ciedepar e perseguido pela Diretoria Executiva e pelos municípios partícipes a fim de resolver coletivamente um conjunto de problemas comuns à gestão municipal da política de educação básica.

3.1.7 Ações desenvolvidas

De acordo com os dados, foi possível perceber um conjunto de ações que vem sendo desenvolvidas no âmbito do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (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,

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 por meio do questionário 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 *workshops* 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; Acompanhamento, Execução e Prestação de Contas de Programas Educacionais Federais; Financiamento e Organização e Funcionamento do Órgão Gestor da Educação Municipal.

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 (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.

3.1.8 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 via *Google Form*, é possível observar que as ações desenvolvidas contam, respectivamente, com três principais formas de financiamento: recursos oriundos dos próprios municípios consorciados (foram 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 oriundo de organismos internacionais.

Assim, observamos que o financiamento das ações se baseia fortemente no contrato de rateio no qual são utilizados recursos financeiros dos próprios municípios, seguidos de recursos oriundos de contratos ou programas federais ou estaduais. Não se observam ações financiadas por meio de emendas parlamentares ou outras formas de captação de recursos públicos.

3.1.9 Resultados alcançados

Os dados apontam que, embora o Ciedepar tenha sido criado em 2019, já é possível encontrar um conjunto de resultados alcançados, ainda que parcialmente. Os entrevistados e respondentes dos questionários apontam que a gestão consorciada vem implementando ações voltadas à melhoria da qualidade e eficiência nos processos de gestão, ações de formação continuada dos profissionais da educação, auxílio na elaboração de projetos pedagógicos, entre outros.

3.1.10 Possíveis 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 A:

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 A).

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.

3.1.11 Dificuldades e fragilidades

Os instrumentos utilizados no desenvolvimento da presente pesquisa possibilitaram a ampliação da compreensão acerca das dificuldades e fragilidades encontradas pelo Ciedepar no decorrer da formulação e implementação das políticas associadas de educação no conjunto dos municípios que o compõem.

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 A e com o entrevistado C:

Eu penso que uma dificuldade que nós vivenciamos aqui, na nossa realidade, no nosso dia a dia, é falta de orientações sobre a criação e a organização dos consórcios públicos na área de educação, e... falta maior esclarecimento sobre que ações

poderiam ser desenvolvidas de forma integrada. Estamos ainda vendo possibilidades (ENTREVISTADO A).

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.

Para melhor desenvolvimento do tema e análise mais pertinente dos dados, optou-se pelo viés da abordagem qualitativa, pela análise documental e pela aplicação de questionário. Partindo disso, os dados obtidos demonstraram que os desafios da educação básica pública brasileira não são conjunturais, são problemas de ordem complexa que exigem a implantação de estratégias de médio e longo prazo.

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.

O tema do consorciamento público tem, cada vez mais, ocupado espaço na agenda política e de pesquisa no Brasil. Esse tipo de cooperação intergovernamental possui um papel importante para o federalismo brasileiro e corrobora para uma mudança na visão dicotômica entre centralização e descentralização das políticas públicas.

Dentre as políticas públicas, é imprescindível ponderar a importância do consorciamento entre os municípios para racionalizar recursos públicos. Tal artifício aumenta a efetividade das políticas públicas, pois propicia a muitos municípios a possibilidade de ofertar bens e serviços à sociedade. De modo isolado, esses não teriam capacidade para implementar com o mesmo efeito tais ofertas.

Presumivelmente, a associação entre municípios pode ser benéfica para seus participantes, ainda assim, isso não implica necessariamente que irão se consorciar e, mesmo que o façam, isso não garante uma articulação intermunicipal duradoura. Consoante Abrucio; Sano (2013), há muitas dificuldades para formar e manter, de maneira ativa, os consórcios,

sendo o apoio estadual um mecanismo de suporte importante.

A literatura sustenta que a atuação estadual, exógena às articulações apenas entre os municípios que pretendem criar ou desenvolver o consórcio, pode suscitar a redução de incertezas por parte do Executivo municipal quanto às ações consorciadas (CNM, 2016). O consórcio analisado, Ciedepar, visa atender às prefeituras paranaenses no campo da educação e sua proposta está ancorada no artigo 241 da CF/88, redação dada pela EC 19/98. Nesse caso, oferecer apoio técnico aos gestores públicos municipais consorciados do Ciedepar. Esse contato faz toda diferença para orientá-los na execução de suas funções, na organização da rede escolar, na captação de novos recursos e na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis.

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 escalas 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.

Notabiliza-se com as respostas encontradas nos questionários que o Ciedepar é definido por uma gestão compartilhada na qual as decisões são tomadas em conjunto com os municípios participantes. Assim se confirma o que já fora delineado por autores, como Abrucio (2012) que defende que “o melhor êxito das formas de consorciamento intergovernamental depende de um modelo institucional bem gerido, capaz de ser inovador na forma e no conteúdo das políticas”.

Tais respostas ainda reforçam que não existe apenas um partícipe que possa ser apontado como única referência dentro do consórcio. O que se nota é um conjunto de atores

exercendo liderança e representando um conjunto de interesses. É notório que exista, para um melhor ordenamento, uma divisão de papéis de liderança entre os chefes do poder executivo municipais em maior grau e os secretários municipais de educação e demais gestores municipais da área educacional em menor grau.

Os dados também possibilitam nomear um conjunto de atores institucionais que exercem relevantes papéis e influenciam a tomada de decisão no interior do consórcio. Em maior dimensão, destacam-se os Prefeitos Municipais, que foram colocados por 52,9% dos respondentes como bastante envolvidos nas tomadas de decisões. Também foram citados os Secretários Municipais de Educação (64,7%); os diretores das unidades escolares (35,6%) e, em menor dimensão, os Conselhos Municipais de Educação (5,9%).

Necessário ainda destacar um aspecto copiosamente tratado nos dados analisados que é a gestão associada de serviços públicos educacionais por meio de uma instância intermunicipal de educação. Esses dados apontam essa gestão como principal motivador para a procura e eventual decisão pelo consorciamento. E essa decisão encontrou respaldo no objetivo central do consórcio estudado, que é a construção de soluções para problemas comuns e de forma integrada.

Dentro do agrupamento que é o consórcio, os municípios são responsáveis pelo financiamento e pela execução de ações estabelecidas, sendo essas responsabilidades divididas para um conjunto e/ou para realização individual. Tal divisão acontece para se evitar comportamentos predatórios ou concorrentes e para que se estabeleça a existência de um conjunto de redes de ensino municipais, com determinada independência, e não uma rede de ensino intermunicipal, que demandaria maior dependência e menor autonomia entre os municípios. As ações, porém, permanecem de modo integrado e cooperativo.

Os conhecimentos obtidos por meio das entrevistas e dos questionários observados reforçam ainda que, constituído para a gestão associada dos serviços educacionais, o Ciedepar tem como metas: resolução de questões operacionais de transporte e merenda escolar, ganho de escala em compras públicas, gestão da informação, melhoria nos indicadores de qualidade da educação básica e melhoria nos processos de prestação de contas públicas.

O trabalho presente analisou questionários respondidos por representantes dos municípios consorciados ao Ciedepar. Os dados obtidos por meios dos mesmos questionários assinalam ações que trouxeram ganhos ao conjunto de municípios integrantes do arranjo.

Enfatizou-se no texto algumas daquelas que foram citadas, como 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 como o PAR (Plano de Ações Articuladas).

À vista do exposto, é possível perceber que, embora ainda recente e em fase de planejamento, o Ciedepar e o seu modelo de consórcio público intermunicipal são um claro exemplo do que foi observado por autores que dissertam sobre a temática dos consórcios. Este estudo amplia a identificação da gestão associada via consórcios públicos como possibilidade de ganhos de escala, o que gera economia e eficácia na contratação de serviços e nas compras públicas. Isso demonstra a impossibilidade de obter em mesma proporção esses ganhos por meio de ação individualizada dos municípios, em especial os de pequeno e médio porte.

Em suma, existe uma inexpressiva quantidade de estudos científicos relacionados aos consórcios de educação. No que se refere aos instrumentos utilizados pelos governos municipais no enfrentamento de problemas comuns em nível do território e na busca por soluções integradas na gestão, encontram-se ainda menos trabalhos publicados.

É evidente que ainda se encontram empecilhos para a colaboração por meio de consórcios de educação pela própria organização federativa da educação e pela forma de financiamento porque, apesar da existência de marcos legais que incentivam a colaboração, como a Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios), não houve uma indução no sentido financeiro para a concretização e a disseminação dessas experiências (SANO; ABRUCIO, 2009).

Assim sendo, esta pesquisa busca ser um novo acréscimo ao estudo da temática dos consórcios públicos em educação e mais ainda no que concerne aos consórcios intermunicipais. Busca-se também que se encontre neste texto e, principalmente, por meio do exemplo estudado, o Ciedepar, um norteador a respeito do tema.

Desta forma, tanto esta composição como, de modo mais evidente, o produto teórico fruto dela, aqui intitulado como “Guia de Consórcio Público em Educação”, se propõem a ser um auxílio e uma orientação a respeito do tema a fim de servir ao propósito de incentivar e facilitar a ampliação quantitativa e qualitativa dos consórcios em educação, que, como já apontado, fazem-se cada vez mais necessários e mais urgentes para uma vivência plena do direito à educação no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. **Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.

SEGATTO, Catarina Ianni; 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.

ABRUCIO, Fernando L. SANO, Hironobu. **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.

_____. **Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual**. In: XXXIII ENANPAD, 2009; São Paulo: Anais, 2009.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Christina. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões metropolitanas no Brasil**. Washington: BID, 2010. p. 197-234.

AMADO, João. **Manual de investigação qualitativa em Educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014. p. 121-122; 136.

BARBOSA, Selma; CARDOSO, Mônica Aparecida; CORDEIRO, Natália. **Educação: novo cenário: perspectivas e desafios da gestão municipal**. Brasília: CNM, 2020. 102 p. (Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024)

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

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

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, jan. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: jan. 2022.

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

_____. Ministério da Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto / Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino**. MEC/SASE. Brasília, 2014. 220 p.

CASTIONI, Remi. 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. [Site institucional]. Disponível em: <<https://ciedepar.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: fev. 2022.

_____. 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: <<http://www.diariomunicipal.com.br/amp/>>. Acesso em: fev. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Transparência e acesso à informação nos consórcios públicos**: o que você precisa saber. Brasília: CNM, 2019.

_____. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Estudo técnico. Confederação Nacional dos Municípios, Brasília, 07 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021_07.10.2021.pdf>. Acesso em: fev. 2022.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. Histórico. *In*: **Institucional**. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/historico>. Acesso em: jan. 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Traduzido por Magda França Lopes. 3. ed. Artmed. Porto Alegre, 2010.

CUNHA, C.; DAMASCO, D. G. B. Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional, **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021.

CURY, Carlos Roberto. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade** [online]. 2002, v. 23, n. 80 [Acessado 7 Abril 2022], pp. 168-200. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>>. Acesso em: jan. 2022.

DIEGUEZ, Rodrigo 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, Dionysio B.; MESQUITA, Daniel 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.

FORTUNATO, Antonio. **Mecanismos de indução do governo do Estado de Minas Gerais na criação e desenvolvimento de consórcios intermunicipais de saneamento básico**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2021

GRIN, EDUARDO JOSÉ; 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.

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I. Consórcios Intermunicipais ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Uma Análise de Duas Experiências no Federalismo Educacional Brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 72, 2021.

_____. Qual é a do associativismo territorial na Educação: consórcios ou arranjos? Uma análise de duas experiências no Estado de São Paulo. In: **III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 2019, Natal: Anais, 2019.

GRIN, EDUARDO JOSÉ; LAMEIRÃO, C. R. Quando o Velho Encontra o Novo: Uma Análise da Descentralização Proposta com as Subprefeituras nas Cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. **Revista do Serviço Público**, v. 70, 2019.

LENZI, Tié. O que é o Federalismo. In: **Significado de Federalismo**. [S. l.], 2011. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/federalismo/>>. Acesso em: jan. 2022.

LIMA, R. P.; CASTIONI, R. As organizações sociais na educação: o caso da educação infantil no Distrito Federal. **Jornal de Políticas Educacionais**. v 13, n. 3. jan. 2019.

_____. PPGE/UFES. Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais. A questão federativa e a articulação regional entre municípios: O consórcio de desenvolvimento e inovação do norte do Paraná. **Anais do 3º Seminário de Federalismo e Políticas Educacionais: Para onde vai a democracia? - O Brasil 30 anos após a Constituição Federal de 1988**, Vitória, out./nov. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br>>. Acesso em: nov. 2021.

NEGRINI, R. A. **Os Consórcios Públicos no Direito Brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

RAMOS, Mozart. **REGIME DE COLABORAÇÃO E EQUIDADE EDUCACIONAL**. 6 set. 2013. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/ptregime-de-colaborao-equidade-educacional/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

REVISTA COLABORAÇÃO. Regime de Colaboração na Educação. São Paulo: Colabora Educação. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2018/11/colaboracao_ed01_v02a.pdf>. Acesso em: set. 2021.

RIBEIRO, W. A. **Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios - CNM, 2007.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, jun. 2016. Disponível em <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000200411&lng=pt>

&nrm=iso>. Acesso em: nov. 2021.

_____. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, 2005, n.24, pp.105-121. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yJv4JHqyV65vcjb/?format=pdf&lang=pt>.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **ENTENDA A EDUCAÇÃO BÁSICA**: SNE, maio 2018. *In*: **MAIS COOPERAÇÃO, POR FAVOR**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/mais-cooperacao-por-favor/>. Acesso em: fev. 2022.

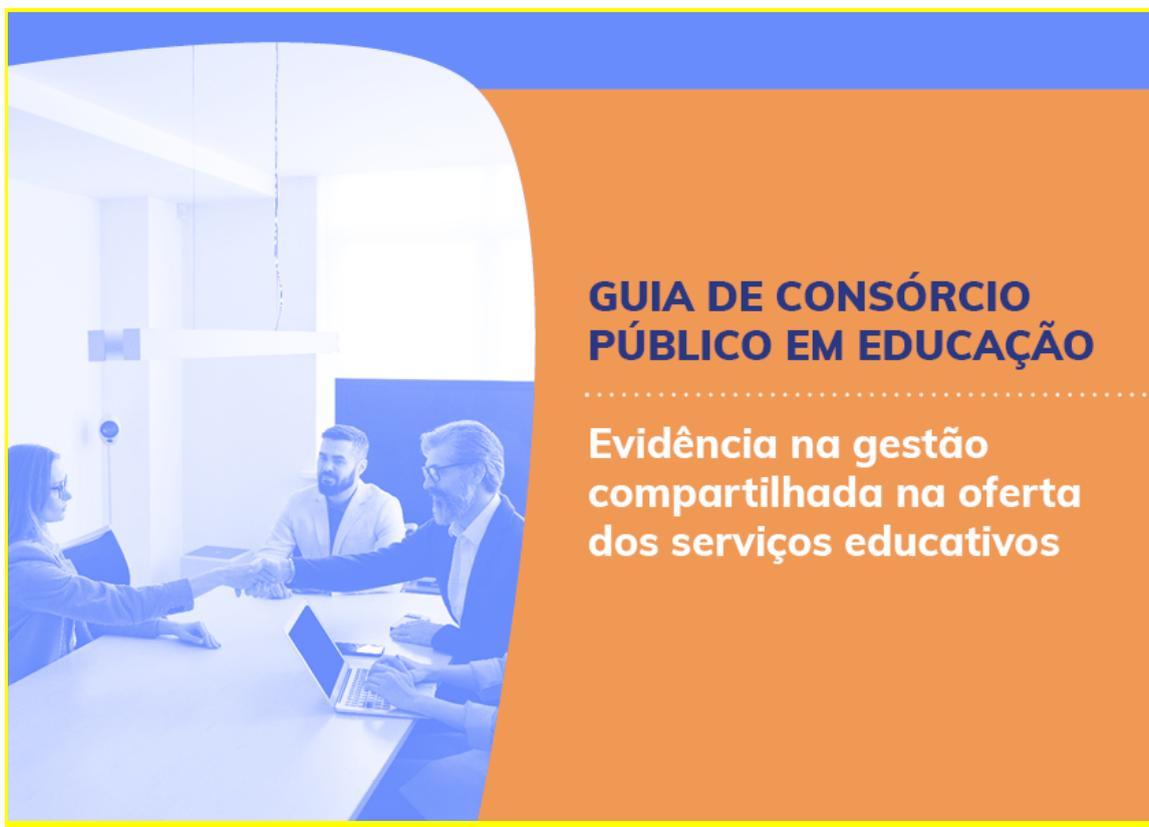
PRODUTO TÉCNICO

Conforme o regulamento do programa de pós-graduação em educação da modalidade profissional de 2019 da Universidade de Brasília - UnB, fica estabelecido que o produto técnico é um dos instrumentos de avaliação como pré-requisito para a conclusão de curso. Em seu caráter pedagógico, o produto final visa integrar teoria e prática, possibilitando a aproximação entre a produção científica e o espaço de construção da pesquisa e seus objetivos. A presente pesquisa traz como premissa o estudo de como os consórcios públicos de educação podem contribuir para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território.

Dentre os benefícios, o trabalho identificou inovações importantes advindas por meio do consórcio público na área de educação. A primeira no que tange ao federalismo educacional, tendo em vista ações que se fazem necessárias na busca de lograr êxito, quanto a ações conjuntas acerca do território. Outra importante questão é quanto aos municípios menores que sofrem com a falta de suporte técnico e pedagógico em todas as áreas da educação. Portanto, o consórcio possibilita parcerias com outros municípios, além de apoio técnico.

Na perspectiva de ofertar apoio técnico aos municípios, apresenta-se proposta de um *Guia de consórcio público em educação*, que objetiva ofertar informações, orientações e um passo a passo para auxiliar os gestores públicos municipais na conceitualização, na estrutura e até mesmo na realização das atividades práticas que envolvem o consorciamento municipal voltado à política de educação local, assim como apresentar uma experiência de gestão consorciada, do Ciedepar, em uma das mais complexas áreas das políticas públicas, que é a Educação.

PROPOSTA DE UM GUIA ORIENTATIVO



Neste Guia Você Vai Encontrar

Apresentação	4
Indicação para uso do Guia	5
Introdução	6
Parte 1 - Fundamentos	7
Parte 2 - O que são os consórcios públicos?	9
Quais são e onde estão os consórcios no Brasil	10
Áreas de atuação dos consórcios públicos	14
Evidências de Gestão Compartilhada	15
Passo a passo para criação de um consórcio	16

Parte 3 - Consórcios públicos de Educação	23
Serviços educativos via consórcios	25
Como melhorar a gestão via consórcios públicos de educação	27
Dicas e passo a passo para potencialização das ações na gestão via consórcios públicos de educação	28
Parte 4 - Porque é uma boa ideia constituir um consórcio de educação	29
Parte 5 - Prática inspiradora: o caso do CIEDEPAR	32
Iniciativa e resultado	32
Relato de experiência CIEDEPAR	34
Considerações Finais	38
BIBLIOGRAFIA	40

Apresentação

O processo de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas municipais é um desafio contínuo da gestão municipal pública. Alguns gestores, porém, conseguem contornar as adversidades e descobrem métodos eficientes de desenvolver políticas. Assim, a publicação de um Guia de consórcio público em educação vem no intuito de contribuir com os gestores no enfrentamento de dificuldades semelhantes em seus Municípios, quer sejam de ideias, programas, abordagens, quer sejam de processos que objetivem resultados positivos aos problemas cotidianos.

Num país com dimensões geográficas, políticas, econômicas e sociais como as do Brasil, os problemas são diversos, mas podem ter seus pares em cidades similares. Deste modo, o compartilhamento de soluções encontradas pode ser visto como estímulo à boa gestão das políticas públicas municipais, por exemplo, ações responsáveis na resolução de problemas comuns no âmbito do mesmo território.

Além disso, as soluções, quando divulgadas, podem servir de inspiração para novas ideias e até mesmo fomentar inovações que fortaleçam e potencializem as capacidades locais em que gestores municipais, por meio do compartilhamento de experiências e estratégias, sejam agentes incentivadores do crescimento e do fortalecimento de seu município.

Indicação para uso do guia

No decorrer da leitura, você encontrará indicadores referentes a dicas importantes, passo a passo, conteúdos complementares e demais informações. Sucesso e boa leitura!



Acesse aqui



Atenção à legislação



Dica importante



Orientação



Passo a passo



Check list



Saiba mais

5

+

6

Introdução

O regulamento do Programa de Pós-Graduação em Educação da modalidade profissional de 2019 da Universidade de Brasília (UnB) estabelece a necessidade de apresentação de um produto técnico como um dos instrumentos de avaliação como pré-requisito para a conclusão de curso.

Em seu caráter pedagógico, o produto final visa à integração teoria e prática, possibilitando a aproximação entre a produção científica e o espaço de construção da pesquisa e de seus objetivos.

Desta forma, neste documento, apresenta-se o "Guia de consórcio público em educação", que tem o objetivo de ofertar informações, orientações e um passo a passo que auxiliem os gestores públicos municipais na conceitualização, na estrutura e até mesmo na realização das atividades práticas que envolvem o consórcio municipal voltado à política de educação local, assim como apresentar uma experiência de gestão consorciada, do Ciedepar, em uma das mais complexas áreas das políticas públicas, que é a Educação.

1 Fundamentos

A ascensão do papel do Estado brasileiro trouxe a edificação de um novo arranjo federativo que prioriza a descentralização do poder. Desse ponto de vista, destaca-se a atuação dos municípios, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual se destacou no cenário político-institucional a proporção que assumiu a execução das políticas públicas que anteriormente estavam sob responsabilidade da União ou dos estados.

Nesse sentido, a Carta Magna primou por um novo arranjo federativo que reconheceu os municípios como entes federados, colaborando, segundo Bercovici (2004, p.59), “para que houvesse uma maior atuação do Estado na esfera local, o que pode ser traduzido como uma maior proximidade com o povo e, conseqüentemente, com uma melhor visão de suas necessidades”.

Esse processo fez com que as políticas públicas passassem a se orientar pela descentralização, ampliando a responsabilidade legal dos municípios que passaram a ser responsáveis pela implementação de uma série de políticas públicas, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social (CASTIONI, 2013; LOTTA E VAZ, 2015; ARRETCHE, 2012).

Contudo, é imperioso destacar que o panorama fiscal-financeiro não acompanhou a descentralização, pelo contrário, perdurou em muitos pontos em que a centralização financeira da União trouxe fragilidade para formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local. Assim, as responsabilidades cresceram desproporcionalmente, bem como a capacidade operacional e financeira, especialmente daqueles municípios de pequeno porte.

Os desafios educacionais são diversos. O país ainda enfrenta dificuldades para garantir um ensino de qualidade e precisa avançar em seu desenvolvimento social e econômico. Cabe à gestão municipal, portanto, um importante papel na implementação de reformas estruturais e políticas que visem à equidade e à qualidade da educação pública brasileira.

A partir desta compreensão, observa-se que os benefícios da descentralização demandam a melhoria das capacidades dos municípios, em novos arranjos que permitam a ampliação das capacidades estatais municipais como forma de possibilitar a coordenação e cooperação federativa e melhorar os resultados obtidos com a descentralização (ABRUCIO E GRIN, 2018).

Contudo pouco se discute acerca das possibilidades que a cooperação federativa no nível horizontal (entre municípios) pode dar à ampliação das capacidades dos municípios, em especial após 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).

7



8

2 O que são consórcios públicos?

De acordo com as definições estabelecidas pelo Decreto Federal nº 6.017/07, Consórcio Público é

“pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei Federal nº 11.107/05, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).”

A associação dos entes federados na formação de consórcios públicos pode ocorrer mediante a participação de entes de uma mesma esfera de governo. Esta envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e do Distrito Federal. Pode ocorrer também a constituição de Consórcios Públicos com a participação de entes das três esferas de governos da federação, ou seja, municípios, estados e Distrito Federal e a União. Entretanto, conforme estabelece o Decreto nº 6.017/07, a União estará apta a participar dos consórcios em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Os consórcios podem ser constituídos entre duas personalidades jurídicas, são elas:

de direito público: mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções e constituição como associação pública;

de direito privado: mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Ao optar pela personalidade de direito privado, o consórcio não poderá celebrar convênios com a União (art. 39 do Decreto 6.107/07).

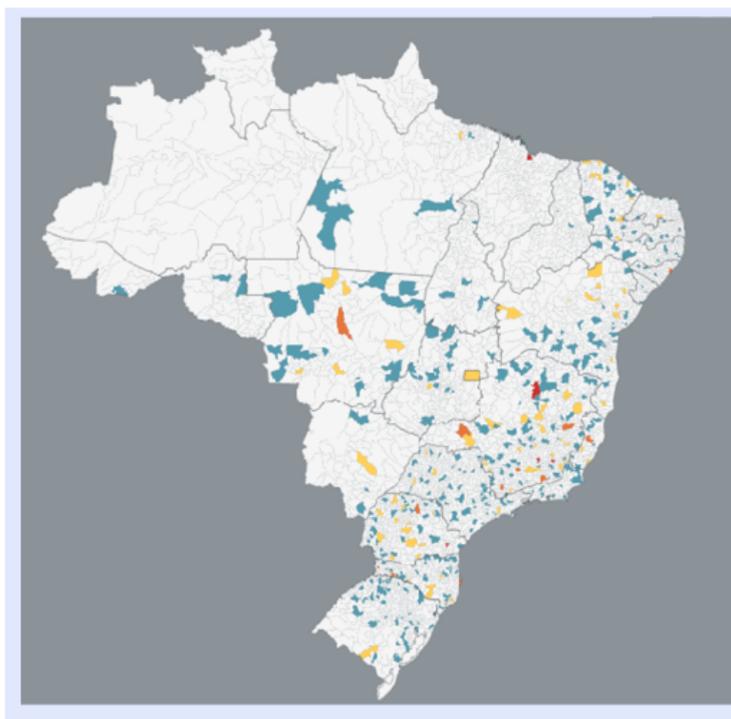
9

10

Quais são e onde estão os consórcios públicos no Brasil

O avanço deste novo arranjo federativo, o consórcio público, por se tratar de uma alternativa flexível de gestão, é considerado uma importante estratégia para o desenvolvimento não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.

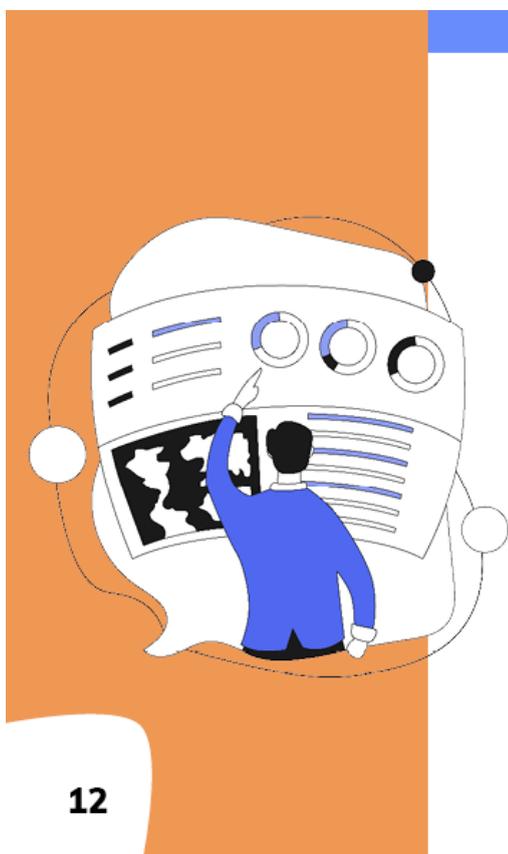
No intuito de também apresentar o crescimento dos consórcios no país, foi possível demonstrar essa realidade por meio do “Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021”, publicado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) em outubro de 2021. O mapeamento apontou 601 consórcios públicos existentes no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 municípios brasileiros, identificou-se que 4.723 (84,8%) participam de pelo menos um consórcio.



Legenda

- Município-sede de somente 1 consórcio
- Município-sede de 2 consórcios
- Município-sede de 3 consórcios
- Município-sede de 4 ou mais consórcios

Fonte:
Observatório dos Consórcios da CNM



12



Orientação

Em consulta realizada por e-mail à área de Consórcios Públicos da CNM em 14.03.2022, a orientação sobre a diferença do quantitativo de consórcios presentes no Estudo Técnico "Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021", 601 consórcios identificados, e o quantitativo apresentado no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, 540 consórcios intermunicipais, se deve ao fato de o Estudo Técnico considerar todos os consórcios intermunicipais independentemente da situação cadastral do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ. Por sua vez, o Observatório apresenta apenas os consórcios cujo CNPJ se encontra ativo. Portanto, há uma diferença na quantidade dos consórcios devido à ausência dos consórcios com CNPJs suspensos, inaptos, baixados ou nulos no Observatório.

Veja abaixo os valores atualizados:

Região	Número de Consórcios
Centro-Oeste	50
Norte	12
Nordeste	123
Sudeste	208
Sul	147
Total	540

Contudo o Observatório de Consórcios, da CNM, reforça ainda mais que a expressividade dos consórcios públicos segue crescendo, reafirmando-os como uma alternativa efetiva de gestão de competências comuns e de relevante estratégia para o desenvolvimento integrado do país.



Acesse: "[Observatório dos Consórcios da CNM](#)" e confira.

13

Áreas de atuação dos consórcios públicos

As áreas de atuação dos consórcios públicos são diversas, uma vez que leva em consideração a realidade da região e a decisão dos entes consorciados.

De acordo com o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da Confederação Nacional de Municípios - CNM (2022), que reúne informações autodeclaratórias dos consórcios intermunicipais, atualmente há no país 540 consórcios com CNPJs ativos, ou seja, passíveis de estarem operando. Entre as áreas que mais possuem consórcios estão: Saúde (301), Resíduos Sólidos (191) e Meio Ambiente (141).

Por sua vez, 106 consórcios intermunicipais declararam atuar em Educação, sendo apenas um consórcio, Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná - Ciedepar, a atuar apenas com Educação, portanto, de forma finalitária.

Os consórcios podem optar por atuar em apenas uma única área de política pública, sendo assim, são denominados consórcios finalitários, por exemplo os de atuação específica na Saúde. Já os consórcios que atuam em mais de uma área são chamados consórcios multifinalitários, como os consórcios que atuam com Infraestrutura e Iluminação Pública.

Escolher as finalidades de atuação do consórcio é uma decisão que deve ser planejada de forma assertiva, visando garantir a correta execução das ações orçamentárias, financeiras e técnicas. A ausência de um planejamento adequado pode impactar de forma decisiva para um mau desempenho do consórcio. Desta forma, é imprescindível que o consórcio seja instituído após momentos de discussão e planejamento, além da necessidade de haver uma avaliação constante visando o melhor desempenho da entidade.

14

Evidências de Gestão Compartilhada

A cooperação intergovernamental pode ser promotora de resoluções mais eficientes para as políticas públicas, sobretudo produzindo ganhos de escala no uso dos recursos públicos. Dentre as vantagens de um consórcio público, pode-se destacar:

Potencializa a troca de experiências e projetos;

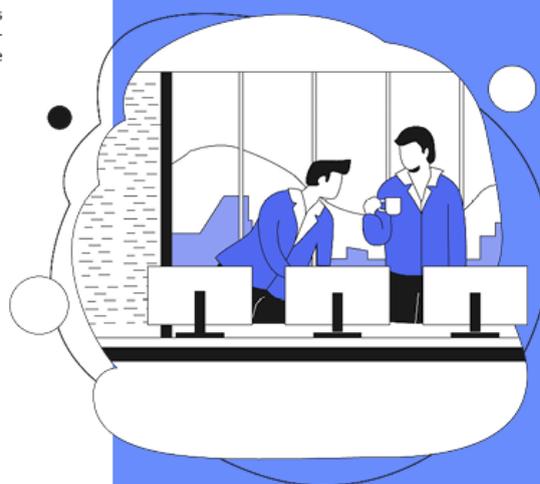
Potencializa o peso político da região consorciada;

Potencializa o poder de diálogo e negociação entre os entes federados;

Potencializa a capacidade de execução de políticas públicas, sobretudo nos municípios de pequeno porte;

Potencializa a economia de recursos financeiros e humanos;

Possibilita a realização de ações que seriam inviáveis a apenas um único município.



15



Passo a passo para a criação de um consórcio

O processo de constituição de um consórcio público implica a definição clara dos objetivos e interesses comuns dos entes federados que irão se consorciar. O ato de consorciar-se representa uma atividade política típica que exige processo de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo e os gestores da(s) política(s) pública(s) de cada ente consorciado.

Com a finalidade de melhor nortear a constituição de um consórcio público, nesta seção serão indicadas de forma sintética as principais etapas para a sua constituição. De acordo com a CNM (2020), são elas:



16

1ª etapa:

Mapear os interesses e desafios comuns entre os municípios que pretendem se consorciar:



Orientações

Nesta etapa, é importante identificar as potencialidades da atuação de cada município, bem como ter um diagnóstico geral dos problemas/desafios que se pretende resolver.

2ª etapa:

Elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária para a(s) ação(ões) que se pretende desenvolver no consórcio:

**Orientações**

A partir destes estudos, os municípios terão o cenário econômico-financeiro que necessitarão para instituir e manter o consórcio.

3ª etapa:

Elaborar o protocolo de intenções observando as exigências da Lei 11.107/2005 e colher a assinatura dos Chefes dos Poderes Executivos de todos os entes federativos que pretendem se consorciar:

**Orientações**

A constituição do consórcio depende da prévia celebração do protocolo de intenções com a subscrição dos Chefes do Executivo dos entes interessados. O protocolo de intenções deve conter todas as cláusulas previstas na Lei 11.107/2005 (art. 3º) como também no Decreto 6.017/2007 (art.4º).

17

**Passo a passo para a criação de um consórcio****4ª etapa:**

Enviar projeto de lei do protocolo de intenções para os Poderes Legislativos de cada ente consorciado:

**Orientações**

Durante esta etapa, após as considerações do Poder Legislativo, há o aperfeiçoamento do protocolo de intenções que, após ser ratificado, torna-se o contrato do consórcio público.

5ª etapa:

Elaborar e aprovar o estatuto do consórcio público:

**Orientações**

O estatuto regulamentará a organização interna do consórcio, por exemplo, o funcionamento de cada órgão constitutivo do consórcio.

18

6ª etapa:

Realizar providências para abertura de CNPJ e conta bancária:

**Orientações**

Esta etapa é condição necessária para que o consórcio possa realizar transações financeiras.

7ª etapa:

Elaborar a minuta da peça orçamentária que fixará a despesa e estimará a receita:

**Orientações**

É por meio do contrato de rateio que os entes consorciados fazem os repasses financeiros ao consórcio. Desta forma, faz-se necessário que cada ente realize as adequações necessárias em suas normas orçamentárias.

19

**Passo a passo para a criação de um consórcio****8ª etapa:**

Convocar assembleia-geral para eleição dos órgãos diretivos do consórcio e demais deliberações relacionadas a pessoal e orçamento:

**Orientações**

A assembleia geral é a instância máxima do consórcio e, neste momento inicial, define a constituição interna do consórcio.

9ª etapa:

Realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio com cada um dos entes consorciados:

**Orientações**

Após as definições da etapa anterior, os entes possuem todas as informações sobre as receitas e despesas do consórcio, assim sendo, estão prontos para assinarem o contrato de rateio.

20

10ª etapa:

Realizar outras providências para o funcionamento do consórcio, dentre elas, organizar a atividade dos órgãos decisórios e contratar, mediante concurso público, a equipe técnica, ou, ainda, receber servidores cedidos pelos entes consorciados, ou nomear em comissão as posições que admitem tal modalidade.



Caso o município participe de um consórcio que não tenha previsão de atuação na educação, mas haja o interesse da inserção desta atuação, o consórcio necessitará realizar adequações.

**Passo a passo**

Dentre as adequações, sugere-se:

- 1ª** Mapear as ações da educação que os entes pretendem inserir no novo contrato de consórcio público;
- 2ª** Assim como nas etapas para a constituição de um consórcio, faz-se necessário elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária para a(s) ação(ões) que se pretende desenvolver na área de resíduos sólidos;
- 3ª** Alterar o contrato de consórcio público (que é o protocolo de intenções que já foi ratificado) para prever a nova área de atuação e o que será desenvolvido; caso seja necessário aumentar a equipe para atender essa nova ação, já prever o(s) novo(s) cargo(s) e remuneração; colher a assinatura dos Chefes dos Poderes Executivos de todos os entes federativos consorciados;
- 4ª** Enviar novamente o contrato de consórcio público alterado para análise e posterior ratificação pelos poderes legislativos de cada ente consorciado;
- 5ª** Uma vez ratificado o contrato de consórcio público alterado, providenciar os ajustes nos contratos de rateio, caso necessário;
- 6ª** Outras providências administrativas para reorganizar a equipe.

**Saiba Mais!**

Outra possibilidade de participação em um consórcio se dá quando o município solicita em um consórcio público já constituído, para tanto, é necessário:

- 1ª** O município interessado entrar em contato com o(a) presidente do consórcio, manifestando interesse em consorciar-se;
- 2ª** Convocação de assembleia geral pelo consórcio para a discussão e deliberação quanto à inclusão do novo município;
- 3ª** Após a aprovação da inclusão do novo município pela assembleia geral, o Contrato de Consórcio Público deve ser alterado para incluir o nome do novo consorciado e ser remetido novamente aos Poderes Legislativos para nova ratificação e publicação das respectivas leis pelos entes consorciados.

3 Consórcios Públicos em Educação

Na educação, a CF/88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) dispõem sobre a repartição de competências entre os entes federados para oferta da educação escolar na forma de áreas de atuação prioritária, não de responsabilidade exclusiva, sendo o ensino fundamental (EF) competência comum de estados e municípios, e sobre a organização dos sistemas de ensino federal, estaduais/distrital e municipais em regime de colaboração, expressão exclusiva da educação.

A Constituição Federal (art. 211) e a LDB (arts. 9º a 11º) dispõem sobre áreas de atuação prioritárias dos estados e dos municípios. São elas:



Fonte: Constituição Federal (art. 211) e a LDB (arts. 9º a 11º). Elaboração área técnica de educação da CNM.

23

Os desafios educacionais são diversos. O país ainda enfrenta dificuldades para garantir um ensino de qualidade e precisa avançar em seu desenvolvimento social e econômico. Cabe à gestão municipal, portanto, um importante papel na implementação de reformas estruturais e políticas que visem à equidade e à qualidade da educação pública brasileira.

No entanto, as responsabilidades dos municípios na oferta da educação escolar estão ancoradas na Constituição Federal, que estabelece que "é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à educação" (BRASIL, 1988, Art. 227).

A educação, portanto, é um direito social de toda a população. Dos quatro aos 17 anos de idade, a educação básica é obrigatória e gratuita. Isso quer dizer que o ensino nessa faixa etária, pelo seu caráter obrigatório, se constitui em direito público e subjetivo e sua não oferta pelo poder público, ou sua oferta irregular, pode acarretar a responsabilização do chefe do Poder Executivo correspondente (federal, estadual ou municipal).

O Brasil é organizado de forma federativa e a cada nível de governo cabe a oferta da educação escolar em diferentes níveis e etapas de ensino, logo, possuem distintas responsabilidades. Dessa forma, a

União, os estados e os municípios precisam discutir colaborativamente a distribuição proporcional de responsabilidades de acordo com a população a ser atendida e os recursos que cada governo dispõe para investir em educação. Esse esforço conjunto é necessário e importante para garantir que as crianças e os jovens consigam concluir os ensinos fundamental e médio de forma equitativa, na idade adequada e com qualidade de aprendizagem.

A ausência no âmbito da Educação de uma cultura colaborativa pode ser consequência de fatores tais como a duplicidade de oferta do Ensino Fundamental entre estados e municípios, o que, por vezes, pode gerar uma competição por matrículas. Soma-se a isto a ausência de induções financeiras pelos estados e pela União para o consorciamento para a política pública de Educação (RODRIGUEZ, HSIA & CARNEIRO, 2020).

Apesar dos obstáculos para as ações colaborativas na Educação, são inúmeras as possibilidades de articulação de ações estratégicas para o desenvolvimento da política educacional. São alguns dos exemplos possíveis de consorciamento: organização dos Sistemas Municipais de Ensino, Planos de Cargos, Carreiras e Salários; implantação dos Sistemas Municipais tendo como missão o desenvolvimento de estratégias regionais para ampliar o acesso a creche e pré-escola, e eliminar a evasão e retenção nas modalidades de ensinos fundamental e médio; desenvolvimento de estratégias para a concepção e a implantação de modelo de educação inclusiva de modo transversal a todas as modalidades de ensino; produção ou compra de alimentos para a merenda escolar; formação, educação continuada e capacitação de professores; aquisição de equipamentos de usos comuns; entre outros.

24

Serviço Educativo Via Consórcios



Atenção à Legislação!

Conforme previsto no art. 212 da Constituição Federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar anualmente na Educação, 25% da receita resultante de impostos. Neste sentido, não existe a previsibilidade legal para que os recursos destinados aos consórcios que atuam na área de Educação, sejam contabilizados para o mínimo constitucional a ser aplicado. Neste sentido, recomenda-se que os consórcios, finalitários ou multifinalitários, façam uma consulta junto ao Tribunal de Contas responsável pela análise da prestação de contas do consórcio, para que seja indagada esta possibilidade.

Na educação existem inúmeras possibilidades de articulação de ações estratégicas para o desenvolvimento da política educacional. Estão destacados na figura abaixo alguns exemplos de serviços educativos possíveis de consorciamento:



Fonte: Informações da Pesquisa sobre a "Atuação dos Consórcios Públicos na área de educação". Elaboração própria da autora.



Outra possibilidade de consorciamento é a adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que é a adesão ao programa no caso de consórcio de escolas. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) permite consorciamento de escolas de um mesmo município para executar o PDDE.

Nesse caso é importante destacar que há um interesse para a ação coletiva de serviços educacionais que atingiu até o PDDE, o programa tem quase 30 anos de existência e atende quase todas as escolas do Brasil.



Saiba Mais!

O PDDE, criado em 1995, objetiva prestar assistência financeira às escolas, em caráter suplementar, contribuindo para a manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica.

Também é conhecido como PDDE Básico e atualmente é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, tendo como legislação principal anterior a Resolução CD/FNDE/MEC nº 10, de 18 de abril de 2013.

Como melhorar a gestão via consórcios públicos de educação

A instituição de Câmaras Técnicas nos consórcios públicos podem ser instrumentos valiosos para focalizar recursos financeiros e de pessoal de maneira mais assertiva em determinada área de política pública. As Câmaras Técnicas são formadas por equipes técnicas dos municípios consorciados e possuem como objetivo desenvolver as ações em cooperação, fazendo o levantamento dos desafios de cada município; elaborar documentos norteadores das ações; centralizar as informações para produzir soluções coletivas e fazer os devidos repasses aos órgãos competentes.



Passo a passo para instituir Câmara Técnica de Educação

Instituição de Câmara Técnica de Educação

- 1º passo - Mobilizar os Municípios da região para a cooperação
- 2º passo - Identificar convergências e desafios coletivos
- 3º passo - Aproximar outros atores políticos para o processo
- 4º passo - Formalizar o grupo de trabalho
- 5º passo - Construir uma agenda regional
- 6º passo - Envolver a comunidade na validação do plano regional
- 7º passo - Detalhar a ação e construir o projeto com um
- 8º passo - garantir recursos
- 9º passo - implementar e gerir ações regionais
- 10º passo - Avaliar e divulgar os resultados

No entanto, as vantagens da constituição de um consórcio se dão devido às suas necessidades específicas, porém comum a mais de um ente seja estado, município, seja União. Porém é importante destacar que sempre haverá uma motivação concreta acerca do consórcio, uma vez que ele resolve problemas comuns de forma prática e melhor do que um ente da federação isolado.

Nesse caso há sempre uma motivação concreta que destaca a potencialização das ações na gestão via consórcios da educação conforme apresentado no tópico seguinte.

Fonte: Diálogos sobre gestão municipal. Câmaras Técnicas de Consórcios. Itaú social, 2017

27



28

Dicas e passo a passo para potencialização das ações na gestão via consórcios públicos de educação

É sabido que a potencialização das ações na gestão via consórcio públicos de educação amplia a capacidade de gestão pública, fomenta as ações e favorece o atendimento das demandas da população escolar.

Entretanto, é imperioso lembrar que não basta criar um Consórcio Público para os problemas se resolverem de imediato, uma vez que a concretização de políticas públicas regionais é, sobretudo, resultado da vontade política dos representantes do poder público e será tanto mais fortalecida quanto mais amplo for o seu diálogo com a sociedade civil.



Dica Importante!

Pelo que se vê, não são poucas as vantagens para constituição de um Consórcio Público, uma vez que ele amplia a capacidade de gestão pública, potencializa as ações e favorece o atendimento das demandas da população.

4 Por que é uma boa ideia constituir um consórcio de educação

No processo de cooperação intermunicipal por meio de consórcio, a dinâmica exige que os gestores municipais de educação se conheçam e se mobilizem em um coletivo. O mais importante é que haja essa interação a fim de melhor conhecer a realidade dos municípios de sua região e a percepção dos inúmeros benefícios que esta articulação pode trazer aos envolvidos, mesmo que ainda não haja muita clareza do que se quer atingir ou dos processos e ações necessárias. O fundamental nesta etapa é conseguir envolver outros gestores em torno da ideia de agir conjuntamente.

Conforme a pesquisa realizada durante este processo de investigação com os municípios consorciados do Cedeplar, foi possível mapear a motivação e as vantagens de constituir um consórcio especificamente finalitário na área de educação. Entenda a dimensão dos consórcios públicos sob a ótica de seus objetivo, motivação, vantagens e desafios, na tentativa de compreender que esse tipo de consórcio possui um potencial de atuação em temáticas distintas.



29

Tipo de arranjo Federativo Municipal - Consórcio

Tipo de arranjo intermunicipal		
Consórcios intermunicipal de Direito Público		
Entidade promotora ou indutora	Quem participa?	Objetivos
Próprios municípios/entes governamentais participantes; Podem ser fomentados a partir de políticas dos governos federal e/ou estadual.	União, Estados e municípios; Estados e município; Estados e estados; apenas municípios; Uma vez constituídos, fazem parte da administração indireta dos entes que o formam.	Não possuem atribuições legais. O consórcio pode escolher uma área específica de atuação, mas também existem consórcios multitemáticos; De forma geral, suas ações estão relacionadas a processos de ganho de escala, utilização de recursos de forma mais eficiente, prestação de serviços públicos e associação para fortalecimento político sobre outros entes federativos.

Fonte: [Diálogos sobre gestão municipal. Câmaras Técnicas de Consórcios. Itaú social, 2017.](#) Com inserção de dados coletados pela autora*

30

Tipo de arranjo intermunicipal		
Consórcios intermunicipal de Direito Público		
Motivação*	Vantagens	Desafios
<p>Aprimorar a gestão de recursos públicos;</p> <p>Fortalecimento nas ações da área de educação e troca de experiências;</p> <p>Assessoria no Plano de Cargos e Carreira (PCCR) e no Plano de Ações Articuladas (PAR);</p> <p>Auxílio direto nos sistemas do FNDE: Fundeb, PAR, Simec, Siget e Siope;</p> <p>Falta de suporte para o município;</p> <p>Orientação e acompanhamento individualizado;</p> <p>Beneficiar as ações de execução da secretaria de educação;</p> <p>Apoio e orientação na legislação da educação e acompanhamento do setor financeiro;</p> <p>Suporte técnico nas ações da gestão educacional.</p>	<p>Alto grau de legitimidade, já que são criados pelos próprios municípios participantes.</p> <p>Desta forma, os interesses locais são respeitados ou pactuados (o que é facilitado pela simetria de poder interna: condições parecidas em termos de recursos, tamanho e poder entre os municípios participantes).</p> <p>Além disso, possuem inúmeras vantagens mais técnicas e administrativas, como a possibilidade de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • assumir serviços públicos, como a gestão de hospitais, de aterros, de estradas vicinais, entre outros; • assinar convênios com o governo federal, o que não é possível para os Consórcios de Direito Privado; • realizar licitações compartilhadas, diminuindo assim o trabalho dos municípios: o consórcio licita, mas os municípios contratam o serviço ou realizam a compra diretamente (desde que o consórcio tenha sido constituído para este fim); • receber servidores cedidos de seus entes consorciados para trabalharem no consórcio; • desapropriar bens para o cumprimento de seus objetivos. Possuem ainda maiores limites para definir as modalidades licitatórias, possibilitando a realização de procedimentos menos burocráticos para compras, serviços e obras, e maiores limites para a dispensa de licitação. 	<p>Sua maior vantagem também é seu maior desafio: sua mobilização, já que, de forma geral, são criados a partir da vontade política de seus membros, com iniciativa local. Por isso, incentivos de outros entes governamentais podem ser importantes na consolidação deste modelo de atuação.</p> <p>Alguns analistas veem como desvantagem o fato desse consórcio depender de um alto envolvimento dos prefeitos – o que conferiria menor flexibilidade a suas ações - e de não possibilitar uma maior participação da sociedade civil.</p>

31

5 Prática inspiradora: O caso do CIEDEPAR

Em um país continental, como é o Brasil, não faltam exemplos de experiências vividas pelos gestores municipais para ilustrar os desafios de executar as políticas públicas na área da educação. Apesar dos desafios, existem exemplos de superação, daqueles que contornaram as problemáticas do processo de gestão da educação.

Com os problemas postos, o Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar) desenvolveu mecanismos e pensou em alternativas que auxiliassem no processo de gestão da educação e facilitassem os procedimentos de execução dos municípios consorciados como agente promotor de diversas ações.

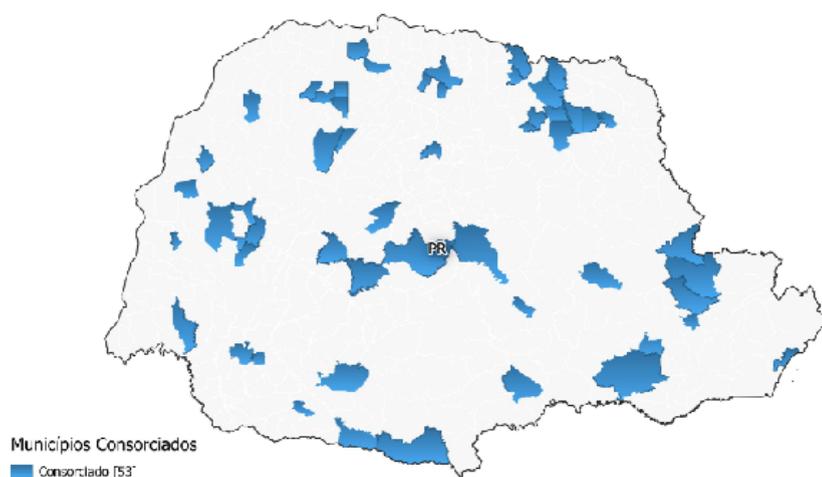
Na tratativa de um novo consórcio com a perspectiva de colocar os municípios do estado do Paraná na vanguarda da educação, o Ciedepar tem por objetivo apoiar os gestores públicos municipais do Paraná (prefeitos, secretários, equipes técnicas e pedagógicas) na gestão da Educação. A seguinte publicação é um meio para que os gestores possam se inspirar, multiplicando essa prática inspiradora do Ciedepar juntamente com seus cinquenta e três municípios consorciados em diversas realidades locais.

Iniciativa e resultado

Trabalhar de forma colaborativa promove não só o amadurecimento mútuo, bem como fortalece o gestor na execução de suas ações, o município e a região. Desta forma, o regime de colaboração intermunicipal permite a compreensão de que municípios juntos, quando consorciados, tornam possível criar soluções e oportunizar ações coletivas.

Diante da experiência apresentada, a expectativa é mostrar o seguinte consórcio aos atuais gestores como exemplo a se inspirar, multiplicando ações práticas e inspiradoras, conforme os cinquenta e três municípios consorciados ao Ciedepar, para melhoria da gestão da educação municipal.

32



Fonte. Elaboração própria da autora. Dados do Consórcio CIEDEPAR

33

Perfil do Consórcio intermunicipal CIEDEPAR

Nome do Consórcio	CIEDEPAR (Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná)
Ano de fundação	2019
Atuação	Educação
Número de Municípios integrantes	53 Municípios
Localização	Norte do Estado do Paraná
% de Municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes)	90,53%
Maior Município da região (consorciado)	Município de Almirante Tamandaré
Menor Município da região (consorciado)	Município de Mirador

Fonte. Elaboração própria da autora. Dados do Consórcio CIEDEPAR.

Relato de experiência do CIEDEPAR

O relato desta experiência tratará de um consórcio em particular. O CIEDEPAR é um consórcio público de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, formado por cinquenta e três municípios de todas as regiões do Estado do Paraná. São eles:

34

MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CIEDEPAR				
1. ALMIRANTE TAMANDARÉ	12. CLEVELÂNDIA	23. JAGUAPITÃ	34. NOVA FÁTIMA	45. RIBEIRÃO DO PINHAL
2. ASSIS CHATEAUBRIAND	13. CONGONHINHAS	24. JUNDIAÍ DO SUL	35. NOVA PRATA DO IGUAÇU	46. RIO BRANCO DO SUL
3. BALSA NOVA	14. CORNÉLIO PROCÓPIO	25. JUSSARA	36. PALMAS	47. SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
4. BOA ESPERANÇA DO IGUAÇU	15. CRUZEIRO DO SUL	26. LAPA	37. PALMITAL	48. SANTA MARIANA
5. BOM SUCESSO DO SUL	16. DOURADINA	27. MALLET	38. PARAÍSO DO NORTE	49. SÃO CARLOS DO IVAÍ
6. CAFELÂNDIA	17. DOUTOR ULYSSES	28. MARUMBI	39. PÉROLA	50. SÃO JOÃO DO CAIUÁ
7. CÂNDIDO DE ABREU	18. FORMOSA DO OESTE	29. MATELÂNDIA	40. PITANGA	51. SÃO SEBASTIÃO DA AMOREIRA
8. CARAMBEÍ	19. FRANCISCO ALVES	30. MIRADOR	41. PITANGUEIRAS	52. SERTANEJA
9. CERRO AZUL	20. GUAMIRANGA	31. MUNHOZ DE MELLO	42. PONTAL DO PARANÁ	53. TAMBOARA
10. CHOPINZINHO	21. GUAPIRAMA	32. NOVA AURORA	43. QUATRO PONTES	
11. CIANORTE	22. IRETAMA	33. NOVA CANTU	44. RANCHO ALEGRE	

Fonte: Protocolo de intenções Ciedepar. Elaboração da autora.



Criado em dezembro de 2019, para formular e implementar políticas que viabilizem a gestão da educação, no apoio técnico aos gestores públicos, bem como orientá-los na execução de suas funções, na organização da rede escolar, na captação de recursos, como na correta utilização dos recursos financeiros disponíveis. É um consórcio de cunho finalitário, de específica atuação na área de educação, seu escopo está ampliado em **doze eixos**, a fim de atender a interesses comuns dos municípios consorciados. Sua missão é a de apoiar os gestores públicos municipais do Paraná (prefeitos, secretários, equipes técnicas e pedagógicas) na gestão da Educação, nas seguintes áreas:

- 1 Prestação de contas dos programas do FNDE
- 2 Transferências de recursos públicos automáticos e voluntários
- 3 Planejamento e monitoramento do PAR (Plano de Ações Articuladas)
- 4 Financiamento da Educação
- 5 Conselhos Municipais do Fundeb
- 6 Plano de Carreira do Magistério
- 7 Base Nacional Comum Curricular
- 8 Direção de unidade escolar
- 9 Conselhos Municipais de Educação
- 10 Princípios constitucionais e administrativos aplicáveis aos gestores públicos
- 11 Organização do órgão gestor da Educação
- 12 Organização e implantação do sistema municipal de ensino e noções básicas de contabilidade pública

Os serviços estão ancoradas nas principais ações que envolvem:

Subsidiar os secretários e técnicos das Secretarias Municipais de Educação quanto às suas obrigações e responsabilidades legais.

Orientar os consorciados na realização de convênios, na recepção de auxílios e na formalização de contratos de prestação de serviços públicos.

Garantir suporte técnico permanente, nas áreas de Engenharia e de Arquitetura, no monitoramento das obras da Educação do MEC/FNDE.

Treinar, capacitar e monitorar os servidores que atuam na infraestrutura educacional, sobretudo em relação à utilização de recursos federais.

Orientar os gestores municipais na captação de novos recursos públicos e na sua correta utilização.

Garantir suporte técnico permanente nas áreas de programas do MEC/FNDE e suas prestações de contas.

Realizar compras, em escala, de equipamentos e maquinário destinado às Secretarias de Educação e escolas municipais.



Saiba Mais!

Esse consórcio foi criado depois da promulgação da Lei Federal 11.107 de 6 de abril de 2005. Para saber mais acesse, o site do [CIEDEPAR - ciedepr.com.br](http://CIEDEPAR-ciedepr.com.br)

37

Considerações Finais

A política pública de educação, dentre as diversas atuações do Estado junto aos cidadãos, é uma das mais complexas e uma das mais onerosas no sentido da alta demanda por recursos financeiros, estruturais, tecnológicos e de pessoal.

Embora no Brasil tenha-se a exigência de um mínimo constitucional (25% dos recursos), verifica-se ainda um grande déficit de investimento e também de qualidade de ensino - desafios prementes na gestão pública, independentemente do nível de ensino.

Em âmbito municipal, obviamente, não é diferente e talvez ainda mais difícil se torne cumprir com as competências que lhes cabem em virtude da estrutura precária, da falta de pessoal mais qualificado, da população dispersa em áreas rurais, etc, tornando a política de educação um foco contínuo de observação, medição, diagnóstico, planejamento, execução e direcionamento de recursos por parte dos gestores locais.

Para o desenvolvimento do consorciamento, os gestores enfrentam, além dos desafios endógenos de suas políticas locais, mais outros uma vez que necessitam identificar e diagnosticar seus contextos locais e integrá-los ao âmbito territorial regional, assim como identificar a motivação, as vantagens, os riscos e as ameaças que implicam o exercício de uma articulação administrativa, financeira, de gestão e de ações integradas com outros pares e os servidores municipais dessa territorialidade.

O que foi desenvolvido neste presente Guia visa apresentar aos gestores mais uma alternativa que os auxilie no desenvolvimento da política pública de educação, o Consórcio Público Intermunicipal, como este se estrutura, seus objetivos e seu passo a passo. Trata-se de um modelo, uma nova forma de gestão, que venha a atender às demandas comuns de um território, com vistas a um ganho em escala, à prestação de serviços e ações integradas, ao atendimento de serviços públicos de melhor qualidade, além, é claro, de uma associação que vem a fortalecer os laços institucionais e políticos daqueles que são os principais executores de políticas públicas no país: os municípios.

38



Referências Bibliográficas

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

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

_____. Lei Federal nº 11.107/2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. DOU: Brasília, 2005.

CASTIONI, Remi. 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.

DIAS, Sonia. DJRJRJAN, Tatiana Bello. Diálogos sobre a gestão municipal: câmaras técnicas de consórcios. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/publicacao-melhoria_1513268644.pdf

ALVAREZ, Elisa Kandratavicius. HENRICHES, Joanni Aparecida. Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar? Brasília. CNM, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar.pdf>

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 66 (2) 171-194 abr/jun 2015.

RODRIGUEZ, Alicia Freijo. HSIA, Pedro Murgel. CARNEIRO, José Mario Brasiliense. A gestão da educação em municípios e consórcios. 1. ed. – São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020. Disponível em: https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/130/OM_gestaoeducacao_digital.pdf

STRELEC, Thamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. RBPAE - v. 34, n. 3, p. 689 - 710, set./dez. 2018

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de consentimento livre e esclarecido



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL - POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este é um convite para participação em pesquisa acadêmica, de responsabilidade de *Mônica Aparecida Serafim Cardoso*, estudante de mestrado da Universidade de Brasília (UnB), *sob orientação do professor Dr. Remi Castioni*.

O objetivo do estudo é analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos de Educação pode contribuir para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território.

Os dados provenientes de sua participação ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a).

A primeira parte da coleta contém informações gerais sobre atuação do consórcio na área de educação. A segunda parte contém informações gerais sobre o financiamento do consórcio na área de educação e por fim informações gerais sobre a gestão do consórcio na área de educação.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício financeiro. Você pode recusar o convite, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. Não haverá prejuízos nem qualquer penalidade ou perda de benefícios caso você não deseje continuar.

Se houver qualquer dúvida em relação à pesquisa, entre em contato pelo número de telefone (61) 98297-2617 ou pelo e-mail monicaapserafimcardoso@gmail.com.

Apêndice B - Questionário de atuação dos consórcios públicos na área de Educação

PESQUISA – ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este é um convite para participação em pesquisa acadêmica, de responsabilidade de Mônica Aparecida Serafim Cardoso, estudante de mestrado da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do professor Dr. Remi Castioni.

O objetivo do estudo é analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos de Educação pode contribuir para o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território.

Os dados provenientes de sua participação ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a).

A primeira parte da coleta contém informações gerais sobre atuação do consórcio na área de educação. A segunda parte contém informações gerais sobre o financiamento do consórcio na área de educação e por fim informações gerais sobre a gestão do consórcio na área de educação.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício financeiro. Você pode recusar o convite, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. Não haverá prejuízos nem qualquer penalidade ou perda de benefícios caso você não deseje continuar.

*Obrigatório

1. Caso concorde em participar, aceite este documento respondendo à pergunta abaixo. *

Qual o seu E-mail?

2. Li o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e concordo em participar desta pesquisa? *

Marcar apenas uma opção.

Sim

Não

QUESTIONÁRIO

3. Nome completo: *

4. Cargo: *

5. Telefone fixo:

6. Telefone celular:

7. E-mail (institucional quando existir):

8. Município/UF consorciado: *

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

9. Qual foi a motivação do Município em participar de um Consórcio de Educação?

10. A atuação do Consórcio na área de Educação já foi iniciada?

Marcar apenas uma opção.

- Sim
- Não

11. Se a resposta anterior foi afirmativa, a atuação do Consórcio na área de Educação foi iniciada em que ano?

Exemplo: 7 de janeiro de 2019

12. A atuação do Consórcio na área de Educação, desde o momento em que foi iniciada, vem sendo desenvolvida de que forma?

Marcar apenas uma opção.

- a atuação vem sendo desenvolvida de forma ininterrupta
- a atuação teve pelo menos uma interrupção, mas, atualmente, se encontra
- ativa a atuação se encontra paralisada, apesar de, anteriormente, já ter existido

13. A criação das iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos, foi motivada por:

Marque quantas opções forem necessárias.

- legislação federal, estadual e/ou municipal. Qual(is)?
- órgão gestor municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados
- fórum/colegiado de gestores municipais de educação, do qual faz parte pelo menos um dos gestores de educação dos Municípios consorciados
- conselho municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados
- pesquisa e/ou diagnóstico de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados
- demanda da população de pelo menos um dos Municípios consorciados
- mais alguma(s) outra(s) motivação(ões). Qual(is)?

14. Caso: Legislação federal, estadual e/ou municipal. Qual(is)?

15. Caso: Mais alguma(s) outra(s) motivação(ões). Qual(is)?

16. As iniciativas realizadas pelo consórcio, no âmbito da educação, nos últimos três anos, foram criadas tendo qual(is) objetivo(s)?

Marque quantas opções forem necessárias.

- Questões operacionais e de gestão
- transporte escolar
- merenda escolar
- compras públicas relacionadas a área
- gestão regional das informações educacionais
- Questões de gestão pedagógica
- capacitação de professores, supervisores ou diretores
- proposta pedagógica para a rede - elaboração
- proposta pedagógica para a rede - planejamento

- proposta pedagógica para a rede - acompanhamento
- proposta pedagógica de tecnologias de aulas remotas em EAD
- utilização da modalidade EAD como alternativa à organização pedagógica e curricular
- interlocução com outras áreas (ambiental, saúde, tecnologias, assistência social, etc...)
- avaliação
- Questões de articulação institucional
- formação de rede de articulação entre secretários de Educação
- diálogo entre secretários e técnicos
- envolvimento da comunidade escolar
- implementação de programa do Governo Federal
- implementação de projeto com apoio de organizações não governamentais
- Outra(s). Qual(is):

17. Caso: Outra(s). Qual(is):

18. O que mais motiva os Municípios consorciados a permanecerem no Consórcio?

Marque todas que se aplicam.

- necessidade de resolver um problema comum de maneira compartilhada
- apoio com prestação de serviços aos Municípios
- espaço de troca de experiências entre Municípios
- ganho de escala para compras públicas
- espaço de negociação entre os Municípios
- ganho de visibilidade política para os Municípios de pequeno porte (pequenos)
- Outro(s) motivo(s) especifique:

19. Caso: Outro(s) motivo(s) especifique:

20. Quais os obstáculos enfrentados pelo Consórcio?

Marque todas que se aplicam.

- falta de recursos financeiros
- inadimplência dos Municípios
- dificuldade na captação de recursos
- falta de interesse dos governos municipais
- mudança de Prefeito
- mudança de secretário Executivo ou Superintendente
- saída de um Município do polo
- falta de recursos humanos
- conflito entre os membros
- divergências partidárias
- dificuldade na elaboração de projetos
- Outro(s) obstáculo(s) especifique:

21. Caso: Outro(s) obstáculo(s) especifique:

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DO CONSÓRCIO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

22. A implementação das iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos, contou com recursos financeiros oriundos de:

Marque quantas opções forem necessárias.

- contrato de rateio celebrado com os entes consorciados
- contrato de programa
- repasse de instituição internacional
- convênio e/ou contrato de repasse com o governo federal
- emenda parlamentar da Câmara dos Deputados
- emenda parlamentar do Senado Federal
- convênio e/ou contrato de repasse com o governo estadual
- emenda parlamentar da Assembleia Legislativa
- associação de municípios estadual ou microrregional
- instituição privada
- não contou com recursos financeiros
- (mais) alguma(s) outra(s) fonte(s) de financiamento. Qual(is)?

23. Caso: (mais) alguma(s) outra(s) fonte(s) de financiamento. Qual(is)?

INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A GESTÃO DO CONSÓRCIO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

24. Quem foram os envolvidos nos processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos?

Marque quantas opções forem necessárias.

- prefeito(s) de algum(ns) Município(s) consorciado(s)
- prefeitos de todos os Municípios consorciados
- gestor(es) municipal(is) de educação de algum(ns) Município(s) consorciado(s)
- gestores municipais de educação de todos os Municípios consorciados
- conselho municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados
- (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

25. Caso: (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

26. Como ocorreram os processos de tomada de decisão referentes às iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos?

Marque quantas opções forem necessárias.

- assembleia dos prefeitos dos Municípios consorciados
- conselho ou câmara técnica deliberativa de gestores municipais de educação dos Municípios consorciados
- colegiado/conselho de educação formado pela Associação de Municípios
- (mais) alguma(s) outra(s) forma(s). Qual(is)?

27. Caso: (mais) alguma(s) outra(s) forma(s). Qual(is)?

28. O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos, contou com a participação municipal (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação) de:

Marque quantas opções forem necessárias.

- órgão gestor municipal de assistência social de pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de cultura pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de educação de pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de esporte de pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de lazer de pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de turismo de pelo menos um dos Municípios consorciados
- órgão gestor municipal de cultura de pelo menos um dos Municípios consorciados
- escola municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados
- equipamento cultural municipal de pelo menos um dos Municípios consorciados
- (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

29. Caso: (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

30. O desenvolvimento das iniciativas realizadas pelo Consórcio, no âmbito da Educação, nos últimos três anos, contou com o(s) seguinte(s) parceiro(s) externo(s) às prefeituras consorciadas (na elaboração, implantação, implementação, acompanhamento, análise e/ou avaliação):

Marque quantas opções forem necessárias.

- instituição internacional
- governo federal
- órgão federal de educação
- Câmara dos Deputados
- Senado Federal
- governo estadual
- órgão estadual de educação
- assembleia legislativa
- câmara municipal de vereadores de pelo menos um dos Municípios consorciados
- instituição de ensino pública e/ou privada
- associação de município estadual ou microrregional
- instituição privada
- não contou com parceiro externo às prefeituras dos Municípios consorciados
- (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

31. Caso: (mais) algum(ns) outro(s) envolvido(s). Qual(is)?

32. Há alguma "ação ou ganho" de cunho educacional que o Município faz de forma consorciada que não conseguiria realizar de forma individualizada?

33. Quais novas ações o(a) Sr.(a) gostaria que o Consórcio desenvolvesse?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google Formulários

Apêndice C – Roteiro de entrevista com secretário executivo do consórcio Ciedepar



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL - POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

ENTREVISTA SOBRE A "ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO" – O CASO DO CIEDEPAR

OBJETIVO: Analisar como a colaboração intermunicipal estabelecida por meio de consórcios públicos educacionais que contribuem com o enfrentamento de problemas comuns em um mesmo território. O caso do Consórcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná (Ciedepar). Para contextualizar conte-nos um pouco sobre o Consórcio Ciedepar mediante as questões abaixo apresentadas:

1. O federalismo e suas influências na formulação e implementação de políticas públicas, modifica a autoridade e o modo como as políticas são formuladas, implementadas e, por fim, os seus resultados. Qual o papel dos Municípios destacando as relações intergovernamentais no âmbito do consórcio Ciedepar? E de que forma acontecem as seguintes questões:

- A. Como é feita a articulação com os Municípios consorciados?
- B. De que maneira é feita a tomada de decisões das ações junto aos consorciados?
- C. Quais são os benefícios percebidos?
- D. E quais são as fragilidades?

2. Como o consórcio público (novo arranjo federativo) pode trazer inovações ao federalismo educacional, tendo em vista ações que se fazem necessárias na busca de lograr êxito, no que tange ações conjuntas acerca do território?

3. De que maneira o modelo proposto pelo Consórcio Ciedepar têm trazido evidências da gestão pública e sido capaz de responder aos desafios da governança em espaços públicos educacionais?

ANEXO

Anexo A - Estatuto do Ciedepar

**ESTADO DO PARANÁ
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ - AMP
CIEDEPAR - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E
ENSINO DO PARANÁ
ESTATUTO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E
ENSINO DO PARANÁ - CIEDEPAR**

Pelo presente instrumento, os municípios do Estado do Paraná, descritos no anexo I, devidamente autorizados pelas suas leis municipais, e conforme disposto no art. 241 da CF, lei federal 11.101/2005, lei federal nº: 4.320/64 e lei complementar 101/2000, será regido pelas normas, que seguem descritas de forma consolidada

TÍTULO I DO CONSÓRCIO E DOS CONSORCIADOS

CAPÍTULO I

DENOMINAÇÃO, SEDE, PRAZO DURAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ATUAÇÃO

Art. 1º O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO PARANÁ, fundado em 10 de dezembro de 2019, tem sede e foro em Curitiba, na Praça Osório, 400, sala 402, Centro, Curitiba, Paraná, constituído sob a forma de Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, nos termos da lei.

Art. 2º São integrantes do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO PARANÁ que atenderam as exigências legais e estatutárias para sua associação, devidamente identificados, no Anexo I deste Estatuto.

§ 1º Para ingressar no Consórcio, o município deverá apresentar pedido formal assinado pelo Prefeito, possuir lei autorizativa, dotação orçamentária específica ou créditos adicionais suficientes, obrigando-se ao pagamento das despesas assumidas por adesão a um contrato de rateio.

§ 2º É facultado o ingresso do associado ao consórcio a qualquer momento, atendidas as condições exigidas e aprovação pelo Conselho Deliberativo.

§ 3º O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO PARANÁ tem duração por prazo indeterminado.

§ 4º A alteração da sede do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO PARANÁ poderá ocorrer mediante decisão da Assembleia Geral, devidamente fundamentada, com voto da maioria absoluta dos Municípios Consorciados. Poderá haver o desenvolvimento de atividades em escritórios ou unidades localizadas em outros Municípios do Paraná.

§ 5º O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO PARANÁ tem competência e legitimidade para representar os municípios consorciados, judicialmente e perante a administração direta ou indireta de outros entes federados, organizações governamentais, nacionais ou estrangeiras e também na iniciativa privada, em assunto de interesse comum, nas esferas de governo, de âmbito nacional e estadual, bem como, em instâncias internacionais e regionais, sempre que suas finalidades estiverem em discussão.

CAPÍTULO II

DO OBJETO DO ESTATUTO

Art. 3º O presente estatuto disciplina o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E ENSINO DO

PARANÁ, doravante referido simplesmente como CONSÓRCIO, de forma a complementar e regulamentar o estabelecido no Contrato de Consórcio Público, resultante da ratificação, por lei, do Protocolo de Intenções firmado pelos Chefes dos Executivos Municipais, em 10 de dezembro de 2019.

SEÇÃO I - Das finalidades gerais

Art. 4º São finalidades gerais do CONSÓRCIO:

- I - representar o conjunto dos entes que o integram, em matéria de interesses comuns, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais, mediante decisão da Assembleia Geral;
- II - implementar iniciativas de cooperação entre o conjunto dos entes para atender às suas demandas e prioridades, no plano da integração regional, para promoção do desenvolvimento estadual do Paraná;
- III - promover formas articuladas de planejamento ou desenvolvimento regional, criando mecanismos conjuntos para consultas, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades que interfiram, na área compreendida no território dos Municípios consorciados, entre outras;
- IV - planejar, adotar e executar, sempre que cabível, em cooperação técnica e financeira com os Governos da União e do Estado, projetos, obras e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar, prioritariamente, as ações relativas às suas finalidades específicas;
- V - definir e monitorar uma agenda regional voltada às diretrizes e prioridades para a região, ou de âmbito estadual;
- VI - fortalecer e institucionalizar as relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos;
- VII - estabelecer comunicação permanente e eficiente com secretarias estaduais e ministérios;
- VIII - promover a gestão de recursos financeiros oriundos de convênios e projetos de cooperação bilateral e multilateral;
- IX - manter atividades permanentes de captação de recursos para financiamento de projetos prioritários estabelecidos pelo planejamento;
- X - arregimentar, sistematizar e disponibilizar informações socioeconômicas;
- XI - acompanhar, monitorar, controlar e avaliar os programas, projetos e ações, no sentido de garantir a efetiva qualidade do serviço público;
- XII - exercer competências pertencentes aos entes consorciados, nos termos das autorizações e delegações conferidas pela Assembleia Geral.

SEÇÃO II - Das finalidades específicas

Art. 5º São finalidades específicas do CONSÓRCIO atuar, através de ações regionais, como gestor, articulador, planejador ou executor, nas seguintes áreas:

I -ÁREA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROGRAMAS DO FNDE

SUBÁREAS:

- a) - Orientação para elaboração de contas de cada um dos programas do FNDE
- b) Análise da prestação de contas
- c) Auditoria das prestações de contas enviadas
- d) Impacto e responsabilidades na análise da prestação de contas

- e) Verificação de cada caso individual
- f) O Sistema de Gestão dos Conselhos – SIGECON
- g) Módulo de Acompanhamento e validação do SIOPE – MAVS, confirmação dos dados do SIOPE
- h) Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC
- i) Controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas – PAR

II - ÁREA: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AUTOMÁTICOS E VOLUNTÁRIOS SUBÁREAS:

- a) Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- c) Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE
- d) Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE
- e) Entidades conveniadas com o Poder Público consideradas para a distribuição dos recursos do Fundeb Programa de Ações Articuladas- PAR

III – ÁREA: ETAPA DE PLANEJAMENTO e MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR

SUBÁREAS:

- a) Orientações para o cadastramento de iniciativas do PAR
- b) Requisitos técnicos para análise e aprovação das iniciativas junto ao MEC/FNDE
- c) Regras de bloqueio do PAR e requisitos para o seu desbloqueio
- d) Execução e acompanhamento dos termos de compromisso pactuados
- e) Verificação de cada caso individual

IV -ÁREA: OBRAS DO PAR

SUBÁREAS:

- a) Preenchimento das informações no módulo Obras 2.0 no SIMEC
- b) Uso de saldo, alterações de projetos, troca de terreno e reformulações
- c) Restrições e inconformidades técnicas: requisitos para superação
- d) Obras paralisadas: procedimentos para a retomada
- e) Prestações de contas de obras no SIMEC: cumprimento do objeto e execução financeira
- f) Verificação de cada caso individual

V - ÁREA: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) A Constituição Federal
- b) A LDB se a Lei do FUNDEB
- c) Emenda à constituição PEC 15/15, propondo e Novo Fundeb a partir de janeiro de 2021
- d) Os recursos financeiros aplicáveis na manutenção do ensino
- e) Transferência permanente: salário-educação

VI -ÁREA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB

SUBÁREAS:

- a) A legislação aplicável – Lei nº 11.494/2007
- b) A composição e organização do Conselho
- c) As atribuições do Conselho – Responsabilidades
- d) Aplicação dos recursos do Fundeb, fração 60% e 40%
- e) Sistema de prestação de contas do FNDE - SIGECON
- f) Impacto e responsabilidades na análise da prestação do FNDE
- g) Análise do parecer do SIOPE e MAVS.
- h) O que deve ser analisado para emissão de parecer de cada programa
- i) Formatação dos pareceres de prestação de contas dos programas

VII -ÁREA: PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO

SUBÁREAS:

- a) Fundamental legal
- b) Relação de cargos e suas habilitações
- c) Critérios de avaliação de desempenho e progressão na carreira

- d) Projeção da folha de pagamento e sua relação com o plano de carreira e remuneração
- e) Piso Salarial do Magistério, Lei nº 11.738/08
- f) Elaboração de tabelas de vencimentos

VIII -ÁREA: A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

SUBÁREAS:

- a) O que é a base nacional comum curricular
- b) Dispositivos legais nacionais e estaduais
- c) As competências gerais, por áreas e por conteúdos
- d) A Deliberação nº 2/2018 do Conselho Estadual de Educação do Paraná
- e) Realização de oficinas para elaboração dos projetos político-pedagógicos

IX -ÁREA: O DIRETOR DA UNIDADE ESCOLAR

SUBÁREAS:

- a) Princípios constitucionais e administrativos aplicáveis ao diretor como gestor público
- b) As funções do diretor da escola: administrativas, financeiras, de recursos humanos e pedagógicos
- c) A relação harmoniosa entre a direção, corpo docente e funcionários
- d) Formas de designação para a função de direção de escola
- e) A consulta à comunidade escolar
- f) Análise da prestação de contas do PDDE
- g) Impacto e responsabilidades na análise da prestação de contas do PDDE

X - ÁREA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) O conselho municipal de educação sem implantação do sistema municipal de ensino
- b) O Regimento
- c) Atribuições pertinentes ao conselho sem sistema
- d) A equivalência ao Fórum Municipal de Educação
- e) A composição do conselho sem sistema
- f) O conselho municipal de educação como órgão normativo do sistema de ensino
- g) Atribuições pertinente ao conselho como órgão normativo do sistema
- h) O Regimento
- i) Atribuições pertinentes ao conselho
- j) A elaboração de pareceres
- l) A elaboração de deliberações
- m) Obrigatoriedade da execução de suas normas aprovadas
- n) O credenciamento, autorização, supervisão e avaliação das unidades escolares

XI - ÁREA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS AOS GESTORES PÚBLICOS

SUBÁREAS:

- a) Princípios constitucionais e administrativos
- b) Atos administrativos: classificação, emissão, anulação, revogação e seus efeitos
- c) A responsabilidade do gestor público
- d) A legislação nacional
- e) A legislação aplicável à educação

XII - ÁREA: ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) Propostas de organização administrativa do órgão da educação
- b) Funções básicas do órgão da educação
- c) Transformação da Secretaria Municipal de Educação em Autarquia Municipal de Educação

XIII -ÁREA: ORGANIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

SUBÁREAS:

- a) Fundamentos legais
- b) Dispositivos legais necessários à implantação
- c) Organização do Conselho Municipal de Educação

d) Recursos materiais, humanos e financeiros para o desenvolvimento do sistema municipal de ensino

XIV - ÁREA: NOÇÕES BÁSICAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA

SUBÁREAS:

- a) Conceitos básicos da contabilidade pública
- b) Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual
- c) Estrutura e símbolos do orçamento público
- d) Procedimentos para compra e contratação de serviços
- e) Licitação e contratos administrativos

XV – ÁREA: AÇÕES CONSIDERADAS COMO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO:

SUBÁREAS:

- a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação;
- b) Capacitação dos profissionais da educação (magistério e outros servidores em exercício na educação básica pública), por meio de programas de formação continuada;
- c) Remuneração dos profissionais da educação básica que desenvolvem atividades de natureza técnico administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo: o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública.
- d) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; Compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltados ao atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino público (exemplo: carteiras escolares, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores etc.);
- e) Ampliação, construção (terreno e obra) ou conclusão de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino básico público;
- f) Conservação das instalações físicas do sistema de ensino (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, desinfetantes, ceras de polimento, utensílios usados na limpeza e conservação, como vassouras, rodos, escovas, etc.);
- g) Reforma, total ou parcial, de instalações físicas do sistema de ensino (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc.).
- h) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino básico público:
- i) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, sendo inseridas nessa rubrica as despesas com levantamentos estatísticos (sobre alunos, professores, escolas, etc.), estudos e pesquisas (exemplo: estudos sobre: gastos com a educação no Estado/Município, sobre custo-aluno – por séries da educação básica, etc.), visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento à educação básica pública.
- j) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, sendo classificadas, nesta rubrica, as despesas inerentes ao custeio das diversas práticas relacionadas ao adequado funcionamento da educação básica, dentre as quais: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, etc.) e aquisição do material de consumo (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.) utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino
- l) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar;
- m) Aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola – livros, atlas, dicionários, periódicos, etc. – lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc.);
- n) Aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da educação básica pública da zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto no Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 23/09/97).
- o) Executar ações e projetos para:
 - 1- fortalecer a qualidade do ensino infantil nos principais aspectos, dentre outros: regulamentação, atendimento à demanda, gestão educacional, melhoria dos equipamentos públicos, gestão financeira, manutenção da rede física, informatização, educação inclusiva, participação da família, qualificação dos profissionais;
 - 2- atuar pela qualidade do ensino fundamental; ensino médio regular e profissionalizante;
 - 3- desenvolver ações de alfabetização de jovens e adultos;
 - 4- promover a elevação da escolaridade e qualificação profissional;
 - 5- desenvolver ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da educação;
 - 6- desenvolver ações em prol do acesso e melhoria da qualidade do ensino superior;

- 7- atuar em prol das políticas de preservação e recuperação do patrimônio cultural e histórico;
- 8- estimular a produção cultural local;
- 9- desenvolver atividades de circulação e divulgação da produção cultural regional;
- 10- atuar para a excelência da região em modalidades esportivas, tanto amadoras quanto dos esportes de competição;
- 11 - desenvolver ações e programas voltados especificamente para a terceira idade;

CAPÍTULO III

DOS DIREITOS, DEVERES E RESPONSABILIDADES DO CONSORCIADO

Art. 6º Os Consorciados não são titulares de quota ou fração ideal do patrimônio do CONSÓRCIO.

Art. 7º São direitos dos municípios associados:

- Tomar parte nas assembleias gerais, discutir, votar e ser votado;
- Propor ao Consórcio medidas que entenderem úteis às suas finalidades;
- Usufruir os programas de assistência e dos benefícios prestados pelo Consórcio;
- Estabelecer por lei própria as competências a serem transferidas ao consórcio para a realização de serviços.

Art. 8º São deveres dos municípios associados:

- Colaborar eficientemente para a consecução dos fins e objetivos do Consórcio;
- Acatar as decisões da assembleia geral e deliberações do Conselho Diretor e Conselho Fiscal, bem como, as determinações técnicas e administrativas da Superintendência Executiva;
- Efetuar, tempestivamente, o pagamento dos encargos e outros débitos ao Consórcio;
- Aceitar e desempenhar com diligência os encargos que lhe competirem por eleição ou designação estatutária;
- Comunicar ao Conselho Fiscal qualquer irregularidade que tiver conhecimento e sugerir adoção de medidas que forem de interesse relevante a administração social;
- Submeter-se às obrigações e prazos pactuados em contratos de rateio e convênios celebrados, bem como aos critérios técnicos para cálculo do valor dos custos;
- Comparecer às reuniões e eleger os membros do Conselho Diretor e Conselho Fiscal;
- Observar as disposições estatutárias.

Art. 9º Os municípios associados respondem solidariamente pelas obrigações que os representantes legais do consórcio, expressa ou tacitamente, assumirem em nome deste.

Parágrafo único: Além das obrigações institucionais, os municípios associados obrigam-se pelo pagamento dos custos dos serviços, aquisição de equipamentos e de sua manutenção ou quaisquer outros compromissos por ele assumidos, inerentes à sua execução de sua finalidade social.

DA SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS

Art. 10º Os municípios consorciados que atrasarem os pagamentos de suas contribuições por um período de 30(trinta) dias terão o fornecimento suspenso até a regularização das pendências.

Parágrafo único: Do ato de suspensão do associado caberá recurso ao Conselho Diretor, depois de pedido de reconsideração interposto à Superintendência Executiva, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência dos respectivos atos, após regular notificação expressa ao interessado.

SEÇÃO I

DA ADMISSÃO ENTE CONSORCIADO

Art. 11 O ente da Federação que pretenda integrar o CONSÓRCIO, e cujo nome não tenha constado do Protocolo de Intenções, somente poderá fazê-lo mediante alteração no Contrato de Consórcio Público, aprovada pela Assembleia Geral e ratificada mediante lei.

SEÇÃO II

DA RETIRADA E EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Art. 12 A retirada do ente consorciado deverá ser precedida de comunicação formal à Assembleia Geral com

antecedência mínima de 180 (cento e oitenta) dias com a comunicação posterior ao seu poder legislativo.

Art. 13 Os bens destinados pelo consorciado que se destinarão serão revertidos ou retrocedidos, salvo em caso de extinção do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.

Art. 14 A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.

Art. 15 A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

Parágrafo único – A retirada do consorciado não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos ou convênios celebrados, cuja extinção dependerá de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 16 Será excluído do quadro social do consórcio, após prévia suspensão, por decisão da assembleia geral, ouvido o conselho fiscal, sempre por justa causa fundamentada, e por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros, quando o município associado:

I – Deixar de cumprir os deveres associativos descritos neste Estatuto; II – Deixar de consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio ou convênio; III- Inexistir pagamento dos recursos devidos ao Consórcio por 180 (cento e oitenta) dias, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos, através de ação própria que venha a ser promovido pelo Consórcio;

IV – Deixar de fornecer informações, oficialmente requeridas pelo Conselho Deliberativo ou impedir diligências necessárias à avaliação, aprimoramento da gestão, controle interno e verificação operacional do resultado dos programas e projetos desenvolvidos pelo Consórcio.

Art. 17 Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, constitui justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 18 A exclusão prevista no artigo anterior somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 19 A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 20 Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembleia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

CAPÍTULO IV

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Art. 21 A alteração ou a extinção do Contrato de Consórcio Público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os consorciados.

Art. 22 Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

Art. 23 Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

CAPÍTULO V

DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 24 Compõem a estrutura administrativa do CONSÓRCIO:

- I- Assembleia Geral dos Consorciados;
- II- Conselho Diretor;
- III- Conselho Fiscal;
- IV- Superintendência Executiva.

SEÇÃO I DA ASSEMBLEIA GERAL

Art. 25 A Assembleia Geral, instância deliberativa máxima, constituída pelos Chefes do Poder Executivo dos entes Consorciados reunir-se-á, ordinariamente, a cada dois anos (dois) ano para eleger o conselho diretor e fiscal, e extraordinariamente, conforme convocação feita mediante justificativa hábil, desde que cumpridos seus requisitos.

Art. 26 Os respectivos suplentes dos Chefes do Poder Executivo dos Consorciados serão, obrigatoriamente, seus substitutos legais, nos termos das respectivas Leis Orgânicas.

Art. 27 A Assembleia Geral poderá se reunir em caráter extraordinário mediante convocação de seu Presidente ou por maioria absoluta de seus membros, em ambos os casos com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

Art. 28 Os vice-prefeitos poderão participar de todas as reuniões da Assembleia Geral como ouvintes.

Art. 29 O voto será público, aberto e nominal, admitindo-se o voto secreto somente nos casos de julgamento em que se suscite a aplicação de penalidade a ente consorciado.

Art. 30 O Presidente do CONSÓRCIO, salvo nas eleições, destituições e nas decisões que exijam quórum qualificado, votará apenas para desempatar.

Art. 31 As Assembleias Ordinárias serão convocadas mediante edital publicado no sítio que o Consórcio manterá na **internet**, podendo haver o encaminhamento de convites pessoais por meios físicos ou eletrônicos.

§ 1º O aviso mencionado no **caput** deste artigo deverá estar publicado pelo menos 72 (setenta e duas) horas antes da realização da Assembleia Extraordinária.

§ 2º A Assembleia Extraordinária será tida por regularmente convocada mediante a comprovação de que, em até 72 (setenta e duas) horas de sua realização foram notificados os representantes legais de, pelo menos, a metade mais um dos Consorciados.

SEÇÃO II DO QUÓRUM DE INSTALAÇÃO

Art. 32 O quórum exigido para a realização da Assembleia Geral em primeira convocação é da maioria absoluta dos Consorciados.

§ 1º Caso a Assembleia Geral não se realize em primeira convocação, considera-se automaticamente convocada e, em segunda convocação, se realizará meia hora (trinta minutos) depois, no mesmo local, com qualquer número de Consorciados.

SEÇÃO III DAS DELIBERAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL

Art. 33 As deliberações da Assembleia Geral serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, ressalvadas as deliberações que este Estatuto e o Contrato de Consórcio fixarem.

§ 1º A decisão final nos processos de exclusão de ente consorciado se dará por voto da maioria absoluta dos membros Consorciados.

§ 2º As abstenções serão tidas como votos brancos.

SEÇÃO IV DAS DELIBERAÇÕES DE ALTERAÇÃO DO ESTATUTO

Art. 34 Para a alteração de dispositivos do Estatuto exigir-se-á a apresentação de proposta subscrita pela maioria simples dos Consorciados, a qual deverá ser submetida à Assembleia Geral para deliberação.

Art. 35 Antes da deliberação da Assembleia Geral, a proposta de alteração do Estatuto deverá ser submetida ao Jurídico para análise quanto à legalidade e juridicidade da mesma.

Art. 36 O quórum para deliberação de alteração deste Estatuto pela Assembleia Geral, será da maioria dos Consorciados.

Art. 37 Compete à Assembleia Geral:

I- homologar o ingresso no CONSÓRCIO de ente federativo que tenha ratificado o Protocolo de Intenções após 2 (dois) anos de sua subscrição;

II- homologar o ingresso da União e do Estado do Paraná no CONSÓRCIO;

III- aplicar ao Consorciado as penas de suspensão e exclusão do CONSÓRCIO;

IV- aprovar os estatutos do CONSÓRCIO e as suas alterações;

V- indicar, eleger ou destituir, se for o caso, os membros para a composição do Conselho Diretor e Conselho Fiscal do CONSÓRCIO;

VI- deliberar sobre alteração ou extinção do CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO;

VII- adotar as medidas pertinentes em caso de retirada de Consorciado;

Parágrafo único. A Assembleia Geral poderá delegar a aprovação de suplementação de créditos orçamentários ao Presidente.

SEÇÃO VI DO MANDATO DO CONSELHO DIRETOR E CONSELHO FISCAL

Art. 38 O Conselho Diretor representado pelo Presidente e o Vice Presidente e o Conselho Fiscal composto de 03 (três) integrantes do executivo, sendo constituído por seus representantes legais, e não farão jus a qualquer remuneração, considerando-se o exercício de suas funções como de relevância social.

Parágrafo único: O mandato é de 2 (dois) anos, permitida a reeleição por 1 (uma) única vez, para o mandato subsequente.

Art. 39 O mandato do Presidente cessará automaticamente no caso do eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do Município representado, hipótese em que será sucedido pelo Vice-Presidente do CONSÓRCIO.

Art. 40 Se mesmo que obedecido o previsto no artigo anterior e ocorrido o término do mandato do Prefeito que ocupar a Presidência da Assembleia Geral ocorrer antes da eleição para a Presidência do CONSÓRCIO, seu sucessor na Chefia do Poder Executivo assumirá interinamente o cargo de Presidente até a realização de nova eleição.

SEÇÃO VII DA ELEIÇÃO E POSSE DO CONSELHO DIRETOR E CONSELHO FISCAL

Art. 41 Votar e ser votado nas Assembleias Gerais é direito privativo dos consorciados que estejam em dia com suas obrigações legais e estatutárias.

Art. 42 O Conselho Diretor representado pelo Presidente e o Vice Presidente e o Conselho Fiscal composto de 03 (três) integrantes do executivo serão eleitos em Assembleia Geral especialmente convocada, podendo ser apresentadas candidaturas com a chapa completa nos primeiros 30 (trinta) minutos antecedentes ao pleito, somente sendo válidas as de candidatos Chefes de Poder Executivo Consorciado que estarão no cargo nos anos seguintes àquele em que for realizada a assembleia, para eleição dos membros do Conselho Diretor e Conselho

Fiscal.

§ 1º Será considerada eleita a chapa que obtiver a maioria dos votos.

Art. 43 A eleição do Presidente e do Vice-Presidente será realizada no mês de dezembro, sendo a posse dos eleitos subsequente.

Parágrafo único – No último ano de mandato dos Prefeitos, a eleição do Consórcio será realizada em janeiro do ano seguinte.

SEÇÃO VIII

DO CONSELHO DIRETOR PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE

Art. 44 Além do previsto no Contrato de Consórcio Público e nos dispositivos deste Estatuto, incumbe ao Presidente:

- I- representar o Consórcio judicial e extrajudicialmente;
- II- convocar e presidir as reuniões da Assembleia Geral;
- III- zelar pelos interesses do Consórcio, no âmbito de suas competências;
- IV- prestar contas ao término do mandato;
- V- providenciar o cumprimento das deliberações da Assembleia Geral;
- VI- representar o consórcio ativa e passivamente, judicial ou extrajudicialmente;
- VII- convocar reuniões com a Secretaria Executiva;
- VIII- nomear o Superintendente Executivo;
- IX- abrir e movimentar as contas bancárias e recursos, conjuntamente com o Superintendente Executivo, podendo esta competência ser delegada total ou parcialmente;
- X- firmar acordos, contratos, convênios e outros ajustes;
- XI- exercer o poder disciplinar no âmbito do CONSÓRCIO, julgando os procedimentos e aplicando as penas que considerar cabíveis;
- XII- autorizar a instauração de procedimentos licitatórios relativos a contratos cujo valor estimado seja deliberado pela Assembleia Geral;
- XIII- homologar e adjudicar os objetos de licitações, desde que, deliberado pela Assembleia Geral; e
- XIV- nomear, *ad referendum* da Assembleia, os Diretores: Administrativo, Jurídico, de Projetos e o Assessor de Comunicação.
- XV- promover concursos públicos para a contratação do pessoal, de acordo com plano de cargos e salários.

Parágrafo único. Com exceção das competências estabelecidas nos incisos I, II, IV, VIII e XIV, o Presidente poderá delegar o exercício das demais ao Superintendente Executivo.

Art. 45 Compete ao Vice-Presidente substituir o Presidente nas suas ausências, vacâncias e impedimentos.

SEÇÃO IX

DO CONSELHO FISCAL

Art. 46 Compete ao Conselho Fiscal:

- I- fiscalizar permanentemente a contabilidade do consórcio;
- II- acompanhar e fiscalizar sempre que considerar oportuno e conveniente, quaisquer operações econômicas e financeiras da entidade;
- III- exercer o controle de gestão e de finalidades do consórcio;
- IV- emitir parecer sobre relatórios de contas em geral a serem submetidos ao conselho deliberativo pelo diretor executivo; V – emitir parecer sobre proposta de alterações do presente Estatuto; VI – aprovar as contas.

Art. 47 A Superintendência Executiva é o órgão designado a promover a realização dos fins a que se destina o consórcio e será constituída por 01 (um) Superintendente Executivo, e pelo apoio técnico e administrativo composto por 01 (um) diretor administrativo, 01 (um) diretor jurídico, 01 (um) diretor de projetos e 01 (um) assessor de comunicação.

SEÇÃO X DO SUPERINTENDENTE EXECUTIVO

Art. 48 Ao Superintendente Executivo, além do previsto no Contrato de Consórcio Público e nos dispositivos deste Estatuto, compete:

- I- implementar e gerir as diretrizes políticas e plano de trabalho definido pela Assembleia Geral, praticando todos os atos que não tenham sido atribuídos expressamente por este Estatuto ao Presidente do Consórcio;
- II- auxiliar o Presidente em suas funções, cumprindo as suas determinações, bem como o mantendo informado, prestando-lhe contas da situação administrativa e financeira do CONSÓRCIO;
- III- movimentar as contas bancárias do Consórcio, de acordo com as deliberações do Presidente;
- IV- exercer a gestão patrimonial;
- V- praticar atos relativos aos recursos humanos, cumprindo e se responsabilizando pelo cumprimento dos preceitos da legislação trabalhista;
- VI- coordenar o trabalho das diretorias;
- VII- instaurar sindicâncias e processos disciplinares;
- VIII- constituir a Comissão de Licitações do Consórcio;
- IX- autorizar a instauração de procedimentos licitatórios, desde que delegado pelo Presidente, para valores autorizados pela Assembleia Geral;
- X- homologar e adjudicar objeto de licitação, desde que delegado pelo Presidente, para valores autorizados pela Assembleia Geral;
- XI- autorizar a instauração de procedimentos para contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- XII- secretariar a Assembleia Geral, lavrando a competente ata;
- XIII- poderá exercer, por delegação, atribuições de competência do Presidente;
- XIV- coordenar as atividades dos órgãos vinculados à Secretaria Executiva;
- XV- propor ao Conselho Diretor a requisição de servidores públicos para servirem ao consórcio;
- XVI- encaminhar a planilha de custos para contrato de rateio;
- XVII- elaborar a proposta orçamentária anual, a ser submetida a assembleia geral;
- XVIII- Elaborar o balanço e o relatório anual de atividade a serem submetidos ao conselho diretor, para posterior análise e aprovação do conselho fiscal;
- XIX- Elaborar a prestação de contas e auxílios e subvenções consórcio para serem apresentadas ao conselho diretor, fiscal e ao órgão concedente.

§ 1º O exercício delegado de atribuições do Presidente dependerá de ato escrito e publicado no sítio que o Consórcio manterá na internet.

§ 2º O Superintendente Executivo exercerá suas funções em regime de dedicação integral.

SEÇÃO XI CAPÍTULO VI DA GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DA AUTORIZAÇÃO DA GESTÃO ASSOCIADA

Art. 49 Fica autorizada aos Municípios consorciados a gestão associada por meio do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, de serviços públicos correlatos às finalidades da instituição.

Art. 50 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, e se dará de acordo com as diretrizes básicas estabelecidas em Anexo deste instrumento.

Art. 51 A gestão associada abrangerá somente os serviços prestados nos territórios dos entes que efetivamente se consorciarem.

Parágrafo Único – Exclui-se o território do Município a que a lei de ratificação tenha apostado reserva para o excluir da gestão associada de serviços públicos.

Art. 52 Para a consecução da gestão associada, os entes consorciados transferirão ao CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, sempre mediante lei, o exercício das competências de planejamento, da regulação e da

fiscalização dos serviços públicos objetivados neste instrumento.

§ 1º As competências transferidas por meio do *caput* desta cláusula são, entre outras:

- I- elaboração e avaliação de projetos, programas, ações e seus respectivos orçamentos e especificações técnicas;
- II- elaboração de planos de investimentos para a expansão, a reposição e a modernização dos serviços públicos oferecidos;
- III- restrição de acesso ou suspensão da prestação dos serviços em caso de inadimplência do usuário, sempre precedida de prévia notificação;
- IV- elaboração de planos de recuperação dos custos dos serviços;
- V- acompanhamento e a avaliação das condições de prestação dos serviços;
- VI- apoio à prestação dos serviços, destacando-se:
- VII- a aquisição, a guarda e a distribuição de materiais para a manutenção, a reposição, a expansão e a operação dos serviços técnicos;
- VIII- a manutenção de maior complexidade, como a manutenção mecânica, eletromecânica, mecatrônica, entre outros;
- IX- o controle de sua qualidade, exceto das tarefas relativas a esta atividade que se mostrarem convenientes realizar de modo descentralizado pelos Municípios consorciados, nos termos do contrato de programa.

§2º Fica o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL autorizado a receber a transferência do exercício de outras competências referentes ao planejamento, à regulação e à fiscalização de serviços públicos.

CAPÍTULO VII DO CONTRATO DE PROGRAMA

Art. 53 Ao CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL é permitido celebrar contrato de programa para prestar serviços por meios próprios ou através de terceiros, sob sua gestão administrativa ou contratual.

Parágrafo Único – O disposto nesta cláusula permite que, nos contratos de programa celebrados pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, se estabeleça a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Art. 54 São cláusulas necessárias do contrato de programa celebrado pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL as que estabeleçam:

- I- o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;
- II- o modo, forma e condições de prestação dos serviços;
- III- os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;
- IV- o cálculo de tarifas, taxas e de outros preços públicos na conformidade da regulação dos serviços a serem prestados;
- V- procedimentos que garantam transparência da gestão econômica, financeira e orçamentária de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente no que se refere aos subsídios cruzados;
- VI- possibilidade de emissão de documento de cobrança e de exercício da atividade de arrecadação de tarifas e preços públicos;
- VII- os direitos, garantias e obrigações do titular e do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;
- VIII- os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;
- IX- a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e das práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;
- X- as penalidades e sua forma de aplicação;
- XI- os casos de extinção;
- XII- os bens reversíveis;
- XIII- os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL relativas aos investimentos que não foram amortizados por tarifas ou outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

XIV- a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ao titular dos serviços;

XV- a periodicidade em que o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL deverá publicar demonstrações financeiras sobre a execução do contrato; e

XVI- o foro e o modo consensual de solução das controvérsias contratuais.

Art. 55 No caso de a prestação de serviços for operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, também são necessárias as cláusulas que estabeleçam:

I- os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II- as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III- o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV- a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V- a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado; e

VI- o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

Art. 56 Os bens, equipamentos e materiais permanentes vinculados aos serviços públicos serão de propriedade da administração direta do Município contratante, sendo onerados por direitos de exploração que serão exercidos pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL pelo período em que vigorar o contrato de programa.

Art. 57 Nas operações de crédito contratadas pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL para investimentos nos serviços públicos deverá se indicar o quanto corresponde aos serviços de cada titular, para fins de contabilização e controle.

Art. 58 Receitas futuras da prestação de serviços poderão ser entregues como pagamento ou como garantia de operações de crédito ou financeiras para a execução dos investimentos previstos no contrato.

Art. 59 O contrato de programa continuará vigente até seu termo final, ainda que:

I- o titular se retire do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ou da gestão associada, e

II- ocorra a extinção do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.

Art. 60 Os contratos de programa serão celebrados mediante dispensa de licitação, incumbindo ao Município contratante obedecer fielmente às condições e procedimento previstos na legislação pertinente.

CAPÍTULO VIII DO REGIME ECONÔMICO FINANCEIRO

Art. 61 A execução das receitas e das despesas do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

§ 1º Os entes consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.

§ 2º No que se refere à gestão associada ou compartilhada, a contabilidade do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL deverá permitir que se reconheça a gestão econômica, orçamentária e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares e anualmente deverá ser apresentado demonstrativo que indique:

I- o investido e o arrecadado em cada serviço, inclusive os valores de eventuais subsídios cruzados;

II- a situação patrimonial, especialmente quais bens que cada Município adquiriu isoladamente ou em condomínio para a prestação dos serviços de sua titularidade e a parcela de valor destes bens que foi amortizada pelas receitas emergentes da prestação de serviços.

Art. 62 São fontes de recursos do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL:

- I- as contribuições dos consorciados, definidas através de contrato de rateio, anualmente formalizado;
- II- as tarifas provenientes dos serviços públicos prestados;
- III- os preços públicos decorrentes do uso de bens do CONSÓRCIO;
- IV- os valores decorrentes da emissão de documentos de cobrança e exercício de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- V- a remuneração advinda de contratos firmados e multas decorrentes de inadimplementos;
- VI- quaisquer doações ou legados que lhe sejam destinados;
- VII -o resultado de operações de crédito devidamente aprovadas pela Assembleia Geral;
- VIII- outros rendimentos que lhe caibam por disposição legal ou contratual ou por decisão judicial;
- IX- as doações, legados e o produto de alienações.

Art. 63 Os contratos de rateio poderão incluir dotações que extrapolem o respectivo exercício financeiro, desde que tenham por objeto projetos integrantes do plano plurianual.

Art. 64 Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL fornecerá as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Art. 65 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL sujeita-se à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar .

CAPÍTULO IX DA EXTINÇÃO DO CONSÓRCIO

Art. 66 Extinto o CONSÓRCIO:

- I- os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços; e
- II- até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os Consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

CAPÍTULO X DOS RECURSOS HUMANOS

SEÇÃO I DO QUADRO DE PESSOAL

Art. 67 O quadro de pessoal do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho e será formado pelos empregos públicos no número, forma de provimento, requisitos de nomeação, remuneração e atribuições gerais previstos em Anexo.

Art. 68 As atividades da Presidência do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, do Conselho Consultivo, bem como a participação dos representantes dos entes consorciados na Assembleia Geral e em outras atividades do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL não serão remuneradas em hipótese alguma.

Art. 69 A dispensa de empregados públicos dependerá de motivação prévia.

SEÇÃO II DA CESSÃO DE SERVIDORES PELOS ENTES CONSORCIADOS

Art. 70 Os entes consorciados poderão disponibilizar servidores, na forma da legislação local.

Art. 71 Os servidores disponibilizados permanecerão atrelados ao regime jurídico originário, havendo possibilidade da concessão de gratificações ou adicionais, nos termos e valores previamente definidos.

Art.72 O pagamento de gratificações ou adicionais não configurará o estabelecimento de vínculo laborativo distinto, tampouco serão computadas para fins trabalhistas ou previdenciários.

Art. 73 Caso o ente consorciado assuma o ônus integral da disponibilização do servidor, poderá contabilizar tal despesa para fins compensatórios em relação aos compromissos assumidos no contrato de rateio.

SEÇÃO III

DA CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO

Art. 74 Somente poderão ocorrer contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público em hipóteses nas quais reste evidenciada a possibilidade ou conveniência do provimento de emprego público, mediante justificativa expressa do Superintendente Executivo e aprovação da maioria dos membros da Assembleia Geral.

Art. 75 Consideram-se necessidades temporárias de excepcional interesse público as seguintes hipóteses, dentre outras:

I- o atendimento a situações de calamidade pública que acarretem risco de qualquer espécie a pessoas ou a bens públicos ou particulares;

II- o combate a surtos epidêmicos;

III- o atendimento a situações emergenciais;

IV- a realização de censo socioeconômico, de pesquisa cadastral ou de qualquer outra forma de levantamento de dados de cunho estatístico junto à população do Município, bem como campanhas específicas de interesse público.

Parágrafo primeiro- O recrutamento do pessoal a ser contratado nas hipóteses previstas acima, com exceção dos incisos I e II, dar-se-á mediante processo seletivo público simplificado, cujos critérios de seleção e requisitos da função serão estabelecidos em Edital, com ampla divulgação em jornal de grande circulação, previamente autorizado pela Assembleia Geral.

Art. 76 As contratações temporárias para atender necessidade de excepcional interesse público ficam restritas àquelas situações em que, em razão da natureza da atividade ou evento, não se justifica manter o profissional no quadro do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, podendo ter a duração máxima de 1 (um) ano, admitindo-se a prorrogação, uma única vez, por período também não superior a 1 (um) ano.

Art. 77 Na hipótese de, no curso do prazo contratual, cessar o interesse do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL no prosseguimento do contrato sem que o contratado tenha dado causa para isso ou se o contratado solicitar o seu desligamento, sem justa causa, antes do termo final do contrato, aplicar-se-á o disposto nos artigos 479 e 480 da Consolidação das Leis do Trabalho, respectivamente.

Art. 78 Nas contratações por tempo determinado a remuneração será correspondente à média aritmética da remuneração paga a atribuições similares em cada um dos entes consorciados.

Parágrafo único - Não havendo atribuições similares, os salários serão fixados com base em pesquisa de mercado e mediante aprovação da Assembleia Geral.

CAPÍTULO XI

DA ELABORAÇÃO E ALTERAÇÃO DOS ESTATUTOS

Art. 79 Constituído o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, será elaborado seu estatuto, o qual será apresentado a Assembleia para aprovação, por maioria simples, e posterior publicação em até 60 (sessenta) dias.

Parágrafo Único - O estatuto deverá prever as formalidades e quórum para a alteração de seus dispositivos.

CAPÍTULO XII DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 80 É vedado ao Consórcio prestar aval, garantia ou qualquer outra modalidade de caução.

Art. 81 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL sujeitar-se-á ao princípio da publicidade, veiculando todas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que concernem à admissão de pessoal.

Art. 82 Serão veiculados os termos dos contratos de gestão, dos termos de parceria celebrados e do contrato de rateio anual, na imprensa oficial ou no veículo de imprensa que vier a ser adotado como tal.

Parágrafo único: As publicações acima referidas poderão ser resumidas, desde que indiquem o local e sítio da Internet em que possa ser obtida a versão integral dos referidos documentos.

Art. 83 A interpretação do disposto neste protocolo de intenções, o qual se converterá em Contrato de Consórcio Público, deverá ser compatível com o exposto em seu Preâmbulo e aos princípios que regem a Administração Pública.

Art. 84 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL será organizado por estatuto cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas deste Protocolo de Intenções.

Art. 85 O estatuto deverá dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, procedimento administrativo e outros temas referentes ao funcionamento e organização do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.

Art. 86 Fica eleito o Foro da Comarca do Município sede do CONSÓRCIO para a solução de eventuais conflitos resultantes deste protocolo, do CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO que dele resultará, bem como de qualquer relação envolvendo o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, salvo disposto em legislação federal.

Curitiba, 10 de dezembro de 2019.

EDIMAR APARECIDO PEREIRA DOS SANTOS

Presidente do CIEDEPAR
Prefeito de Santa Cecília do Pavão

FRANCINE FREDERICO

Advogada OAB/PR 31.429

Anexo I

Relação dos Municípios do CIEDEPAR

Município de Balsa Nova, CNPJ nº: 76.105.527/0001-42;
Município de Boa Esperança do Iguaçu, CNPJ nº: 95.589.255/000148;
Município de Carambeí, CNPJ nº: 01.613.765/0001-60;
Município de Doutor Ulisses, CNPJ nº: 95.422.911/0001-13;
Município de Iretama, CNPJ nº: 76.950.088/0001-74;
Município de Jardim Olinda, CNPJ nº: 76.970.383/0001-92;
Município de Jundiá do Sul, CNPJ nº: 76.408.061/0001-54;
Município de Marumbi, CNPJ nº: 75.771.246/0001-66;
Município de Matelândia, CNPJ nº 76.206.465/0001-65
Município de Nova Aurora, CNPJ nº: 76.208.859/0001-52;
Município de Nova Fátima, CNPJ nº: 75.828.418/0001-90;
Município de Paraíso do Norte, CNPJ nº: 75.476.556/0001-58;
Município de Pérola, CNPJ nº: 81.478.133/0001-70; Município de Santa Cecília do Pavão, CNPJ nº:

76.290.691/0001-77; **Era o que tínhamos a informar.**

EDIMAR APARECIDO PEREIRA DOS SANTOS

Presidente do CIEDEPAR
Prefeito de Santa Cecília do Pavão

Publicado por:

Maria Paula Victorio

Código Identificador:F7C44C5E

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná no dia 10/07/2020. Edição 2049

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<http://www.diariomunicipal.com.br/amp/>

Anexo B - Plano de Trabalho de 2022 do Ciedepar

CIEDEPAR – Consorcio Intermunicipal de Educação e Ensino do Paraná

PLANO DE TRABALHO 2022: Assessoria e cursos de capacitação

Estes serviços constam do Estatuto e Protocolo de Intenções do Consórcio, baseado em pesquisas realizadas com os municípios do Paraná.

Eixo 2: Acompanhamento, Execução e Prestação de Contas de Programas Educacionais Federais

01 – ÁREA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROGRAMAS DO FNDE

SUBÁREAS:

- a) Orientação para elaboração de contas de cada um dos programas do FNDE
- b) Análise da prestação de contas
- c) Auditoria das prestações de contas enviadas
- d) Impacto e responsabilidades na análise da prestação de contas
- e) Verificação de cada caso individual
- f) O Sistema de Gestão dos Conselhos – SIGECON
- g) Módulo de Acompanhamento e validação do SIOPE – MAVS, confirmação dos dados do SIOPE
- h) Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC
- i) Controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados para a execução das ações do Plano de Ações Articuladas - PAR

02 – ÁREA: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AUTOMÁTICOS E VOLUNTÁRIOS

SUBÁREAS:

- a) Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- c) Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE
- d) Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE
- e) Entidades conveniadas com o Poder Público consideradas para a distribuição dos recursos do Fundeb
- f) Programa de Ações Articuladas- PAR

Eixo 1: Planejamento e Monitoramento do Plano de Ações Articuladas - PAR

03– ÁREA: ETAPA DE PLANEJAMENTO e MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR

SUBÁREAS:

- a) Orientações para o cadastramento de iniciativas do PAR
- b) Requisitos técnicos para análise e aprovação das iniciativas junto ao MEC/FNDE
- c) Regras de bloqueio do PAR e requisitos para o seu desbloqueio
- d) Execução e acompanhamento dos termos de compromisso pactuados
- e) Verificação de cada caso individual

04- ÁREA: OBRAS DO PAR

- a) Preenchimento das informações no módulo Obras 2.0 no SIMEC
- b) Uso de saldo, alterações de projetos, troca de terreno e reformulações
- c) Restrições e inconformidades técnicas: requisitos para superação
- d) Obras paralisadas: procedimentos para a retomada
- e) Prestações de contas de obras no SIMEC: cumprimento do objeto e execução financeira f) Verificação de cada caso individual

Eixo 3: Financiamento e Organização e Funcionamento do Órgão Gestor da Educação Municipal

05 – ÁREA: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) A Constituição Federal
- b) A LDB se a Lei do FUNDEB
- c) Emenda à constituição PEC 108/2020, propondo e Novo Fundeb a partir de janeiro de

2021, Lei nº 14.113/2020 e Decreto nº 10.656/2021

- d) Os recursos financeiros aplicáveis na manutenção do ensino
- e) Transferência permanente: salário-educação

06 -ÁREA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DO FUNDEB

SUBÁREAS:

- a) A legislação aplicável – Lei nº 14.113/2020, Decreto nº 10.656/2021
- b) A composição e organização do Conselho
- c) As atribuições do Conselho – Responsabilidades
- d) Aplicação dos recursos do Fundeb, fração 70% e 30%
- e) Sistema de prestação de contas do FNDE - SIGECON
- f) Impacto e responsabilidades na análise da prestação do FNDE
- g) Análise do parecer do SIOPE e MAVS.
- h) O que deve ser analisado para emissão de parecer de cada programa
- i) Formatação dos pareceres de prestação de contas dos programas

OBS.: Neste caso o público alvo são os membros do Conselho Municipal do FUNDEB

07- ÁREA: PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO

SUBÁREAS:

- a) Fundamental legal
- b) Relação de cargos e suas habilitações
- c) Critérios de avaliação de desempenho e progressão na carreira
- d) Projeção da folha de pagamento e sua relação com o plano de carreira e remuneração e) Piso Salarial do Magistério,
- f) Elaboração de tabelas de vencimentos

08 – ÁREA:A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

SUBÁREAS:

- a) O que é a base nacional comum curricular
- b) Dispositivos legais nacionais e estaduais
- c) As competências gerais, por áreas e por conteúdos
- d) A Deliberação nº 2/2018 do Conselho Estadual de Educação do Paraná
- e) Realização de oficinas para elaboração dos projetos político-pedagógicos

09- ÁREA: O DIRETOR DA UNIDADE ESCOLAR

SUBÁREAS:

- a) Princípios constitucionais e administrativos aplicáveis ao diretor como gestor público
- b) As funções do diretor da escola: administrativas, financeiras, de recursos humanos e pedagógicas
- c) A relação harmoniosa entre a direção, corpo docente e funcionários
- d) Formas de designação para a função de direção de escola
- e) A consulta à comunidade escolar
- f) Análise da prestação de contas do PDDE
- g) Impacto e responsabilidades na análise da prestação de contas do PDDE

OBS: Neste caso, o público alvo específico são os diretores das escolas e dos centros municipais de educação infantil.

10 – ÁREA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) O conselho municipal de educação sem implantação do sistema municipal de ensino
 - O Regimento
 - Atribuições pertinentes ao conselho sem sistema
 - A equivalência ao Fórum Municipal de Educação
 - A composição do conselho sem sistema
- b) O conselho municipal de educação como órgão normativo do sistema de ensino
 - Atribuições pertinentes ao conselho como órgão normativo do sistema
 - O Regimento
 - Atribuições pertinentes ao conselho
 - A elaboração de pareceres
 - A elaboração de deliberações
 - Obrigatoriedade da execução de suas normas aprovadas

➤ O credenciamento, autorização, supervisão e avaliação das unidades escolares

11 – ÁREA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS AOS GESTORES PÚBLICOS

SUBÁREAS:

- a) Princípios constitucionais e administrativos
- b) Atos administrativos: classificação, emissão, anulação, revogação e seus efeitos
- c) A responsabilidade do gestor público
- d) A legislação nacional
- e) A legislação aplicável à educação

12 – ÁREA: ORGANIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DA EDUCAÇÃO

SUBÁREAS:

- a) Propostas de organização administrativa do órgão da educação
- b) Funções básicas do órgão da educação
- c) Transformação da Secretaria Municipal de Educação em Autarquia Municipal de Educação

13 – ÁREA: ORGANIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO a)
Fundamentos legais

- b) Dispositivos legais necessários à implantação
- c) Organização do Conselho Municipal de Educação
- d) Recursos materiais, humanos e financeiros para o desenvolvimento do sistema municipal de ensino

14 – ÁREA: CONAE/2022:

- a) Plano Nacional de Educação – 2024/2034
- b) Plano Municipal de Educação – 2024/2034
- c) Avaliação do plano Municipal de Educação
- d) Sistema Nacional de Educação (SNE): Diretrizes, Objetivos (Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019).

Curitiba, 08 de dezembro de 2021.



Prof. Jacir Bombonato
Machado Superintendente Executivo -
CIEDEPAR