

# Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO  
GUSTAVO ADOLFO PEDROSA DALTRO SANTOS  
RENATO BRIZZI

## RESUMO

■ Este artigo pretende desenvolver o tema dos arranjos federativos no Brasil, dando ênfase à figura dos consórcios públicos intermunicipais e às possibilidades de sua atuação enquanto instrumento estratégico para a promoção da política de educação.

## ABSTRACT

■ The article intends to study the topic involving federative arrangements in Brazil, emphasizing the aspects of inter-municipal public consortiums and their possibilities as strategic instruments for the promotion of educational policy.

## I. O FEDERALISMO NO BRASIL E OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

■ Com a proclamação da República, em 1889, o Brasil adotou a Federação como estrutura de Estado, inspirada nos EUA e na Suíça. A primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, abandonou, do ponto de vista formal, o modelo de Estado unitário e imperial herdado de Portugal. Porém, do ponto de vista da cultura política, passados mais de 120 anos, a Federação brasileira ainda não superou a tendência centralizadora do poder no Governo Federal.

Basta comparar a distribuição do bolo tributário entre os três níveis de governo, levando em conta o percentual do gasto público total que cabe à União depois das transferências para os estados e municípios. No Brasil, muito centralizador, a União fica com 60% dos recursos públicos nacionais, enquanto que nos EUA este percentual está na casa dos 46%, e na Alemanha no entorno de 41%, ou seja, nestas duas federações mais maduras e descentralizadas, menos da metade.<sup>1</sup>

Uma explicação para este contraste pode ser dada pelos distintos “espíritos” orientadores da política dos países anglo-saxões e dos países latinos. Os primeiros possuem culturas ancestrais de caráter tribal que deram origem às nações da Europa central e do norte, com suas respectivas estruturas de Estado de perfil mais horizontal e descentralizado, fundadas nos costumes comunitários locais.

Em contraste com os países anglo-saxões o “espírito” imperial se desenvolveu mais fortemente na Itália, França, Espanha e Portugal. O Brasil seguiu cultivando a mesma tendência centralizadora da península ibérica e esta é, certamente, uma das razões para conservarmos tamanha concentração de poder no plano federal, mesmo no contexto de um Estado Democrático de Direito, formalmente republicano e federativo, segundo a Constituição Federal de 1988, que no próximo ano irá completar 30 anos.

Na primeira metade do século XX, o acirramento dos conflitos ideológicos entre concepções socialistas e liberais de Estado contribuíram para uma maior ou menor concentração do poder político nas mãos do governo central. Esteve em jogo o princípio da subsidiariedade que, quando aplicado à Federação, afirma que o governo federal não tem o direito de intervir nos estados e municípios quando isso põe em risco as forças inovadoras e a autonomia dos governos subnacionais.

Este princípio tem origem no ensinamento social da tradição judaico-cristã e foi formulado pela primeira vez pelo papa Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada em 1931, em plena era dos regimes totalitários europeus. A encíclica ataca frontalmente a centralização do poder que tolhe a liberdade dos cidadãos e as expressões culturais e políticas das famílias, associações e comunidades locais, como de fato se observou nos regimes nacionalistas de tendência socialista.

O princípio da subsidiariedade, ao fim e ao cabo, quer proteger o dinamismo criativo e responsável das comunidades locais, tanto do ponto de vista político

---

1 Existem no mundo dezenas de países federados e pesquisas sobre os mesmos são feitas regularmente pelo Fórum das Federações (<http://www.forumfed.org/>), com sede no Canadá. Os percentuais acima indicados, por exemplo, foram apresentados em um estudo comparado denominado *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*, de autoria de Anwar Shah e publicado pela McGill Queens Univ. Press, Canada em 2007.

como econômico. A Lei Fundamental de 1949, na Alemanha, consagrou a subsidiariedade em sua estrutura federativa altamente descentralizada e no princípio da autonomia política e administrativa municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) que também sustenta a chamada “economia social de mercado” fundada nas cooperativas, pequenas e médias empresas e nas caixas de poupança estaduais (*Länder Sparkasse*).

No Brasil, a ditadura civil de Getúlio Vargas, na década de 1930, e o regime militar-autoritário, que atravessou as décadas de 1960 a 1980, colocaram em xeque a federação e o processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1891. Por outro lado a Constituição de 1988 retomou os pressupostos da Constituição de 1946 e avançou no sentido de um Federalismo mais descentralizado e equilibrado.

Como bem se sabe a palavra “federação” vem do termo grego “*feodós*” que significa pacto.<sup>2</sup> Podemos entender a Federação como um processo dinâmico de pactuação e repactuação entre as esferas de governo que pode se dar na base de pequenos pactos *ad hoc* entre a união e os estados, ou entre estados e municípios. O ideal, no entanto, seria uma clara e estável distribuição de competências entre as esferas de governo, como ocorre em Federações mais estáveis.

De toda forma, desde 1988, vem se buscando dar uma maior projeção aos estados e aos municípios, não apenas do ponto de vista de descentralização de atribuições mas, sobretudo, de uma redistribuição dos recursos financeiros e de um compatível fortalecimento da capacidade de gestão dos governos subnacionais. Um dos entraves para este processo é a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata das competências comuns, e até hoje não foi objeto de deliberação no Congresso.

No lento processo de descentralização federativa no Brasil teve grande importância a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal 11.107/2005). Este instituto oferece o conforto jurídico necessário à cooperação entre os entes federativos que podem se unir em consórcios homogêneos, formados somente por municípios ou estados, ou por agremiações heterogêneas, envolvendo união, estados e municípios, ou apenas os dois últimos.

---

2 A propósito, muito se tem falado sobre a necessidade de se construir no Brasil um novo “pacto federativo”. A tese está correta e trata-se, fundamentalmente, de uma reforma do Código Tributário de 1967 no sentido de aumentar a capacidade de arrecadação própria de estados e municípios, como ocorre em federações mais maduras. Vale no entanto precisar que uma reforma do “pacto federativo” soa como pleonasma já que a palavra federativo já quer dizer pacto. Bastaria dizer “reforma federativa”.

Os consórcios intermunicipais têm se destacado em número e funções quando comparados com os consórcios interestaduais. A cooperação horizontal entre os entes federativos pode se dar, por exemplo, com grande sucesso, na gestão de bacias hidrográficas, resíduos sólidos, meio ambiente, saúde, transporte vicinal. Os desafios ainda são bastante grandes no campo da educação, tema central deste artigo, pois os sistemas municipais de gestão da educação ainda não se consolidaram totalmente no contexto da municipalização da educação infantil e do ensino fundamental.

Observando ainda as federações numa perspectiva internacional vale recordar que tanto a Alemanha como os EUA, já referidas, possuem uma instância de governo intermediária entre os municípios e os estados para dar conta das atribuições de caráter regional e intermunicipal: respectivamente, os *Landkreis* e os *Counties* (Carneiro & Dill, 2011).

Parece óbvio que toda e qualquer política pública cujo escopo ultrapassa as fronteiras de um município deveria ser assumida por uma instância superior de caráter intermunicipal. Este exercício, que começou a se fazer no Brasil, ainda na década de 1960, e se intensificou a partir dos anos 1980 e 1990, poderá ter um grande impacto no processo de descentralização federativa, na medida em que os governos locais passem a dar conta de modo mais efetivo, eficaz e eficiente das atribuições que foram municipalizadas, realizando tarefas juntamente com seus vizinhos, sempre motivados pelo bem comum e pela solidariedade.

## 2. POTENCIAL DA ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS COMO AUTARQUIAS INTERMUNICIPAIS

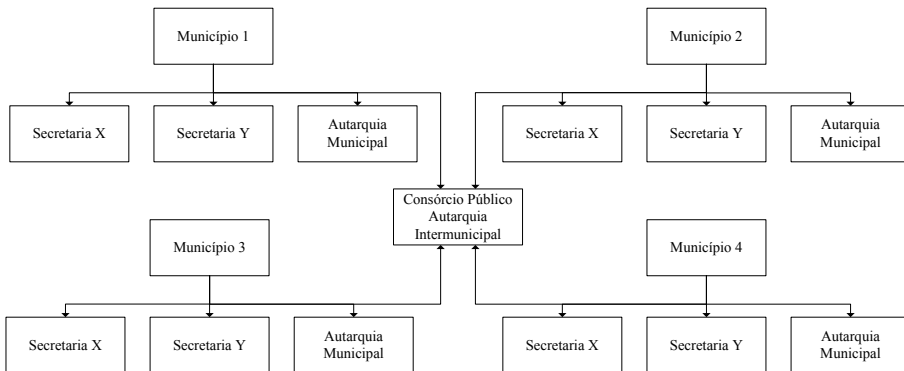
■ No contexto da cooperação regional, os municípios brasileiros estabeleceram, ao longo dos últimos anos, diversos tipos de governança e mecanismos de cooperação que permitiram organizar ações conjuntas, variando em seus graus de formalização e nas possibilidades que comportavam. Uma experiência importante nesse sentido foi a união dos municípios da região do Grande ABC Paulista em um consórcio intermunicipal – com caráter de organização civil de direito privado – em 1990. Graças à liderança de seus idealizadores – entre eles, o prefeito de Santo André, Celso Daniel –, a parcerias com o governo estadual e à coordenação com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, o Consórcio do Grande ABC realizou um grande número de projetos beneficiando os municípios que o compõem (Bresciani, 2011).

No entanto, os consórcios eram vistos como acordos de colaboração relativamente inseguros, sem garantias de permanência ou solidez institucional para

conduzir políticas públicas. A partir do processo de articulação política dos municípios que levou à regulamentação do Art. 241 da Constituição Federal, com a promulgação da Lei nº 11.107/2005 e de sua posterior regulamentação pelo Decreto nº 6.017/2007, os entes da federação passaram a contar com uma maior segurança institucional para o aprimoramento do federalismo “cooperativo” no Brasil (Strelec, 2011).

A grande inovação trazida por esse marco legal foi a constituição do consórcio público enquanto autarquia intermunicipal, integrando-o à administração indireta de todos os municípios consorciados. Antes da nova lei o consórcio, enquanto associação civil sem fins lucrativos, era um agente externo à administração municipal, mesmo que buscando o interesse de todos os municípios consorciados. Após 2005 o consórcio público passa a integrar a administração de cada um dos entes que o compõem, pertencendo a cada um dos municípios e, simultaneamente, a todos eles.

FIGURA 1. Autarquia Intermunicipal



Fonte: Elaborado por Oficina Municipal

É importante mencionar que a referida lei não determinou que as entidades anteriormente instituídas que já atuassem, por exemplo, como associações civis sem fins lucrativos, fossem obrigadas a se adaptar ao novo formato. Ainda assim, após 2005, boa parte das associações já existentes iniciou um processo de adequação ao novo marco dos consórcios públicos, em busca das novas possibilidades jurídicas e administrativas que foram abertas para uma atuação mais segura do ponto de vista institucional.

Estimar a quantidade e as características dos consórcios intermunicipais existentes não é uma tarefa fácil. Em uma recente pesquisa, realizada pela Oficina Municipal, identificou-se a existência de 802 consórcios intermunicipais no território brasileiro. Neste número estão incluídos tanto os consórcios de direito público – adaptados ao marco da Lei dos Consórcios Públicos como autarquias intermunicipais – como as associações de direito privado que seguem existindo, especialmente nos estados do sul do país, com destaque para Santa Catarina com sua forte tradição associativa.

TABELA 1. Consórcios públicos identificados pela Oficina Municipal por UF

UF	#	UF	#	UF	#	UF	#
AC	2	GO	11	PE	19	RS	51
AL	5	MA	8	PI	7	SC	51
AM	4	MG	119	PR	60	SE	3
AP	1	MS	9	RJ	30	SP	233
BA	19	MT	29	RN	8	TO	8
CE	52	PA	10	RO	3	Interestadual	21
ES	18	PB	20	RR	1	TOTAL	802

Fonte: Elaborado por Oficina Municipal.

Em outro levantamento feito pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 2015, os municípios brasileiros foram questionados sobre a sua participação em consórcios intermunicipais e em quais áreas atuavam. O resultado para o Estado de São Paulo mostrou que 362 municípios (ou 56% do total) estavam inseridos em algum tipo de consórcio intermunicipal, sendo que a maioria deles (232 municípios) integravam um consórcio relacionado à área da saúde (IBGE, 2015).

### FLEXIBILIZAÇÕES NA LEI DE LICITAÇÕES DE CONTRATOS TRAZIDAS PELA LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS<sup>3</sup>

■ O surgimento do consórcio público enquanto entidade da administração indireta permitiu algumas importantes alterações na Lei de Licitações e Contratos

3 Esta breve análise das flexibilizações trazidas pela Lei dos Consórcios Públicos no campo das Licitações e Contratos não esgota as possibilidades trazidas pelo novo marco legal. Outros avanços merecem ser citados tais como a possibilidade da participação de entes das três esferas

(8.666/93), conferindo aos mesmos a capacidade de realizar licitações públicas conferindo-lhes um tratamento diferenciado em alguns aspectos.

Uma primeira alteração foi a possibilidade dos consórcios públicos passarem a dispor de limites ampliados quando da realização de seus processos licitatórios. Quando formados por três ou mais entes federados, os limites para cada modalidade de licitação, tanto no caso de obras e serviços de engenharia, como para compras e serviços, são multiplicados por três.<sup>4</sup> Também aumenta o valor máximo para a dispensa de licitação, para 20% dos valores apontados nos limites para a modalidade convite.<sup>5</sup>

TABELA 2. Alterações promovidas pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

MODALIDADE	ADMINISTRAÇÃO DIRETA		CONSÓRCIOS PÚBLICOS COM MAIS DE TRÊS ENTES		
	LIMITES	DISPENSA	LIMITES	DISPENSA	
Obras e serviços de engenharia	Convite	até 150 mil reais	até 15 mil reais	até 450 mil reais	até 90 mil reais
	Tomada de preços	até 1,5 milhão de reais	---	até 4,5 milhões de reais	---
	Concorrência	acima de 1,5 milhão de reais	---	acima de 4,5 milhões de reais	---
Compras e serviços	Convite	até 80 mil reais	até 8 mil de reais	até 240 mil reais	até 48 mil reais
	Tomada de preços	até 650 mil reais	---	até 1,950 milhão de reais	---
	Concorrência	acima de 650 mil reais	---	acima de 1,950 milhão de reais	---

Fonte: Elaborado por Oficina Municipal.

Para além dos limites ampliados para a realização de licitações, o consórcio também passou ao contar com mais um incentivo nesse aspecto. Por se tratar de órgão da administração indireta de cada um dos municípios, o consórcio público adequado aos termos da Lei 11.107/2005, sempre que for realizar a prestação de

federativas num mesmo consórcio, a redução de valores de impostos e a obrigatoriedade do estabelecimento de contratos de gestão e rateio para prestação de serviços específicos.

4 “Art.24. É dispensável a licitação: (...)

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.” (BRASIL, 1994).

5 “Art. 23. As modalidades de licitação (...)

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (BRASIL, 1994).

serviço público nos termos previstos em seus estatutos, poderá ser contratado pelos entes consorciados através da dispensa de licitação.<sup>6</sup>

Por fim, uma terceira alteração promovida pela Lei dos Consórcios no campo das compras públicas foi a possibilidade do consórcio público realizar licitações em nome e em benefício dos entes consorciados.<sup>7</sup> Neste processo de compras, o consórcio público centraliza a demanda identificada pelos entes e realiza um processo licitatório para o atendimento de todos. Esse processo tem trazido grandes economias aos municípios já que aumenta a escala da compra e reduz o preço unitário de cada item.

A possibilidade de atuação conjunta dos consórcios públicos favorece o tratamento de questões marcadamente regionais, permitindo que os municípios desenvolvam ações que anteriormente não estavam dentro de suas atribuições. Um exemplo desse tipo de ação pode ser observado no Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), sediado em Assis/SP, que realizou com sucesso, por diversos anos, a produção própria de fármacos manipulados para a distribuição nas redes de atendimento dos municípios consorciados. A implantação de uma fábrica de medicamento e a contratação de uma equipe de farmacêuticos deu suporte para a política que trouxe à época uma redução de até 70% nos valores anteriormente pagos pelas prefeituras aos produtores privados.

Em outros casos, políticas antes executadas no nível municipal ganham maior escala quando operacionalizadas no plano regional, como ocorreu no Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA), com sede em Amparo/SP, que trabalha na gestão e destinação final dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) de 12 cidades da região. Nesse exemplo, uma ação que já era de responsabilidade municipal, mas que por conta do pequeno porte dos municípios demandava muito esforço de cada um dos entes, ganhou escala e maior viabilidade quando passou a ser realizada em conjunto.

Identificamos também ações voltadas ao apoio técnico e à integração de políticas de âmbito municipal. Por exemplo, alguns consórcios se dedicam ao fortalecimento de um determinado setor da atuação municipal, como é o caso

---

6 “Art.24. É dispensável a licitação: (...)

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.” (BRASIL, 1994).

7 “Art 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública (...) § 10 Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (BRASIL, 1994).



do Consórcio PCJ (Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí), sediado em Americana, que auxilia no monitoramento de águas e na gestão de mananciais de 76 municípios integrantes das bacias hidrográficas da região. Outros, como o já referido Consórcio do Grande ABC, têm se dedicado fortemente ao planejamento regional em várias temáticas tais como: transporte, saneamento, recursos hídricos, política urbana, etc. Para isso o consórcio constituiu diversas câmaras temáticas e técnicas que desenvolvem planos de médio e longo prazo para a região como um todo.

### 3. OBSTÁCULOS E ESTÍMULOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

■ A partir desta breve apresentação do potencial de atuação dos consórcios intermunicipais podemos observar que é muito ampla a gama de possibilidades de estruturação e institucionalização da cooperação federativa horizontal uma vez que a lei de 2005 estabeleceu bases legais seguras e ao mesmo tempo flexíveis sobre as quais se podem constituir as autarquias intermunicipais de direito público com alcance regional.

No entanto é importante notar que são poucas as competências previstas no ordenamento jurídico brasileiro sobre a oferta de políticas públicas tipicamente regionais. Destacam-se as políticas de meio ambiente que se referem a biomas específicos ou reservas naturais e, assim também, as políticas de gestão de recursos hídricos que adotam as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão. Do ponto de vista das políticas sociais e de infraestrutura são raros os parâmetros que definem o raio territorial de atuação de cada esfera de governo. Esta é uma deficiência grave do federalismo brasileiro quando comparado à países como EUA, Alemanha, Suíça, Canadá, entre outros.

Este “vazio normativo” vem acompanhado de lacunas e imprecisões no que diz respeito às designação de recursos financeiros para regiões específicas e aos formatos dos projetos e programas governamentais. Uma exceção a esta regra vigorou no tempo das superintendências de desenvolvimento regional que possuíam estruturas burocráticas e recursos específicos para o fomento regional. No entanto esta experiência não foi eficaz, por exemplo, no combate a pobreza, pois as superintendências tendiam a ser cooptadas pelos governos estaduais ou manipuladas pela tecnocracia federal

A falta de atribuições claras para as esferas de governo e para a cooperação federativa é especialmente visível no contexto das metrópoles. As regiões metro-

politicas consagradas pela Constituição de 1988 até hoje carecem de estruturas de governança e financiamento claras. Em suma, a inexistência de uma esfera de governo formalmente estabelecida, com status federativo próprio, de natureza regional é uma lacuna brasileira que foi preenchida em outras federações de forma mais clara. Na falta desta, as competências regionais são supridas exclusivamente pelos municípios, que podem ser unir em regiões metropolitanas (sob a tutela do estado), em associações e consórcios buscando formas de coordenação para facilitar a oferta das políticas públicas.

Em contraste com essa situação temos o sistema federal alemão em que uma unidade territorial inferior ao Estado federado (*Länder*) e superior aos municípios (*Gemeinde*) reúne vários municípios em um governo regional estável, o chamado *Landkreis* (círculo de municípios). Além de possuir uma estrutura de representação política própria, os *Landkreise* são responsáveis pela gestão de políticas de bem estar social, educação e cultura, saúde pública, transportes, meio ambiente e energia, entre outras.

Portanto, no Brasil, tendo em vista a inexistência de incentivos permanentes na forma de atribuições obrigatórias da esfera regional, a criação e a sustentação de programas e iniciativas regionais no âmbito de um consórcio intermunicipal tende a depender de fatores pontuais, tais como:

- iniciativas de estruturação de planos e políticas originárias do governo federal ou estadual (por exemplo, a elaboração de planos regionais de resíduos sólidos ou manutenção de estradas vicinais, entre outros);
- a liderança episódica de prefeitos ou secretários municipais que conduzem um processo de articulação e realizam ações de caráter regional;
- o impulso de instituições privadas que financiam programas de várias naturezas voltados para os consórcios, mormente, no campo da formação de servidores e gestores públicos.

Essas são algumas condições das quais podem emergir os incentivos e as forças que compensam o aproveitamento de oportunidades para a fundação, organização e manutenção de uma autarquia permanente como o consórcio intermunicipal.<sup>8</sup> Nestes casos a continuidade da convergência de forças políticas

---

8 De acordo com a legislação, o protocolo de intenções de criação do consórcio intermunicipal deve ser aprovado nas Câmaras de Vereadores dos municípios participantes, e estes devem prover o orçamento básico de manutenção do consórcio por meio de um contrato de rateio prevendo mensalidades regulares, de acordo com as necessidades financeiras da estrutura do

e administrativas depende, em grande medida, da permanência dos líderes que impulsionam políticas, programas e projetos federais e estaduais. É natural que seja assim pois, afinal, toda iniciativa no campo público depende de lideranças. No entanto, há que existir ao lado delas as estruturas institucionais necessárias para garantir a sustentação destes programas e projetos para além dos mandatos. E mais do que isso, estão obviamente implicados os sistemas eleitorais e partidários que, ao fim e ao cabo, sustentam as políticas de Estado nos parlamentos das três esferas. As fragilidades neste plano – partidário e parlamentar – tem sido recorrentemente omitidas quando se aborda o problema da descontinuidade das políticas públicas que tem como bode expiatório os chefes do executivo.

De fato há diversos casos de consórcios estimulados por iniciativas estaduais ou federais que após um período de atividade cessaram de existir pela descontinuidade dos programas das esferas superiores. Outros consórcios sofrem muito em função da inadimplência dos municípios membros e acabam perdendo o seu dinamismo inicial ou entraram em estado de “dormência” institucional. Todos estes problemas na verdade repousam numa frágil cultura de cooperação horizontal na federação e no enfraquecimento do espírito de solidariedade em uma sociedade cada vez mais individualista e competitiva.

Há que se listar outros possíveis obstáculos para iniciativas de cooperação regional:

- a competição entre os líderes políticos (prefeitos, deputados estaduais ou federais) de partidos políticos diferentes (ou às vezes de um mesmo partido) em uma mesma região que, paradoxalmente, inibe atitudes de compartilhamento de desafios e de cooperação horizontal (imagina-se que o sistema eleitoral de voto distrital misto, como o alemão, pudesse agregar forças políticas em lugar de dispersá-las no regime competitivo e predatório brasileiro);
- a possibilidade de comportamentos de tipo “free rider” (aproveitamento de outros) por parte de alguns municípios, que integram estruturas de cooperação municipal sem investir os recursos devidos (políticos, financeiros, humanos etc.) para o sucesso dos empreendimentos encabeçados pelo consórcio (este tipo de postura também contraditória indica a fragilidade do sistema partidário que permite lideranças sem comprometimento com a causa pública e o bem comum);

---

consórcio. Este deve ter sua contabilidade feita segundo normas da Contabilidade Pública, e suas contas auditadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

- a falta de conhecimento sobre a legislação dos consórcios intermunicipais que ainda persiste em alguns tribunais de conta estaduais (apesar da Federação ser um princípio constitucional muitos operadores do direito público resistem às inovações que fogem “à rotina” das prestações de contas tradicionais).

Deve-se por outro lado destacar as circunstâncias ou fatores que contribuem efetivamente para a manutenção de uma estrutura consorciada bem estabelecida. Dentre eles o êxito da prestação de serviços necessários aos municípios, de forma ética, eficiente e eficaz, criando uma dinâmica de incentivos para a manutenção dos pagamentos de mensalidades que mantêm as equipes executivas e os projetos em funcionamento. Outro aspecto é exatamente a existência de uma cultura de cooperação como já foi referido no caso das associações de municípios em Santa Catarina e estados do sul graças ao espírito cooperativo da economia agrícola.<sup>9</sup>

Em resumo, a experiência aponta como hipótese com boas chances de ser comprovada empiricamente que os diversos custos e riscos de criação e manutenção de um consórcio podem ser compensados de forma permanente por meio da provisão de serviços que, pela exclusividade (somente o consórcio é capaz de entregar determinados benefícios), qualidade dos serviços oferecidos (as vezes superior à capacidade técnica dos municípios) ou potencial de economia para os municípios (em função da escala ampliada), tornam-se legitimados e são considerados necessários pelas administrações municipais que os sustentam.

O sucesso dos consórcios repousa, sem dúvida, no bom planejamento das atividades e no monitoramento cuidadoso dos serviços oferecidos por meio de uma equipe de coordenação qualificada, sempre acompanhada pela diretoria da instituição e apoiada pelos técnicos dos municípios integrantes. Nas próximas páginas serão apresentadas algumas experiências que tocam os temas acima descritos tendo em vista o caso da gestão e oferta de políticas públicas municipais de Educação, por meio da cooperação regional em consórcios intermunicipais.

#### 4. O POTENCIAL PARA A AÇÃO CONSORCIADA NA EDUCAÇÃO

- A Constituição Federal de 1988 deu a todos os municípios brasileiros o *status* de entes federados, independentemente do número de habitantes ou da dimensão

---

9 Segundo a experiência da Oficina Municipal com o Programa Melhoria da Educação no Município, de iniciativa da Fundação Itaú social, esta cultura de cooperação pode surgir com base das próprias relações entre os gestores públicos que passam a trabalhar no plano dos consórcios e experimentam boas práticas, seja em estados do sudeste como nordeste.

geográfica, outorgando aos mesmos a obrigação de garantir os direitos das crianças e jovens a uma educação pública de qualidade. Aos municípios é reservada, especificamente a competência sobre a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (I e II), com a cooperação técnica e financeira dos estados e da união.<sup>10</sup>

Atualmente, a maior parte dos municípios brasileiros já oferece os dois ciclos da Educação Infantil (creche e pré-escola) e os primeiros anos do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). Outra parcela importante, de aproximadamente metade dos municípios brasileiros, também oferece os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), e uma porcentagem reduzida tem o Ensino Médio municipalizado (INEP, 2016).

Nesse contexto, os municípios são responsáveis pela organização de um sistema de gestão da Educação com uma estrutura multifacetada e complexa que dê conta de todos os aspectos que conjuntamente garantem a qualidade do processo de ensino aprendizagem. Numa lista não exaustiva, podemos incluir entre esses aspectos a organização da estrutura de cargos e carreira do magistério, a formação continuada de professores e demais profissionais envolvidos com a Educação, a orientação pedagógica das unidades escolares, a avaliação do ensino aprendizagem e dos resultados do processo educativo, a provisão de transporte e merenda escolar, bem como de material escolar, uniformes e livros didáticos, a organização de espaços e instituições de governança e gestão democrática do sistema de ensino e das escolas, o planejamento organizacional e financeiro etc.

Vale notar que, mesmo nos casos em que o município não tenha se constituído em sistema municipal de ensino – com autonomia em relação à estrutura da rede estadual de ensino – ainda assim é necessário que o órgão gestor municipal organize um sistema de gestão competente para aplicar as normas estaduais às quais se encontra subordinado. E, acima de tudo, essas responsabilidades e atribuições estão colocadas da mesma forma (embora em escalas diversas) e com a mesma complexidade para municípios de 800 habitantes a 12 milhões de habitantes. Este é outro problema do modelo federativo brasileiro que trata de forma igual situações muito distintas do ponto de vista de população e extensão dos municípios com um só tipo de esfera local de poder. A Alemanha, já referida, possui ao menos 6 tipos de esferas locais de governo que vão do município, propriamente dito, até as Cidade-estado, com várias agremiações e caráter associativo entre ambas.

---

10 Constituição Federal, Art. 30 e Art. 211.

#### 4.1 Desafios de escala

■ Por exemplo, no caso dos municípios menores, com até 10.000 habitantes – que podem ter, digamos, até 10 escolas e um número compatível de profissionais de Educação efetivos e contratados – algumas tarefas podem estar além da capacidade de gestão do sistema municipal de educação, independentemente da competência ou da formação de seus gestores. Tratam-se das “competências regionais” que não estão definidas formalmente mas que são facilmente identificadas na prática. Por exemplo, quando se observa o custo de determinados insumos relativamente à escala relativa do município pode se chegar a conclusão que certos serviços nunca estarão disponíveis. Da mesma forma, a variedade de serviços, modalidades e níveis escolares pode ser excessiva para o número e a distribuição das escolas no território. Ou ainda, a quantidade e a qualificação mínima dos recursos humanos necessários para atender às diversas necessidades pode não ser viável para o tamanho do orçamento de um único município, ou tendo em vista a localização geográfica municipal. E, finalmente, o público-alvo e os diversos *stakeholders* das políticas de educação podem estar localizados em um território que vai muito além da jurisdição municipal.

Em todos estes contextos não se pode esperar que um município isolado será capaz de atender a todas as demandas sobre ele colocadas, ainda que sejam perfeitamente legítimas do ponto de vista dos cidadãos, das famílias e das crianças que tem direito à educação de qualidade e que de fato habitam dentro de suas fronteiras. Segundo o princípio da subsidiariedade, antes de transferir diretamente ao estado a condução e a provisão das políticas públicas de educação, dever-se-ia encontrar uma solução satisfatória por meio da união entre os municípios vizinhos, compatível com os problemas de escala ali identificados.

Entre as políticas que podem ser (ou deveriam ser) objeto da cooperação intermunicipal, instrumentalizada por meio do consórcio intermunicipal de direito público, podemos apontar a seguinte lista não exaustiva:

- Licitações e compras;
- Elaboração de diretrizes curriculares;
- Formação continuada de professores e profissionais da Educação;
- Avaliação de resultados;
- Planejamento e integração regional da educação.

## 5. ALGUNS EXEMPLOS DE AÇÕES CONSORCIADAS NA EDUCAÇÃO E O PAPEL ESTRATÉGICO DAS CÂMARAS TÉCNICAS DE EDUCAÇÃO

■ Para o enfrentamento das dificuldades apontadas acima, alguns consórcios que atuam na área da educação têm conseguido desenvolver interessantes ações por meio da atuação conjunta. As ações aqui mencionadas foram desenvolvidas com o apoio das Câmaras Técnicas de Educação,<sup>11</sup> instâncias colegiadas internas aos consórcios, com função consultiva e deliberativa, que reúnem os dirigentes municipais de educação dos municípios consorciados para a discussão e atuação em temas regionais.

A estrutura das Câmaras Técnicas tem como objetivo articular os municípios participantes do Consórcio, promovendo ações que colaboram com o desenvolvimento da Educação na Região, podendo atuar, principalmente, nas seguintes frentes:

- Promovendo reuniões para debater desafios comuns e compartilhar boas práticas;
- Elaborando projetos e captando recursos para atividades regionais da Educação;
- Coordenando a comunicação do Consórcio com o público envolvido na Educação Regional (Secretarias Estaduais de Educação, Governo Federal e outros atores);
- Prestando assistência técnica aos municípios.

Dentre os principais resultados alcançados pelas Câmaras Técnicas da Educação destacamos:

---

11 As Câmaras Técnicas da Educação que deram base para a pesquisa feita para este artigo foram fomentadas a partir da realização do já referido Programa Melhoria da Educação no Município, iniciativa da Fundação Itaú Social que, desde 2013, está sob coordenação técnica da Oficina Municipal. Os quatro consórcios que foram parceiros para a execução do Programa são: Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul – CODIVAR, região de Registro/SP, Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA, região de Avaré/SP, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, região de Assis/SP e o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA, que reúne municípios próximos a João Pessoa/PB.

## 5.1. Licitação consorciada de material para a educação

■ Por meio da possibilidade aberta pela Lei das Licitações (8.666/93) para a realização de compras consorciadas para atender a municípios formalmente reunidos em consórcio, em combinação com a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005), já mencionada, o consórcio CIVAP/SP aproveitou a sua experiência prévia na realização dessas compras para a área da saúde (medicamentos e itens hospitalares para as redes da região) e desenvolveu, pela primeira vez, no início de 2016, um processo similar com a compra de materiais de uso comum para as escolas das redes municipais.

A partir da reunião do quantitativo individual de cada município em uma lista única, para toda a região, e da unificação da descrição dos itens desejados pelas diversas secretarias de educação, o consórcio conseguiu aumentar o poder de barganha com os fornecedores dos materiais por meio do aumento da escala. O resultado foi uma economia média acima de 40% para aqueles que aderiram ao processo, chegando a alguns casos à 53% de economia, como o observado no município de Platina/SP, ou de 47% para o município de Tarumã/SP.

Por outro lado, alguns desafios ainda se colocam para a melhoria desse processo. De um lado, mesmo que amparado legalmente e com parecer favorável dos órgãos de controle, a licitação consorciada desperta receio nos responsáveis pelo setor de licitação das prefeituras. Além disso, em boa parte dos pequenos e médios municípios brasileiros, a secretaria de educação não é a responsável pela realização dos processos de compras, dependendo da negociação com o setor responsável sempre que é preciso realizar licitação, dificultando a condução do processo.

Além da continuidade desse processo no ano de 2017 no consórcio CIVAP/SP, neste ano a prática também está sendo adotada pelos consórcios AMVAPA/SP e COGIVA/PB, inclusive com a ampliação do rol de produtos, abrangendo agora também os materiais de consumo da área de informática e também o fardamento escolar (uniforme).

## 5.2. Diretrizes regionais para a Educação

■ Em outro aspecto da atuação dos consórcios na política de educação, a Câmara Técnica de Educação do CIVAP vem desenvolvendo, ao longo dos últimos três anos, um contínuo processo de padronização dos documentos e critérios essenciais à vida escolar dos alunos e dos profissionais da educação. Antes da criação da Câmara Técnica os municípios alegavam que a diversidade dos instrumentos,



a data-base de matrícula, as fichas de alunos e professore, bem como, os atestados utilizados pelos diversos municípios causavam problemas sempre que um aluno, ou professor, transitava entre as redes escolares, dada a necessidade de compatibilizar os documentos do município de origem ao de destino.

Mais recentemente, foi iniciado também um processo de padronização da legislação referente ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) dos alunos com deficiência, Transtornos Globais de Desenvolvimento e Altas Habilidades e Superdotação, estabelecendo diretrizes aproximadas para uma política regional comum.

### 5.3. Atuação conjunta em ações da Educação

■ A já referida possibilidade de o Consórcio Público realizar compras e licitações com limites maiores do que os originalmente definidos pela Lei de Compras e Licitações, juntamente com a capacidade de ratear custos entre os municípios, também tem colaborado na realização de eventos de formação e outros encontros para as redes de educação dos municípios consorciados. Grandes eventos, reunindo centenas de profissionais, ocorreram diversas vezes nos consórcios que participaram do Programa Melhoria da Educação no Município. Por exemplo, o Seminário Regional de Alimentação Escolar realizado pelo consórcio CODIVAR/SP, no ano de 2015, que reuniu especialistas da área e os profissionais das redes para a discussão de diversos temas a respeito da qualidade e do oferecimento desse serviço.

Outro exemplo dessa atuação conjunta, com divisão de custos entres os municípios, pode ser visto em projetos regionais desenvolvidos pelas Câmaras Técnicas da Educação. Dentre eles, a Câmara Técnica do consórcio CIVAP/SP identificou a falta de profissionais especializados para a atuação no processo de encaminhamento das crianças com hipóteses de deficiência ao Atendimento Educacional Especializado e hoje estuda a possibilidade de o consórcio contratar uma equipe itinerante para percorrer os municípios de acordo com a demanda e realizar o exame destas crianças.

### 5.4. Articulação inter-federativa

■ Por reunir diversos municípios, o consórcio público faz com que a capacidade de negociação e de articulação da região com outros entes federados fique mais fortalecida. No Estado de São Paulo, o transporte dos alunos da rede estadual é

realizado em regime de colaboração com os municípios que são responsáveis por transportar tanto os alunos da rede municipal como estadual. Como contrapartida recebem do estado, por cada aluno do estado que é transportado, um valor que cobre parcialmente os gastos necessários com veículos, combustíveis etc. Os valores pagos pela administração estadual costumam variar mesmo entre municípios de uma mesma região quem tem condições de mobilidade similares. Os valores variam em decorrência da negociação que cada município consegue em função da proximidade política com o governo do Estado e com o histórico das negociações anteriores.

A Câmara Técnica da Educação do Consórcio CODIVAR/SP, aproveitando o período de renegociação desses convênios, identificou na região uma grande variação entre os valores que eram pagos pelo governo do Estado por aluno transportado em cada um dos municípios e se propuseram a iniciar um processo de negociação coletiva, buscando um padrão regional.

O resultado desse processo foi a fixação dos valores em torno de 20% dos custos financiados pelos municípios e 80% pelo governo do Estado, frente a uma média anterior de aproximadamente 50% para cada um deles. O resultado alcançado pelo CODIVAR/SP inspirou ações similares nos consórcios CIVAP/SP e AMVAPA/SP, que no momento estão em processo de renegociação dos percentuais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Neste artigo pudemos verificar que a Federação brasileira tem ainda um grande potencial de desenvolver-se no plano da cooperação horizontal entre os entes federativos, especialmente quando comparadas com outros países onde a construção do Estado se deu a partir de um movimento *bottom up* (baixo para cima). As necessidades reais dos governos locais, especialmente em momentos de crise econômica e queda da arrecadação, estão levando a busca de soluções, dentre elas, a constituição de consórcios intermunicipais.

Felizmente a legislação brasileira, ainda que bastante defasada no tempo, prevê diversos institutos que colaboram com o consorciamento, dentre eles a Lei 11.107 de 2005 que permite a criação de autarquias intermunicipais. Ainda são muitas as questões atinentes aos consórcios públicos seja do ponto de vista financeiro, como administrativo e operacional. O caminho para resolução destes desafios tem sido a prática a a troca de experiências entre os consórcios. A cooperação intermunicipal não é, em absoluto, uma novidade e bons exemplos podem ser encontrados na história política do Brasil desde a década de 1960. O período

que se mostrou muito fecundo para estas configurações coincidiu com a abertura democrática (anos 1980) que culminou com a promulgação da constituição federal de 1988, um marco na medida em que fez dos municípios um ente federativo. Esta autonomia política e administrativa é condição *sine qua non* para que exerçam sua capacidade de contratar com outros entes, da mesma esfera, ou de esferas superiores (estados e união).

Os obstáculos para cooperação intermunicipal convivem com estímulos de diversas naturezas. A questão mais profunda a ser recordada é a cultura política brasileira que tende a favorecer mecanismos de centralização e clientelismo em lugar de autonomia e cooperação federativa. Sem embargo, parece que quando as condições mínimas para a colaboração se colocam e soma-se a isso a disposição de alguns líderes regionais, rapidamente se abrem caminhos para a inovação institucional.

Dentre estes caminhos os consórcios intermunicipais de educação parecem ter vindo para ficar. Não apenas por uma justificativa econômica mas, sobretudo, por ficar cada vez mais claro que existe uma esfera de competência propriamente intermunicipal para gestão das redes escolares. Ela ainda é um tanto abstrata no campo de batalha que ainda prevalece entre a união, os estados e os municípios quando o assunto é educação. Muito provavelmente os sistemas municipais de educação, assim que consolidados, irão se articular, em primeiro lugar, aos sistemas estaduais que também passam por processos de reforma. Em seguida a união deverá encontrar seu lugar apropriado, deixando uma posição muitas vezes ilusória de fomentar a educação a partir da capital federal em um país de dimensões continentais. Os consórcios intermunicipais de educação parecem ser uma peça fundamental neste quebra-cabeças por sua capacidade de dialogar, simultaneamente, com os municípios que os constituem em com os governos estaduais.

O potencial da ação consorciada na educação é muito fortalecido quando são constituídas as chamadas Câmaras Técnicas de Educação, formadas por todos os secretários de uma determinada região. O fato de reunir sistematicamente os dirigentes municipais já é suficiente para justificar sua existência. O intercâmbio espontâneo de práticas, as visitas mútuas e o esclarecimento de dúvidas comuns é impressionante. Além do diálogo entre estes profissionais o consórcio abre portas para uma articulação mais efetiva com os próprios prefeitos que muitas vezes se encontram distantes das políticas educacionais. As decisões se agilizam e a tomada de consciência sobre o planejamento financeiro amplificam as possibilidades de investimento educacional.

Os exemplos aqui apresentados com base no Programa Melhoria da Educação no Município, uma iniciativa da Fundação Itaú Social, sob a Coordenação Técnica

da Oficina Municipal puderam ilustrar de maneira rica o que vem ocorrendo em três consórcios no estado de São Paulo e um na Paraíba. Compras consorciadas, negociações com o governo estadual e a uniformização de documentos são exemplos simples de processos de gestão que passaram a ser realizados com baixíssimo esforço e quase nenhum investimento. É como se um potencial represado estivesse aguardando a oportunidade para desaguar em ações benéficas para os alunos e gestores.

Os consórcios intermunicipais até hoje eram mais habituais no tratamento de outras políticas públicas tais como saúde, resíduos sólidos, abastecimento de água e saneamento básico onde a escala regional é mais facilmente perceptível. Com o advento da nova legislação dos consórcios públicos, os gestores de outras políticas públicas tem demonstrado seu interesse crescente nos potenciais da cooperação federativa. Talvez os impasses crônicos da política de educação no Brasil poderão ser superados por meio destes mecanismos de articulação que fortalecem a autonomia e a coordenação.

A lenta adequação dos consórcios instituídos enquanto associação civil ao formato de consórcio público poderá se acelerar no futuro. Para tanto será necessário uma maior divulgação das conquistas atingidas pelos consórcios e suas respectivas Câmaras Técnicas da Educação. De todas as maneiras, está aberto um vasto horizonte para esta nova figura de direito público – a autarquia intermunicipal – como instrumento de governança intermunicipal eficaz e efetivo. Neste horizonte está também colocado o seu potencial uso nas regiões metropolitana, seja para a melhoria da política da educação, como para a tão sonhada articulação intersetorial entre as políticas sociais.<sup>12</sup>

---

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO é advogado com mestrado em Administração Pública pela EAESP-FGV, doutorado em Administração de Empresas pela mesma EAESP-FGV e pós-graduação em doutrina social da igreja pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi consultor da FUNDAP-Governo do Estado de São Paulo e coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer – Centro de Estudos SP. É fundador e diretor-presidente da Oficina Municipal, membro da Rede Ashoka Empreendedores Sociais e do Núcleo Fé e Cultura da PUC-SP.

GUSTAVO ADOLFO P. D. SANTOS é antropólogo com mestrado em Antropologia Social (Unicamp) e doutorado em Teoria Política (Catholic University of America). Foi coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer – Centro de Estudos RJ. Atualmente é vice-diretor-presidente da Oficina Municipal.

RENATO BRIZZI é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP e mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV. Foi consultor da FUNDAP e professor do Centro de Referência em Gestão Pública – ETEC/CEPAM. Desde 2015 atua na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação no Município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRASIL. Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRASIL. Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2017

BRESCIANI, Luis Paulo. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 161-178. 2011.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 57-76. 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, ARAÚJO, Fátima Fernandes de, BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 111-124. 2011.

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. *Pesquisa de Informações Básica Municipais*, 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015

INEP, Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar*. Brasília: MEC, 2011

STRELEC, Thamara.; FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139. 2011.