Grupo de Trabalho 2 - Governança e Cooperação Intergovernamental

Possibilidades de associativismo regional para a educação: consórcios intermunicipais e arranjos de desenvolvimento da educação

Luisa Marques de Azevedo Giannini, Fundação Getulio Vargas, Brasil.
Mônica Ulson Brandão Teixeira, Oficina Municipal, Brasil.
Renato Brizzi Martins, Oficina Municipal, Brasil.

Resumo: Ainda que reconhecido como princípio fundamental da organização dos sistemas de ensino e da política de educação básica desde a promulgação da constituição de 1988, o Regime de Colaboração, conceito que busca organizar iniciativas e políticas públicas para a atuação articulada e coordenada entre os entes federados, nunca foi efetivamente regulamentado e segue como um conceito vago.
Apesar disso, nos últimos anos, diferentes arranjos institucionais têm surgido com o objetivo de fortalecer os esforços de colaboração intermunicipal para a superação de desafios educacionais comuns, cuja escala ou natureza não permita um enfrentamento efetivo através da atuação de um município de forma isolada.
Através de um estudo de natureza documental e bibliográfica, este trabalho pretende contribuir para a construção de um panorama que permita descrever as principais características, potencialidades e limites de dois diferentes modelos para a colaboração entre os entes federados na política de educação, os consórcios intermunicipais e os arranjos de desenvolvimento da educação.

Introdução

Com o intuito de ampliar a compreensão acerca do conceito de colaboração interfederativa na política educacional, este artigo traça um panorama comparativo entre duas formas de associativismo territorial: os Consórcios Intermunicipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

A partir de análise bibliográfica, foram exploradas as formas de colaboração entre entes federados de cada um dos modelos, assim como seus limites e potencialidades.

Para isso, este trabalho apresenta, em um primeiro momento, um panorama conceitual acerca dos entendimentos sobre o Regime de Colaboração na política de Educação e suas formas de aplicação. Após breve conceituação, é apresentado cada um dos modelos em seu histórico, formas de atuação, composição do arranjo, estrutura organizacional e particularidades. Além dessa apresentação e discussão sobre a institucionalidade desses dois formatos, ao longo do texto várias referências são feitas aos resultados obtidos por essas algumas dessas experiências.

Na sequëncia, o artigo propõe a definição de três categorias para enquadrar os diferentes formatos de atuação que consórcios e ADEs permitem, apresentando, em sua conclusão, uma possibilidade para entender os limites e potenciais de cada.

Parte 1. Competências federativas, política de Educação e Regime de colaboração

O desejo de mudança e o ideário de democratização que marcaram as reflexões da década de 1980, tomando como ponto de partida críticas à ditadura militar e a reverência ao Estado Democrático de Direito, levaram à escolhas que ao mesmo tempo respeitassem a diversidade nacional, a autonomia e a união entre os entes federados. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe diversas inovações, dentre as quais a ideia da colaboração federativa, incluindo-se nesta lista os municípios.

Segundo Saviani (2010), o sistema federalista pode ser definido pela "(...) unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns". (p. 14)

Como forma de explicitar a complexa relação entre autonomia e articulação entre os entes da federação, o artigo 23, inciso V da CF/88, trata das competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deixando claro ainda que estas se darão, dentre outras ações, de forma a "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" esses três últimos incluídos no texto através da Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015.

Alguns autores, como Araujo (2010), apontam para a complexidade e falta de definição do modelo adotado.

> Trata-se de uma estrutura complexa de repartição de competências, na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima do modelo alemão, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais. (ARAUJO, 2010, p. 234)

Em continuidade à ideia de indefinição, tais autores endossam a ausência da regulamentação indicada no parágrafo único do artigo 23 da CF/88, no qual fica definido que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal redação foi alterada pela EC nº 53, de 2006, indicando que não será apenas uma lei que fixará as normas e sim leis complementares.

Nos artigos 214, 216 e 219 há menção – através de Emendas Constitucionais dos anos de 2009, 2012 e 2015 - à criação dos Sistemas Nacionais de Educação (SNE), de Cultura

(SNC) e de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), respectivamente, a serem organizados em regime de colaboração. No caso da Cultura e da Educação, ainda não contamos com sistemas nacionais nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para Saviani (2010), não há conflito entre regime federativo e adoção de Sistemas Nacionais uma vez que estes representariam o desenho de um todo coerente, a união intencional dos serviços desenvolvidos em cada ente da federação, de maneira a ampliar as possibilidades de se reverter as desigualdades.

Ainda que a regulamentação de alguns sistemas não tenha acontecido, as ações compartilhadas estão ocorrendo e inúmeros documentos fazem menção à ideia de colaboração, que no território pode se dar tanto de maneira vertical quanto horizontal. A cooperação vertical acontece entre instâncias de esferas diferentes, envolvendo pelo menos Estado e municípios, mas podendo incluir também a União. Na forma horizontal, as cooperações podem ser intermunicipais ou interestaduais.

Conforme a Lei que aprova o Plano Nacional de Educação de 2001, o regime de colaboração "(...) deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais." (BRASIL, 2001)

O que se tem observado no Brasil é algo similar ao que Spink (2012) descreve em relação às questões metropolitanas. Para além dos modelos clássicos de governos centralizadores, existem muitos exemplos de sucesso em iniciativas de auto-organização com o intuito de cuidar coletivamente de recursos. São "(...) sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesse distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. " (SPINK, 2012, p. 18)

Esses fenômenos estão ligados à transformação da forma de atuação de um Estado que, de provedor, passa a ser colaborativo na produção de bens e serviços públicos conjuntamente com outros atores. (ROCHA, 2015)

O termo "regime de colaboração" surge na Constituição Federal de 1988 no artigo 211, específico da Educação e depois aparece novamente na Seção II (Cultura) e no Capítulo e IV (Ciência, Tecnologia e Inovação). O referido artigo define as atribuições de cada ente e que estes organizarão seus sistemas de ensino de maneira articulada. Estabelece também que cabe à União, além do cumprimento de suas competências de organização e manutenção do sistema federal de ensino, a função "(...) redistributiva e supletiva de recursos junto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, (...) de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino (...)" em todo o território nacional. A ação redistributiva e supletiva da União foi garantida em 1996 pela EC nº 14.

O artigo 30 da CF/88, que trata das competências dos municípios, define que estes devem manter o que lhe compete por lei (a educação infantil e o ensino fundamental) em regime de colaboração com a União e o Estado, que por sua vez devem cooperar técnica e financeiramente com aquele (inciso VI). É importante ressaltar que Estados e Municípios, mesmo sendo estruturas educacionais autônomas e com pouco diálogo entre si, têm competência compartilhada em relação à manutenção e oferecimento do Ensino Fundamental.

Uma vez adotado esse modelo de duplicidade de redes, a ideia do Regime de Colaboração, ainda que pareça perfeita para equilibrar a relação entre autonomia e interdependência necessária no federalismo cooperativo, "na prática tem sido pouco eficaz". (ABRUCIO, 2012, p. 17) Para o autor, um aspecto essencial para o funcionamento do Regime de Colaboração, a institucionalização do sistema de políticas públicas, não avançou na política educacional: "O que existe, por ora, é mais uma intenção constitucionalizada do que um conjunto de estruturas e instrumentos (...)." (idem, p. 22)

Consórcios intermunicipais que atuam na área de educação e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), se enquadram como formas de colaboração usualmente horizontal, instituída entre entes federados, cujo objetivo é trabalhar para a melhoria do ensino público. A seguir, detalharemos alguns desses instrumentos voltados ao associativismo territorial que têm permitido a aproximação e a aliança entre entes federados municipais e colocado em prática princípios do Regime de Colaboração ainda que na ausência de um Sistema Nacional de Educação ou de diretrizes mais claras que o regule.

Os consórcios intermunicipais

Cruz, Araújo & Batista (2011) apontam para os diferentes formatos pelos quais a cooperação entre entes da federação brasileira, como alternativa para viabilizar os serviços e auxiliar a racionalização das atividades e a organização da administração pública, deu-se ao longo das últimas décadas.

A cooperação intermunicipal, por falta de uma formato mais adequada, tinha como figura jurídica básica desde a década de 1970 as associações de direito privado sem fins econômicos, constituídas pelos próprios municípios e com contorno previsto no Código Civil. Para a consecução de suas atividades, essas associações recebiam dos municípios recursos financeiros, materiais e recursos humanos de acordo com os critérios que foram estabelecidos em seu estatuto.

Tratava-se de um formato flexível para levar a cabo suas atribuições, mas, se por um lado essa flexibilidade vinha como benefício de um formato menos institucionalizado, por outro eram variados os problemas que enfrentavam devido a sua "fragilidade jurídica"; (CRUZ, ARAÚJO & BATISTA, p. 118, 2011). Além disso, por lidarem com recursos municipais, estes

consórcios passaram a ser regularmente fiscalizados e contestados pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas Estaduais, o que gradativamente dificultou seu funcionamento.

Por meio da Lei federal 11.107/05, buscando solucionar os entraves enfrentados pelo formato até então e regulamentando o previsto no artigo 41 da Constituição Federal, os consórcios intermunicipais tiveram seus contornos melhor definidos, uma vez que estes arranjos institucionais passaram ser formalizados por uma legislação específica (CRUZ, ARAÚJO & BATISTA, p. 120, 2011). Com a lei, os consórcios intermunicipais ganham a possibilidade de se constituírem enquanto associação pública (figura inexistente no referencial jurídico até então), com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Em ambos os casos, o funcionamento do órgão deve observar as normas de direito público no que concerne às compras, contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

Além disso, a mesma lei promoveu importantes alterações na Lei de Licitações (8.666/93) conferindo ao formato um tratamento diferenciado em alguns aspectos, como a ampliação dos valores para as modalidades de licitação (dobro dos valores para cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores quando formados por mais de três entes da federação), aumentos nos limites para a dispensa de licitação e a possibilidade de realizarem licitações consorciadas, reunindo o quantitativo desejado por todos os municípios integrantes em um único pregão.

Apesar do formato ainda prever possibilidade da participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio, são poucos os estudos mostrando a intensidade e a efetividade da participação nessas instâncias. Casos de sucesso nesse sentido podem ser vistos em SILVA & VIEIRA (2015), que fazem um relato sobre a intensa participação da sociedade civil nos fóruns de desenvolvimento regional de diversos consórcios catarinenses.

Consórcios de educação

Segundo dados da MUNIC (IBGE, 2015), apenas 5% dos consórcios intermunicipais existentes no país declararam atuar exclusivamente com a política de educação. Por outro lado, aproximadamente de todos os consórcios registrados declararam ter um perfil multifinalitário, ou seja, sem um tema restrito de atuação, que poderiam atender às demandas das diversas áreas competentes ao poder público municipal, inclusive da educação. Sendo assim, é difícil chegar a um número exato de consórcios com atuação efetiva em educação.

Um caso pioneiro parece ter sido o do Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista, criado em 1991. Compreendendo dez municípios e com sede em Casa Branca/SP, o consórcio surgiu por iniciativa da Universidade Estadual Paulista - UNESP. O intuito da

universidade era firmar um trabalho regional conjunto, pretendendo estabelecer estratégias integradas para a melhoria da qualidade do ensino na região, além de desenvolver serviços e atividades condizentes com um plano regional de educação, principalmente organizando o processo de formação continuada dos professores (RUSSEF & SALLES, 2001).

Emblemático também é o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC que, em 1998, criou uma estrutura interna (grupo de trabalho) para encaminhar o planejamento e as ações regionais na política de educação (DANIEL & SOMEKH, 2001). O colegiado, composto por secretários municipais e outros membros de suas equipes técnicas ainda mantém uma boa frequência de reuniões e tem sido responsável por diversas iniciativas ao longo de mais de duas décadas, como a realização de diagnósticos regionais, a realização de eventos, o apoio ao processo de elaboração dos planos municipais de educação, entre outros (CONSÓRCIO ABC, 2019).

Mais recentemente, institutos e fundações empresariais têm tido importante papel na disseminação dessas experiências de consorciamento para a educação. Ressalta-se aqui as iniciativas da Fundação Itaú Social e do Instituto Natura, ambas contando com apoio técnico da Oficina Municipal, entre outros, responsáveis por apoiar diversos consórcios já instituídos no início do trabalho com a política de educação, como é o caso dos consórcios Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema - CIVAP/SP, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul - CODIVAR/SP, Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema - AMVAPA/SP, Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba - COGIVA/PB, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul/BA e Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi - CIAPRA/BA.

O formato mais comum para a organização interna do grupo que leva à cabo as ações da educação é o de Câmaras Técnicas Setoriais, normalmente compostas pelo dirigente municipal e por mais um ou dois integrantes de sua equipe técnica. A presença desses técnicos de carreira serviria como forma de conferir estabilidade às ações do consórcio ao longo de vários mandatos.

Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)

Outro exemplo de colaboração horizontal são os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Diferentemente dos consórcios, que podem atuar em diversas políticas públicas, este modelo de colaboração horizontal é especificamente voltado à temática educacional e surge no plano federal dado o protagonismo assumido pelo empresariado paulista via Movimento “Todos pela Educação” (TPE) (CARDOSO, 2012).

De acordo com o relatado no livro Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental (ABRUCIO, 2017); o pioneirismo desta experiência teve raízes no final da década de 1990, com a experiência do Instituto Chapada, localizado na Chapada Diamantina

na Bahia, modelo associativismo que inspirou a criação de parcerias entre governos municipais e atores não-governamentais.

Este primeiro arranjo nasceu de um projeto piloto no município de Palmeiras, sendo sua inovação o atrelamento entre estado e município junto ao segundo e terceiro setor (Natura Cosméticos, Fundação Abrinq e a Associação de Pais e Alunos do Colégio Estadual de Primeiro Grau de CaetéAçu) (ABRUCIO, 2017).

Neste sentido, diferentemente dos consórcios, os ADES surgem de uma proposta colaborativa mais ampla, já atrelada a outros setores extragovernamentais.

O movimento Todos Pela Educação abraçou a iniciativa e por se tratar de uma organização voltada ao avanço de políticas públicas educacionais, teve forte atuação no contexto de reconhecimento deste tipo de arranjo no executivo federal. Foi a Carta Compromisso do TPE, redigida em 2006, o documento que, conforme o descrito pelo site oficial da organização[1], serviu de base para o de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), feito pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007.

Como resultado, o documento federal, em si, não se aprofundou na definição do que seria chamado de Arranjo de Desenvolvimento da Educação, mas indicou sua a concepção de forma sistemática, ainda que embrionária ao colocar “um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo” (BRASIL, 2007, p.60 apud CARDOSO, 2012, p.3).

A partir deste primeiro passo de reconhecimento institucional, ampliou-se o número de iniciativas de cooperação intermunicipal em conjunto com fundações e institutos em prol da educação. Estes foram o caso do ADE Noroeste Paulista, fundado em 2009 e do Arranjo na linha férrea de Carajás (MA), com o apoio da Fundação Vale.

Após consecutivo aumento do número de experiências, a natureza dos ADEs foi mais uma vez reconhecida no plano federal. A homologação da Resolução CNE/CEB Nº 1, de 23 de janeiro de 2012, foi resultado do processo supracitado e acabou por dispor sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

De acordo com o referido marco legal, sua forma de participação é explicitamente tida como “aberta a instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações.” (BRASIL, 2012).

A composição, neste sentido, é bastante ampla podendo participar as mais variadas organizações, desde instituições de ensino a empresas e ONGs.

---

[1]https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-todos/#bloco _67

Se trata também de um modelo bastante amplo e adaptável; o próprio Art. 6 prevê que a “forma e a metodologia para constituição, estruturação e funcionamento do ADE devem atender aos diferentes contextos, cabendo aos entes federados a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para seu sucesso, adaptar o preconizado às condições locais, valorizando as potencialidades existentes” (BRASIL, 2012).

Parte 2. Alguns resultados do trabalho regional na Educação

Ainda que experiências relativamente recentes e bastante pontuais, consórcios intermunicipais e ADEs vêm realizando diversas atividades em prol da melhoria da educação em nível regional. Para melhor compreender o alcance e a natureza desses resultados, podemos classificar o tipo de atuação dessas experiências em colaboração horizontal na educação em três diferentes categorias: (i) o compartilhamento de boas práticas e a ajuda mútua; (ii) os acordos em nível regional e suas decorrentes ações em nível municipal; e (iii) a prestação de serviços regionais.

i. Compartilhamento de boas práticas e ajuda-mútua

A possibilidade de compartilhar experiências e o auxílio-mútuo em questões relacionadas à política de educação parecem ser os primeiros ganhos da implantação de um arranjo regional de cooperação, independentemente de sua natureza. São frequentes os relatos de secretários de educação apontando os avanços conseguidos a partir do estabelecimento desse canal direto e transparente entre eles, suas equipes e os técnicos e gestores das demais prefeituras. Além do mais, a intensificação do contato entre esses atores tem o potencial de diminuir consideravelmente a rivalidade entre as redes municipais por alunos e recursos.

ii. Acordos regionais para ação em âmbito municipal

Por este nome estamos caracterizando atividades que não são propriamente realizadas pela instância regional, mas sim aquelas ações em âmbito municipal decorrentes de pactos estabelecidos nos órgãos colegiados a partir de uma demanda coletiva.

Em geral, o fato dessas ações não ocorrerem no âmbito regional decorrem do fato de tratarem de competências próprias de cada um dos entes municipais participantes do consórcio ou ADE, como é o caso da edição de normativas municipais.

Com base no estudo dessas experiências concretas, podemos citar alguns exemplos desse tipo de relação:

<u>Regionalização de critérios, instrumentos e documentos dos sistemas de ensino:</u>

É comum em algumas regiões brasileiras, principalmente longe das grandes capitais, que professores percorram mais de uma rede municipal de ensino ao longo de sua carreira

profissional. São também frequentes os casos de professores que, concomitantemente, estejam vinculados a mais de uma rede municipal, para aqueles casos em que essas mesmas redes não exigem uma carga horária semanal de aula que exceda a jornada máxima. Por diversos motivos, é também comum que os próprios alunos acabem vinculados a mais de uma rede de ensino ao longo de sua vida escolar.

Como distintos sistemas de ensino normalmente adotam diferentes critérios e instrumentos relacionados à vida escolar dos alunos (registros para o acompanhamento a da aprendizagem, por exemplo) e à carreira dos professores (critérios para a progressão na carreira, avaliação de desempenho), a rotatividade desses atores costuma causar bastante conflito entre as redes municipais de educação.

Para tentar diminuir esse problema, podemos ver diversas iniciativas de padronização regional de critérios e instrumentos. No caso no caso dos ADEs, ICEP e Noroeste Paulista procuraram construir metas comuns articuladas à Base Nacional Comum e ao Plano Nacional de Educação, com repercussão para o planejamento de cada município. Para os consórcios, em uma perspectiva mais administrativa, o CIVAP/SP procurou padronizar calendário escolar, nomenclaturas, datas de ingresso e diversos instrumentos relacionados à vida escolar de alunos e professores, enquanto o COGIVA/PB, em um aspecto do campo pedagógico, procurou padronizar as diretrizes curriculares municipais para a educação infantil a partir da construção de uma base regional comum.

Adoção de processos comuns para a realização de variados processos da política de educação:

No caso dos consórcios intermunicipais, uma vez que frequentemente realizam a prestação de serviços regionais, é importante que exista um entendimento comum sobre como os processos específicos da educação ocorrem/devem ocorrer nos diversos municípios que os integram. Um exemplo dessa necessidade de padronização pode ser visto no caso do consórcio CIVAP/SP que, após a iniciativa de credenciamento regional de profissionais ligados ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) procurou garantir a uniformidade dessa modalidade de ensino na região para que os profissionais contratados não encontrassem grande diversidade na forma como cada município trabalha esse atendimento.

iii. Prestação de serviços regionais

Comumente visto em outras políticas públicas, com destaque para a de saúde, resíduos sólidos, transporte rodoviário, entre outras, os consórcios intermunicipais têm assumido com sucesso a gestão de serviços públicos da região, como, por exemplo, na experiência de ambulatórios médios regionais, gestão de aterros intermunicipais ou com serviços compartilhado de equipamentos para a manutenção de estradas. Isto se dá por conta da normatização específica de cada uma dessas políticas públicas já ter feito menção a essa

forma de atuação, como é bem próprio dos sistemas regionalizados das políticas de saúde e resíduos sólidos. Sendo assim, ainda não se tem conhecimento de consórcio intermunicipal ter assumido serviço ou equipamento público regional próprio da política de educação.

No caso dos ADEs, a prestação de serviço em nível regional é questão mais complicada, uma vez que, por não terem uma personalidade jurídica própria, não conseguem assumir compromissos e firmar contratos em nome dos municípios que os integram. Ainda assim, é possível ver casos em que os ADEs viabilizam a prestação de serviços regionais através de seu potencial de articulação, como no caso da realização de seminários regionais, que veremos mais à frente.

Por outro lado, os consórcios têm tido sucesso apoiando os municípios na consecução da política pública de educação por meio dessa faculdade que têm de assumir compromissos e realizar contratações em nome dos municípios que os integram. O leque de atuação aberto por essa possibilidade é muito amplo, uma vez que os permitem apoiar os pequenos municípios em problemas cuja escala ou complexidade estejam fora de sua capacidade técnico-financeira ou em outros configurados como uma questão regional.

O retorno mais imediato para aqueles consórcios que optaram por prestar serviços para os municípios na política de educação, parece ter sido apoiando seus integrantes no processo de aquisição dos insumos necessários ao processo educacional (materiais de consumo, brinquedos pedagógicos etc). A partir de um edital de licitação consorciada, no qual o consórcio reúne o quantitativo dos itens desejado por todos os municípios em um mesmo processo, aumentando o poder de barganha durante o pregão, alguns municípios conseguiram realizar expressivas economias, reduzindo em torno de 40% o total de gastos com a compra desses produtos. Nos municípios menores, cuja escala não atraia empresas na concorrência pelo edital e que, por isso, acabavam pagando mais por unidade do mesmo produto do que seus vizinhos maiores, a economia chegou à 50% (CARNEIRO, SANTOS & BRIZZI, 2017). No caso da AMVAPA/SP, o total economizado por todos os municípios da região chegou próximo de 10 milhões de reais em 2017.

Em outro âmbito da atuação como prestador de serviços, consórcios como o CIVAP/SP, CIOP/SP e COGIVA/PB têm conseguido organizar processos regionais de formação se utilizando de profissionais contratados ou de convênios com universidades da região. A necessidade de tratar esse tema no âmbito regional se dá pela complexidade de trabalhar a formação de professores em redes municipais muito pequenas, muitas vezes sem professores da própria rede para promover as formações e sem capacidade de investimento para a contratação de formadores externos.

Ainda no tema da formação, ADEs e consórcios também têm realizado diversos congressos e seminários reunindo centenas de professores das redes municipais da região. Esses eventos normalmente são utilizados como forma de sensibilização para determinado

tema da política educacional e realizados no início ou no final dos semestres letivos, como parte do processo de planejamento. Para a sua realização, consórcios intermunicipais e ADEs costumam fazer parcerias com empresas de suas respectivas regiões para viabilizar a vinda de palestrantes e da infraestrutura necessária para a realização do evento. Por terem uma natureza jurídica definida e receberem recursos das prefeituras, os consórcios intermunicipais além das parcerias já mencionadas podem empregar recursos próprios.

Conclusão

Este artigo teve como intuito descrever e sintetizar as principais características das duas experiências de cooperação federativa horizontal na área de educação; os Consórcios Municipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Buscou-se, a partir de um levantamento documental, traçar um panorama geral de ambas experiências a fim de compreender, comparativamente, as principais potencialidades, desafios de cada modelo.

Em vista do que foi exposto, entende-se que ambos modelos apresentam ganhos e vantagens para as administrações municipais e para a melhoria do sistema educacional, pois expandem as potencialidades das prefeituras e órgãos de gestão da educação a partir do compartilhamento de experiências, de processos de ajuda-mútua entre os secretários e suas equipes, pela pactuação regional e seus reflexos subsequentes no nível municipal e, por fim, pela possibilidade da instância regional ser uma prestadora de serviço aos municípios. Existem, porém, algumas diferenças estruturais entre consórcios e ADEs que alteraram a forma e o alcance da atuação de cada formato no fortalecimento da educação.

É possível dizer que ambos os formatos são igualmente adequados para que os municípios se valham dos benefícios do compartilhamento de boas práticas e da ajuda-mútua, uma vez que a proximidade e o fortalecimento dos laços de confiança entre os gestores municipais permitem a atenuação da rivalidade e disputa entre os municípios (por recursos, por alunos, por reconhecimento da qualidade de sua educação).

Além disso, enquanto colegiados, voltados à pactuação e ao estabelecimento de acordos regionais, também tendem a funcionar de maneiras muito similares, com exceção feita à diferença da participação de demais atores da sociedade civil no processo de decisão, mais fortalecido no formato de ADE do que no de consórcio público, cujo formato, ainda que prevendo essa participação, ainda não experimentou casos de sucesso.

Em termos de institucionalização, os consórcios constituem um modelo mais formalizado, onde a presença de uma figura jurídica própria propicia uma maior estabilidade à estrutura de cooperação. Além disso estão formalmente inseridos na administração indireta de todos os entes da Federação consorciados, o que, ao mesmo tempo, também pode ser encarado como um desafio, uma vez que estão enquadrados nas regras do direito público.

De outra parte, essa estruturação mais sólida torna os consórcios um adequado meio para a colaboração intermunicipal caso exista a demanda pela prestação de serviços em nível regional, uma vez que a personalidade jurídica própria permite que a autarquia assuma compromissos e estabeleça os contratos necessários para tanto. Soma-se a isso as flexibilidades nos processos licitatórios obtidos pelo formato e possibilidade de concentrar as demandas regionais em um único processo, gerando muita economia.

Os ADEs, desta forma, podem ser considerados arranjos mais flexíveis, mas esta baixa institucionalização, entretanto, impõe algumas fragilidades, como a dependência de financiadores externos, podendo acarretar em experiências de mais curto prazo e a impossibilidade de assumir compromissos pela ausëncia de uma personalidade jurídica própria.

De forma sintética, a tabela abaixo mostra como estas diferenças aparecem nas três categorias de análise usadas anteriormente.

Tabela 1: Comparativo entre à atuação de ADEs e Consórcios.

Atuação	ADEs	Consórcios
Compartilhamento de boas práticas e ajuda-mútua	Os dois formatos possuem potencial para a construção de um ambiente compartilhamento de boas práticas e ajuda-mútua, tanto entre os entes federados e (caso haja) demais organizações parceiras	
Acordos regionais para ação em âmbito municipal	Possuem a capacidade de pactuar metas e acordos comuns entre os municípios com apoio técnico de organizações parceiras.	Além da possibilidade de seus colegiados servirem como fórum para a pactuação de metas e acordos regionais, podem apoiar os integrantes na concretização de ações decorrentes desses pactos cuja competência seja de âmbito municipal, por meio da prestação de serviços (abaixo)
Prestação de serviços regionais	Podem atuar na articulação entre os atores e fornecedores da região para a prestação de um determinado serviço, mas não podem estabelecer compromissos formais	Além de poderem atuar na articulação entre atores e fornecedores da região para a prestação de determinado serviço, por terem personalidade jurídica própria, os consórcios têm a possibilidade de assumir a prestação de serviço regional e/ou realizar contratações em nome dos municípios integrantes da autarquia para este fim.

Podemos considerar os consórcios intermunicipais atuantes na política de educação e os ADEs como experiências ainda relativamente recentes e pioneiras, com potencial de

disseminação e com a possibilidade de escalar os seus resultados, possuindo o grande mérito de contribuir com saídas práticas para a efetivação do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988. Para a que estes e outros instrumentos continuem a dar a sua contribuição, além da clara definição de limites e responsabilidades de cada ente federado, o diálogo, a aproximação e a aliança com Estados e a União, para que se alcance objetivos comuns, são essenciais. Para tanto, é fundamental que existam políticas públicas que enxerguem e regulamentem sua totalidade e permitam a coordenação das partes.

Referências

ABICALIL, Carlos A., O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: Uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n.10, jan/jun. 2012.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e RAMOS, Mozart Neves (orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo : Fundação Santillana, 2012.

_____. **Cooperação Intermunicipal**: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil. [*S. l.*]: Instituto Positivo, 2017.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010. Disponível em: <retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/83/270>. Acesso em 16 fev.2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 15 fev.2019.

_____. **Lei nº 10.172,** de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 17 fev.2019.

_____. **Lei n. 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 12 fev. 2019.

_____. **Parecer nº 9**, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, 2011a. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 17 fev.2019.

BRASIL. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 1**, de 23 de janeiro 2012. [*S. l.*], 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192. Acesso em: 13 fev. 2019.

CARNEIRO, José M. B.; SANTOS, Gustavo P. D.; BRIZZI, Renato. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. **Cadernos Adenauer**. São Paulo, v.18, n.3, 2017.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração. 2011.143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.

CONSÓRCIO ABC. **Gt Educação**. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/gt-educacao/. Acesso em: 13 de fevereiro de 2019.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia, Gestão Compartilhada, Limites e Possibilidades: A Experiência do Grande ABC. **Informativo CEPAM**. São Paulo, v.1, n.2, p.159-171, 2001.

DJRDJRJAN, Tatiana B., DIAS, Sonia. **Diálogos sobre a gestão municipal**: câmaras técnicas de consórcios. São Paulo : Fundação Itaú Social, 2017.

MENDONÇA, Sueli L., Núcleos de Ensino da Unesp: Nova relação universidade/sociedade. In: _____. **Núcleos de Ensino da UNESP**: Memórias e trajetórias. São Paulo, São Paulo, p13-50, 2010.

NICOLETTI, J. E., **Arranjos de Desenvolvimento da Educação**: Uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

ROCHA, Bruno. **Governança em Múltiplos Níveis**: Análise do Modelo de Política Fiscal Brasileiro. Dissertação (Mestrado - Mestrado em Administração). Brasília: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19755/1/2015_BrunoFabr%C3%ADcioFerreiradaRocha.pdf. Acesso em: 17 fev.2019.

RUSSEF, Ivan., SALLES, Fernando C., O Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista. In: **24ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambu, outubro, 2001. Disponível em: <24reuniao.anped.org.br/T0591317915289.doc>. Acesso em: 12 fev.2019.

SAVIANI, D. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. São Paulo: Fundação Grobis, 2010. Disponível em: http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise_Demerval_Saviani.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019

SILVA, Fabiana da; VIEIRA, Ricardo S.; Consórcios Públicos: uma possível alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina. In: **IX Encontro de Economia Catarinense**. Chapecó, maio, 2015.

SPINK, Peter. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. **Cadernos Adenauer XII** (2011), nº 4, p.13-29. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

STRELEC, T. C. **Relações Intergovernamentais no contexto educacional brasileiro**: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e limites da lei dos consórcios públicos. **Cadernos Adenauer**. São Paulo, v.12, n.4, p.125-138, 2012. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fonseca_-_alcances_e_limoites_da_lei_dos_consorcios_publicos_um_balanco_da_experiência_consorciativa_no_estado_de_sao_paulo_0.pdf>. Acesso em: 02 fev.2019.

VAZ, José C., Consórcios Intermunicipais. **Pólis** – Ildesfes, São Paulo, n. 97, p.1-2, 1997.