

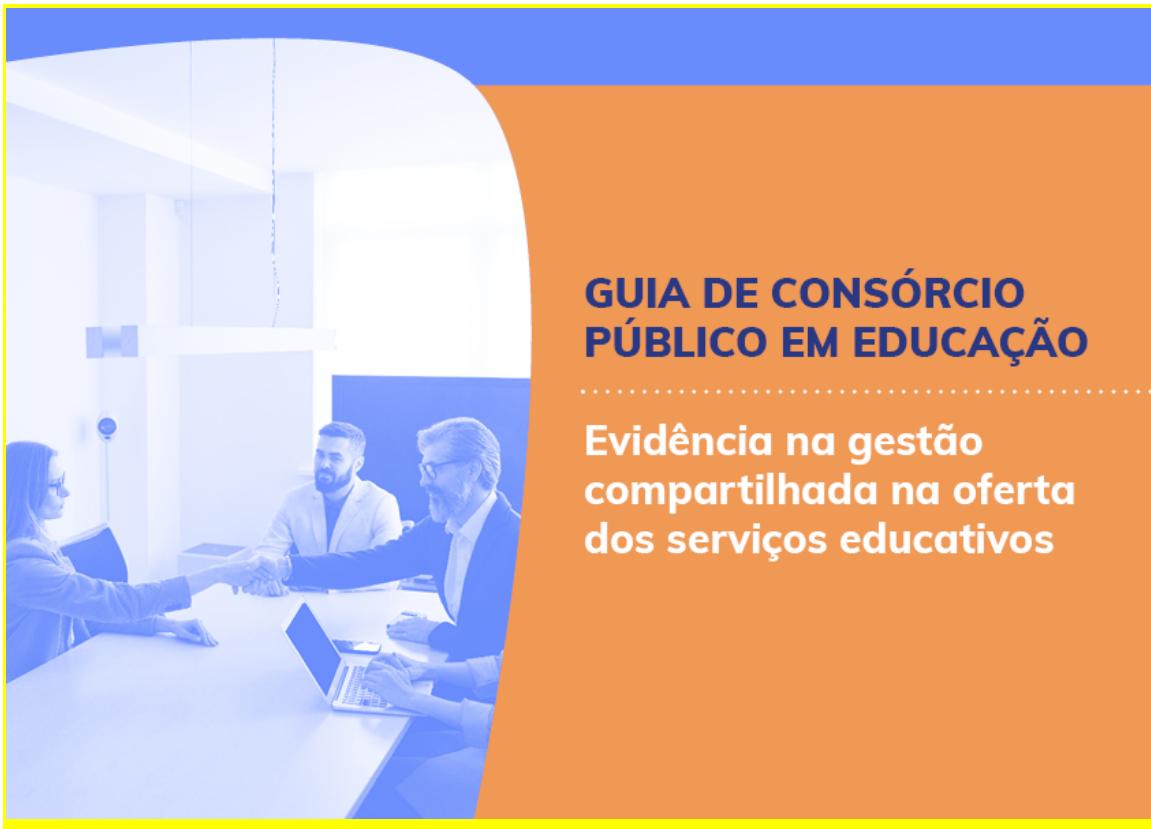
## PRODUTO TÉCNICO

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

<b>Apresentação</b>	<b>4</b>
Indicação para uso do Guia	5
<b>Introdução</b>	<b>6</b>
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

<b>Parte 3 - Consórcios públicos de Educação</b>	<b>23</b>
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
<b>Parte 4 - Porque é uma boa ideia constituir um consórcio de educação</b>	<b>29</b>
<b>Parte 5 - Prática inspiradora: o caso do CIEDEPAR</b>	<b>32</b>
Iniciativa e resultado	32
Relato de experiência CIEDEPAR	34
<b>Considerações Finais</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>40</b>

## 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



Orientação



Atenção à legislação



Passo a passo



Dica importante



Check list



Saiba mais

5

+

## 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 oferecer 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 consorcimento 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.

6

## 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, consequentemente, 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 dessa 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 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

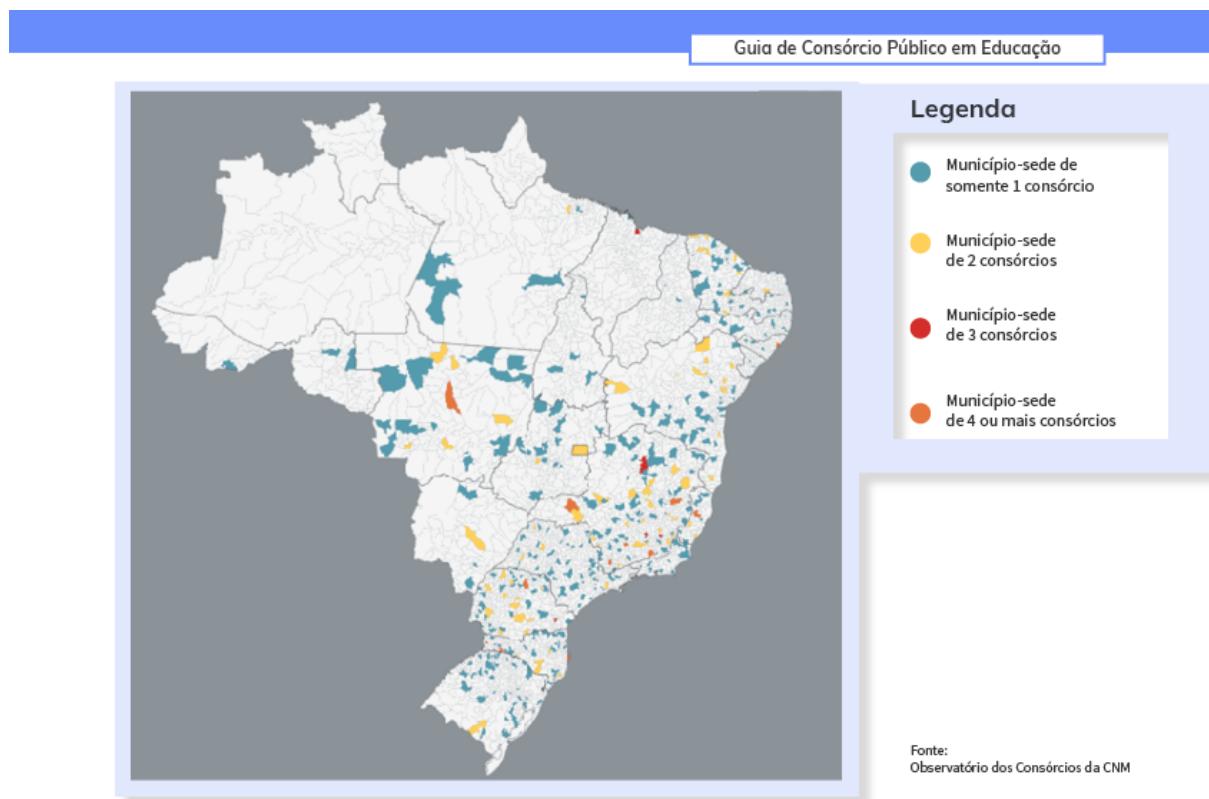


10

### 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.



**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.

**2<sup>a</sup> 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.

**3<sup>a</sup> 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****4<sup>a</sup> 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.

**5<sup>a</sup> 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

**6<sup>a</sup> etapa:**

Realizar providências para abertura de CNPJ e conta bancária:

**Orientações**

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

**7<sup>a</sup> 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****8<sup>a</sup> 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.

**9<sup>a</sup> 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

**10<sup>a</sup> 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:

- 1<sup>a</sup>** Mapear as ações da educação que os entes pretendem inserir no novo contrato de consórcio público;
- 2<sup>a</sup>** 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;
- 3<sup>a</sup>** 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;
- 4<sup>a</sup>** Enviar novamente o contrato de consórcio público alterado para análise e posterior ratificação pelos poderes legislativos de cada ente consorciado;
- 5<sup>a</sup>** Uma vez ratificado o contrato de consórcio público alterado, providenciar os ajustes nos contratos de rateio, caso necessário;
- 6<sup>a</sup>** Outras providências administrativas para reorganizar a equipe.

**22****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:

- 1<sup>a</sup>** O município interessado entrar em contato com o(a) presidente do consórcio, manifestando interesse em consorciar-se;
- 2<sup>a</sup>** Convocação de assembleia geral pelo consórcio para a discussão e deliberação quanto à inclusão do novo município;
- 3<sup>a</sup>** 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 LBD (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 duplidade 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 indúncias financeiras pelos estados e pela União para o consorcimento 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 consorcimento:



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



**26**

Outra possibilidade de consorcimento é a adesão ao Programa Direito 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 consorcimento 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 - Detinhar ação e construir o projeto comum
- 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 devendo 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 tratativa 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>Apromorar 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>Apoyo e orientação na legislação da educação e acompanhamento do setor financeiro;</p> <p>Supoorte 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"> <li>• assumir serviços públicos, como a gestão de hospitais, de aterros, de estradas vicinais, entre outros;</li> <li>• assinar convênios com o governo federal, o que não é possível para os Consórcios de Direito Privado;</li> <li>• 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);</li> <li>• receber servidores cedidos de seus entes consorciados para trabalharem no consórcio;</li> <li>• 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.</li> </ul>	<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.

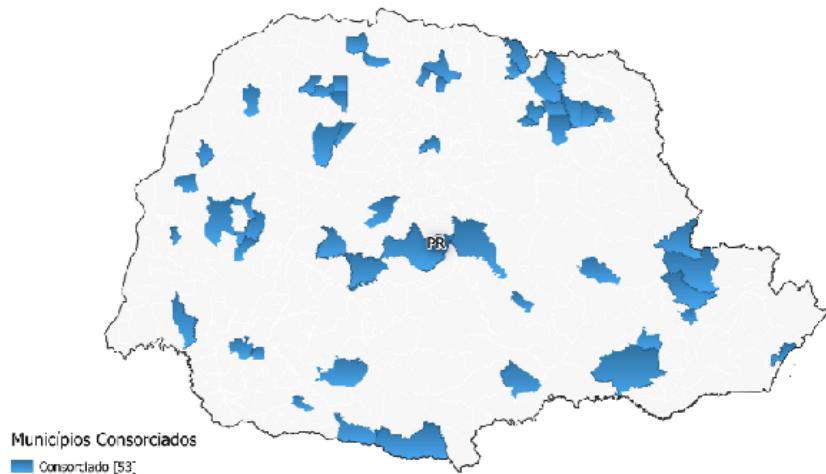
Na tratativa de um novo consórcio com a perspectiva de colocar os municípios do estado do Paraná na vanguarda da educação, o Ciedepar tem por objetivo apoiar os gestores públicos municipais do Paraná (prefeitos, secretários, equipes técnicas e pedagógicas) na gestão da Educação. A seguinte publicação 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.

34

### Relato de experiência do CIDEPAR

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:

### 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.

35



36

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 da 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](http://CIEDEPAR) - [ciedepar.com.br](http://ciedepar.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.

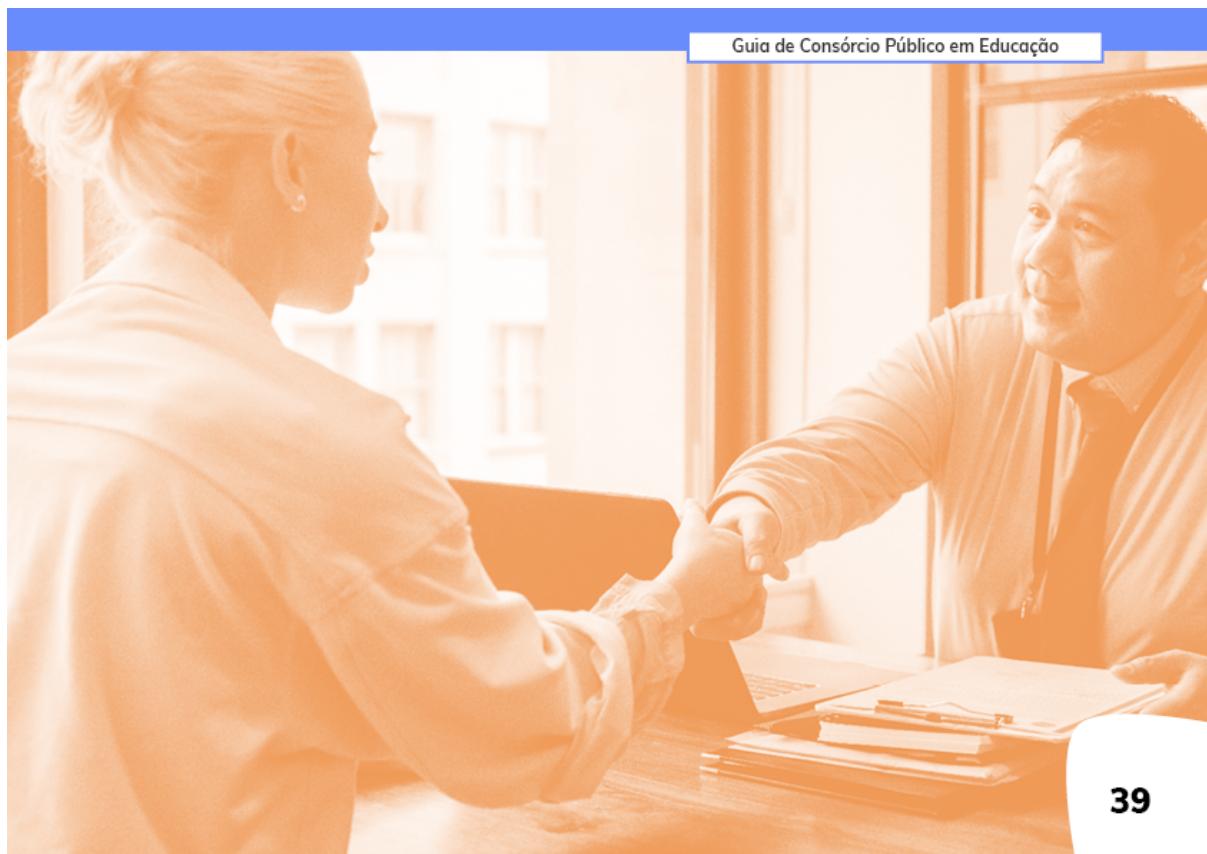
Embora no Brasil tenha-se a exigência de um mínimo constitucional (25% dos recursos), verifica-se ainda um grande déficit de investimento e também de qualidade de ensino - desafios prementes na gestão pública, independentemente do nível de ensino.

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 consorcamento, 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



39

## 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/civil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_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. DJRDJRJAN, 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](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%8Blicos%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, Alícia 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](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

40