

# Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas

Relatório Final

SETEMBRO DE 2019

## Iniciativa

### Itaú Social

#### Vice-presidente

Fabio Barbosa

#### Superintendente

Angela Dannemann

#### Gerente de Pesquisa e desenvolvimento

Patricia Mota Guedes

#### Coordenadora da pesquisa

Juliana de Souza Mavoungou Yade

## Créditos

### Realização

Fronteres Pesquisa e Formação em Gestão e Políticas Públicas

## Equipe

### Coordenação geral e análise

Cibele Franzese

Regina Silvia Pacheco

### Pesquisadora assistente

Barbara Pansieri

### Pesquisa de campo

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

Lilia Asuca Sumiya

Thamara Caroline

Diana Serafim

Cibele Franzese

Regina Silvia Pacheco

## Apoio

Movimento Colabora

## Leitura Crítica

Patrícia Mota Guedes

Sonia Dias

Tatiana Djrdjrjan

Samara Fonteles

## Comunicação

### Coordenação de comunicação

Alan Albuquerque

### Design

PageOne | Design Estratégia Tech

### Edição e Revisão Ortográfica

Bia Gross



# Índice Geral

<b>Apresentação</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Revisão de literatura: construção das variáveis de análise</b> .....	<b>5</b>
1.1. Implementação de políticas públicas: variáveis de alinhamento <i>top down</i> e a importância dos atores.....	5
1.2. A cooperação intermunicipal como estratégia para vencer desafios de implementação .....	9
1.3. As três hipóteses a serem testadas no campo .....	12
<b>2. Survey junto aos consórcios intermunicipais existentes no Brasil</b> .....	<b>13</b>
2.1. Os respondentes: 132 consórcios.....	14
2.2. Os 54 consórcios com atuação em educação ou demanda por atuação .....	17
2.3. Razões para cooperar, dinâmica dos consórcios e continuidade .....	21
Anexos .....	22
<b>3. Estudos de caso</b> .....	<b>24</b>
3.1. Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP-MG .....	24
3.2. Consórcio Intermunicipal Portal Mata Sul – PE .....	39
3.3. Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC-SC .....	49
<b>4. Análise comparada das matrizes SWOT</b> .....	<b>58</b>
<b>5. Conclusões dos estudos de caso</b> .....	<b>60</b>
<b>6. Referências bibliográficas</b> .....	<b>62</b>

## Apresentação

O texto a seguir constitui o relatório final da pesquisa “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a sustentabilidade”. A pesquisa, realizada com apoio da Fundação Itaú Social, no âmbito do Programa Melhoria, buscou identificar, a partir de revisão bibliográfica, levantamento de informações acerca dos consórcios existentes no Brasil e estudos de caso, estratégias e mecanismos de gestão que favoreçam a sustentabilidade da cooperação intergovernamental e das ações implementadas. O relatório se organiza em cinco seções, sendo as três primeiras etapas de pesquisa e as duas últimas dedicadas à análise dos casos e conclusões. Ao final de cada seção encontram-se as referências e anexos específicos de cada etapa relatada.

A primeira seção trata da revisão de literatura, a partir dos temas da implementação de políticas públicas, gestão governamental e federalismo e relações intergovernamentais. Ao final desta parte, propõem-se uma classificação dos consórcios intermunicipais segundo sua principal motivação para cooperar, que será, mais adiante, testada empiricamente a partir de estudos de caso.

A seguir, apresenta-se um levantamento de informações acerca dos consórcios existentes no Brasil. Foi realizada a atualização de uma base cadastral, chegando-se a 719 consórcios existentes no país. Desses, 132 responderam a um *survey*, com questões sobre sua estrutura, funcionamento, áreas de atuação e principais motivações para cooperar e ameaças à continuidade de cooperação. Os dados coletados nesta fase são discutidos na segunda seção do relatório.

A partir da análise das respostas do *survey*, foram selecionados três casos para a realização de um estudo qualitativo, baseado na visão dos atores sobre cooperação intermunicipal. Os casos foram selecionados de forma a cobrir diferentes regiões do Brasil – sudeste, sul e nordeste –, mapear variadas áreas de atuação e testar a pertinência da classificação construída a partir da revisão de literatura.

Foram estudados o CIESP – Consórcio Intermunicipal de Especialidades, localizado em Minas Gerais e com atuação principal na área da saúde; o Consórcio Portal Sul, localizado em Pernambuco e direcionado inicialmente à cooperação em resíduos sólidos; e a AMAUC – Associação de Municípios do Alto Uruguai Catarinense, localizada em Santa Catarina, tendo como foco da pesquisa o Colegiado de Educação. A experiência de cada consórcio é discutida na Seção III e, ao final, em uma seção própria, apresenta-se a comparação entre os casos por meio da elaboração de duas matrizes SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threatens*) – uma correspondente às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da cooperação existente nos casos, e a outra, referente aos mesmos fatores aplicados a uma possível cooperação, no âmbito do mesmo arranjo, dedicada especificamente à área de educação.

Ao final, são consolidadas as conclusões advindas das lições aprendidas a partir dos casos estudados.

## 1. Revisão de literatura: construção das variáveis de análise

A discussão teórica sobre as motivações para cooperação em consórcios intermunicipais pode passar por várias abordagens diferentes. Considerando que o enfoque da pesquisa está centrado no processo de implementação dessa cooperação, optou-se trabalhar a partir de três referenciais: políticas públicas, gestão governamental e relações intergovernamentais.

No que se refere a políticas públicas, trataremos mais detalhadamente dos desafios compreendidos na fase de implementação, baseados na problemática central do alinhamento entre a formulação e a execução. O enfrentamento de grande parte desses desafios pode ser feito a partir de ferramentas de gestão estratégica, que, adaptadas da área privada para os governos, podem auxiliar o dirigente público a planejar e monitorar o processo de implementação – daí o diálogo com a abordagem de gestão governamental. Por fim, para discutir os incentivos à cooperação intermunicipal, faz-se necessário apresentar o panorama institucional federativo brasileiro e os padrões de relações intergovernamentais originados a partir desse desenho presente na Constituição Federal de 1988.

### 1.1. Implementação de políticas públicas: variáveis de alinhamento *top down* e a importância dos atores

Como já mencionado, o foco principal desta pesquisa é a implementação, ou seja, etapa que se desenvolve entre o estabelecimento de uma intenção do governo fazer ou parar de fazer algo e o seu último impacto (O'TOOLE, 2000). Partindo do questionamento central “o que foi formulado gera (ou não) os resultados pretendidos?”, diversos autores deram suas contribuições principalmente nos Estados Unidos, a partir dos anos 1970. Entre os programas federais norte-americanos de combate à pobreza – que constituíram um importante marco para o desenvolvimento de pesquisas em implementação de políticas – destaca-se o estudo de caso de Pressman & Wildavsky (1984), sobre a implementação de um programa de criação de empregos na cidade de Oakland (Califórnia).

Em 1966, a *Economic Development Administration*, um organismo federal, concede subvenções no valor de 23 milhões de dólares a empresas de Oakland com o intuito de criar três mil empregos; três anos mais tarde, só haviam sido gastos 4 milhões de dólares e gerados sessenta e oito novos empregos. O mérito do estudo pioneiro dos autores foi demonstrar que, apesar da decisão do nível central do governo, a operacionalização do programa apresentava inúmeros obstáculos no nível local, em contraposição a trabalhos anteriores que defendiam a ideia de que a implementação se restringia ao cumprimento da política, baseando-se no pressuposto que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida.

Assim, Pressman & Wildavsky (1984) dedicaram-se ao estudo da implementação, mostrando que é uma fase da qual participam diversos atores, com perspectivas e visões distintas, o que pode ocasionar uma série de distorções e falhas na implementação. Como se pode perceber, os autores baseiam-se em uma abordagem racional, na qual o estudo da implementação concentra-se em observar o que dificultou o atingimento das metas propostas na formulação. Para eles, a execução da política é uma ação que depende de uma corrente de implementação entre as diferentes agências e atores envolvidos para dar certo e que esta corrente pode apresentar falhas, denominadas “déficit de implementação”, que podem ser matematicamente analisadas.

Em razão desta abordagem que enxerga a implementação como um processo racional que deve levar à execução do que foi decidido na formulação, essa corrente foi denominada de abordagem *top down*. Segundo esta concepção, os implementadores cumpririam funções prescritas em obediência a normas e a uma hierarquia, buscando eficiência. A política seria executada de “cima para baixo” de forma organizada e hierárquica, e não deveria ocorrer qualquer tipo de interação ou atrito entre formuladores, pertencentes à esfera política, e implementadores, funcionários da burocracia governamental (HILL & HUPE 2002).

Essa divisão entre política e burocracia constitui um pilar fundamental sobre o qual se construiu a ideia de Administração Pública como campo técnico, diferente da política. No início do século XX, Wilson (1954) observa o problema na realidade norte-americana, expondo os problemas do *spoil system* – sistema no qual cada novo presidente detinha o poder de nomear todos os cargos a partir de indicações políticas, não havendo um corpo técnico constante, preocupado com uma execução eficiente das tarefas administrativas. Para o cientista político e ex-presidente dos Estados Unidos, a divisão seria essencial para a eficiência do Governo definindo-se que: “A política é, pois, a esfera especial do estadista; a administração, a do funcionário técnico”.

No mesmo sentido, e também no início do século XX, Weber estabelece o modelo burocrático como forma de organização administrativa capaz de atingir o mais alto grau de eficiência e como forma de se estabelecer, racionalmente, a dominação sobre os seres humanos (WEBER, 1974).

Mesmo que seu foco seja na discussão da burocracia, Weber, assim como Wilson, reconhece o espaço da política: “No Estado moderno, os únicos cargos para os quais não se exigem qualificações técnicas são os de ministro e presidente (...) assim, há necessariamente no ápice da organização burocrática no mínimo um elemento que não puramente burocrático” (WEBER, 1974). Como se vê, a política reside no ápice da organização, justamente pelo fato da hierarquia ser um dos principais instrumentos de controle político sobre a burocracia. Neste sentido, a implementação seria vista, novamente, como um consequente cumprimento das diretrizes estabelecidas pelos políticos.

Dessa forma, a abordagem *top down* de implementação alinha-se à visão de divisão de papéis entre políticos e burocratas, cabendo aos primeiros a formulação e, aos últimos, a implementação das políticas públicas. Neste sentido, os autores desta abordagem passam a discutir quais fatores seriam responsáveis pela falta de alinhamento entre as duas fases, o chamado *déficit de implementação* apontado por Pressman e Wildavsky.

Hogwood e Gunn (1984) reafirmam essa ideia de que nenhuma implementação é “perfeita”. Para tal, na opinião dos autores, seriam necessárias as seguintes condições: controle das circunstâncias externas, recursos humanos suficientes e capacitados, atualização de recursos, base em causa/efeito válida e direta, poucas agências envolvidas no processo, clareza e concordância dos objetivos, etapas bem especificadas, perfeita comunicação e coordenação entre agências envolvidas e aceitação da autoridade enquanto forma de controle sobre o processo.

Em resumo, a abordagem *top down* entende o processo de implementação como a execução de uma decisão formulada no âmbito político e trata as dissonâncias entre as duas fases como algo não desejável, que pode ser suprido com uma série de medidas que busquem a clareza dos objetivos declarados na formulação, as condições materiais necessárias à execução do que foi formulado e o alinhamento dos interesses entre políticos e burocratas.

Lipsky (1980) inova a discussão, criando a categoria de burocracia de nível de rua - *street level bureaucracy* e, a partir dela, embasa uma abordagem alternativa de implementação, denominada corrente *bottom-up*. Os burocratas de nível de rua são os servidores públicos que promovem acesso direto aos programas governamentais e, nesse sentido, intermediam a relação entre Estado e sociedade – são professores, agentes de saúde e de segurança pública que atuam na linha de frente da oferta de serviços públicos.

Pelo fato de lidarem diretamente com o cidadão, esses burocratas precisam compatibilizar a política com a reação dos seus “clientes” e devem administrar os conflitos e criar soluções para os problemas ocorridos durante a implementação. Por essa razão, sua ação não se restringe apenas a cumprir o que foi formulado, mas abrange a tomada de decisões críticas, capazes de promover mudanças relevantes nas políticas públicas. Ou seja, os burocratas de nível de rua são implementadores com alto grau de discricionariedade e tomam decisões segundo suas crenças e valores, construídos na sua própria experiência de vida.

Apesar de a abordagem *bottom up* não se aplicar a todas as políticas públicas – só àquelas cuja entrega do serviço depende de um burocrata de nível de rua – essa nova abordagem acrescentou um grau de complexidade ainda maior à discussão de implementação. Diferente da visão inicial da simples execução daquilo que foi formulado, estabelece-se a ideia de que esta fase é constituída de uma sequência de decisões tomadas a partir da formulação.

Dentro dessa sequência de decisões pode haver diferentes estratégias de alinhamento dos atores envolvidos. Seja para reduzir a margem decisória dos implementadores, seja para influenciar o conjunto de valores e crenças que esses burocratas possuem, buscando prever as possibilidades de uso da discricionariedade inerente ao processo.

O entendimento de que a implementação não é apenas a mera execução das políticas tal como consolidadas pelos políticos em leis abre espaço para uma nova discussão no âmbito da administração pública. Essa discussão dialoga com outra literatura, menos preocupada com o ciclo de políticas públicas e mais direcionada à aplicação de ferramentas de gestão na administração pública. É uma tendência que caminha junto com o movimento de reforma gerencial dos Estados e entra na agenda dos países da OCDE a partir da década de 1980.

Trata-se de um movimento de reforma com objetivo de, por um lado, reduzir os gastos públicos e diminuir os impactos da crise fiscal; e, por outro lado, compatibilizar os padrões de intervenção e desempenho do Estado com as demandas sociais e econômicas que emergiam de uma ordem democrática e global. É neste segundo eixo que se desenvolvem mudanças institucionais a partir da introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, buscando a valorização da eficiência do Estado, elevação de sua performance, orientação por resultados, descentralização dos controles gerenciais e flexibilização dos procedimentos (REZENDE, 2002).

Neste contexto, a busca por eficácia e eficiência nas políticas públicas apresentou vários novos desafios para a fase de implementação. No que se refere à eficácia, observa-se que, para que seja possível a responsabilização por entregas concretas, faz-se necessário um processo de planejamento. Independente do método adotado, é importante declarar onde se quer chegar (objetivos estratégicos), de maneira precisa e mensurável (metas e indicadores). Já no que tange à eficiência, não basta atingir os resultados, deve-se assegurar que os resultados obtidos valerem o seu custo e foram alcançados a partir de uma relação custo-benefício adequada (MOORE, 1995).

Como se percebe, o processo de implementação passa a ser o percurso capaz de levar a organização a atingir os objetivos planejados com menor custo possível. A partir disso, a preocupação de “redução de déficit de implementação” da abordagem *top down* ganha maior detalhamento dentro da matriz gerencial, não mais de forma apenas analítica, observando o papel dos políticos e burocratas no processo, mas de maneira propositiva, apresentando ferramentas capazes de tornar o escopo das políticas menos ambíguo e mais exequível, por meio da elaboração de mapas estratégicos, com o objetivo de buscar garantir o alcance dos resultados planejados por meio da definição de projetos prioritários, com monitoramento constante (KAPLAN & NORTON, 2004).

A necessária “clareza e concordância dos objetivos, perfeita comunicação e coordenação entre agências envolvidas” mencionada pela literatura de implementação pode ser estimulada pela contratualização de resultados, desdobrando os resultados gerais a serem perseguidos pelo Governo para suas secretarias, departamentos, equipes, alcançando até o nível do servidor, buscando o alinhamento de todos à estratégia por meio de incentivos que podem incluir tanto o ganho de flexibilidades gerenciais por parte da organização, quanto remuneração variável aos implementadores envolvidos no processo.

Nessa mesma direção, os procedimentos burocráticos, baseados em regras pré-definidas capazes de orientar a ação dos servidores, são suprimidos em favor de uma visão de gestão por processos, na qual cada atividade só permanece sendo realizada caso seja capaz de agregar valor ao cidadão, agora visto também como “cliente” de um serviço público.

Há varias experiências bem-sucedidas de implementação de aspectos da reforma gerencial em diferentes governos brasileiros. O uso de ferramentas de gestão, por si só, não garante um melhor resultado de políticas públicas, mas pode resolver grande parte dos dilemas de implementação levantados pela abordagem *top down*.

No fortalecimento da “cadeia de implementação” que liga políticos formuladores a burocratas executores, surge como chave um novo ator, fundamental no alinhamento organizacional e no gerenciamento constantes – o dirigente público. Construindo uma ponte entre formulação e implementação e escapando à dicotomia político *versus* burocrata, o dirigente público aparece como figura chave na implementação das reformas gerenciais, desempenhando um papel fundamental na implementação da política pública.

O tema em torno dos dirigentes públicos, considerados uma categoria específica, é recente no Brasil. Aqui, tradicionalmente, o debate sempre considerou apenas duas categorias: os políticos e os funcionários de carreira. O alto escalão, cujos cargos são de livre nomeação, foi em geral identificado aos políticos.

Na experiência internacional, esses termos têm definições específicas. Dirigentes são as pessoas à frente de organizações públicas, a quem cabe o desafio de criar o máximo possível de valor público a partir dos recursos de que dispõem – incluindo a gestão de pessoas (PACHECO, 2017). Estão geralmente à frente de organizações prestadoras de serviços públicos ou com *outputs* bem definidos e mensuráveis – exatamente aquelas em que a gestão é fundamental para a melhoria dos resultados.

Essas organizações diferenciam-se das partes do aparelho do Estado responsáveis pela formulação de políticas – que são lideradas por integrantes da equipe direta do governante (ministros e secretários), com perfil marcadamente político. Mas em municípios pequenos e médios, o secretário de áreas importantes, como educação e saúde, em geral assume tarefas executivas ligadas à implementação – não ficando apenas na formulação política. Daí sua semelhança com a figura do “dirigente público”.

O que alguns analistas da gestão pública descobriram é que este segmento – dos dirigentes públicos – não se confunde nem com os políticos, nem com os burocratas, pois os dirigentes têm responsabilidades próprias que requerem competências específicas, um conjunto de competências de direção que incluem três esferas: uma dimensão estratégica (criar uma visão, construir a estratégia), uma dimensão operativa (organizar a divisão do trabalho e atribuir responsabilidades, monitorar e cobrar resultados) e uma dimensão de gestão do entorno político (obter apoio, conseguir recursos, eliminar o veto) (MOORE, 1995; LONGO, 2004).

No Brasil, historicamente, os cargos de direção foram atribuídos majoritariamente segundo critérios políticos. No entanto, o uso político desses cargos não é a única estratégia acionada pelo governante para montar seu governo. E não é a única estratégia entre países diferentes, nem entre governos dentro de um mesmo país e nem mesmo dentro do mesmo governo – trata-se de uma composição de critérios. Governos tendem a balancear as escolhas, combinando critérios de sustentação política, confiança, e competência técnica (GEDDES, 1996).

O que chama atenção, no Brasil, é a insistência na ideia de que, se os cargos fossem ocupados por servidores de carreira, o problema das nomeações estaria resolvido. Isto destoa das reformas empreendidas nas últimas duas ou três décadas nos países desenvolvidos, e mesmo num vizinho latino-americano – o Chile, que montou um dos melhores sistemas de alta direção pública em 2003, e desde então tornou-se referência em toda a região (ALESSIO & PACHECO, 2013).

Essas iniciativas têm em comum a estruturação de um processo de seleção, aberto a servidores de carreira e a pessoas externas ao setor público, cujos critérios priorizam competências de direção e experiência profissional. Do processo seletivo resulta uma lista curta (três a cinco candidatos), cabendo ao chefe do Executivo a escolha final. Assim, racionaliza-se o processo de seleção, sem retirar a legitimidade do político para a escolha final. Como argumentam os textos chilenos, trata-se de preparar a melhor decisão política.

O fato de os dirigentes, no Brasil, terem sido escolhidos prioritariamente por critérios políticos não quer dizer, no entanto, que os escolhidos tenham sempre sido maus dirigentes. O problema principal, no Brasil, está em que nada garante um resultado positivo do processo de nomeações – não há padrões ou critérios que confluem para que os diferentes governos realizem boas escolhas. Bons dirigentes resultam do acaso, já que não há procedimentos definidos que valorizem experiência profissional ou competências de direção.

No último ano, intensificou-se o debate em torno do tema. Algumas experiências pontuais basearam-se na seleção fundamentada em competências de direção – com protagonismo de uma organização sem fins lucrativos (Vetor Brasil), que organizou o processo de escolha da secretária de Educação em Londrina, no final de 2016. Outras experiências têm buscado candidatos a postos de gerência estratégica e intermediária.

Considerar o secretário de Educação de pequenos e médios municípios como um dirigente público, por ser responsável não só pela formulação mas também pela implementação da política, traz desdobramentos importantes para as ações de apoio e desenvolvimento que se queira promover envolvendo tais atores. Deve-se buscar reforçar suas competências nas três esferas de atuação (estratégica, operativa, de gestão do entorno político), bem como influenciar no debate sobre critérios de escolha – que devem abranger suas responsabilidades específicas, e não limitar-se ao binário políticos x servidores de carreira.

No que se refere ao entorno político, um dos fatores que cada vez mais tem demandado a atuação dos secretários de Educação é a relação com outras esferas de governo. Tradicionalmente voltada à administração da própria rede de escolas de seu município, a esfera de atuação do secretário tem-se ampliado, buscando oportunidades na intensificação do relacionamento com outras esferas de governo. Pode-se dizer que esse novo comportamento é uma tendência crescente, que responde à intensificação das relações intergovernamentais que vem ocorrendo no âmbito das diferentes políticas públicas no Brasil. Essas relações são influenciadas tanto pelo modelo institucional federativo existente, quanto pela característica dos municípios brasileiros, que trazem desafios específicos ao dirigente local de educação.

A estratégia de cooperação intermunicipal na educação – objeto central desta pesquisa – insere-se neste contexto e parece ter como fundamento e principal razão de continuidade questões de implementação e gestão. É o argumento que se pretende construir a seguir.

## 1.2 A cooperação intermunicipal como estratégia para vencer desafios de implementação

A Constituição de 1988 é, sem dúvida, o quadro institucional que estabelece as principais regras sobre as quais se organizam as relações intergovernamentais no país. São dois os principais aspectos a serem considerados: forte diretriz pró-descentralização e um rol significativo de competências compartilhadas entre as três esferas de governo (FRANZEZE, 2010)

O primeiro fator se materializa na inovação do município considerado ente federativo, ao lado dos estados e da União, garantindo a essa esfera de governo autonomia política, administrativa e financeira. No que se refere à distribuição de recursos, a descentralização fiscal inicia-se já na primeira metade da década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. O principal impacto foi gerado pelo aumento do repasse federal ao Fundo de Participação dos Municípios que, pelos seus critérios de distribuição, favorece os municípios com menor número de habitantes <sup>1</sup>. O resultado desta medida foi a multiplicação do número de municípios existentes na federação e a competição entre eles por recursos, levando a uma pulverização na distribuição dos recursos do Fundo <sup>2</sup>.

No que se refere à distribuição de competências, a diretriz constitucional foi bem mais cooperativa.

1. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é composto pelo repasse federal de 24,5% do arrecadado com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados, de acordo com os seguintes critérios: 10% dos recursos vão para as capitais; dos outros 90%, 4% são destinados aos municípios maiores e não capitais (acima de 156.216 habitantes) e o restante aos demais municípios - são ao todo 10% para as capitais, 86,4% para os municípios não capitais e 3,6% para os não capitais maiores.

2. Desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias de hoje, foram criados 1.391 novos municípios, totalizando 5.570 unidades.

A Constituição estabeleceu, em seu artigo 23, um rol bastante abrangente de competências comuns: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e à educação; proteção do meio ambiente; fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar; moradias e saneamento básico; combate às causas da pobreza; política de educação para a segurança no trânsito.

A ideia de cooperação presente nas competências compartilhadas tornou-se, logo após a Constituição de 1988, um jogo de empurra entre os entes federativos, evidenciando um problema grave do modelo, que é a falta de *accountability*. Em um momento de crise fiscal, com hiperinflação e governos federal e estaduais endividados, o compartilhamento de atribuições serviu de justificativa para que as esferas de governo subnacionais alegassem necessária atuação conjunta, principalmente em termos de repasse de recursos, para a efetiva provisão de serviços públicos. O governo federal, por sua vez, apoiava-se na ideia de que a Constituição trazia diretrizes de descentralização e que a responsabilidade local pela provisão de políticas públicas vinha ao encontro de um desejo nacional de aprofundamento da democracia (FRANZEZE, 2010).

Nesse panorama, a universalização da cobertura de serviços essenciais como saúde, educação e assistência social, estabelecida na Constituição de 1988 como dever do Estado, pouco avançou na primeira metade da década de 1990. A estratégia foi estabelecer regras infraconstitucionais capazes de organizar melhor a divisão de atribuições entre os entes federativos e de criar incentivos financeiros para que os diferentes níveis de governo passassem a investir na ampliação das redes de atendimento.

A saúde foi pioneira nessa construção, apoiada em uma coalizão de médicos sanitários em defesa da saúde preventiva e gratuita, em um modelo de acesso universal e descentralizado. A ideia principal foi a construção de um Sistema Único de Saúde (SUS) com a construção de uma rede de atendimento intergovernamental, hierarquizada por complexidade de atendimento e regionalizada de maneira que a distribuição de equipamentos públicos de maior especialidade e complexidade pudesse cobrir todo o território nacional.

Apesar da ideia de sistema ser anterior a 1988, sua implementação ocorreu na segunda metade da década de 1990, quando foram desenhados incentivos financeiros federais para que os municípios assumissem a universalização da atenção básica com a criação de Unidades Básicas de Saúde e de Equipes de Saúde da Família (LEVCOVITZ et al., 2001).

Como se percebe, o sistema apresenta uma lógica de cooperação intergovernamental baseada na interdependência do atendimento integral à saúde. Nesse sentido, o acesso a uma clínica estadual de especialidades depende de uma consulta prévia em uma unidade básica de saúde municipal e pode gerar uma cirurgia de alta complexidade em um leito disponibilizado por uma central de regulação que atende a regras nacionais. Por essas razões, a saúde tornou-se um exemplo de política pública bem sucedida no desenho das relações intergovernamentais, sendo capaz de incluir a cooperação na própria lógica de estruturação da oferta de serviço.

Diante dessa lógica, não surpreende o surgimento da cooperação intermunicipal como arranjo frequente na área, como consequência da lógica cooperativa, hierarquizada e regionalizada do Sistema. Há não apenas uma lógica de prestação de serviços compartilhados já estabelecida, como regras institucionais que dão sustentação a essa cooperação, inclusive com instrumentos de incentivo financeiro à ampliação de serviços. É da experiência do SUS que surge nossa primeira hipótese sobre o porquê os municípios decidem cooperar e mantêm-se cooperando em arranjos consorciados: para equacionar serviços com graus de especialidade diferente, de maneira regionalizada e hierarquizada, segundo regras de um Sistema.

Tal hipótese, entretanto, não se aplica de maneira generalizada à provisão de diferentes serviços públicos. Ao contrário, a lógica federativa do SUS – apesar de já replicada com sucesso para a área de assistência social – constitui mais exceção do que regra. Por outro lado, observa-se a existência de cooperação intermunicipal em uma variedade grande de setores.

A busca por outras hipóteses explicativas passa, necessariamente, pela interpretação do mesmo quadro de descentralização e competências compartilhadas desenhado pela Constituição de 1988. A proliferação de municípios estimulada pelo repasse de recursos criou uma federação de municípios predominantemente pequenos, em que 68,3% das 5570 unidades federativas possuem até 20 mil habitantes (IBGE, 2017).

Essa fragmentação gera, certamente, dificuldades para se tratar localmente de problemas microrregionais, cuja interdependência é uma condição natural do território. Questões hídricas, por exemplo, tem como referência de unidade a bacia hidrográfica, que costuma ir além das fronteiras municipais. Nesse sentido, os Comitês de Bacias têm se mantido, há mais de 20 anos, como fóruns de cooperação federativa e com participação da sociedade civil, atuantes e definidores de uma série de políticas públicas municipais.

Baseada na mesma lógica de interdependência territorial, a questão do tratamento dos resíduos sólidos também promoveu cooperação entre municípios. A destinação adequada do lixo em municípios pequenos encontrou solução em terrenos de municípios vizinhos, que passaram a contar com o consorciamento como forma de equacionar a interdependência com ganho para todas as partes, minimizando os custos gerados pelo efeito carona. Estas situações exemplificam a segunda hipótese de pesquisa sobre a motivação da cooperação intermunicipal: uma maneira mais eficiente de lidar com problemas públicos nos quais haja interdependência, constituindo espaços de negociação e formação de consensos, buscando soluções de soma positiva para problemas comuns.

A terceira hipótese de pesquisa relaciona-se com outra consequência da fragmentação municipal pós-1988. Trata-se da estrutura administrativa dos governos municipais e seu reflexo direto na qualidade da implementação de políticas públicas.

Se, de um lado, a literatura registra que a existência de mais de cinco mil governos municipais é certamente benéfica para a democracia e para a existência de inovações no âmbito das políticas públicas (PIERSON, 1995), por outro lado, no caso brasileiro, a capacidade de implementação dessas unidades federativas varia bastante.

Uma das razões pelas quais essa capacidade é tão crítica diz respeito à maneira pela qual as reformas administrativas ocorreram no Brasil. A implementação do modelo burocrático, ainda durante o Estado Novo, apesar de conviver com o patrimonialismo e dificultar a implementação da impessoalidade e universalismo de procedimentos, foi uma reforma fundamental para o Estado brasileiro. A instituição do concurso público, de regras para a padronização de vencimentos dos servidores e de procedimentos de compras e orçamento públicos alcançou apenas o governo federal. Por estratégia política, o projeto de modernização autoritária de Getúlio Vargas expandiu-se apenas sob forma de controle político para os governos estaduais e nem sequer considerou municípios como unidades governamentais relevantes (ABRUCIO & PEDROTTI & PÓ, 2010).

Foi apenas com a Constituição de 1988, com a necessidade de se organizar para prover os serviços públicos constitucionalizados, que os municípios passam a se organizar administrativamente para atender às novas demandas de implementação. O paradigma constitucional, por seu lado, apesar de exigir a expansão da ação do Estado como forma de acesso a direitos, não se preocupou em possibilitar o uso de mecanismos gerenciais que auxiliassem os governos locais a se modernizarem para fazer frente a esses novos desafios.

Assim, ao mesmo tempo em que ocorre a implementação da Reforma Gerencial em países da OCDE, com as diretrizes de flexibilização do modelo burocrático e busca de maior eficiência e eficácia na provisão de serviços públicos, a Constituição estabelece um fortalecimento do paradigma burocrático, com um rígido regime jurídico único para contratação e gestão de pessoas, universalizando a contratação por concurso público, baseado em conhecimentos; regime estatutário, organizado em carreiras fechadas e estabilidade no emprego.

No que se refere às compras públicas, a Constituição estabelece o dever de licitar e deixa claro o objetivo principal de permitir a igualdade entre os fornecedores, priorizando a isonomia entre os concorrentes, aos ganhos de qualidade e eficácia para a gestão pública. A legislação infraconstitucional cuida de detalhar as regras e procedimentos a serem seguidos, procedimentos este que serão monitorados pelo poder Legislativo e, dentro dele, pelo Tribunal de Contas e, ainda, por um Ministério Público constitucionalmente fortalecido.

Diante deste quadro, os milhares de municípios de pequeno porte enfrentam a descentralização de políticas públicas com muito pouca estrutura, tendo que lidar com desafios de implementação que não se restringem ao alinhamento entre os diferentes elos da cadeia *top down*, mas passam pela dificuldade de compreender

e implementar regras rígidas, que não foram pensadas para estruturas administrativas pequenas. Neste contexto, a eficácia e eficiência ficam em segundo plano e a preocupação se volta, principalmente, para atender às exigências dos órgãos de controle.

É neste contexto que surge a terceira hipótese de pesquisa: municípios decidem cooperar para obter ganhos de expertise e de escala, constituindo consórcios que os apoiem com a prestação de serviços. Dentro desta categoria, inserem-se os casos nos quais há cooperação intermunicipal para a realização de compras compartilhadas; formação e capacitação conjunta de servidores públicos; compartilhamento de profissionais especialistas em consultoria para problemas comuns etc.

### 1.3. As três hipóteses a serem testadas em campo

Diante do exposto, a partir da literatura de implementação de políticas públicas, gestão governamental, federalismo e relações intergovernamentais, chegou-se a três hipóteses de pesquisa sobre o porquê os municípios decidem cooperar:

- 1. Organização de serviços em redes com hierarquia:** o consórcio busca equacionar serviços com graus de especialidade diferente, de maneira hierarquizada e regionalizada. Conta com regras estabelecidas, aproveitando a estrutura de um sistema nacional. Como exemplo principal temos o caso dos consórcios de saúde, organizados no âmbito do SUS;
- 2. Problemas com interdependência:** o consórcio se estabelece como um espaço de negociação e formação de consensos, com o objetivo de achar soluções de soma positiva para problemas comuns. Como exemplo temos os consórcios organizados em torno dos temas de recursos hídricos, saneamento e resíduos sólidos;
- 3. Ganhos de escala e expertise:** consórcios que prestam serviços aos municípios membros proporcionando ganho de escala e experiência em diversas questões de implementação de políticas públicas como, por exemplo, compra de material de consumo, formação de professores, contratação de especialistas etc.

Não se imagina encontrar no campo “tipos puros”, mas sim a predominância de uma ou outra motivação dentre os casos. A existência de consórcios multifinalitários pode evidenciar, inclusive, que a motivação pode variar ao longo do tempo e que a existência da cooperação em uma área pode estimular a cooperação em outras. Tais hipóteses, porém, precisam ser reanalisadas à luz do trabalho de campo, que contempla a realização de um *survey*, com o objetivo de apresentar um levantamento atualizado sobre os consórcios existentes no Brasil e seu perfil, e a realização de estudos de caso, com a finalidade de revelar de que maneira as três hipóteses se confirmam ou não na realidade empírica.

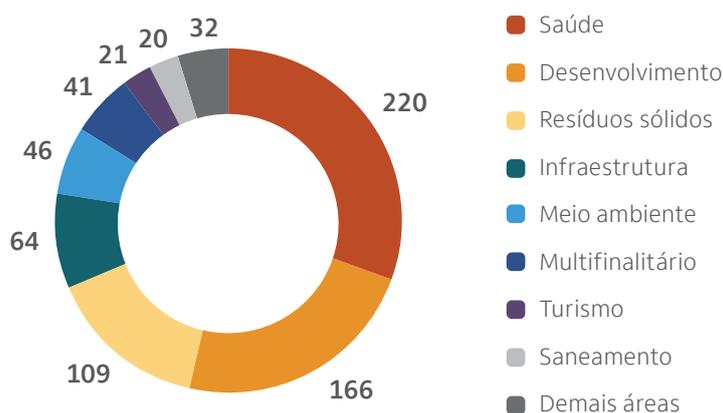
## 2. Survey junto aos consórcios intermunicipais existentes no Brasil

Uma das etapas da pesquisa foi a realização de um *survey* respondido por 132 consórcios intermunicipais, localizados nas cinco regiões brasileiras. Em 2/3 dos casos, as respostas foram dadas pelo próprio secretário executivo do consórcio; somados a diretores, o percentual é de 80% de respostas dadas por dirigentes dos consórcios. A grande maioria é formada por autarquias de direito público (82,6%); há algumas associações civis de direito privado (9,1%)<sup>3</sup>. Os resultados do *survey* foram sistematizados em relatório prévio<sup>4</sup> e orientaram a escolha dos casos para pesquisa de campo.

O *survey* foi realizado a partir de uma base de dados pré-existente, fornecida pela Fundação Itaú Social, com 726 consórcios; a base foi revisada e consolidada com 719 consórcios<sup>5</sup>. A análise inicial dos **719 consórcios** permitiu identificar sua finalidade (Gráfico 1) e distribuição territorial (Gráfico 2) – com a predominância de consórcios na área da saúde (30,5%) e desenvolvimento regional (23,1%)<sup>6</sup>, bastante concentrados nas regiões Sudeste (45,1%), Sul (22,3%) e Nordeste (22,1%).

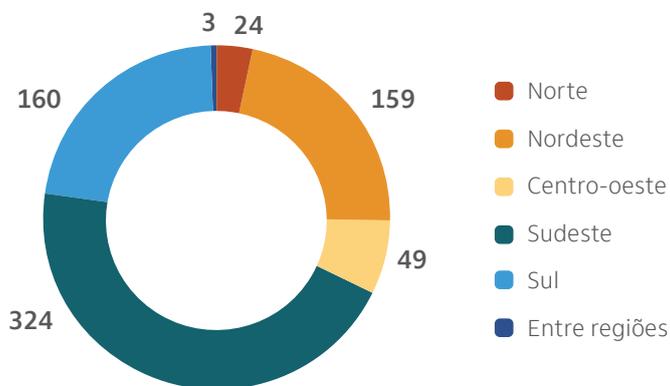
Cabe destacar que, na base geral, não há referência a consórcio cuja finalidade específica seja a educação. Não foi possível esclarecer se o campo “Demais áreas”, que engloba 32 consórcios (pouco mais de 4% do total de consórcios da base), inclui ou não caso(s) de consórcio(s) voltado(s) especificamente à educação. Também não há descrição das finalidades incluídas no conceito de “consórcio multifinalitário” – apenas se sabe que atendem a mais de uma área de atuação.

Gráfico 1 – Consórcios por finalidade – base de 719 consórcios



Fonte: arquivos da pesquisa, a partir de base fornecida pela Fundação Itaú Social.

Gráfico 2 – Distribuição territorial – base de 719 consórcios



Fonte: arquivos da pesquisa, a partir de base fornecida pela Fundação Itaú Social.

3. 8,3% não souberam informar.

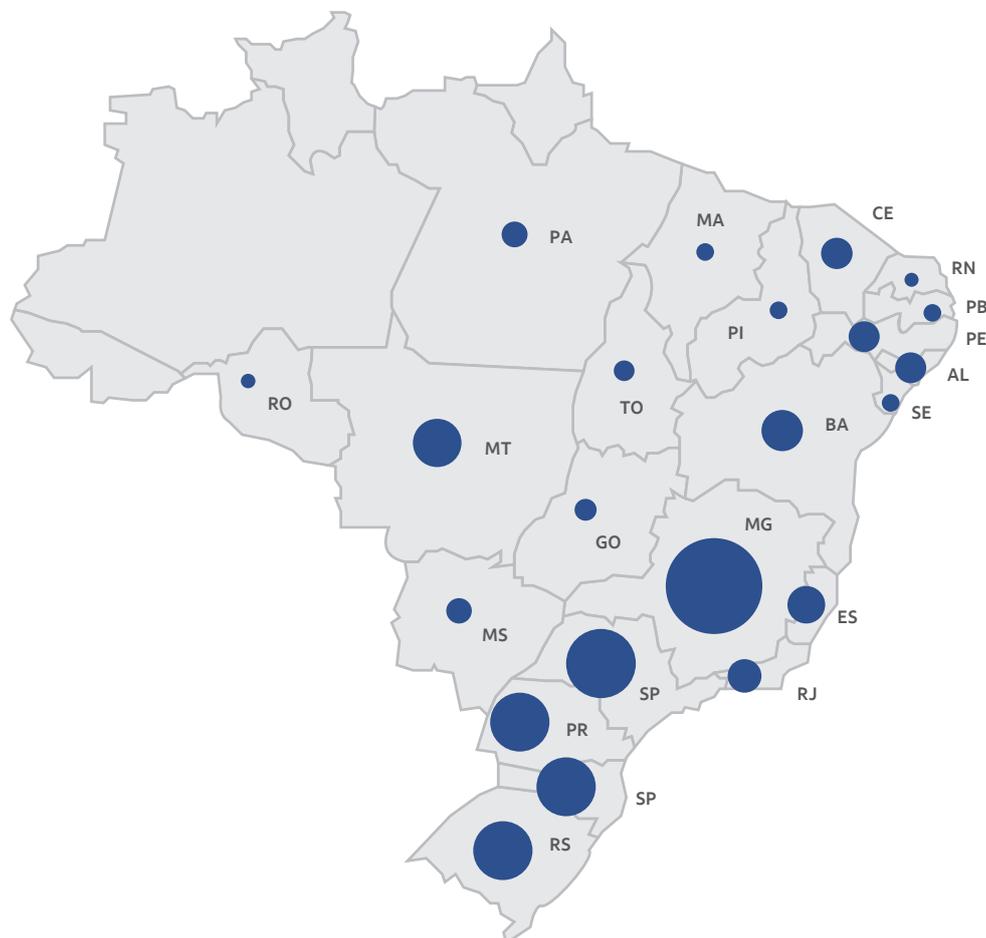
4. Relatório apresentado em dezembro/2017.

5. A atualização da base, envio dos questionários e acompanhamento das respostas foi realizado por Thamara Strelec, com apoio de Diana Serafim.

6. Desenvolvimento regional envolve ações voltadas a atividades econômicas dos municípios.

Após verificação de e-mails, o questionário foi recebido por **374 consórcios**, cujas finalidades distribuem-se de forma semelhante à base total – com pequena diferença para os consórcios de resíduos sólidos (15% da base total e 8% dentre os que receberam o questionário). A distribuição territorial também é semelhante, com pequeno aumento dos consórcios do Sul (27,5%) e diminuição dos consórcios do Nordeste (17,1%), mantendo-se a concentração de consórcios do Sudeste (44,7%) – com destaque para Minas Gerais <sup>7</sup>.

**Figura 1 – Distribuição territorial dos 374 consórcios que receberam questionário**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

## 2.1. Os respondentes: 132 consórcios

O **survey foi respondido por 132 consórcios**, o que corresponde a uma taxa de resposta de 35%, bastante satisfatória. Quanto à distribuição regional dos respondentes, comparada à base total (de 719 consórcios), há equivalência nos consórcios do Sudeste (45% dos consórcios x 47% dos respondentes), leve aumento nos consórcios do Sul (22% na base total e 27,5% dos respondentes) e diminuição no Nordeste (22% dos consórcios na base total e 11% dos respondentes). Abaixo, seguem as informações dos respondentes por Estado:

7. O Governo de Minas Gerais (2013-2016) incentivou a formação de consórcios na saúde.

**Tabela 1 – Localização dos 132 consórcios respondentes**

Estado	Respondentes	
	NA	%
MG	42	31,8
SC	18	13,6
PR	13	9,8
RS	11	8,3
SP	11	8,3
ES	7	5,3
MT	6	4,5
PE	5	3,8
BA	3	2,3
CE	3	2,3
MS	3	2,3
RJ	2	1,5
AL	1	0,8
GO	1	0,8
MA	1	0,8
PI	1	0,8
PR/MS	1	0,8
RO	1	0,8
SE	1	0,8
TO	1	0,8
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Quanto à área de atuação, é difícil comparar os resultados dos 132 respondentes aos da base geral de 719 consórcios. Isto porque, na **base geral, cada consórcio está identificado apenas por sua finalidade** (uma única área); já **no survey**, perguntamos sobre **as áreas de atuação do consórcio**, admitindo respostas múltiplas. De toda forma, também há predomínio dos consórcios com atuação em saúde (66,9% dos 132 respondentes), seguidos pela área de resíduos sólidos (37,8%), planejamento regional (30,7%), infraestrutura (23,6%), desenvolvimento econômico (21,3%), saneamento (20,5%), **educação**, recursos hídricos e turismo com o mesmo percentual (**19,7%** cada) e segurança alimentar (11%).

A grande maioria dos 132 consórcios que responderam ao *survey* **possuem equipe própria: 125 consórcios** (94,3%). Dentre eles, **78 têm sede própria**, além de um **outro que também tem sede própria mas não tem equipe própria**. Apenas **6 consórcios não têm sede nem equipe própria**.

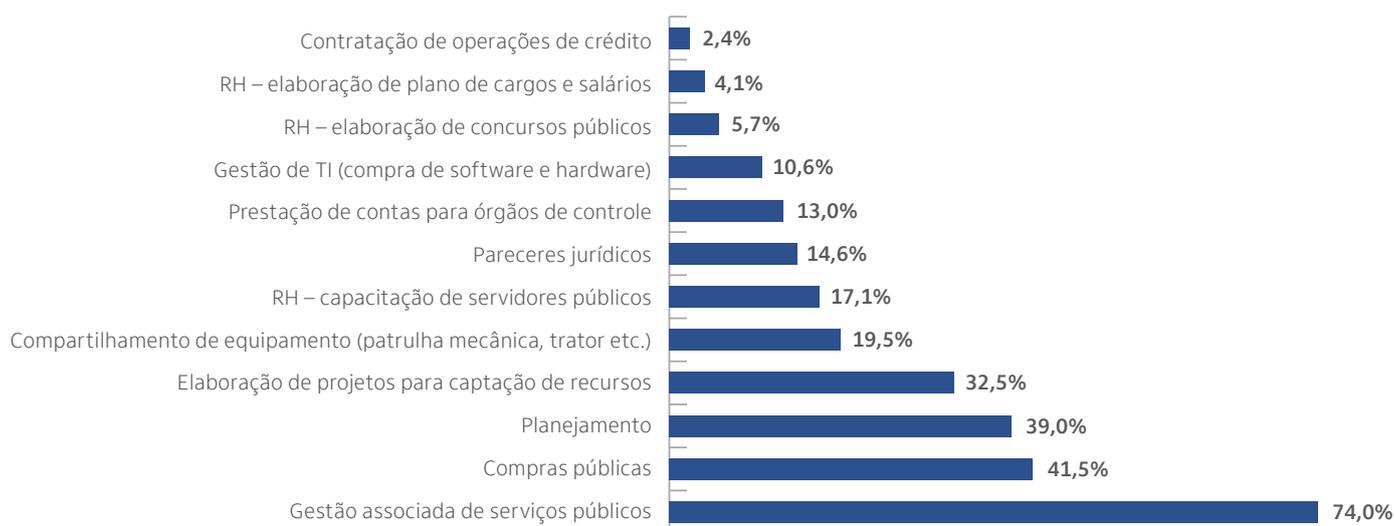
Indagados sobre o contato entre o consórcio e os municípios (com possibilidade de respostas múltiplas), os respondentes apontaram o secretário municipal (82,4%) e o prefeito (72,3%) como os maiores interlocutores junto à equipe do consórcio. Pode haver, aqui, uma oportunidade de incentivar a cooperação por meio da atuação junto aos secretários de Educação. Mas este pode também ser um desafio, se os restantes 28% de prefeitos não se interessarem pela atuação temática dos consórcios. Houve também menção a servidores de carreira do quadro das prefeituras (32,8% dos respondentes); ainda que sua participação não garanta, por si só, a continuidade da cooperação na alternância de mandatos, eles podem contribuir para manter a memória dos acordos firmados e uma organização permanente das informações. No nosso entendimento, a atuação em rede, com diversas parcerias dentro e fora dos governos, parece ser a maneira mais eficaz de contribuir para a sustentabilidade dos arranjos de cooperação.

O *survey* indagou sobre as atividades prestadas aos municípios (Gráfico 3). A atividade mais frequente é a gestão associada de serviços públicos. Isto pode representar uma oportunidade de atuação na área de educação, que se assemelha à oferta de serviços públicos (e não necessariamente a problemas comuns que causam interdependência entre municípios).

Compras públicas aparece em segundo lugar, evidenciando que essa é uma área onde há, empiricamente, grandes oportunidades de economia em escala. Nesse caso, a estrutura autárquica de consórcio público parece ser o arranjo institucional mais adequado para realizar compras compartilhadas – formato de 82,6% dos consórcios respondentes.

Outra oportunidade para a área é a atuação conjunta em capacitação de servidores públicos. Sabemos que a necessidade de formação de professores é um desafio constante para municípios pequenos e vai se tornar ainda maior com a necessidade de implementação da nova base curricular.

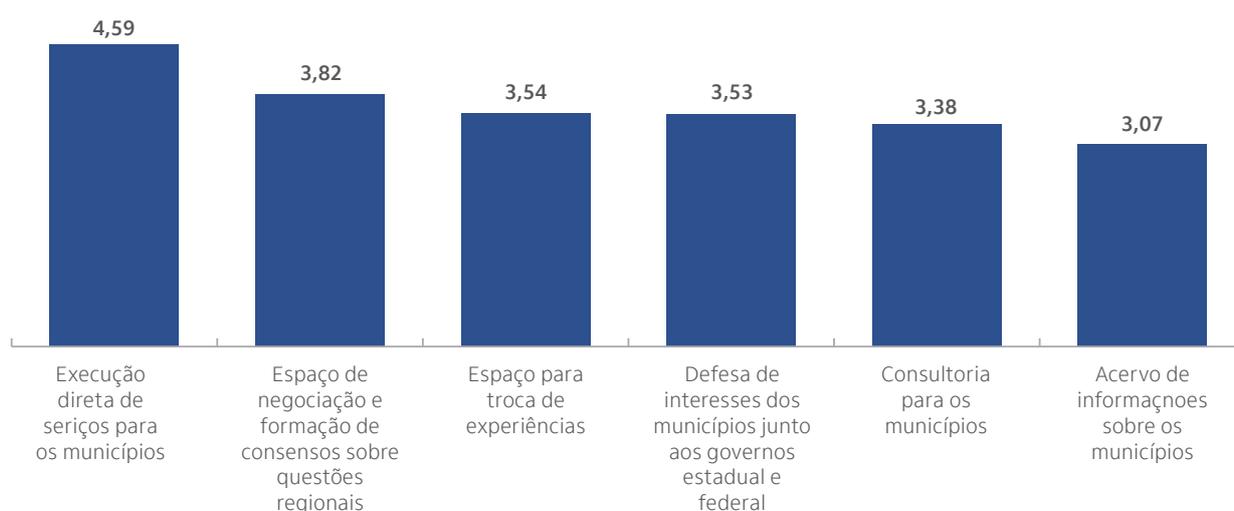
**Gráfico 3 – Atividades do consórcio em auxílio aos municípios**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Outra oportunidade para a área é a atuação conjunta em capacitação de servidores públicos. Sabemos que a necessidade de formação de professores é um desafio constante para municípios pequenos e vai se tornar ainda maior com a necessidade de implementação da nova base curricular.

**Gráfico 4 – O papel do consórcio para os municípios em grau de importância**



Escala de 1 (menos importante) a 6 (mais importante).

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A resposta é compatível com a natureza dos consórcios que responderam o *survey*: 2/3 atuam na área da saúde, cujos serviços são organizados em rede e hierarquizados, segundo a Política Nacional e normativas decorrentes. Esta resposta reafirma a importância de um dos aspectos que, no início da pesquisa, foram elencados como fatores de motivação para os municípios aderirem ou permanecerem no consórcio: **“Ganhos de escala e expertise”**. Este aspecto parece ser importante dentre os fatores de adesão e continuidade da permanência do município no consórcio, cuja relevância talvez esteja em relação inversa ao tamanho do município.

Em segundo lugar, aparece o consórcio como espaço de formação de consensos entre prefeitos sobre questões regionais. São provavelmente problemas comuns aos municípios cuja solução requer ação concentrada – o que constitui, segundo hipótese inicial desta pesquisa, outro fator de motivação para adesão do município ou sua permanência no consórcio: **“Problemas comuns”**, frente aos quais o consórcio representa espaço de negociação e formação de consensos, visando encontrar soluções de soma positiva para todos.

Os dois motivos seguintes, equivalentes em importância, fazem referência à possibilidade de troca de experiências entre municípios e ao poder de negociação junto a outras esferas de governo. Aqui também pode ser relevante o **ganho de escala** e a **expertise**, uma vez que pequenos municípios podem aprender com os outros, substituindo a contratação de consultorias – em contexto de recursos escassos. A própria atuação do consórcio exercendo atividades de consultoria aos municípios, de importância similar, está associada à expertise – e talvez à economia de recursos.

## 2.2. Os 54 consórcios com atuação em educação ou demanda por atuação

Dentre o total de 132 respondentes, **4 consórcios declararam ter Câmara Técnica de Educação**: Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP - SP); Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (CODIVAR - SP); Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Uruguai Catarinense (Consórcio Lambari - SC); Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP - SP). Vale destacar que alguns deles são fomentados pelo Programa Melhoria: CODIVAR e CIVAP.

Além disso, **25 consórcios declararam ter alguma atuação em educação** (Anexo I) – ainda que nenhum tenha por finalidade atuar nesta área. **Outros 29 consórcios responderam que há demanda por atuação em educação**<sup>8</sup> (Anexo II). Portanto **41% dos respondentes (54 consórcios) atuam ou têm interesse em atuar em educação** – apesar de não ser essa a finalidade do consórcio. Isso pode indicar um potencial de atuação em educação para consórcios que já atuam em outras áreas – e talvez seja mais fácil incentivar os consórcios já existentes a atuarem em educação (aproveitando sua organização e estrutura) do que fomentar novos consórcios. Os estados e regiões onde se encontram esses consórcios são elencados a seguir:

---

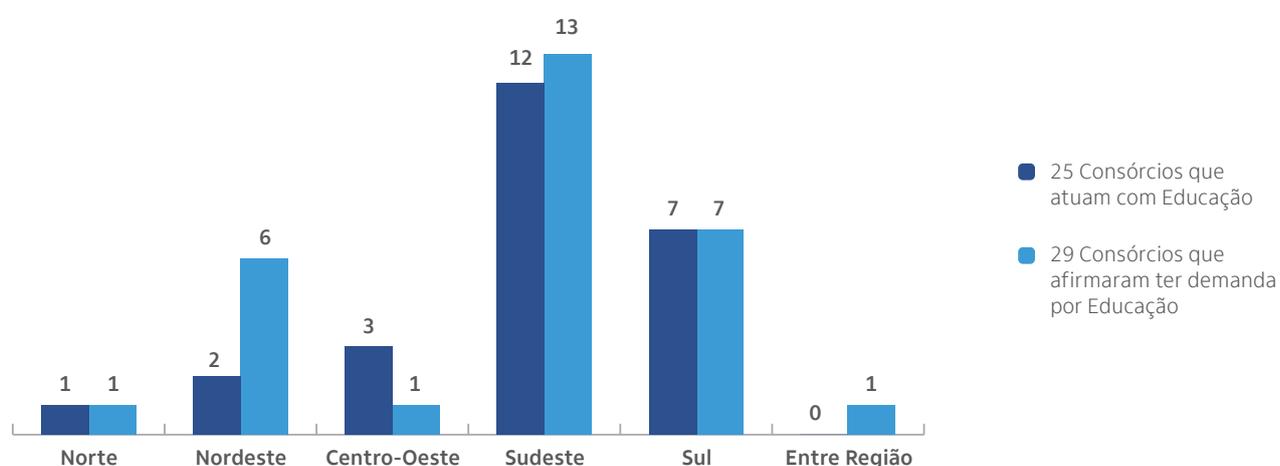
8. A questão admitiu respostas múltiplas. Educação foi a segunda área citada, por 34,4% dos respondentes. O primeiro grupo reúne áreas ligadas à recente legislação sobre resíduos sólidos, que tem pressionado os municípios a encontrar uma solução compartilhada – colocando as demandas por saneamento, recursos hídricos e resíduos sólidos no topo da lista, respectivamente com 42,7%, 38,5% e 37,5% das respostas.

**Tabela 2 – Distribuição dos consórcios com atuação ou demanda de atuação em educação nos estados e regiões**

Região	Estado	Consórcios que já atuam em Educação	Consórcios que têm interesse em atuar em Educação	Total: 54 consórcios (41% do total)
<b>Norte</b>	TO	0	1	1
	RO	1	0	1
N - total	1	1	2	a
<b>Nordeste</b>	MA	1	0	1
	PI	1	0	1
	CE	0	2	2
	SE	0	1	1
	PE	0	1	1
	BA	0	2	2
NE - total		2	6	8
<b>Centro-oeste</b>	MS	2	0	2
	MT	1	1	2
CO - total		3	1	4
<b>Sudeste</b>	SP	7	1	8
	MG	5	9	14
	ES	0	3	3
SE - total		12	13	25
<b>Sul</b>	PR	1	2	3
	SC	3	2	5
	RS	3	3	6
S - total		7	7	14
<b>2 regiões</b>	PR/MS	0	1	1
<b>TOTAL</b>		<b>25</b>	<b>29</b>	<b>54</b>

Fonte: Elaborado a partir de dados da Fundação Itaú Social (2017) e da survey.

**Gráfico 5 – Distribuição por região – consórcios que já atuam com Educação ou que declaram haver demanda por Educação**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

O número de consórcios (54) que atuam ou identificam demanda por atuar em educação é elevado, mas reflete o fato que os respondentes entenderam “atuar em educação” em sentido amplo – e incluíram atividades voltadas à capacitação de servidores. Por exemplo, um dos consórcios respondeu “Não participamos com projetos na área da Educação, mas capacitamos permanentemente os profissionais da área da Saúde (Atenção Básica / Urgência e Emergência)”; para outro, “temos uma escola de governo para capacitação dos municípios nos assuntos de saúde”. Outros têm ações de saúde junto a escolas da rede: “temos uma atividade com as escolas através da pediatria comportamental que atende crianças com algum problema escolar” ou “Contratação de profissional de psicopedagogia”. Excluídos os casos de resposta equivocada, **são 18 consórcios que já atuam na educação e 26 consórcios em que há demanda por atuação nessa área** (somando 44 casos) <sup>9</sup>.

O formato institucional dos 54 consórcios com atuação ou demanda por atuar em educação é similar ao conjunto dos respondentes:

**Tabela 3 – Personalidade jurídica do consórcio**

Personalidade jurídica	25		29		132	
	NA	%	NA	%	NA	%
associação pública de natureza autárquica sem fins econômicos	22	88	23	79	109	83
associação civil de direito privado sem fins econômicos	2	8	4	14	12	9
não soube responder	1	4	2	3	11	8

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Não há grande variação, entre os 54 consórcios relacionados à educação e o conjunto dos 132 respondentes, quanto ao interlocutor junto ao consórcio (Tabela 4):

**Tabela 4 – Interlocutor (representando o município) mais frequente do consórcio**

Interlocutor	25		29		132	
	NA	%	NA	%	NA	%
Prefeito	21	84	20	69	96	73
Secretário municipal	23	92	25	86	108	82
Assessor ou outro cargo de confiança	13	52	8	28	39	30
Servidor municipal de carreira	11	44	5	17	43	33

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

De toda forma, os dados abaixo expõem a diversidade de ações referidas pelos 54 consórcios respondentes:

9. A tabulação dos 44 casos será apresentada no seminário final.

**Tabela 5 – Atividades ou ações desenvolvidas nos consórcios da área de educação**

<b>Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou</b>	<b>Respostas* (%)</b>
<b>Questões operacionais e de gestão</b>	
transporte escolar	5,4
merenda escolar	3,6
compras públicas	17,9
gestão regional das informações educacionais	17,9
<b>Gestão pedagógica</b>	
capacitação de professores, supervisores ou diretores	23,2
proposta pedagógica para a rede - elaboração	16,0
proposta pedagógica para a rede - planejamento	12,5
proposta pedagógica para a rede - acompanhamento	7,1
avaliação	7,1
escolha/ elaboração de material didático	14,3
<b>Articulação institucional</b>	
rede de articulação entre secretários de Educação	17,9
diálogo entre secretários e técnicos	19,6
envolvimento da comunidade escolar	17,9
implementação de programa do Governo Federal	14,3
implementação de projeto com apoio de organizações não governamentais	12,5

Fonte: Elaborado a partir de dados da Fundação Itaú Social (2017) e da survey.

Quanto aos 7 consórcios que declararam realizar compras públicas para os municípios consorciados, 2 não especificaram o item de aquisição (apenas afirmaram o ganho de escala e redução de preços); 2 efetuam compras de medicamentos ou produtos para tratamento ou análise da qualidade da água e 3 compram material escolar (um dos quais também adquire uniformes e móveis escolares).

Cabe ainda destacar outras atividades citadas ligadas à rede formal de ensino – que merecem mais informações: gestão compartilhada de unidades de creches; contratação de profissional de psicopedagogia; captação de recursos e prestação de contas de convênios.

A Tabela 6 mostra a comparação de atividades realizadas pelos 3 grupos de consórcios: os que declararam atuar em educação (25), os que afirmaram haver demanda por atuação em educação (29) e o conjunto dos respondentes (132); são destacadas (em azul) as atividades com maior incidência nos consórcios ligados à educação, em comparação ao total de respondentes:

**Tabela 6 – Atividades desempenhadas pelos consórcios em auxílio aos municípios**

<b>Atividades</b>	<b>25</b>		<b>29</b>		<b>132</b>	
	<b>NA</b>	<b>%</b>	<b>NA</b>	<b>%</b>	<b>NA</b>	<b>%</b>
compras públicas	13	52	7	24	51	39
RH – elaboração de plano de cargos e salários	3	12	0	0	5	4
RH – elaboração de concursos públicos	3	12	0	0	7	5
RH – capacitação de servidores públicos	5	20	3	10	21	16
prestação de contas para órgãos de controle	2	8	2	7	16	12
contratação de operações de crédito	0	0	0	0	3	2
elaboração de projetos para captação de recursos	10	40	6	21	40	30
gestão associada de serviços públicos	14	56	23	79	91	69
planejamento	9	36	12	41	48	36
pareceres jurídicos	2	8	3	10	18	14
gestão de TI (compra de software e hardware)	3	12	2	7	13	10
compartilhamento de equipamento (patrulha mecânica, trator etc.)	8	32	3	10	24	18

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

## 2.3. Razões para cooperar, dinâmica dos consórcios e continuidade

Para abordar os fatores que favorecem ou ameaçam sua continuidade, são comparadas as respostas dos 132 consórcios, dos 25 que declararam já atuar em Educação e dos 29 que declararam haver demanda por atuação nessa área.

Dentre os fatores que favorecem a continuidade (Tabela 7), com respostas múltiplas, nos três grupos predominou a perspectiva de resolução de problema comum e a prestação de serviços aos municípios. Como já enfatizado, essas respostas são compatíveis com o grande número de consórcios respondentes serem voltados à área da saúde – o que requer gestão compartilhada de equipamentos públicos e equação do financiamento da rede, sobretudo dos hospitais de alta e média complexidade.

**Tabela 7 – Fatores que favorecem a continuidade dos municípios no consórcio\***

Fatores	Já atuam em educação (25)		Há demanda para atuar em educação (29)		Total de respondentes (132)	
	NA	%	NA	%	NA	%
ganho de recursos financeiros para os municípios	15	60	13	45	57	43
ganho de visibilidade política para municípios pequenos	13	52	6	21	41	31
ganho de escala para compras públicas	14	56	8	28	59	45
apoio com prestação de serviços aos municípios	17	68	22	76	94	71
manutenção de um espaço de negociação entre os municípios	16	64	9	31	41	31
manutenção de um espaço de troca de experiências entre os municípios	17	68	14	48	61	46
necessidade de resolver um problema comum de maneira compartilhada	25	100	22	76	107	81

\* admite respostas múltiplas

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Por outro lado, os três motivos seguintes, em volume das respostas, reafirmam os aspectos já identificados antes – a possibilidade de troca de experiências, o ganho de escala para realizar compras públicas, a possibilidade de ampliação de recursos (provavelmente devido à capacidade ampliada de interlocução com outras esferas de governo) – reforçando a hipótese de **“Ganhos de escala e expertise”** como força centrípeta relevante para a dinâmica e continuidade da adesão dos municípios ao consórcio.

Quanto às ameaças à continuidade do consórcio (Tabela 8), os dados, ainda que exploratórios, já permitem questionar a visão mais difundida – a de que o maior risco à continuidade dos consórcios estaria associado à mudança do prefeito ou à troca frequente de secretários municipais – pois representam em média apenas 1/3 e 1/5 dos motivos citados, respectivamente<sup>10</sup>.

Segundo as respostas obtidas no *survey*, **as forças centrífugas** que apresentam maior risco estão ligadas aos aspectos financeiros de funcionamento dos consórcios e dos próprios municípios, além das dificuldades relativas à captação de recursos adicionais.

10. Apenas dentre os consórcios que já atuam em educação, o fator “mudança do prefeito” tem importância maior (48%).

**Tabela 8 – Fatores que ameaçam a continuidade do consórcio\***

Fatores	Já atuam em educação (25)		Há demanda para atuar em educação (29)		Total de respondentes (132)	
	NA	%	NA	%	NA	%
mudança do prefeito	12	48	8	28	42	32
mudança de secretário executivo do consórcio	4	16	6	21	25	19
falta de recursos financeiros	17	68	20	69	86	65
falta de recursos humanos	5	20	2	7	16	12
inadimplência dos municípios	14	56	17	59	71	54
falta de interesse dos governos municipais	10	40	12	41	45	34
conflito entre os membros	3	12	1	3	12	9
a saída de um município polo	1	4	2	7	19	14
dificuldades na elaboração de projetos	2	8	1	3	11	8
dificuldades na captação de recursos	12	48	9	31	51	39
divergências partidárias	4	16	1	3	11	8

\* admite respostas múltiplas

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Cabe destacar também a resposta “falta de interesse dos governos” (entre 34 e 41% de respostas). Tal resposta pode revelar necessidade de revisão da forma de atuação do consórcio – o que inclui uma variedade de aspectos, desde métodos de trabalho até a própria definição de propósito do consórcio.

Finalmente, surpreendem as respostas quanto à estrutura do próprio consórcio – a visão também difundida de que “faltam recursos humanos aos consórcios” foi uma das menos apontadas pelos respondentes. Também pouco expressivos são os conflitos entre os membros ou divergências partidárias.

#### **Anexo I – 25 consórcios que declararam atuar na área da Educação**

MS	Consórcio Intermun. Desenv. Reg. Sul MS- CONISUL
RS	Consórcio Público da Região Metropolitana de Porto Alegre
MA	Consórcio dos Municípios dos Corredores Multimodais do Maranhão – COMEFC
SP	Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista - CIOP
SC	Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental - IBERE
SP	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul – CODIVAR
MS	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari
RS	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí – CIS/CAI
MG	Consorcio Intermunicipal Multifinalitário Portal do Norte
SC	Consorcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Uruguai Catarinense – CONSÓRCIO LAMBARI
SP	Consórcio Intermunicipal de informática – CIN
MG	Consórcio Intermunicipal de saúde da rede de urgência centro sul – CISRU CENTRO SUL
MG	Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP
MG	Consorcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha - CIMBAJE
PR	Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF
RO	CIMCERO Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia
MT	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Portal da Amazônia
MG	CIMVALES – Consórcio Intermunicipal Norte Mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco

SP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
SC	Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense
PI	Consórcio Regional de Desenvolvimento da planície litorânea piauiense
SP	Consórcio Intermunicipal Três Rios
SP	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema – AMVAPA
SP	Consórcio Intermunicipal na Área de Saneamento Ambiental – CONSAB
RS	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia – CONDESUS QUARTA COLÔNIA

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

## Anexo II – 29 consórcios que declararam haver demanda por atuação em Educação

MG	Consórcio Público Intermunicipal de saúde da Microrregião de Piumhi – CINSC
PR	Consórcio Intermunicipal de Saúde da 22ª Regional de Saúde de Ivaiporã
PR	CISI
RS	Consórcio de Saúde Intermunicipal - CONSIM
SC	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí
SC	CiS-AMFRI
MT	Intermunicipal de Saúde do Oeste de Mato Grosso
SP	Consórcio Intermunicipal do Direito da Criança e do Adolescente do Noroeste Paulista
SE	Consórcio Público do Agreste Central Sergipano - CPAC
BA	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Bacia do Jacuípe
RS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA
ES	Consórcio Público da Região Serrana – CIM PEDRA AZUL
MG	Consórcio Intermun. Saúde Mun. Lago Peixoto – CIS LAP
CE	Consórcio de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral
MG	CONCRIAD - Consórcio Intermunicipal de Atenção da Criança e do Adolescente em situação de risco pessoal e social da Comarca de Tarumirim – MG
ES	Consórcio Público da Região Noroeste do Estado do Espírito Santo – CIM NOROESTE
TO	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento dos Municípios do Centro Oeste do Tocantins - CMCO
ES	Consórcio Público Rio Guandu
CE	Consórcio Público da Microrregião de Itapipoca
MG	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Nordeste
PR/MS	Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência
MG	Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência e Emergência da Macro Sudeste
RS	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos
BA	CDS – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Costa do Descobrimento
MG	Consórcio Intermunicipal de Saude da Rede de Urgência e Emergência do Leste de Minas – CONSURGE
MG	CISVAS – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião Vale do Suaçui
MG	Consórcio Intermunicipal de Saúde União da Mata
PE	Consórcio Intermunicipal Portal da Mata Sul
MG	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Ampliada Oeste para Gerenciamento dos Serviços de Urgência e Emergência

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

### 3. Estudos de caso

A partir do levantamento realizado no *survey*, foram selecionados três casos de cooperação intermunicipal para serem pesquisados com maior profundidade, por meio de visitas realizadas *in loco*. O objetivo das visitas foi entrevistar os diferentes atores envolvidos na cooperação para entender quais razões levam os municípios a cooperarem e a continuarem cooperando. Além disso, buscou-se identificar oportunidades de cooperação na área de educação.

Considerando as três hipóteses levantada na parte inicial de revisão de literatura, foi selecionado um caso para testar cada uma das hipóteses levantadas, buscando ainda uma diversidade regional entre os estados nos quais os arranjos de cooperação se localizam.

#### Assim, foram selecionados:

- 1) CIESP – Consórcio Intermunicipal de Especialidades, localizado na região Sudeste, no Estado de Minas Gerais, estruturado a partir da cooperação intermunicipal na área da saúde, atuando dentro da lógica do SUS;
- 2) Consórcio Intermunicipal Portal da Mata Sul, localizado na região Nordeste, no Estado de Pernambuco, constituído a partir da motivação da destinação conjunta de resíduos sólidos gerados em diferentes municípios, ou seja, cooperação para tratamento de problemas com interdependência entre as localidades;
- 3) Colegiado Microrregional dos Secretários Municipais de Educação organizados no âmbito da Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC, localizado na região Sul, no Estado de Santa Catarina, entendido como um arranjo de apoio aos municípios na prestação de serviços públicos.

A estratégia de pesquisa foi semelhante nos três casos, buscando-se registrar a visão de diferentes atores – prefeitos, secretários municipais, secretários executivos dos consórcios e funcionários dos municípios e dos consórcios – sobre quais as principais motivações para cooperar e continuar cooperando no âmbito de cada um dos arranjos.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas e, ao final, buscou-se analisar a cooperação sob o prisma de **duas matrizes SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threatens*) – uma correspondente às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da **cooperação existente** e outra referente aos mesmos fatores aplicados a uma possível cooperação, no âmbito do mesmo arranjo, dedicada à **área de educação**. Passemos aos relatos de campo.

#### 3.1. Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP-MG<sup>11</sup>

##### a. Composição e finalidades

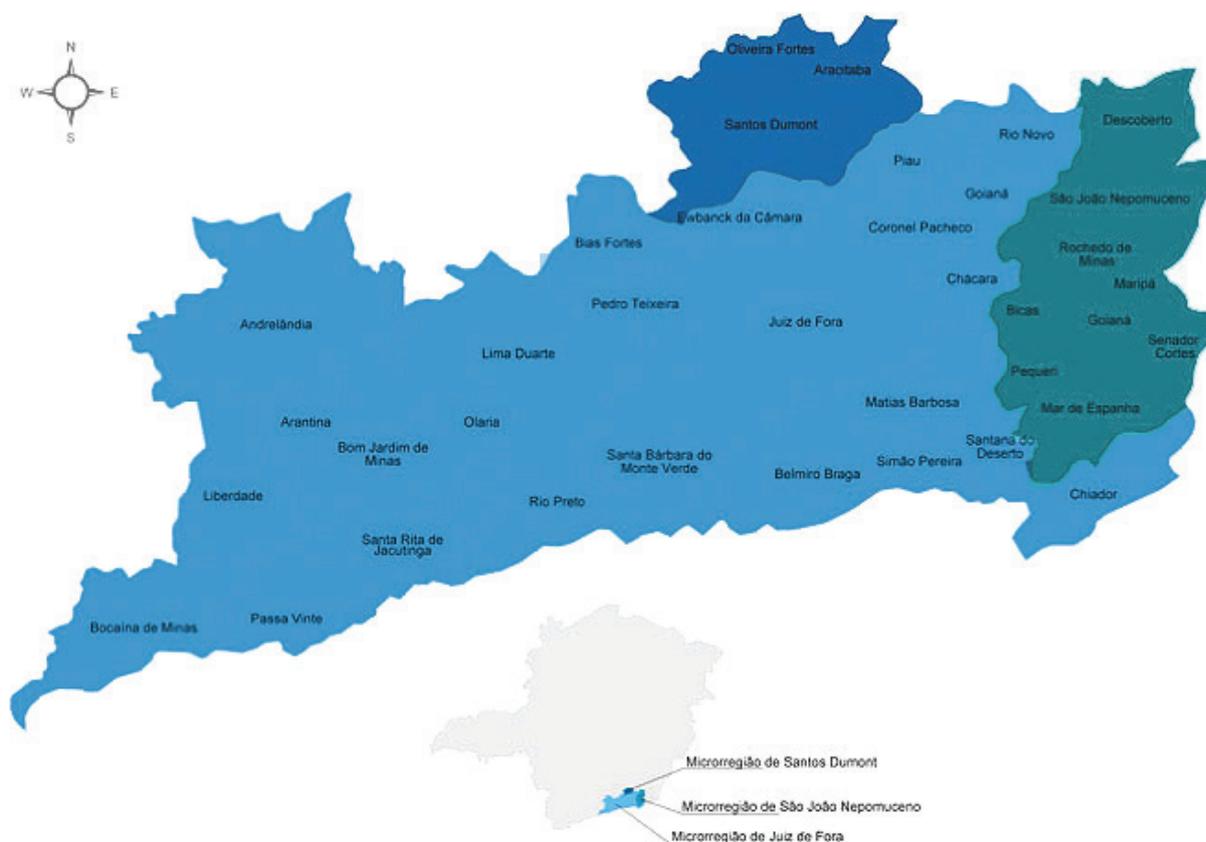
Em janeiro de 2005, os prefeitos e secretários municipais de Saúde da microrregião de São João de Nepomuceno e Bicas/MG<sup>12</sup> iniciam estudos de viabilidade para a solução de problemas da rede de serviços de saúde de forma cooperada, visando diminuir o tempo de espera de consultas especializadas. Em março de 2005, é criado o Consórcio Intermunicipal de Especialidades (CIESP), entre sete municípios: Bicas (sede, por sua localização centralizada), Guarará, Pequeri, Mar de Espanha, Maipá de Minas, Rochedo e Senador Cortês.

O consórcio contará com quadros cedidos pelos municípios, que também contratam médicos especializados, e o município de Bicas disponibiliza espaço para as atividades.

11. Visita de campo realizada em Bicas/MG, de 29/1 a 2/2/2018. O Anexo apresenta o mapa dos atores inicialmente definidos para serem entrevistados e as entrevistas de fato realizadas.

12. A microrregião de Saúde faz parte da macrorregião de Juiz de Fora/MG.

**Figura 2: Macrorregião de Saúde de Juiz de Fora e suas microrregiões.**



Fonte: Fundação Imepen

O consórcio é a forma encontrada para oferecer serviços não disponibilizados em pequenas localidades. É criado para atender as demandas de média complexidade, proporcionando facilidade de acesso, humanização no atendimento e continuidade nos tratamentos. Está voltado à melhoria do atendimento ao usuário dos serviços de saúde, racionalizando os custos do atendimento de média complexidade. É concebido como instrumento para contribuir com a implantação das diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS): o planejamento das ações de saúde; a otimização do uso dos recursos humanos e materiais; a prestação de consultas em especialidades e exames complementares e outras atividades de interesse dos municípios. É um instrumento para operacionalizar a regionalização prevista no SUS (CIESP, 2009).

Foi criado como autarquia regional, passando a integrar a administração indireta dos municípios consorciados. Seguiu as orientações da nova lei nacional e do governo de Minas Gerais para a criação de consórcios – que fomentou sua criação. O CIESP é o primeiro consórcio público do estado. O consórcio começa a funcionar já em 2005 ofertando nove especialidades e é apoiado pela Secretaria Estadual de Saúde, que disponibiliza R\$ 250 mil para a compra de equipamentos destinados a exames de média complexidade dentro da sede do CIESP<sup>13</sup>.

Em 2008, é iniciada a atuação com a saúde mental, por meio de um Centro de Atenção Psicossocial (Caps) – tipo 1, financiado pelo Ministério da Saúde; e o transporte de Saúde, com o apoio do governo estadual,

13. Em 2009, o governo instituiu o Programa Estadual de Cooperação Intermunicipal em Saúde (Procis) para ampliar e aperfeiçoar os serviços de saúde por meio dos consórcios. Lança, então, editais para disponibilizar equipamentos e obras aos consórcios (MINAS GERAIS, 2009). O estado também cria o Sistema de Transporte Sanitário, que apoia consórcios por meio de doação de equipamentos e disponibilização de sistema de gestão da frota e dos itinerários.

que disponibiliza ônibus ao consórcio. No Caps, há a adesão de sete municípios<sup>14</sup> e, no serviço de transportes, de todas as localidades. Em 2012, iniciam-se as licitações compartilhadas de medicamentos, com a aquisição conjunta para o consórcio e os municípios.

No decorrer dos anos, amplia-se o número de municípios participantes e áreas de atuação (entre elas, iluminação pública<sup>15</sup>), transformando-se em um consórcio multifinalitário em 2014. Em 2015, o consórcio amplia as compras de medicamentos, materiais de consumo da saúde, materiais odontológicos; e de transbordo, transporte e destinação final dos resíduos sólidos. Em 2017, cria equipe para inspeção regional que certifica os produtos de origem animal. Atualmente, são disponibilizadas 12 especialidades<sup>16</sup> e 100 tipos de exames na sede e 1.000 via credenciamento. São disponibilizadas uma cota igual de consultas a todos os municípios<sup>17</sup> e a possibilidade de aquisição de consultas extras e exames, conforme a necessidade de cada localidade. As compras públicas conjuntas e as licitações compartilhadas representam um ganho aos municípios consorciados e exercem um poder regulador de mercado. O consórcio, como autarquia, proporciona flexibilidade e amplia os limites de gastos, o que é visto como um ponto positivo pelos entrevistados.

Em sua formação atual, atende 10 pequenos municípios (apenas um tem mais de 20 mil hab.), num total de 72.268 habitantes (Tabela 9). Todos os municípios têm, em 2015, um PIB per capita menor do que o brasileiro – R\$ 29.347 (IBGE, 2017) e dependência de transferências federais. Cinco prefeitos são do PSDB, dois do MDB, um de cada um dos partidos PCdoB, PSB e PTB.

O CIESP recebeu prêmios<sup>18</sup> e a visibilidade que conquistou levou seu dirigente a se tornar presidente da Associação Mineira de Consórcios Intermunicipais e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais do Brasil.

**Tabela 9: Indicadores e informações dos municípios do CIESP**

Municípios	População (2010) (n. hab.)	População estimada (2017)	IDH-M (2000)	IDH-M Educação (2000)	IDH-M Longevidade (2000)	IDH-M Renda (2000)	IDH-M (2010)	IDH-M Educação (2010)	IDH-M Longevidade (2010)	IDH-M Renda (2010)	Ideb - anos iniciais (rede municipal) (2015)	Ideb - anos finais (rede municipal) (2015)	PIB per capita (2015) (R\$)	Mortalidade Infantil (2014)	Partido do Prefeito Atual
Bicas	13.653	14.545	0,673	0,548	0,784	0,710	0,744	0,667	0,85	0,726	5,7	3,9	15.553,81	14,49	PMDB
Chiador	2.785	2.789	0,59	0,424	0,805	0,603	0,711	0,559	0,868	7,42	Não consta	4	9.425,99	Não consta	PCdoB
Descoberto	4.768	5.047	0,563	0,375	0,776	0,614	0,680	0,599	0,798	0,657	6,4	-	10.563,99	18,52	PSDB
Guarará	3.929	3.938	0,571	0,376	0,760	0,653	0,652	0,532	0,802	0,65	5,4	4,5	9.931,60	25	PSDB
Mar de Espanha	11.749	12.743	0,616	0,488	0,735	0,651	0,684	0,558	0,825	0,694	5,0	-	R\$ 11.599,04	13,25	PSDB
Maripá de Minas	2.788	2.979	0,567	0,362	0,760	0,664	0,680	0,555	0,847	0,668	6,1	5,8	14.800,21	Não consta	PSDB
Pequeri	3.165	3.347	0,610	0,465	0,776	0,629	0,694	0,557	0,868	0,692	5,5	4,4	11.942,82	Não consta	PSDB
Rochedo de Minas	2.116	2.293	0,549	0,353	0,784	0,598	0,684	0,569	0,849	0,663	5,0	Não consta	10.132,72	Não consta	PMDB
São João Nepomuceno	25.057	26.538	0,614	0,468	0,760	0,652	0,708	0,600	0,850	0,696	6,5	4,9	13.568,88	15,92	PSB
Senador Cortês	1.988	2.049	0,520	0,321	0,776	0,566	0,674	0,534	0,834	0,689	5,1	5,3	9.822,18	58,82	PTB

Fontes: IBGE (2017); Pnud (2012); Inep (2016); TSE (2017).

14. Não participam São João do Nepomuceno e Descoberto, por não estarem consorciados no período de formalização do serviço.

15. O consórcio fez edital e licitou, e cada município assinou um contrato.

16. Dermatologia, cardiologia, oftalmologia, ortopedia, urologia, otorrinolaringologia, neurologia, pneumologia, endocrinologia, angiologia, psiquiatria e reumatologia.

17. Se um município não agendar as suas consultas da cota fixa até dois dias antes do programado, o sistema informa e as vagas são destinadas a outra localidade interessada.

18. Prêmio Smart Cities Business América 2016.

A evolução das compras consorciadas mostra o potencial de ampliação da cooperação entre os municípios:

### Quadro 1: Processos de compras compartilhadas

Ano	Compras Realizadas	Beneficiários
2012	Medicamentos	5 municípios e o CIESP
2013	Medicamentos	8 municípios e o CIESP
2014	Medicamentos	8 municípios e o CIESP
	Iluminação	9 municípios
2015	Medicamentos	7 municípios e o CIESP
	Material de consumo de saúde	6 municípios e o CIESP
	Material odontológico	4 municípios
	Resíduos sólidos	6 municípios (3 aderiram)
2016	Medicamentos	8 municípios, o CIESP, o Cinsaúde e 5 municípios do Cinsaúde
	Material de consumo de saúde	8 municípios, o CIESP, o Cinsaúde e 5 municípios do Cinsaúde
	Material odontológico	6 municípios
	Resíduos sólidos	5 municípios (3 aderiram)
2017	Medicamentos	9 municípios e o CIESP,
	Material de consumo de saúde	9 municípios e o CIESP
	Material odontológico	9 municípios
	Revisão dos valores dos serviços de resíduos sólidos(1)	3 aderiram

Fonte: Elaboração própria.

As aquisições seguem dois modelos diferenciados de contratação, conforme o objeto estabelecido: a) o consórcio faz o processo e formaliza um contrato com cada localidade; o pedido e o pagamento são feitos diretamente pelos municípios à empresa; b) o consórcio faz o processo e formaliza o contrato com a empresa, fazendo, depois, um contrato com cada município para o atendimento, viabilizando a cobrança por meio de nota fiscal.

Parte dos entrevistados destaca que os municípios pequenos têm dificuldade de manter equipes técnicas especializadas em elaborar editais diversos e que o consórcio supre essa necessidade na saúde e em outras áreas. Apontam, ainda, que a transparência das compras pelo CIESP promove um parâmetro regional de custos. A estrutura existente para realização dos processos licitatórios pode atender a outras demandas com pequenas adequações.

Em 2017, é instituído o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e Regional (SIR) de certificação de origem animal, atendendo a demanda dos produtores. Foi formada uma equipe, no consórcio, que faz orientação, inspeção e certificação. Entrevistados apontam que essa equipe racionaliza os custos, permite que pequenos municípios tenham acesso ao serviço e facilita a cobrança dos estabelecimentos, que é difícil em pequenas localidades.

Nesse mesmo ano, iniciam reuniões com os secretários municipais de educação para identificar uma agenda comum. São elencadas demandas, como a solução do problema de atestados médicos de professores, a necessidade de formação técnica e a criação de um calendário escolar regional. Entretanto, esse grupo ainda é informal e sem agenda estruturada de reuniões.

Outras demandas dos prefeitos para 2018 estão em discussão: ampliar os serviços para castração de animais, canil, usinas de asfalto, manutenção de telefonia e elétrica, usina de resíduos sólidos com geração de energia, cidade inteligente, entre outras, que ainda necessitam ser pactuadas.

## b. Estrutura administrativa

A estrutura administrativa é composta por Assembleia Geral de Prefeitos, Conselho dos Secretários Municipais de Saúde, Comissão de Controle Interno, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva (CIESP, 2009).

O trabalho do CIESP é acompanhado e fiscalizado por reuniões mensais entre prefeitos (a cada mês em um município) e reuniões específicas com os secretários de Saúde. Não é frequente a reunião entre os prefeitos e secretários. A intenção é criar câmaras técnicas com gestores municipais de diversas políticas públicas como forma de ampliar as competências técnicas do consórcio.

## c. A equipe

Em janeiro de 2018, havia 32 funcionários contratados pelo regime CLT e dois como pessoa física. A equipe é multidisciplinar e conta com profissionais administrativos e vinculados à enfermagem (mecânicos, auxiliar administrativo, motoristas, técnicos de enfermagem, técnicos de radiologia, enfermeiros, veterinário, contador, psicólogo, fisioterapeuta, entre outros). Dos 34 funcionários, 7 são vinculados a atividades administrativas.

São contratados como pessoa jurídica e prestam serviços ao consórcio os médicos, as assessorias jurídica e contábil e as clínicas que ofertam consultas e/ou exames. São 30 prestadores privados que atendem em suas próprias clínicas.

Diversos entrevistados mencionam a qualificação técnica e o preparo da secretária executiva e seu comprometimento com os municípios; ela é ex-secretária de Saúde de um dos municípios e atua desde a criação do consórcio.

## d. O financiamento do CIESP

O consórcio é financiado basicamente por recursos municipais, mas pode firmar convênios com outras esferas de governo e instituições. A receita prevista para 2017 era de R\$ 1.142.200,33. Atualmente, o consórcio é financiado por:

- contratos de rateio entre os municípios (da função administrativa e da prestação de serviços);
- prestação de serviços;
- transferência do SUS e do CAPS.

**Tabela 10: Receitas referentes aos contratos de rateio – situação em dez/2017**

Município	Programação Anual	Repasse + IR
Bicas	119.328,00	119.328,00
Descoberto	119.329,00	119.329,00
Guarará	119.329,00	119.329,00
Maripá de Minas	119.329,00	119.329,00
Mar de Espanha	119.329,00	119.329,00
Pequeri	119.329,00	119.329,00
Rochedo de Minas	119.329,00	119.329,00
São João Nepomuceno	119.329,00	109.571,00
Senador Cortes	119.329,00	119.329,00
Chiador	3.500,00	3.500,00
SIM - Bicas	12.835,57	12.835,57
SIM - Descoberto	6.809,73	6.809,73
SIM - Guarará	6.809,73	6.809,73
SIM - Maripá de Minas	6.809,73	6.809,73
SIM - Mar de Espanha	11.046,38	11.046,38
SIM - Pequeri	6.809,73	6.809,73
SIM - Rochedo de Minas	6.809,73	6.809,73
SIM - São João Nepomuceno	0,00	0,00
SIM - Senador Cortes	6.809,73	6.809,73
<b>Total</b>	<b>1.142.200,33</b>	<b>1.132.442,33</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

Os valores relativos à prestação de serviço dependem da utilização por cada município e envolvem: a) transporte de pacientes; b) exames e consultas especializadas extras realizadas dentro do CIESP; c) credenciamentos que incluem consultas e exames realizados em clínicas externas contratadas; d) serviços de destinação de resíduos sólidos.

**Tabela 11 – Serviços de transporte de pacientes - 2017**

Municípios consorciados	Valor do serviço prestado	Participação
Bicas	88.432,20	9,01%
Descoberto	77.827,05	7,93%
Guarará	60.583,18	6,17%
Maripá de Minas	72.439,68	7,38%
Mar de Espanha	224.775,26	22,90%
Pequeri	135.464,16	13,80%
Rochedo de Minas	40.078,08	4,08%
São João Nepomuceno	199.592,14	20,34%
Senador Cortes	82.167,48	8,37%
<b>Total</b>	<b>981.359,23</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

**Tabela 12: Exames e consultas especializadas – 2017**

Municípios consorciados	Valor do serviço prestado	Participação
Bicas	63.168,14	11,32%
Descoberto	48.408,86	8,68%
Guarará	55.751,44	9,99%
Maripá de Minas	82.108,90	14,72%
Mar de Espanha	97.960,78	17,56%
Pequeri	43.052,15	7,72%
Rochedo de Minas	38.292,89	6,86%
São João Nepomuceno	89.645,80	16,07%
Senador Cortes	39.557,48	7,09%
<b>Total</b>	<b>557.946,44</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

**Tabela 13: Aquisição de consultas e exames de credenciados –2017**

Municípios consorciados	Valor do serviço prestado	Participação
Bicas	143.136,51	13,07%
Descoberto	61.956,80	5,66%
Guarará	89.536,94	8,17%
Maripá de Minas	52.775,46	4,82%
Mar de Espanha	212.949,41	19,44%
Pequeri	174.024,41	15,89%
Rochedo de Minas	94.287,74	8,61%
São João Nepomuceno	192.809,47	17,60%
Senador Cortes	73.802,01	6,74%
<b>Total</b>	<b>1.095.278,75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

**Tabela 14: Serviços de resíduos sólidos (a 3 municípios) – situação em dez/2017**

<b>Municípios consorciados</b>	<b>Valor do serviço prestado</b>
Maripá de Minas	65.881,92
Rochedo de Minas	95.536,32
Senador Cortes	87.053,76
<b>Total</b>	<b>248.472,00</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

São repassados recursos do governo federal referentes à prestação dos serviços do Caps e os serviços do SUS relativos à produção ambulatorial, perfazendo 11% das receitas. A Tabela 15 apresenta a síntese das fontes de receita do consórcio. A principal fonte é o contrato de rateio (26,95%), seguida de exames e consultas extras (22,24%) e transportes (21,20%).

**Tabela 15: Fontes de receita do consórcio**

<b>Recursos</b>	<b>Valor</b>	<b>Participação</b>
Receita Patrimonial	50.409,77	1,20%
Caps	311.355,00	7,41%
Exames e Consultas	934.820,81	22,24%
Credenciamentos	499.246,40	11,88%
Transporte Sanitário	890.797,75	21,20%
SUS	155.624,78	3,70%
Resíduos Sólidos	227.763,75	5,42%
Contrato de Rateio	1.132.442,33	26,95%
<b>Total</b>	<b>4.202.460,59</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Planejar Consultores Associados. Relatório Técnico (2018).

Apesar do CIESP realizar atendimento de média complexidade, que é uma atribuição estadual, em 2017, o consórcio não recebeu recursos estaduais de complementação dos valores de custeio das consultas e exames e doações de novos ônibus e equipamentos, como ocorria na gestão estadual anterior. Destaca-se que, em 2012 e 2013, o governo estadual apoiava o custeio do consórcio. Essa situação aponta para uma dependência atual do CIESP de recursos municipais. Diversos entrevistados destacam que a não continuidade do apoio do governo estadual gerou ampliação da participação dos municípios no financiamento e precisa ser revista.

Dois prefeitos destacam que, com a crise, os municípios buscam melhorar a gestão local e rever seus gastos. O consórcio, para eles, oferta um bom serviço, mas caro, o que requer a busca de alternativas para barateá-lo ou ofertar mais serviços com a mesma estrutura.

## **e. Fatores motivadores da cooperação intermunicipal**

No decorrer da implementação do CIESP, os fatores motivadores da cooperação intermunicipal foram se alterando. Inicialmente, os municípios organizaram-se para ofertar consultas especializadas. A qualidade das consultas e o incentivo do governo estadual com a disponibilização de equipamentos para exames motivou os prefeitos a ampliar os serviços para exames de média complexidade.

O ganho em representatividade com a união dos prefeitos é visto por outro prefeito como importante. A participação dos municípios no CIESP amplia a possibilidade de negociação com outras esferas de governo e empresas prestadoras de serviço. Participar de consórcio permite receber recursos adicionais e investimentos, com destaque aos do estado, até 2013. A cooperação intermunicipal também possibilita um crédito maior com as clínicas de especialidades contratadas e o volume de aquisição de serviços reduz os valores das consultas e exames comprados.

Outro fator motivador é a indução estadual, desde 2004, para a formação de consórcios com acréscimo do ICMS Ecológico para as localidades que se consorciarem e 30% para o município que for sede do empreendimento (aterro sanitário ou usina de compostagem e triagem).

O convívio mensal dos prefeitos também cria uma cultura de debate dos problemas municipais e o consórcio passa a ser um instrumento para racionalizar e solucionar outras questões enfrentadas pelos municípios – por exemplo, iluminação pública e outras compras compartilhadas.

As compras coletivas, conforme aponta um prefeito, “geram economia e um melhor atendimento aos cidadãos”. O CIESP tem conseguido uma economicidade que varia de 76,3% a 45,5% nos registros de preços de medicamentos; de 53,1% a 29,5% nos materiais de consumo hospitalar; e de 62% a 55% no material odontológico (CIESP, 2018). Esse trabalho conjunto promove a padronização de medicamentos e outros materiais que podem ser utilizados nos próprios municípios<sup>19</sup>.

Outro aspecto valorizado pelos entrevistados é que o consórcio facilita a fiscalização e cobrança da prestação de um serviço ao munícipe ou a um estabelecimento e citam o exemplo do SIM: “quando a cobrança é realizada pelo consórcio, o munícipe vem aqui discutir e eu digo que tem que ser falado com o CIESP” (entrevistado 4).

Entretanto, parte dos funcionários e prefeitos entrevistados questionou a ampliação do consórcio para outras áreas que não seja a de saúde. Afirmam que ainda há muito para ser aprimorado nessa política e que a diversificação pode comprometer a racionalidade e a agilidade dos serviços: “Não queremos grandes coisas para não perder o foco (em saúde)” (fala de prefeito).

Outro aspecto identificado como uma vantagem da cooperação intermunicipal é a imunidade tributária do consórcio. O presidente do CIESP citou também a possibilidade de regulamentação dos empréstimos aos consórcios pelo Senado – que poderia dinamizar a cooperação intermunicipal, ao possibilitar a ampliação de serviços como saneamento e obras de infraestrutura, que requerem altos investimentos.

## **f. Fatores motivadores da cooperação intermunicipal na área de educação**

A cooperação na área de educação foi iniciada com alguns secretários, mas ainda é incipiente. Surge em 2017, a partir de reuniões realizadas e da identificação de demandas comuns, como a alta incidência de atestados médicos apresentados por professores e a necessidade de padronizar procedimentos<sup>20</sup>; a necessidade de formação dos profissionais e organização do calendário escolar. Entretanto, não há um diagnóstico dos problemas regionais que poderiam ser solucionados conjuntamente e sim demandas pontuais identificadas pelos secretários.

Os fatores motivacionais para a cooperação na educação são diferenciados entre os entrevistados, que citaram diferentes atividades que poderiam ser compartilhadas:

- troca de experiências “exitosas”;
- compra de alimentação escolar não perecível e aquisição de produtos da agricultura familiar;
- formações conjuntas utilizando os recursos do Fundeb<sup>21</sup>;

19. Em 2017, há a padronização de 463 medicamentos, 322 materiais odontológicos e 416 materiais de consumo de saúde.

20. Alguns municípios queixaram-se que os atestados são utilizados diferentemente entre os profissionais que atuam em mais de uma localidade. Naqueles municípios que têm incentivos financeiros para ampliar a assiduidade, os profissionais utilizam com menor frequência o atestado. Assim, demandam uma padronização de atendimento. Um secretário de educação mencionou que, em outros municípios, a validação do atestado tem inibido a sua utilização. Três entrevistados destacaram a importância de um trabalho para reduzir as faltas, minimizar o custo de professores substitutos, e ampliar o serviço de aprendizado. Um entrevistado identifica a importância de trazer especialista para debater esse assunto conjuntamente.

21. Há divergências entre os entrevistados sobre as ações a serem realizadas. Para alguns, as escolas e os municípios têm demandas específicas no processo de aprendizagem e as formações necessárias são distintas, o que dificulta aquisições conjuntas. Outros receiam que o custo seja elevado – “contratar palestrantes caros”.

- compra de materiais de consumo e materiais didáticos<sup>22</sup>;
- elaboração de um calendário de aulas regional;
- criação de eventos regionais para exposição de trabalhos artísticos e esportivos ou apresentações dos trabalhos nos diversos municípios;
- orientações para educação integral com menor custo e boa qualidade;
- aquisição de sistemas de informação e/ou da educação<sup>23</sup>;
- acompanhamento dos Planos Municipais de Educação (PME) com um monitoramento específico das metas;
- grupo de estudos dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários;
- orientações legais e de acesso a programas;
- encontros com especialistas para discutir a licença de saúde;
- acordo para atendimento de alunos em regiões de fronteira<sup>24</sup>;
- compartilhamento de profissionais com a cessão temporária ou parcial entre os municípios;
- orientação coletiva para estudos de demanda na educação infantil – creche e pré-escola;
- criação de um currículo regional a partir da Base Nacional Comum Curricular
- supervisão das escolas.

Essa diversidade de ideias aponta para um conjunto de oportunidades de atuação conjunta, mas não foi identificado um consenso inicial de atuação, como observado na área de saúde – consultas de especialidades<sup>25</sup>.

Os atores entrevistados destacaram a necessidade de ter profissionais capacitados para esse trabalho e uma secretária de educação sugeriu parceria sistemática com a regional de educação. Foi identificado que a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Secretaria Estadual de Educação, em parceria com o Ministério da Educação (MEC), oferecem capacitações que poderiam ser potencializadas por meio do CIESP. Entretanto, os municípios do CIESP participam de duas regionais da Secretaria Estadual de Educação, com ações e estratégias diferenciadas e isso exigiria uma articulação política.

Também foi identificado que uma indução externa, por parte do governo estadual, ou federal, por um instituto, ou fundação empresarial, ou por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE), poderia trazer o debate para a área da educação.

A legislação da política educacional é apontada, ainda, como um fator de dificuldade para a cooperação. Apesar de previstos na CF e na LDB, todavia, não foram regulamentados ainda, por legislação infraconstitucional, o sistema nacional de educação e o regime de colaboração na educação. A legislação atual não explicita estímulos à formação de consórcios nessa área. Diferentemente da saúde, que se estrutura por meio de ações regionais, a política nacional de educação não prevê essa instância regional, exceto as previstas nas estruturas das Secretarias Estaduais de Educação.

22. Um secretário municipal de educação vê dificuldade em realizar compra conjunta para materiais didáticos e pedagógicos, pois a medida influenciaria a autonomia pedagógica dos professores e das escolas e não é vista com bons olhos pelo corpo docente. Na compra coletiva para material de consumo, há menor resistência dos atores entrevistados.

23. Um dos entrevistados compra o sistema de informações Sisleme do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG. Neste tema também há controvérsias.

24. Dois prefeitos mencionaram que os territórios dos municípios são muito grandes. Há casos em que os alunos estão distantes da sede e próximos do município vizinho e poderia ser acordada a "troca" de escola, facilitando a vida do estudante.

25. Em uma entrevista, foi destacada a importância dos gestores começarem a pensar coletivamente no aluno e não nos interesses e motivações dos professores.

## g. Matrizes com as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças na cooperação intermunicipal

Quadro 2: Matriz SWOT de cooperação geral - CIESP

### Forças

- Garantia dos direitos dos usuários aos serviços secundários de saúde
- Humanização do atendimento
- Viabilização de oferta de serviços especializados para pequenos municípios que não têm demanda suficiente para ofertar em seu território
- Possibilidade ampliada de negociação com outra esfera de governo por meio do CIESP
- Espaço de diálogo mensal entre os prefeitos, o que permite a troca de experiências e a busca de alternativas para solucionar problemas conjuntos
- A troca de experiências entre os secretários, nas reuniões mensais, possibilita o crescimento e aprendizado conjuntos
- Existência de reuniões rotativas entre os municípios
- Racionalização dos serviços de média complexidade
- Ganho de escala na oferta de serviços e na compra de materiais e serviços
- Oferta de transporte de qualidade aos usuários do SUS
- Criação do SIM e do SIR
- A racionalização dos gastos em saúde permite economias nesta área que já está gastando mais do que os 15% (obrigatórios) das receitas correntes líquidas
- Oferta dos serviços do CIESP reduz a judicialização na área da saúde
- Regulamentação dos serviços de saúde em cada município e na região, definindo referências de custo e qualidade
- Contribuição com a transparência nas prefeituras por meio das compras públicas
- Flexibilidade dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal
- Padronização de medicamentos, materiais odontológicos e de consumo
- Conhecimento (*know-how*) em compras públicas pela equipe do CIESP e disponibilização da tecnologia para as equipes municipais e de outros consórcios
- Criação de modelos diferenciados de oferta de serviços para atender às demandas e especificidades de cada localidade
- Equipe motivada
- Busca por melhoria contínua dos serviços e por inovações
- Focalização em atender às novas demandas coletivas dos prefeitos (iluminação pública, resíduos sólidos, compras de materiais e serviços coletivos)
- Demanda por outros serviços de saúde não ofertados pelo consórcio
- Demanda por ampliação do apoio técnico do CIESP aos municípios na área de saúde
- Conhecimento da legislação própria de saúde e sua disseminação aos municípios
- Localização centralizada dos serviços que permite a racionalização dos transportes
- Permanência da secretária executiva e parte da equipe há vários mandatos
- Qualificação da secretária executiva e seu conhecimento da realidade municipal
- Confiança dos prefeitos e secretários de saúde na equipe do consórcio
- Avanços permanentes na padronização de medicamentos, outros materiais e serviços
- Disponibilização de um sistema de informação aos municípios para acompanhamento das consultas e exames
- Reconhecimento da qualidade dos serviços da clínica de especialidades, do Caps e dos serviços credenciados
- Possibilidade de ampliação de venda de produtos de origem animal regionalmente

### Oportunidades

- Reconhecimento no estado e no Brasil de que o CIESP é um consórcio de referência
- Membro da presidência do consórcio é também presidente da Associação Mineira de Consórcios e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais
- Serviços criados pelo CIESP facilitam a cobrança em municípios pequenos
- Ganho de escala com compras públicas e poder de negociação com empresas
- Possibilidade de replicabilidade das ações para outros consórcios
- Modelo de contratação de iluminação pública disseminado a outras localidades
- Regionalização da média complexidade
- Editais do CIESP são replicados por outros consórcios
- Realização de compras coletivas conjuntas com outros consórcios

- Cultura estadual de participação em consórcios de saúde e iluminação<sup>26</sup>
- Apoio estadual com o ICMS Ecológico aos municípios consorciados e que realizam atividades na gestão de resíduos sólidos
- Incentivos estaduais à formação e implementação de consórcios
- Existência de uma rede de articulação entre os consórcios de saúde no estado
- Imunidade tributária
- Valores limites para cada modalidade de compras do processo licitatório do consórcio é maior do que o dos municípios.
- Possibilidade, com o SIM e SIR, de os produtores venderem regionalmente seus produtos
- Existência de legislação da política nacional de saúde que prevê os consórcios e o trabalho regionalizado
- Crise financeira que afeta os municípios e os obrigam a buscar alternativas de redução de custos nas suas atividades

### Fraquezas

- Necessidade de aprimoramento de um planejamento regional da saúde e de outras políticas públicas
- Não realização de reuniões conjuntas entre secretários de saúde e prefeitos, de forma sistemática
- Dificuldade de utilização de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de saúde
- Necessidade de revisão da oferta e demanda de serviços
- Serviços de saúde são intensos de mão de obra e exigem dedicação e especialização da equipe
- Necessidade de adequação interna para atender a diferentes demandas dos municípios
- Equipe reduzida que pode comprometer a ampliação de serviços
- Necessidade de aprimoramento da profissionalização da equipe para atender a novas atividades e aprimorar as existentes
- Conflito entre ampliar os serviços para outras áreas ou especializar em saúde
- Demanda por outros serviços de saúde não ofertados pelo consórcio
- Tempos distintos entre as respostas da equipe do CIESP às expectativas de parte dos prefeitos ante as novas demandas municipais, que exigem estudos e estes levam tempo de pesquisa
- Estudos centralizados na secretária executiva e no assessor jurídico
- Ausência da contrarreferência na área da saúde, apesar do início de organização de protocolos para a linha de cuidado
- Financiamento dependente de recursos municipais
- Ausência de estratégias de comunicação e informações interna ao consórcio.
- Desconhecimento de todos funcionários acerca das ações realizadas pela instituição
- Infraestrutura física e espaço é fator limitador para ampliação de serviços de saúde e de outras áreas
- Espaço restrito para as funções administrativas
- População de referência é pequena para a oferta de outros serviços que exigem escala maior
- Demanda por ampliação do apoio técnico do CIESP aos municípios na área de saúde
- Demanda por racionalização dos custos do consórcio de forma a permitir aos municípios gastarem menos com este serviço
- Existência de fila em algumas especialidades e exames
- Ausência de controle social e participação de outros atores, como os conselhos municipais de saúde
- Redução das pactuações do município de São João Nepomuceno em transportes e consultas de especialistas

### Ameaças

- Crise financeira que atinge fortemente os municípios
- Municípios gastam mais do que os 15% obrigatórios na área da saúde, o que compromete o investimento em outras áreas
- Redução do apoio da União e do estado para a saúde
- Dependência do consórcio de recursos municipais
- Comunicação externa do consórcio limitada com os municípios e outros atores
- Atitudes “bairrista” e “interesses locais” em conflitos com os regionais
- Sustentabilidade financeira de médio prazo (destaque ao transporte e credenciamento)
- Necessidade de fortalecimento e desenvolvimento de atividades de aperfeiçoamento cultura de cooperação regional
- Transição de governo e a necessidade permanente de reforçar a importância da cooperação intermunicipal
- Eleição de parte das lideranças para a chefia do Poder Executivo com pouca compreensão das regras da administração pública
- Disputa orçamentária com possibilidade de distorção do modelo de assistência em que os municípios priorizam a rede secundária em vez da primária
- Ampliação dos gastos com credenciados

26. Em Minas Gerais, segundo a secretária executiva, há 86 consórcios de saúde e 50 de iluminação pública.

### Quadro 3: Matriz Swot de cooperação na área de educação – CIESP

#### Forças

- Os municípios estão gastando mais do que 25% em educação e economias nessa área podem contribuir para o uso de recursos em outras áreas
- Existência de grupo de trabalho de educação no CIESP
- Problemas comuns (alta incidência de atestados médicos de professores, necessidade de formação, entre outros)
- Existência de programas e projetos municipais com bons resultados na área de educação que poderiam ser socializados entre os municípios
- Identificação, por parte dos entrevistados, de diversas oportunidades de atuação conjunta
- Expertise interna para a realização de compras públicas (na saúde) que pode ser utilizada para a educação
- Os custos das estruturas administrativa, contábil e financeira podem ser rateados com outros serviços

#### Fraquezas

- Não formalização do GT de Educação e poucas reuniões em 2017
- Inexistência de diagnóstico regional da educação
- Inexistência de acompanhamento dos planos municipais de educação
- Gastos acima de 60% do Fundeb com remuneração de profissionais do magistério, o que compromete outras ações de manutenção e desenvolvimento da educação
- Necessidade de uma equipe, no CIESP ou dos municípios, especializada em educação
- Desconhecimento, pela equipe do consórcio, acerca da legislação de educação
- Disputas internas (funcionários e prefeitos) entre o CIESP para melhorar os serviços de saúde ou avançar para outras áreas
- Há demandas de serviços na saúde ainda não atendidas pelo consórcio
- Limitação da infraestrutura física existente para ampliação de serviços de saúde e de outras áreas.
- Existência de outras demandas dos prefeitos priorizadas que não são da educação (usina de asfalto, certificação de origem vegetal) em oposição às demandas da educação ser realizadas pelo consórcio
- Pouca articulação com secretarias de esportes, cultura e lazer

#### Oportunidades

- Cultura estadual de participação em consórcios poderia ser otimizada para outras políticas públicas
- Desenvolvimento de ações de educação no CIESP, em função do seu reconhecimento, pode promover a sua replicabilidade em outros consórcios do Brasil
- Existência de diversas propostas para atuação conjunta elencadas pelos entrevistados com a articulação com outros atores
- Possibilidade de utilizar 40% do Fundeb na formação de professores
- Possibilidade de ganho de escala na oferta de serviços e na compra de materiais
- Criação de uma agenda regional de apresentações dos trabalhos dos alunos (cantatas, teatros, apresentações musicais) articulando com outras políticas (cultura, esportes, meio ambiente)
- Existência de organizações que apoiam formações e troca de experiência (Undime, MEC e regional de educação) que poderiam ser articuladas para apoiar um trabalho de cooperação
- Existência de fundações e institutos empresariais que apoiam a educação e estão debatendo o regime de colaboração ou apoiando ações regionalizadas
- Acompanhamento pelo TCE-MG das ações da educação
- Visita de campo desta pesquisa pode potencializar o debate sobre a educação.

#### Ameaças

- Formas diferenciadas dos regimes de contratação e progressão dos professores
- Visões distintas dos gestores e prefeitos de cada município sobre as especificidades técnica e pedagógica que dificulta a cooperação intermunicipal em temas pedagógicos
- Necessidades diferenciadas entre escolas e secretarias municipais de educação
- Superação do limite mínimo de 25% dos recursos em educação (cinco municípios gastam mais de 27% e seis gastam mais do que 70% dos recursos do Fundeb com remuneração dos profissionais do magistério)

- Pais e prefeitos não veem a educação como um problema (alto índice)
- Corte na transferência dos recursos federais para aqueles municípios que avançaram no Ideb, o que vem exigindo que, para sua continuidade, sejam alocados recursos próprios, restringindo novas ações
- Não previsão, pela Política Nacional de Educação, de ações regionalizadas
- Não regulamentação do regime de colaboração e do sistema nacional de educação
- Abrangência distinta entre a divisão regional de educação do estado e o território abrangido pelos municípios do consórcio, o que exigiria articulação com duas regionais para as ações com educação.

## h. Lições do caso

O resultado mais visível do CIESP é a garantia do direito de acesso aos serviços secundários de saúde. Há preocupação de todos os envolvidos com a ampliação e a qualidade dos serviços ofertados.

O consórcio é uma alternativa consistente para viabilizar os serviços que um município de pequeno porte não teria acesso. Auxilia na racionalização das atividades, na flexibilização dos mecanismos de aquisição de serviços e equipamentos, na contratação de pessoal e na organização do sistema descentralizado de atendimento previsto no SUS. Possibilita e estimula a discussão regional e o compartilhamento de saberes.

Ele possibilita o trabalho compartilhado com ganhos de escala. Sua ação não se restringe aos dez municípios consorciados, pois o conhecimento da equipe é disseminado para outras localidades e consórcios (compra compartilhada de medicamentos ou insumos diversos, prestação de serviços na área da saúde, manutenção da iluminação pública, entre outros) o que o torna uma referência como consórcio público.

A cooperação intermunicipal na área de educação pode ser potencializada. Inúmeras possibilidades de cooperação intermunicipal foram elencadas pelos entrevistados (troca de experiências “exitosas”; compras coletivas de alimentação escolar, materiais de consumo e materiais didáticos; formações; elaboração de calendário regional; eventos artísticos e esportivos regionais; aquisição de sistemas de informação, entre outras). A existência de um grupo de trabalho de educação e as demandas comuns podem ser alavancadas para esse desenvolvimento.

### **ANEXO: Planejamento da pesquisa de campo**

#### **Seleção dos municípios que compõem o estudo de caso**

Foram selecionados três municípios dentro do consórcio a serem visitados. São eles: Bicas, Maripá de Minas e Mar de Espanha. A ideia era captar diferentes visões sobre o processo de implementação do CIESP desde a sua criação.

Bicas foi escolhido porque o prefeito atual foi o fundador do consórcio. A escolha de Mar de Espanha deve-se ao fato de o presidente do consórcio ser o prefeito desse município e o presidente da Associação Mineira de Consórcios Intermunicipais e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais. Maripá de Minas foi visitado por ser um município com menos de 3.000 habitantes e seu secretário municipal de Educação ter proposto a criação do Grupo de Trabalho da Educação no CIESP.

#### **Mapa dos atores a serem entrevistados**

Inicialmente, foram identificados os seguintes atores a serem visitados:

- Criador do consórcio (2005);
- Presidente do consórcio;
- Secretária executiva;

- Representante de Grupo de Trabalho ou Câmara Técnica de Educação (se houver);
- Prefeito de Bicas (primeiro município, é onde fica o consórcio e o prefeito atual participou da criação do CIESP);
- Prefeito mais participante (segundo município);
- Prefeito menos participante (terceiro município);
- Secretário de Educação do primeiro município;
- Secretário de Educação do segundo Município;
- Serviços de Caps;
- Serviço de frotas;
- Serviço de especialidades;
- Responsável da iluminação pública;
- Responsável da destinação final dos resíduos;
- Vereador;
- Algum prestador de serviço.

Após conversa com a coordenação da pesquisa da FGV, optou-se por não realizar entrevistas com serviços específicos, mas sim com aqueles que dão suporte em gestão e poderiam ser aproveitados para a área de educação.

#### Entrevistas realizadas:

Foram realizadas 17 entrevistas, de 29/2/2018 a 2/3/2018 (Quadro 4). As visitas ocorreram no CIESP, nas prefeituras de Maripá de Minas, de São João do Nepomuceno e de Mar de Espanha, nas secretarias municipais de saúde e de educação e em empresa de consultoria ao consórcio em Juiz de Fora.

Além dos prefeitos inicialmente previstos, foi incluído o de São João do Nepomuceno. A escolha deve-se ao fato desse ator ter optado por não participar do contrato de rateio das consultas de especialistas e decidir realizar as consultas no próprio município. Com essa decisão, participará dos transportes apenas para o deslocamento dos seus usuários para Juiz de Fora.

#### Quadro 4: Lista dos entrevistados

Nome	Instituição	Cargo/Função	Telefone e E-mail
Monica Loureiro	CIESP	secretária executiva	(32) 3271-2999 / (32) 3271-4796 / (32) 98417- 9168 secretariaexecutiva@CIESP.mg.gov.br
Sebastião Machado Neto	Prefeitura de Maripá de Minas	prefeito	(32) 3263-1310 gabinete@maripademinas.mg.gov.br
Ronaldo Antônio de Souza	Prefeitura de Maripá de Minas	secretário de educação	(32) 9.8802-8138 souza.ronaldoantonio@gmail.com; educacao@maripademinas.mg.gov.br
Diego Kaizer	CIESP	chefia de enfermagem	(32) 3271-2999 regulacao@CIESP.mg.gov.br
Moises Ferreira de Almeida	CIESP	coordenador de licitações	(32) 3271-4796 licitacao@CIESP.mg.gov.br

Daniel Necésio Silva	CIESP	pregoeiro	9.8407-4416 compras@CIESP.mg.gov.br
Belkes Cavalheiro Furtado	Prefeitura de São João Nepomucemo	secretária municipal de educação	(32) 3261-1934 educacaosjn@gmail.com
Ernandes José da Silva	Prefeitura de São João Nepomucemo	prefeito	(32) 3261-1285
Demóstenes de Souza Nascimento	CIESP	diretor de transporte	(32) 9.84073099/3271-2999 transporte@CIESP.mg.gov.br
Rosane Silva Santana Zanilha	CIESP	contadora	(32) 3271-2999
André Luiz da Silva Dias	CIESP	consultor administrativo	alsdias1976@gmail.com
Wellington Maras Rodrigues	Prefeitura de Mar de Espanha	prefeito de Mar de Espanha e presidente da Associação Mineiro de Consórcios Intermunicipais e Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais	(32) 3276-1225 Wellington.mr@gmail.com; pref.wellington@mardeespanha.mg.gov.br
Adriana Aparecida Halfld Guerra	Câmara de Mar de Espanha	vereadora	(32) 9.8459-0990 adrianaguerraadvogada@gmail.com
Veronika da Cunha Bordonal	Prefeitura de Bicas	secretária municipal de saúde	(32) 3271-6650 saude@bicas.mg.gov.br
Honório de Oliveira (chefe de gabinete)	Prefeitura de Bicas	prefeito	(32) 3271-6652 gabinete@bicas.mg.gov.br
Rômulo Hastenneiter Rocha	CIESP	assessor jurídico (PJ)	(32) 9.9112-9601 hastenjj@hotmail.com
Márcia Mendes	Empresa Planejar – Consultores associados	consultora financeira e contábil	(32) 3215-6796 planejar@planejarjf.com.br; marcia@planejarjf.com.br

Não foi possível marcar a entrevista com o terceiro secretário de educação, pois sua agenda não coincidia com a proposta de horário estabelecida. Em Bicas, município-sede do CIESP, também não foi possível agendar a entrevista com o secretário de educação nos dias em que a pesquisadora estava no município para a visita de campo.

As entrevistas com os responsáveis pela iluminação pública e pela destinação final dos resíduos sólidos foram substituídas e entrevistados o coordenador de licitação e o pregoeiro. O consórcio faz o processo licitatório e os municípios cuidam da gestão dos contratos de iluminação ou pagam ao CIESP pelos serviços de resíduos sólidos. Não há um responsável pela iluminação pública ou pela destinação final dos resíduos sólidos no consórcio.

Foram incluídas as entrevistas com a contadora, o assessor jurídico, a consultora contábil (localizada em Juiz de Fora) e o chefe de enfermagem, pois algumas informações estavam centralizadas nesses atores. Optou-se por entrevistar também uma secretária de saúde, para verificar a sua avaliação sobre o consórcio na área de saúde.

### 3.2. Consórcio Intermunicipal Portal Mata Sul – Pernambuco<sup>27</sup>

O Consórcio Intermunicipal Portal da Mata Sul é uma associação pública de direito público, fundado em 25 de junho de 2013. Iniciou suas atividades com a participação de 4 municípios (Rio Formoso, Tamandaré, Sirinhaém e Gameleira). Em outubro do mesmo ano, o município de Barreiros juntou-se ao consórcio e, em 2015, o município de São José da Coroa Grande oficializou sua entrada. Atualmente, com a saída do município de Gameleira, em 2017, congrega os demais 5 municípios – situados no litoral sul do estado de Pernambuco, pertencentes à microrregião da Mata Sul Pernambucana. Trata-se de uma região que tem como uma das suas principais atividades econômicas o turismo de praia, e uma das praias brasileiras mais conhecidas – a praia de Carneiros, no município de Tamandaré.<sup>28</sup>



Figura 3 – Localização dos municípios que integram o consórcio

Na região há várias APAs – Áreas de proteção Ambiental – como a de Guadalupe, a Reserva Biológica de Saltinho, APA Costa dos Corais, entre outras (Figura 4). Outro atrativo turístico da região são os engenhos de açúcar, considerados patrimônios históricos.

27. Dados da realização da pesquisa de campo: 22 e 23 de março de 2018.

28. O consórcio está em processo de negociação com o município de Maragogi (Alagoas) para que o município passe a fazer parte dele e destinar os seus resíduos. Este município recebeu uma multa recentemente por não destinar o seu lixo adequadamente.



Figura 4 – Áreas de Proteção Ambiental

Os cinco municípios que formam o Consórcio Portal Sul são de pequeno porte, até 50 mil habitantes, sendo que três deles possuem cerca de 23 mil habitantes. São municípios, como muitos no Brasil, que dependem quase que exclusivamente das transferências intergovernamentais de recursos para poder oferecer os serviços públicos. A tabela 16 apresenta uma síntese de dados extraídos do *IBGE Cidades* referentes aos municípios pertencentes ao Consórcio Portal Sul.

Tabela 16: Municípios do Consórcio Portal Sul: principais dados

Município	Participante desde	População estimada (2017)	IDEP anos iniciais (2015)	PIB per capita	IDH-M (2010)	Renda média (salários)	% de Fonte externa (2015)	Área km <sup>2</sup>	Esgotamento Sanitário adequado (2010)
Rio Formoso	Fundador	23.379	4,1	10.590,20	0,613	2	93,8	227,458	32,50%
Tamandaré	Fundador	23.100	4,3	10.667,92	0,593	1,4	78%	214,308	17,90%
Sirinhaém	Fundador	45.263	4,1	11.355,23	0,597	1,9	83,40%	374,61	33,40%
Barreiros	09/10/2015	42.438	3,8	9.298,54	0,586	1,7	90,90%	233,379	44,20%
São José da Coroa Grande	07/07/2015	20.963	3,8	8.807,95	0,608	1,7	91,20%	69,341	4,30%
Gameleira	Fundador (sem participação desde 2017)	30.709	4	7.080,12	0,602	1,8	93,20%	255,961	54,30%
Média Estado PE					0,673	R\$ 2.128			

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe>

### a. Criação e finalidades do consórcio

Um dos principais idealizadores da formação do Consórcio Portal Sul foi José Hildo Hacker, então prefeito do município de Tamandaré. Segundo os entrevistados, Tamandaré era membro de um outro consórcio da região da Mata Sul, chamado COMSUL – Consórcio Público dos municípios da Mata Sul Pernambucana<sup>29</sup>, e o prefeito conhecia bem a lógica de atuação em consórcio.

29. <http://comsul.pe.gov.br/o-comsul>.

Também foi observado que os municípios de Rio Formoso, Tamandaré e Sirinhaém são e foram administrados por membros da mesma família – Hacker –, o que se mostrou, ao longo das entrevistas realizadas, como um dos fatores que facilita e contribui para atuação conjunta.

Com a lei de Resíduos Sólidos (2010) e a obrigatoriedade de os municípios eliminarem os lixões em até 4 anos, o prefeito Hacker reuniu os prefeitos dos municípios do entorno para discutir a formação de um consórcio para operacionalizar o aterro sanitário que se encontrava desativado no município vizinho de Rio Formoso.

A história do Aterro de Rio Formoso tem mais de duas décadas, desde que foi construído no âmbito do programa estadual Recicla Pernambuco. O aterro foi um projeto elaborado pela PUC, com o apoio do governo do estado de Pernambuco e a Petroquímica Suape. Desde então, esteve sob diferentes administrações, ora do governo estadual, ora do municipal, porém, os custos de manutenção e gestão operacional sempre se apresentaram como grandes desafios. O consórcio pareceu uma boa alternativa.

Desde sua fundação, o consórcio atua em três frentes de ação:

### **1) Programa Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos e Proteção Ambiental**

Assegura a gestão operacional do aterro sanitário de Rio Formoso e ações de apoio e capacitação de recicladores, garis, educação ambiental, laboratórios de gravimetria e compostagem. Neste programa, participam todos os cinco municípios do consórcio.

### **2) Programa de Melhoria da Atenção, Promoção e Vigilância em Saúde – Portal Saúde.**

Inicialmente reunindo 4 municípios, passou a incluir Barreiros a partir de 2018. Visa ampliar a oferta de serviços de saúde nos municípios consorciados, de forma complementar e suplementar à atuação municipal, mediante a prestação de serviços de atenção à saúde, por meio da contratação de médicos de diferentes especialidades, oferecimento de exames de mamografia utilizando unidade móvel, exames oftalmológicos e mutirões de catarata, assistência odontológica, exames de PSA e outras ações, como monitoramento e avaliação dos serviços prestados <sup>30</sup>.

### **3) Programa de Desprecarização e Melhoria do Serviço Público Municipal**

Abriga iniciativas que são desenvolvidas de acordo com a demanda de cada município. Em geral, participam apenas três municípios: Sirinhaém, Tamandaré e Rio Formoso. Realiza cursos de capacitação destinados a servidores públicos <sup>31</sup>, por meio de organização social localizada em Rio Formoso. O consórcio repassa os recursos à OS e acompanha e monitora as ações desenvolvidas por ela; assemelha-se a uma prestação de serviços do consórcio a cada município via Escola intermunicipal de governo. Outras ações para a melhoria de serviço público incluem a criação e instalação de junta médica para atender os servidores dos municípios consorciados, e a Patrulha Mecanizada <sup>32</sup>. Obras como abertura e recuperação de estradas entre dois municípios usam maquinários compartilhados para diminuir os custos de aluguel e manutenção. A ação nesta frente também é de acordo com a demanda dos municípios e pontual.

---

30. O consórcio realizou convênio com a Fundação Altino Ventura para diagnosticar e tratar catarata, em sistema de mutirão. Só no município de Sirinhaém, segundo a diretora de Saúde, já foram realizadas em torno de 1.000 cirurgias nos três anos de parceria. Também mantém parceria com o Sesc para realizar atendimento bucal, exames de próstata e mamografia. Segundo a superintendente do Núcleo Intermunicipal de Saúde, é possível realizar até 80 mamografias por mês e, com esse quantitativo, o consórcio já conseguiu zerar a demanda, o que leva o serviço para outra fase, a de monitoramento. Os procedimentos mais simples são realizados de forma itinerante em cada município, inclusive com o uso de ônibus cirúrgico, possibilitando o atendimento em áreas rurais de difícil acesso. Dependendo do procedimento, há também o uso de estruturas dos municípios, como é o caso de Tamandaré, que serve de município polo.

31. Cursos de primeiros socorros para professores, curso de capacitação em reciclagem para catadores, curso de e-SUS para os técnicos de saúde etc. Em 2017, ofereceu o curso para prestação de contas do PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola aos gestores escolares. Há planos para ofertar cursos de licitação, melhores práticas de compras governamentais e outros.

32. Compartilhamento de profissionais e maquinários pesados como escavadeiras hidráulicas, motoniveladores, pás carregadeiras, rolos compactadores, tratores agrícolas, caminhões pipa, caminhão com prancha, veículos de apoio e implementos agrícolas utilizados principalmente em comunidades rurais dos municípios consorciados.

## b. Fatores motivadores da cooperação intermunicipal

Segundo as entrevistas realizadas, o principal fator que levou os municípios a cooperarem parece ter sido a “coerção” estabelecida pela legislação, neste caso, a lei de **resíduos sólidos** (2010) – para buscar equacionar os novos gastos decorrentes da obrigação da lei.

A prefeita de Rio Formoso confirma que muitos prefeitos se associam a algum consórcio dizendo: “vou me ver livre do lixo para não ser punido”. O ex-secretário de Meio ambiente de Rio Formoso também reforça essa visão:

*“O Consórcio veio através da exigência da lei 12.305. Os municípios tinham até agosto de 2014 para encerrar os lixões e esses municípios se consorciaram por motivos financeiros, um município sozinho não tinha condições de ter um aterro sanitário (...), os prefeitos que se uniram se livraram de cassação, multa do Ministério Público Estadual e Federal. (...) Tem a força da lei, não vai ter município que não dispõe seu resíduo adequadamente, não vai ter como escapar, eles vão ter que se juntar mesmo e ter compromisso.*”

A região de atrativos turísticos naturais, como é a da região de Mata Sul, atrai maior fiscalização ambiental, conforme explica o secretário executivo: “temos as APAs, temos a praia de Carneiros, onde o pessoal do Ministério Público, juízes, desembargadores vêm passar as férias na casa de veraneio, aí quando veem lixão, saem multando os prefeitos, tem prefeitos processados”.

Outro fator destacado nas entrevistas é o ganho financeiro. E, no caso dos resíduos, esse ganho financeiro dos municípios não ocorre somente ao se juntarem e diminuir os custos, mas de indução do governo estadual, já que o estado repassa o ICMS socioambiental para os municípios que destinam o lixo adequadamente. A importância do ICMS ambiental foi destacada pelo secretário executivo do consórcio e por um ex-secretário do Meio ambiente.

A formação do consórcio foi de fato a solução de soma positiva para os problemas comuns que os municípios enfrentam. Resolver conjuntamente o “problema do lixo” é uma forma racional de, além de atender a obrigatoriedade determinada pela legislação, receber mais recursos por meio do repasse estadual. Na visão dos membros do consórcio, os municípios que não destinam corretamente seus resíduos assim o fazem por falta de vontade política. A própria lei 12.305/10 prevê a atuação em consórcios intermunicipais para o problema do lixo, o que facilita a sua criação.

A negociação dos detalhes da operacionalização esteve sempre sob a liderança do assessor e secretário executivo do consórcio. Como ele mesmo define, “o Consórcio é o equilíbrio dos municípios (...) e o aterro é a âncora do consórcio”. E cita que, no início, os custos para a reativação do aterro foram altos, bancados pelos 4 municípios fundadores (Rio Formoso, Tamandaré, Sirinhaém e Gameleira). Assim, quando Barreiras e posteriormente São João da Coroa Grande entraram, tiveram que pagar um custeio mensal maior do que os seus vizinhos fundadores. Atualmente, esse custo de manutenção foi padronizado para R\$7 mil mensais para todos os cinco municípios.

Vale lembrar que o custo total varia conforme o volume de lixo gerado em cada município. O município de Tamandaré, por exemplo, apresenta uma variação grande de lixo gerado, conforme a sazonalidade e períodos de maior movimentação turística (dez-mar) no município.

Mas, mesmo com a “coerção” da legislação, os municípios agem de diferentes maneiras, conforme relata a prefeita de rio Formoso:

*“Rio Formoso traz para o aterro 100% do lixo produzido, mas muitos municípios não levam para o consórcio tudo que produzem, para deixar mais barato, economicamente falando... Porque ao participar do consórcio o município já está resguardado, é só levar a certidão, caso haja alguma fiscalização.”*

Os desafios para sua continuidade também não podem ser explicados apenas pela racionalidade econômica apresentada pela solução de soma positiva. É o caso do município de Gameleira, que se encontra em situação de “cadastro suspenso” por ter pago apenas dois meses de rateio no início de 2017. Com a mudança de gestão em 2017, a atual prefeita optou por fazer parte do COMSUL (segundo alguns entrevistados, pelo fato de seu marido ter ocupado cargo de presidente deste consórcio) e não mais do Portal Sul, o que racionalmente não faz sentido, segundo a prefeita de Rio Formoso, pois os custos para levar o lixo até o aterro de COMSUL são muito mais altos devido à maior distância.

As ações de consórcio **na área de Saúde** - Programa Portal Saúde, que também surgiram desde o início da formação do consórcio, sugerem uma visão distinta sobre os fatores que levam os municípios a cooperarem.

A ideia de se cooperar em saúde surgiu de um “problema” colocado pela legislação de pessoal no setor público, segundo o secretário executivo: o profissional especialista da saúde pode ter apenas dois vínculos no setor público e, em geral, estes vínculos são preenchidos pelo estado e por apenas um município, embora a carga horária disponível do médico não tenha sido preenchida no total de sua capacidade laboral.

Essa limitação na legislação fazia com que todos perdessem: o médico que deixa de atender e receber pelo serviço e a população que fica sem o atendimento de um médico especialista e tem que recorrer à longa lista de espera do serviço oferecido pelo governo do Estado. A saída encontrada foi a contratação dos médicos especialistas pelo consórcio, que poderiam passar a realizar o atendimento em todos os municípios consorciados e, assim, receber um valor maior do que se tivessem apenas vínculo com um dos municípios. Desde então, o consórcio vem ampliando sua atuação na área de saúde.

Assim, na área de saúde, os entrevistados têm a clareza que o principal fator que mantém o consórcio ativo é o baixo custo e a possibilidade de contratar melhores profissionais, a possibilidade de “fazer mais com menos”. Conforme encontramos no plano de trabalho de 2017:

A regionalização no Sistema Único de Saúde constitui estratégia prioritária para garantir o direito à saúde, reduzir desigualdades sociais e territoriais, promover a equidade e a integralidade da atenção, racionalizando os gastos, otimizando os recursos e potencializando o processo de descentralização (...). A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isso porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que **naturalmente é hierarquizado em rede** por demanda: um município de pequena população não terá condições para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários.<sup>33</sup>

A organização de serviços em redes com hierarquia e, neste caso, a regionalização em número menor de municípios, possibilitam maior rapidez no acesso a serviços pela população. Os municípios consorciados fazem parte da 3ª Geres – Gerência Regional Sul, que congrega 22 municípios da Mata Sul no SUS. Todos os serviços promovidos pelo consórcio são especialidades que complementam a atenção básica da saúde dos municípios e, sem o consórcio, a população residente nos municípios não teria acesso ou o acesso demoraria muito mais. Conforme relata o secretário executivo:

*“O sistema de consórcio é muito mais eficiente do que manter uma ambulância no município para levar o paciente para ser atendido em hospital de Recife. Para isso você precisaria de combustível, deslocar profissionais para acompanhar por pelo menos dois dias, e ainda passar de um hospital a outro aguardando ser atendido.”*

33. Plano de Trabalho do Programa de Melhoria da Atenção, Promoção e Vigilância em Saúde – Portal Saúde para o exercício de 2017 p.2.

Ainda, podemos observar pela fala da diretora de Saúde do município de Sirinhaém: “Com o consórcio, fica mais fácil, dá maior agilidade”. Ela relata que o relacionamento com a equipe é muito satisfatório. As ações são definidas sempre em conjunto, e podem vir das dificuldades que os municípios relatam em determinada área, ou de novas propostas do próprio consórcio:

*“tem um projeto que eles foram buscar, com o pessoal que vem de fora, até de outros países, para fazer atendimento oftalmológico, e fazem os óculos na hora, tem uma fábrica de óculos. Vai ser para os alunos das escolas, junto com o pessoal da Fundação Altino.”<sup>34</sup>*

A diretora afirma também que “jamais teríamos conhecimento dessas coisas”, enfatizando a importância de atuar em rede. E, segundo o secretário executivo, a ONG internacional do projeto atua somente em grupos de municípios e não em municípios isolados e, portanto, o fato de ter um consórcio facilitou a implementação da ação.

Pode-se afirmar que o Portal Saúde é um caso ilustrativo de organização da prestação de serviços para **equacionar serviços com graus de especialidade diferentes e de maneira regionalizada**. Pode-se considerar também o **ganho de escala e expertise**, visto que possibilita ao município contratar profissionais especialistas por **um custo menor e trazer inovações**. E há perspectivas de expansão: o atual secretário do Meio ambiente de Tamandaré vem propondo que o consórcio contrate técnicos especialistas para realizar análises de pareceres para licenciamento ambiental, para que o município não arque sozinho com o seu custo.

No terceiro programa desenvolvido pelo Consórcio Portal Sul, Melhoria de Serviços Públicos (segundo demandas dos municípios), o consórcio tem o papel de trazer especialistas na área demandada para capacitação e há um **ganho de expertise** aos municípios. Para as ações de Patrulha mecanizada, há **ganho de escala e diminuição de custo**.

No entanto, nem sempre as ações propostas pela equipe do consórcio são aceitas pelos municípios consorciados. Um exemplo citado pelo secretário executivo foi a discussão sobre a iluminação pública. Ao longo de 2017, várias reuniões com os municípios foram realizadas, junto aos secretários e técnicos dos municípios consorciados. A equipe do consórcio mostrou estudos e propostas para implementar a iluminação pública consorciada, com economia para todos, mas os municípios não concordaram com a padronização da taxa de iluminação – tanto os municípios que teriam que aumentar a atual taxa cobrada, quanto o município que teria que reduzir o valor.

Outro caso relatado era a intenção de se estabelecer um hospital intermunicipal de média complexidade. Para isso, pensou-se na estrutura já existente do município de Barreiros. No entanto, o município não aceitou a proposta, argumentando que já tem muita demanda para atender à população do seu município.

Como fator positivo, para o assessor do Consórcio Portal Sul tem dado certo “porque tem **intonia de prefeitos**, que sempre se reúnem para traçar metas. Adquirem juntos, negociam fornecedor... O fato de serem parentes ajuda muito. Existe relação de confiança.”

Para o secretário executivo, o **pequeno número de municípios consorciados** também é um fator que facilita o gerenciamento. Acredita que quando há consórcios com 20, 25 membros, administrar a diversidade de interesses fica complicado. Para ele, o maior desafio é a falta de compreensão sobre como funciona o consórcio, inclusive de órgãos de fiscalização, como técnicos do Ministério Público, contadores dos municípios etc. “em geral, nessa região, associam com o consórcio de empresas de construção, então já pensam logo em corrupção, há um preconceito grande”.

---

34. Projeto Onesight: a Fundação Altino Ventura em parceria com a ONG americana OneSight, o grupo italiano Luxottica, o Governo do estado de Pernambuco (Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e Lafepe - Laboratório Farmacêutico de Pernambuco) e as cidades parceiras na ação realizam, anualmente, atendimento a alunos da rede pública de ensino, a partir dos 6 anos de idade. O projeto foi criado em Pernambuco em 2009, sendo pioneiro no Brasil. Com apoio da equipe técnica e administrativa, 39 mil escolares foram atendidos e receberam óculos doados pela Fundação OneSight nos casos indicados. O sucesso do projeto demonstrou a existência de elevada demanda reprimida elevada, e em 2014 o programa foi estendido a outras regiões. Disponível em: [http://www.fundacaoaltinoventura.com.br/site/?page\\_id=109](http://www.fundacaoaltinoventura.com.br/site/?page_id=109) Acesso em: 21 dez 2018.

Essa visão também é compartilhada pela superintendente da área de Saúde: “é um desafio colocar na cabeça do paciente, a população tem dificuldade de aceitar o consórcio, em geral vão pensando em consórcio de carros, motos...”.

### c. Atuação do consórcio na área de educação e seus desafios

O consórcio não atua diretamente com as redes de educação dos municípios consorciados, mas já desenvolveu ações que as beneficiam indiretamente, tais como atendimento odontológico nas escolas, oferta de cursos de temas transversais para professores (primeiros socorros, educação ambiental etc.), todos no âmbito do Programa Desprecarização e Melhoria do Serviço Público.

Indagados sobre as perspectivas de o consórcio atuar na área de educação, as respostas não foram tão animadoras, a começar pelo secretário executivo: “[a educação] é como se fosse um feudo, eu tenho Fundeb, então basta”.

*“É uma área complexa, existe legislação específica, mas a lei não incentiva o consórcio, a própria legislação do Fundeb não prevê atuação conjunta, diferente de outras áreas – atualmente até a guarda municipal pode trabalhar de forma consorciada. É uma área muito fechada e também tem excesso de regulação pelo MEC e pelos Conselhos municipais que ditam normas. A educação é muito fechada. Veja, no SUS, a lei já prevê regionalização e ação consorciada.” (Assessor do consórcio)*

*“Parece ser uma área “caprichosa”, que tem recurso próprio garantido.” (ex-secretário do Meio ambiente)*

*“(...) no nosso consórcio nunca houve conversa a respeito (...) Educação é uma área mais complicada, temos que ir derrubando as barreiras, trabalhar em conjunto com o gestor municipal de educação, os diretores, os professores... envolve um número de pessoas muito grande. Diferente de Assistência Social, que temos o CRAS, CREAS, a gestão é total da secretaria de assistência, eu só tenho que negociar com o gestor da pasta. Na saúde, para ter um hospital vou falar com no máximo 3 pessoas. E na educação tenho 23 escolas, são no mínimo 23 diretores”. (Prefeita de Rio Formoso)*

A prefeita ainda considera a educação uma área engessada:

*“Tem o Fundeb, que determina para onde tem que direcionar o recurso, cada município tem seu Plano de cargos e carreira, o que é permitido para um não é para outro. Por exemplo, no município de Rio Formoso, os cargos de coordenador e diretor devem ser ocupados por professores concursados. Eu vou inaugurar uma nova escola agora, estou desde setembro trabalhando para achar uma gestora para essa escola. Pedi 5 nomes para a secretária, por ordem de prioridade. Ela conseguiu trazer 3 nomes, das quais acredito que só uma tem o perfil. O perfil necessário é bem diferente, você lida diretamente com alunos, com parte administrativa, pais de alunos, tem que saber lidar com diferentes categorias sociais. Ser um bom diretor não é o mesmo de ser bom professor.”*

Interessante observar nas falas acima que, se de um lado a garantia de recurso via Fundeb, legislações educacionais e plano de cargos e carreira podem ser considerados importantes conquistas da área de educação, por outro, também podem restringir inovações e até mesmo necessidades de cooperação. O fato de não haver incentivos institucionais para a cooperação, tal qual encontramos no SUS e na legislação de resíduos sólidos, é um dos limitadores.

O secretário executivo do consórcio tem ampla experiência e atuação em municípios e, atualmente, está licenciado do cargo de procurador geral de um município do interior. Seu primeiro emprego público foi como professor alfabetizador, e possui opiniões críticas da área de educação:

*“Necessidades de atuação existem, mas estão adormecidas. O aterro tem uma pressão dos órgãos que não existe em outras áreas, uma pressão de cobrança pela qualidade. Na educação, quem faz plano de aula, plano pedagógico? Nunca ninguém pediu melhoria do projeto pedagógico. Muitas vezes fazem um encontro no início de ano para os professores assistirem a uma palestra. Palestra não muda a prática, no máximo consegue motivação.”*

Na opinião do secretário executivo do consórcio, um dos pontos fundamentais para o consórcio ter sucesso é ter clareza do problema e a sua solução. “Onde tem o problema, o consórcio entra para poder baratear custos e oferecer uma equipe técnica de alto nível.” Assim, acredita o secretário, a educação ainda é um campo em que futuramente pode haver demanda dos municípios.

As seguintes áreas de atuação em educação foram citadas como possibilidades pelos entrevistados:

- capacitação dos professores e diretores (diretora de Saúde)
- realização de Planos municipais de educação e eventos em geral (prefeita)
- acesso de profissionais especialistas para as áreas rurais (Superintendente, secretário executivo)
- contratação de professores especialistas nas disciplinas em que em geral os municípios têm dificuldade de contratar (secretário executivo, superintendente de Saúde)

A superintendente da área de saúde conhece bem as áreas rurais dos municípios e opina que na educação também poderia haver ações consorciadas para atender justamente a área territorial mais frágil, possibilitando a contratação de professores qualificados. Ou ações de consorciamento para contratar professores especialistas que são escassos no Brasil todo, tais como química, física, tal qual se contrata na área de saúde. Assim, os custos seriam rateados pelos municípios e o consórcio conseguiria contratar um profissional com boa remuneração e ter carga horária preenchida. Opinião que é compartilhada também com o secretário executivo.

#### d. Matrizes SWOT

##### Matriz SWOT sobre cooperação geral

Interno (organização)	<p><b>Forças</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pequeno número de municípios</li> <li>• Coesão e união dos prefeitos (parentesco)</li> <li>• Baixa rotatividade da equipe do consórcio</li> <li>• Clareza nos problemas públicos e sua forma de atuação (papel complementar)</li> </ul>	<p><b>Fraquezas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação de ações</li> <li>• Ampliação (pequena) do número de municípios membros</li> <li>• Incentivos institucionais (legislação que obriga, recursos financeiros - ICMS)</li> <li>• Recursos financeiros escassos nos municípios</li> </ul>
	<p><b>Oportunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consorciar-se por medo de punição</li> <li>• Parentesco mantém a coesão</li> </ul>	<p><b>Ameaças</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consórcios concorrentes</li> <li>• Mudança de prefeitos</li> <li>• Baixa compreensão e entendimento do funcionamento dos consórcios</li> <li>• Recursos financeiros escassos</li> </ul>
Externo (ambiente)		

## Matriz SWOT sobre cooperação em Educação

Interno (organização)	<b>Forças</b>	<b>Fraquezas</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiência em atuar junto aos municípios sob demanda (projetos específicos)</li> <li>Experiência em atuar em outras áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não é prioridade dos envolvidos</li> <li>Não há equipe técnica</li> </ul>
Externo (ambiente)	<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de atuar em diversas frentes</li> <li>Possibilidade de ser mais eficiente – fazer mais com menos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislação não induz nem prevê a atuação consorciada</li> <li>Financiamento próprio garantido a cada município (Fundeb)</li> <li>Fragmentação e quantidade de <i>stakeholders</i></li> <li>Especificidade da área</li> </ul>

### ANEXO: Visita de campo e entrevistas realizadas

#### Seleção dos municípios que compõem o estudo de caso

A visita ao consórcio ocorreu nos dias 22 e 23 de março de 2018. Na preparação prévia à ida ao campo, levantou-se informações pelo site do consórcio <sup>35</sup> para a compreensão das ações realizadas, bem como a leitura de todos os documentos disponíveis, tais como atas das assembleias, estatutos e planos de trabalhos do consórcio. Apesar da organização e facilidade no acesso aos documentos, a visita ao local mostrou-se importante para compreender a dinâmica do consórcio e da atualização de informações que não estavam apresentadas no site.

O contato nas semanas anteriores à ida ao campo foi realizado pela pesquisadora com o secretário executivo do consórcio, Miguel Gomes de Freitas, para organizar a agenda de visita aos municípios e agendamento com os entrevistados. A partir da leitura das atas das assembleias extraordinárias do consórcio, foi mapeada a participação dos principais nomes dos gestores públicos municipais, que foram divididos em dois grupos: os fundadores e os atuais gestores, visto que houve uma eleição municipal para prefeito no ano de 2016. Do primeiro grupo, apenas o prefeito de Sirinhaém foi reeleito (outros já estavam no segundo mandato e não podiam se recandidatar).

Lista dos prefeitos e ex-prefeitos dos municípios integrantes do consórcio:

Ex-prefeitos		Cargo exercido na diretoria do Consórcio (jun/2013-2016)	Atuais prefeitos	Cargo exercido na diretoria do Consórcio (20/12/2016 até dez/2018)
Rio Formoso	Hely José de Farias Júnior	Secretario geral	Isabel Cristina Araújo Hacker	Presidente
Tamandaré	José Hildo Hacker Júnior	Presidente	Sergio Hacker Corte Real	1 secretario geral
Sirinhaém	Franz Araújo Hacker	1 vice	prefeito reeleito	
Barreiros	Carlos Artur Soares de Avellar Junior		Elimário de Melo Farias	2 vice
São José da Coroa Grande	Elianai Buarque Gomes		Jasiel Gonsalves Alves	1 vice
* Gameleira (não faz mais parte)	Yeda Augusta Santos de Oliveira	2 vice	Veronica Maria de Oliveira Souza	1 secretario geral (*não exerce mais)

35. <http://portalsulconsorcio.pe.gov.br/>

A expectativa inicial da visita era que se pudesse entrevistar todos os atuais prefeitos e os ex-prefeitos, mas mesmo com o contato realizado com a antecedência de 10 dias antes da ida ao campo isso não aconteceu. Não foi possível, segundo o secretário executivo que intermediou o contato, encontrá-los nesse período. O grupo de ex-prefeitos foi substituído pela entrevista do ex-secretário do Meio ambiente de Rio Formoso que assumiu a pasta por 10 anos (2007-2016).

A entrevista representando o grupo de atuais prefeitos foi realizada com a prefeita de Rio Formoso, que também é a atual presidente do consórcio.

No total, foram realizadas 7 entrevistas, cada uma com duração média de uma hora.

#### Lista dos entrevistados

Nome	Cargo/Função	Data
Miguel Gomes de Freitas	Secretário Executivo do Consórcio	3/2018 e 23/03
José Albino Henrique Filho	Ex secretário do Meio Ambiente de Rio Formoso e atual administrador do Aterro	22/03
Isabel Cristina Araújo Hacker	Prefeita de Rio Formoso e Presidente do Consórcio	22/03
Renata Santana	Superintendente do Núcleo Intermunicipal de Saúde	22/03
Miguel Pedrosa	Secretário de Meio Ambiente de Tamandaré	22/03
Luiz de França da Silva Filho	Assessor Geral do Consórcio	23/03
Ana Karla Barretos Soares	Diretora de Saúde de Sirinhaém	23/03

A expectativa inicial da visita era que se pudesse entrevistar todos os atuais prefeitos e os ex-prefeitos, mas mesmo com o contato realizado com a antecedência de 10 dias antes da ida ao campo isso não aconteceu. Não foi possível, segundo o secretário executivo que intermediou o contato, encontrá-los nesse período. O grupo de ex-prefeitos foi substituído pela entrevista do ex-secretário do Meio ambiente de Rio Formoso que assumiu a pasta por 10 anos (2007-2016).

Uma característica importante destes entrevistados é a de que todos estão no cargo desde a fundação do consórcio, há quase 5 anos, tendo um bom histórico e experiência para relatar.

Outro ponto a destacar é que a entrevista com Miguel Freitas, secretário executivo do consórcio, durou inicialmente 2 horas, mas como foi a pessoa que organizou a agenda da pesquisadora, muitas vezes aconteceram conversas paralelas sobre o consórcio entre uma entrevista e outra, nos momentos de almoços e lanches ao longo de dois dias, trazendo maior riqueza de detalhes na atuação do consórcio.

No caso de Sirinhaém, estava agendada entrevista com o secretário de Saúde do município, mas devido a um imprevisto em sua agenda (viagem a Recife), a diretora de Saúde do município o substituiu.

Outra entrevista importante deveria ser realizada com o professor responsável pelos cursos de capacitação oferecidos pela organização social Escola de Governo Intermunicipal. Contudo, ele se encontrava fora de Pernambuco na semana da visita.

#### Documentos Consultados

- Criador do consórcio (2005);
- Estatuto Social
- Atas de Assembleias
- Resoluções
- Planos de trabalho dos 3 programas, disponíveis no site TCE PE
- Lista de cursos oferecidos pela Escola de Governo Intermunicipal

### 3.3. Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense – AMAUC-SC<sup>36</sup>

A Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC) foi criada em 1976 na forma de entidade privada sem fins econômicos, com sede localizada no município de Concórdia. A associação é atualmente constituída por 15 (quinze) municípios: Alto Bela Vista, Arabutã, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindoia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara e Xavantina. O objetivo central da AMAUC, desde sua fundação, é a integração administrativa, econômica e social, o desenvolvimento político-administrativo através do planejamento microrregional e a prestação de assistência técnica e serviços nas diversas áreas de ação das administrações municipais.

Concórdia é a sede da AMAUC e também dos consórcios que a ela se vinculam, pode ser considerado o município polo, é o mais denso e urbanizado. Os demais municípios são de pequeno e médio porte, sendo que metade deles possuem menos de 5 mil habitantes.

A região do Alto Uruguai conforma-se como uma região voltada para a atividade agropecuária, com empresas de grande porte como Cargill e BRF, instaladas nas cidades de Concórdia e Seara, fortemente responsáveis pela geração de emprego e renda para a região. Além disso, a região passou a ser reconhecida como de potencial logístico e também de desenvolvimento econômico após construção da hidrelétrica de Itá.

**Tabela 17 - Aspectos demográficos dos municípios integrantes da AMAUC**

Municípios	Demográficos		
	População 2010	População estimada 2017	Densidade demográfica 2010
Alto Bela Vista	2005	1967	19,28
Arabutã	4193	4281	31,57
Concórdia	68621	73766	85,79
Ipira	4752	4562	30,74
Ipumirim	7220	7561	29,19
Irani	9531	10285	29,26
Itá	6426	6275	38,75
Jaborá	4041	3990	21,05
Lindoia do Sul	4642	4615	24,61
Peritiba	2855	2988	31,18
Piratuba	4786	4102	32,79
Presidente Castello Branco	1725	1610	26,29
Seara	16936	17526	54,39
Xavantina	4142	4012	19,12

Fonte: IBGE (2018).

#### a. Criação e finalidades da AMAUC

A estrutura de gestão da associação é composta por uma Secretaria Executiva, Assembleia Geral, Diretoria Executiva (presidente e 2 vice-presidentes) e Conselho Fiscal (4 membros). A Diretoria Executiva e Conselho Fiscal são eleitos anualmente em Assembleia Geral, bem como quatro prefeitos que representam a AMAUC junto à Federação Catarinense de Municípios (FECAM), sediada em Florianópolis (SC).

36. Pesquisa de campo realizada no período de 29/1 a 2/2/2018.

Os municípios contribuem financeiramente com a associação, através de uma mensalidade cujo valor é definido em Assembleia Geral, sendo proporcional ao valor que cada município recebe de retorno de impostos do Governo Federal.

Além dessa estrutura de gestão, a AMAUC conta com colegiados, comissões e conselhos setoriais, integrados por gestores e técnicos das administrações municipais, que estabelecem agendas comuns e pactos regionais nas áreas em que atuam<sup>37</sup>. A associação vincula-se a vários consórcios públicos e estruturas regionais, e também possui representantes da Federação Catarinense de Municípios em sua estrutura administrativa. Os consórcios vinculados à AMAUC, embora estruturas independentes, tem como sede a própria associação e, além disso, são geridos por profissionais contratados da AMAUC nas áreas de contabilidade, apoio jurídico e suporte técnico administrativo.

Municípios consideram quase que automática sua adesão à AMAUC. Para um dos prefeitos entrevistados, os consórcios poderiam até ser extintos – pois quem presta assessoria aos municípios de fato são os profissionais contratados pela AMAUC. No que se refere ao colegiado de educação, a visão dos gestores também se alinha a esse entendimento da AMAUC como suporte à gestão.

Dentre os consórcios a que se vincula, destaca-se o Consórcio Lambari, que surgiu em função da questão dos resíduos sólidos; teve atuação importante para a elaboração dos planos de saneamento dos municípios, por meio da contratação de empresa para atender diversos municípios, o que permitiu ganho de escala. A existência de vários consórcios funcionando paralelamente fomentou a alteração do estatuto do Consórcio Lambari, no final de 2017, para multifinalitário – mas, segundo entendimento local, não pode atuar em determinadas áreas como manutenção de abrigo em assistência social ou na área da saúde (que, de acordo com o secretário executivo, requer consórcio exclusivo). Não foi cogitado um consórcio específico para a área da educação, pois segundo o gestor um consórcio multifinalitário pode viabilizar iniciativas educacionais.

O Colegiado de Educação (COSEME) surgiu no começo dos anos 2000, a partir de demandas dos municípios nesse campo. Inicialmente, a MAUC contratou nutricionista para orientar os municípios na merenda escolar, realizou capacitação de professores, atuou na organização de programas de alfabetização de adultos; passou a ter forte interação com a UNDIME e dar apoio logístico aos secretários para participar das atividades da entidade nacional. Atualmente as demandas se voltam ao transporte escolar (“um problema não resolvido”, segundo um entrevistado), à integração para organizar os planos municipais de educação e à definição de matrizes curriculares.

O Colegiado tem proporcionado aos municípios obterem maior peso representativo e político em outras instâncias deliberativas (UNDIME, MEC e governo estadual); o MEC aceitou adotar a divisão regional do estado de Santa Catarina para a formação preparatória para a elaboração dos planos municipais de educação, assim como para o monitoramento. Apesar disso, sua estrutura de funcionamento ainda é pouco consolidada; tem dois profissionais contratados – uma que se define como “articuladora regional de políticas públicas” (remunerada pela AMAUC), outro especialista em legislação educacional, que tem assento na UNDIME e é consultor do MEC (cuja remuneração é diretamente rateada pelos municípios). O Colegiado realiza reuniões mensais com os secretários de Educação; os prefeitos não participam do Colegiado – são informados por seus secretários.

Uma das ações da AMAUC foi a elaboração de edital padronizado para a realização de processos seletivos de professores para as redes municipais (com redução de custo para os municípios), e organização de calendário integrado.

---

37. São eles: Comissão Regional Intergestores e Câmara Técnica e de Apoio do CIS-AMAUC (CIR), Colegiado Regional de Cultura, Colegiado Microrregional dos Secretários Municipais de Educação (COSEME), Colegiado de Nutrição da Microrregião da AMAUC (CNM/AMAUC), Colegiado de Secretários e Técnicos da Assistência Social (COSTEMAS), Conselho Microrregional de Agricultura (CMSA), Colegiado de Engenharia e Arquitetura do Alto Uruguai, Colegiado de Contadores e Controladores Internos.

## b. Fatores que levam os municípios a cooperar

A participação dos municípios da associação é, no nível institucional, compulsória, contudo, existe o reconhecimento da **legitimidade da entidade e confiança** na atuação da AMAUC. Essa confiança pode ser interpretada como resultado não apenas do trabalho da associação, mas de um **contexto próprio do estado de Santa Catarina** em que entidades associativas historicamente desenvolvem o papel de apoio, suporte técnico e institucional e cessão de funcionários especializados aos municípios.

Há também certa dependência da atuação da AMAUC em função **das fragilidades dos municípios**; mas os gestores reconhecem que os municípios cooperam porque a integração conduz a **ganhos derivados do trabalho conjunto**: “o resultado é mais efetivo por ser em grupo. Quando os municípios são parceiros, buscar recursos e pleitos é muito melhor do que ser sozinho” (secretária de Educação).

Ganhos como **economia de escala** são confirmados pelas entrevistas. Contudo, particularidades municipais no que se refere à demanda de insumos e limites orçamentários implicam em retração de iniciativas como compras compartilhadas.

Outro fator que se destaca é o ganho de **expertise** seja via assessoria técnica, seja disponibilidade de informação e, até mesmo, **compartilhamento de experiências** entre os pares.

Os entrevistados destacaram também o papel motivacional que a cooperação representa para a melhoria dos resultados municipais. E destacaram a atuação da entidade para apresentar as demandas dos municípios junto a instâncias superiores de governo, principalmente o MEC: “A capacidade da AMAUC de fazer essa interligação com o MEC reverte em maior volume de recursos, novos projetos e alternativas” (secretária de Educação).

Mesmo com grandes diferenças demográficas e econômicas entre os municípios, os entrevistados consideram a cooperação útil.

## c. Fatores que levam os municípios a cooperar especificamente em educação

Os gestores que integram o Colegiado de Educação reafirmam a importância da cooperação na educação para o aprendizado coletivo e apoio para a gestão, tendo em vista os problemas comuns. Ressaltam também a importância de alcançarem aproximação com a UNDIME e se informarem e participarem de suas atividades. Mencionaram uma diversidade de demandas educacionais que poderiam ser desenvolvidas via cooperação:

- Ampliação da educação de jovens de adultos
- Educação especial
- Qualificação do pessoal, dos professores
- Educação inclusiva, tanto no campo da formação como no campo da adaptação a leis estaduais, contratação de consultores para fomentar formação de professores para a educação especial.
- Reformas e construção de salas de aula
- Processo seletivo dos professores regionalizado para que pudesse o professor fazer uma prova só, porque ele se inscreve em todos os municípios
- Processos seletivos unificados
- Transporte universitário
- Merenda escolar para qualificar os profissionais e também para fazer a gestão.

Apesar de reconhecerem o interesse na cooperação, nenhum dos entrevistados citou a perspectiva de criação de um consórcio específico em educação – consideram que a atuação do Colegiado de Educação tem conseguido atender às expectativas e necessidades dos municípios/secretários e, além disso, demonstram forte preocupação com a criação de mais uma estrutura de gestão que demande aos municípios empenho de recursos financeiros. Contudo, os gestores entrevistados reconhecem que a criação de um consórcio de educação proporcionaria os gestores maior percepção e clareza dos seus ganhos, além de planejamento de médio e longo prazo, hoje inexistente.

Por outro lado, os entrevistados não veem no COSEME um órgão executivo – e consideram importante a existência da AMAUC como uma estrutura mais executiva de apoio aos municípios.

#### d. Matrizes SWOT

##### Matriz SWOT AMAUC para a cooperação intermunicipal:

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza encontros entre os prefeitos</li> <li>• Disponibiliza assessoria especializada aos municípios</li> <li>• Os prefeitos não cogitam interromper a contribuição financeira à entidade</li> <li>• Possui credibilidade em âmbito nacional, estadual e municipal no que se refere aos aspectos técnicos</li> <li>• O que é proposto pela associação é bem visto pelos prefeitos</li> <li>• Os municípios são muito unidos</li> <li>• Os gestores da AMAUC estão sempre consultando os municípios antes de tomarem uma decisão</li> <li>• Consegue fazer as decisões terem mais força política</li> <li>• Referência na elaboração dos processos seletivos e concursos na educação</li> <li>• Os profissionais contratados garantem confiabilidade e segurança</li> <li>• É um elo de ligação entre os municípios e um ponto de referência para os municípios para tudo</li> <li>• Dispõe de profissionais em diversos setores</li> <li>• Apoia os consórcios e à administração dos consórcios</li> <li>• Permite a diminuição de despesas dos municípios</li> <li>• É reconhecida sua importância por parte dos municípios</li> <li>• Prefeitos não cogitam deixar de integrar a AMAUC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de agilidade na resolução das decisões</li> <li>• A agenda dos gestores que fornece assessoria está lotada. Ou seja, o número de profissionais é insuficiente para atender a demanda dos 15 municípios</li> <li>• O trabalho é fragmentado em função dos consórcios</li> <li>• Os consórcios da AMAUC ganharam vida própria e não são vistos como AMAUC</li> <li>• Tem se tornado um espaço mais político do que técnico</li> <li>• Qualificação profissional deficitária em algumas áreas (TI, assessoria jurídica e engenharia)</li> <li>• Há setores que não estão funcionando bem, levando o município a contratar um profissional, o mesmo que já está embutido no pagamento mensal da AMAUC. Ex: setor de engenharia</li> <li>• Apresenta fragilidades técnicas para o desempenho de atividades, as mesmas que refletiram em problemas de clareza na elaboração dos editais de processo seletivo</li> <li>• As pessoas que prestam serviços às vezes deixam a desejar</li> <li>• As pessoas que prestam serviços às vezes não conseguem viabilizar questões em tempo hábil (“[...] às vezes isso gera problemas, e a gente se sente só.”)</li> <li>• Tem dificuldades em auxiliar os municípios em processos de gerenciamento de crises</li> <li>• Não tem sede própria e o aluguel é alto</li> <li>• Não consegue muitas vezes atender a expectativa dos municípios com base nos investimentos que eles fazem</li> <li>• Os prefeitos se acomodam: “As coisas às vezes continuam do mesmo jeito.”</li> <li>• Inova pouco na gestão</li> <li>• A equipe segue o modelo do secretário executivo, que está a 20 anos na AMAUC</li> </ul>

### Oportunidades

- Municípios ávidos por apoio na gestão
- Os municípios necessitam ser ouvidos
- Os consórcios têm se fortalecido no país
- Os profissionais das prefeituras apresentam deficiências no nível técnico
- Os municípios demandam profissionais da área de projetos
- Existem projetos muito bons e exitosos nos municípios que integram a AMAUC, mas ficam ocultos

### Ameaças

- Recursos financeiros dependentes da vontade dos prefeitos em contribuir
- Convivem estruturas de gestão regionais do estado que dividem o mesmo território
- Discordância dos municípios às vezes atrapalha a tomada de decisões
- Os recursos da AMAUC são muito utilizados em tarefas administrativas e pouco em assessoria
- Dependência do secretário executivo
- Dependência do repasse dos prefeitos para pagamento das anuidades
- Depende diretamente da adesão e permanência dos municípios
- Depende exclusivamente da contribuição financeira dos municípios

### Matriz SWOT COSEME para a cooperação intermunicipal em educação:

#### Forças

- Segurança profissional por ser composto por gestores
- Possibilita o trabalho conjunto
- Possibilita estrutura capaz de garantir economia financeira aos municípios
- Tem permitido que os secretários criem estruturas mínimas nas secretarias
- Oferece visibilidade aos secretários
- Possibilita interação e o aprendizado coletivo
- O Colegiado é unido
- Participa de seminários e fóruns promovidos por instituições externas como UNDIME
- É organizado (possui um calendário de reuniões, pautas de encontros, discussão de debates atuais e tarefas bem definidas)
- Consegue trazer para as discussões de assuntos “quentes” da agenda no nível local
- As trocas de secretários não atrapalham ou não têm força para acabar com o Colegiado
- Participa de debates nacionais (CONAE)
- Formula propostas concretas
- Consegue frear ou modificar propostas que conflitam com a gestão municipal ou quando os secretários não concordam
- *Expertise* em questões como plano municipal e plano de carreira
- Possibilita o acompanhamento dos dados dos municípios para análise regional
- O acesso é fácil aos assessores

#### Fraquezas

- Seu trabalho e a questão da educação não é compreendido pelo prefeito
- Os profissionais que oferecerem assessoria aos municípios não estão disponíveis todo o tempo ou são em quantidade insuficiente
- A sede do Colegiado, em Concórdia, é distante de alguns municípios
- São realizadas poucas reuniões
- Diferença de entendimento dos secretários sobre a importância do Colegiado
- Não é um espaço autônomo. Os secretários esperam muito da associação
- Pouca participação e comprometimento por parte de alguns municípios
- Falta de cuidado no agendamento das reuniões, conflita com agenda dos secretários
- O Colegiado só funciona se os secretários participam
- Se os secretários mudam, isso prejudica o trabalho e altera a dinâmica
- Apresenta dificuldade na otimização do tempo do secretário Reuniões com duração de um dia atrapalham o secretário
- Dependência da existência da AMAUC
- Realiza poucas reuniões de pouco tempo
- Deficiência de recursos financeiros
- Prefeitos cobram ou reclamam dos investimentos no Colegiado com diárias e capacitações

- Possui credibilidade por estar na AMAUC
- É a única referência técnica próxima da realidade local que permite o crescimento da qualidade da gestão, além de reivindicatório
- Atua com embasamento técnico
- Permite a autoavaliação dos gestores sobre sua gestão
- Permite o constante aperfeiçoamento dos gestores
- Estimula os secretários que pensam que “nada funciona” no seu próprio município
- Permite a tomada de decisões conjuntas
- Possibilita força política aos municípios do oeste catarinense junto à secretaria de estado, que sempre olha para os municípios de outras regiões
- Possibilita a troca de informações e de experiências
- União para mudar regulamentações e normas que afetam negativamente os municípios
- Assessoria educacional especializada
- Dispõe atendimentos aos secretários
- Viabiliza aos secretários o cumprimento de prazos e conhecimento sobre programas
- Possibilita que as decisões fiquem sempre dentro da legalidade
- Tem força política

### Oportunidades

- O tema da neuroeducação ganha espaço e os municípios desconhecem o assunto
- Convênios com institutos especializados são cada vez mais frequentes
- Atuação de forma transversal e em rede evoluindo na educação
- Competição dentro da educação e entre as escolas abre espaço para o desenvolvimento da cultura da cooperação
- Esforço maior das instituições em melhorar o processo de ensino aprendizagem
- Formação deficitária dos profissionais de educação – gestores e professores
- Secretarias de educação com estruturas muito pequenas e equipes muito reduzidas
- Há deficiência na oferta de educação inclusiva nos municípios
- Necessidade de informação por parte dos secretários
- Necessidade de mediação dos municípios (secretários) com o Ministério Público
- Necessidade de suporte técnico aos municípios nos âmbitos jurídico e legal

### Ameaças

- Política partidária interfere na dinâmica do Colegiado
- Escassez de recursos financeiros
- A visibilidade individual para os secretários é importante
- Dependência financeira do fundo de contribuição dos municípios para a constituição do fundo do Colegiado
- Competição dentro da educação e entre as escolas
- Na educação, os resultados demoram a aparecer
- Secretarias de Educação com estruturas muito pequenas e equipes muito reduzidas
- Trocas de secretários ocorrem no meio da gestão, demandando integrar um novo gestor que desconhece o processo
- Convênios com secretaria de estado vem prontos
- Existem prefeitos que já relataram não querer pagar a contribuição mensal ao Colegiado
- A arrecadação municipal caiu e isso desmotiva a contribuição mensal
- O trabalho para a gestão do Colegiado depende das contribuições mensais

- A gestão das secretarias demanda prevenção de problemas que poderiam ser evitados com respaldo técnico preventivo
- Os secretários comumente desconhecem novos programas de outras esferas
- Existem políticas financiadas pelo estado que estão apenas em alguns municípios da região
- Inexiste um diagnóstico da realidade dos municípios (um olhar mais clínico sobre evasão, alunos matriculados no ensino superior etc)
- A região demanda políticas públicas educacionais mais embasadas
- Necessidade de treinamento dos professores dos municípios sobre metodologia
- Deficiência de assessoria pedagógica nos municípios
- Necessidade do trabalho preventivo para evitar desgaste emocional aos gestores e econômico para as secretarias
- Necessidade contínua de aprendizados dos profissionais de educação
- Necessidade de cumprir as metas e objetivos globais da educação
- A política de educação é secundária para os prefeitos, embora seja obrigatória
- Secretários podem ser demitidos a qualquer momento
- Leque de ações no âmbito da gestão muito restrito à política partidária
- Municípios pequenos em geral tem poucos recursos
- As equipes de gestão, principalmente os cargos em comissão, mudam muito

## ANEXO 1

### Seleção dos municípios que compõem o estudo de caso

Foram realizadas 12 entrevistas. A orientação inicial para a realização do estudo de caso era a seleção de 3 municípios que apresentassem características diversas. Contudo, foi possível entrevistar gestores representantes de uma diversidade maior de municípios. Privilegiou-se a seleção de municípios que apresentam características diferentes e até mesmo discrepantes, tomando como referências os dados extraídos de fontes primárias.

Na etapa de planejamento da agenda da pesquisa no território, foi necessário adequar a seleção dos municípios e, ainda, incorporar entrevistados no decorrer da pesquisa, haja vista a indisponibilidade de alguns entrevistados e a disposição de outros em colaborar com a pesquisa. Especificamente, previu-se entrevistar os prefeitos dos municípios de Jaborá e Concórdia. Contudo, ocorreu conflito de agenda e as entrevistas foram realizadas com o chefe do poder executivo dos municípios de Arabutã e Peritiba, e com o vice-prefeito do município de Irani.

Optou-se por privilegiar os atores vinculados à educação que participam das atividades do COSEME – os secretários de educação nos municípios de Irani, Ipira, Piratuba, Concórdia e Bela Vista.

Foram entrevistados:

- Diretor executivo AMAUC;
- Profissional responsável pela mediação entre AMAUC e gestores de políticas públicas;
- Ex-secretário de educação de Concórdia e membro que iniciou o Colegiado;
- Responsáveis pela pasta da educação dos municípios de Irani, Ipira, Piratuba, Concórdia e Alto Bela Vista.
- Chefes do executivo dos municípios de Arabutã e Peritiba
- Vice-prefeito de Irani
- Profissional contratado pelo Colegiado como assessor das atividades relacionadas à educação.

<b>Nome</b>	<b>Instituição</b>	<b>Cargo/Função</b>	<b>Telefone e E-mail</b>
Humberto Dal Pizzol	Colegiado de Educação da AMAUC	Assessor das atividades do Colegiado.	humberto@amarp.org.br
Leane Arendt	Prefeitura Municipal de Arabutã	Prefeita. Pedagoga por formação e professora do estado.	prefeita@arabuta.sc.gov.br
Santo Hermínio del Lucca	Rede de ensino municipal de Concórdia	Ex-secretário de educação de Concórdia (até 2012) e membro que iniciou o Colegiado. É professor licenciado em História. Continua em exercício no município lecionando no município de Castelo Branco.	santodeluca@hotmail.com
José Jorge Sagneister	Prefeitura Municipal de Alto Bela Vista	Gerente de Educação e Esporte. Professor concursado no estado pelo município de Marcelina e nomeado pelo estado de SC. Foi diretor e gestor escola, foi secretário no estado do Rio Grande durante 6 anos.	j.sagneister@hotmail.com
Neusa M.P. Pucci	AMAUC	Responsável pela mediação entre AMAUC e gestores de políticas públicas.	(49)3842-3507 social@amauc.org.br
Marcelo Pegorar	Prefeitura Municipal de Irani	Vice-prefeito, administrador de empresas, com pós-graduação em gestão de pessoas.	viceprefeito@irani.sc.gov.br

Margarida Zenaro	Secretaria Municipal de Educação de Irani	Secretária de Educação e vice-presidente do COSEME. Conselheira da UNDIME desde 2016. Professora aposentada do estado. 30 anos como diretora, e vereadora de 2001 a 2004. Formação: pedagoga	margarida.educacao@irani.sc.gov.br rosicler.educacao@irani.sc.gov.br (49) 3432-3203
Neuza Klein Maraschini	Prefeitura Municipal de Peritiba	Prefeita e vice-prefeita de 2009 a 2012	
Sandra Meneguzzi	Secretaria Municipal de educação de Ipira	Secretária Municipal de Educação e presidente do Colegiado de Educação	sdani@gmail.com
Cleodir Antônio Fabrin	Secretaria Municipal de Educação de Piratuba	Secretário municipal de Educação	educacao@piratuba.com.br cleodifabrin@yahoo.com.br
Márcia Calderolli	Secretaria Municipal de Educação de Concórdia	Secretária Municipal de Educação, 22 anos de setor público, como professora, coordenadora, secretária escolar, orientadora educacional, diretora eleita, trabalhou em uma fundação e já conhecia o prefeito, que foi 5 vezes vereador.	marcia@concordia.sc.gov.br marcia.sett@hotmail.com
Roberto Kurtz	AMAUC	Diretor executivo	beto@amauc.org.br

## 4. Análise comparada das matrizes SWOT

A análise comparada das matrizes, de um lado, revela que há muitas nuances específicas em cada caso, apresentadas na visão dos diferentes atores entrevistados em cada consórcio. Por outro lado, há pontos em comum que merecem destaque e nos ajudam a entender melhor quais fatores interferem na dinâmica da cooperação intermunicipal.

As matrizes na íntegra já constam das seções anteriores deste relatório. Dessa forma, optamos por não repetir fatores individuais de cada caso. Abaixo, fatores mencionados por pelo menos dois dos casos estudados, referentes à análise SWOT da cooperação intermunicipal na área central dos consórcios analisados:

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Permite diminuição de despesa dos municípios, seja por oferta de serviços de consultoria seja pelos ganhos de escala de compras conjuntas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de agilidade nas decisões;</li><li>• Profissionais (consultores) em número insuficiente para atender todos os municípios.</li></ul>
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaça</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Crise financeira obriga alternativas de redução de custo;</li><li>• Recursos financeiros escassos nos municípios;</li><li>• Valores das modalidades de licitação são maiores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Necessidade de aprimoramento da cultura de cooperação regional. Baixa compreensão e entendimento do funcionamento dos consórcios;</li><li>• Transição de governo, ou seja, mudança de prefeitos ou secretários.</li></ul>

Chama atenção a questão de recursos financeiros como motivador, podendo propiciar ganhos de eficiência aos municípios, pelo ganho de escala e expertise. Nesse sentido, demanda-se do consórcio mais estrutura de pessoal especializado para atender a todas as demandas dos associados.

Por fim, vale comentar a necessidade de maior cultura de cooperação, que pode levar até a redução de riscos de descontinuidade em momentos de mudança política.

Na matriz abaixo, fatores mencionados pelos três casos estudados, no que se refere à cooperação na área central de atuação do consórcio:

<b>Força</b>	<b>Fraqueza</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Força política aos municípios consorciados, ampliando poder de negociação com outras esferas de governo ou outras instituições;</li><li>• Diálogo e disseminação de experiências entre municípios;</li><li>• Possibilidade de atendimento de novas demandas por meio do consórcio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O trabalho é fragmentado – devido à participação dos municípios em diversos consórcios ou à falta de reuniões conjuntas entre secretários e prefeitos;</li><li>• Necessidade de planejamento regional;</li><li>• Dificuldade na utilização de mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação.</li></ul>
<b>Oportunidade</b>	<b>Ameaça</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Municípios ávidos por apoio na gestão;</li><li>• Os consórcios têm se fortalecido no país;</li><li>• Incentivos institucionais (legislação que obriga, recursos financeiros etc.);</li><li>• Incentivos estaduais à formação e implementação de consórcios.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crise financeira dos municípios (recursos escassos e redução do apoio da União e do Estado);</li><li>• Dependência do consórcio dos recursos municipais.</li></ul>

Como questões presentes nos três casos, cabe ressaltar a demanda por cooperação nas áreas de gestão – incidindo diretamente sobre a implementação de políticas públicas, assim como a oportunidade de cooperação em novas áreas, mais factível quando há incentivos institucionais para a cooperação. Interessante também o poder de *advocacy*, reconhecido como maior força política dos municípios. Como pontos negativos, a falta de planejamento e gestão das próprias ações dos consórcios se destaca, mas deve-se levar em conta que é um ponto no qual se tem boa capacidade de promoção de melhorias.

No que se refere à análise específica da cooperação na área de educação, os apontamentos que apareceram em pelo menos dois dos casos estudados foram:

Força	Fraqueza
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução de problemas comuns (atestados médicos, formação de professores, plano municipal e plano de carreira);</li> <li>• Possibilita economia financeira aos municípios, como rateio de custos administrativos e contábeis ou economia de escala, num momento em que os municípios gastam mais do que o previsto em Educação;</li> <li>• Experiência em atuar junto aos municípios sob demanda específica na área da Educação (assessoria especializada).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca participação e comprometimento por parte de alguns municípios;</li> <li>• Atores entendem que não há incentivos para consorciamento em Educação (nem pela legislação, nem por parte dos prefeitos).</li> </ul>
Oportunidade	Ameaça
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar formação/capacitação de professores, com possibilidade de usar FUNDEB;</li> <li>• Contratação de professores especialistas, nas disciplinas que em geral os municípios têm dificuldade de contratar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Educação não prevê ações regionalizadas, fato somado à cultura da competição entre municípios e escolas;</li> <li>• Complexidade da regulamentação do MEC, entendimento que não há regulamentação do regime de colaboração.</li> </ul>

Como se pode perceber, o panorama geral não se modifica muito. A utilização de serviços compartilhados para resolver problemas comuns e a questão do ganho de escala aparece novamente de forma positiva. Como especificidade, ressalta-se a ausência de incentivos institucionais específicos da área que favoreçam à cooperação.

Abaixo, os fatores mencionados pelos três casos estudados acerca da cooperação específica na área de educação:

Força	Fraqueza
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilita a troca de experiências e possibilidades de ação conjunta entre os municípios do consórcio;</li> <li>• Experiência em atuar em outras áreas (como compras) que pode ser expandida para educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profissionais (assessoria técnica e especializada) em número insuficiente;</li> <li>• Deficiência de recursos financeiros, ou seja, necessidade de ter financiamento próprio garantido pelo Fundeb.</li> </ul>
Oportunidade	Ameaça
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura de consorciamento e desenvolvimento da cultura de cooperação (x competição entre escolas);</li> <li>• Temas transversais em gestão pública, como por exemplo ganhos de escala com compras coletivas ou ganhos de eficiência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificidades da área (a política de educação é secundária para os prefeitos, não é vista como um problema ou não é priorizada, pois resultados demoram muito a aparecer).</li> </ul>

Nos apontamentos comuns aos três casos, percebe-se a possibilidade de aproveitar a cooperação ocorrida em outras áreas, principalmente se oferecer ganho de escala, e reitera-se a percepção dos atores de que as especificidades da área de educação não favorecem uma cultura de cooperação.

## 5. Conclusões dos estudos de caso

Os três estudos de caso realizados confirmaram as hipóteses de pesquisa levantadas, ou seja, verificou-se a existência de, pelo menos, três tipos diferentes de consórcios segundo sua motivação para cooperar: organização de serviços em redes com hierarquia; problemas com interdependência; e prestação de serviços com ganhos de escala e expertise.

A descoberta mais interessante, entretanto, parece ser o fato de que a cooperação é dinâmica e, **uma vez constituído esse espaço de compartilhamento, há demanda pela sua expansão e inclusão de novas atividades em seu escopo, ainda que a atividade de origem seja predominante na lógica do consórcio.**

No caso do CIESP, os serviços de saúde se expandiram e fortaleceram no âmbito do SUS, aproveitando toda a regionalização e hierarquização presentes no sistema. No âmbito dessa cooperação, passaram a ser atendidas duas novas demandas dos municípios – em 2014, organização de atas de registro de preços para iluminação pública, com objetivo de responder à determinação da ANEEL de que cabe aos municípios a manutenção da iluminação pública; e, em 2017, serviços regionais de inspeção para certificação de produtos de origem animal.

No caso do Portal Sul, criado com a finalidade de atender à obrigatoriedade de regularização da destinação do lixo instituída pela lei nacional de resíduos sólidos, surgiram três novas demandas de cooperação – na saúde para a contratação de médicos de especialidades, exames e assistência odontológica; na capacitação de servidores públicos, com a qualificação de uma Organização Social intermunicipal para a gestão da Escola Intermunicipal de Governo Tavares Bastos; e no compartilhamento de profissionais e maquinário para manutenção de estradas vicinais.

Já a AMAUC, como arranjo mais amplo, organizada a partir do território e não limitada a uma temática, tem-se claramente a ideia de organização prestadora de serviços que pode auxiliar os municípios em diferentes áreas, chegando a criar um Colegiado específico para atender às demandas da área de educação.

Nesse sentido, o consórcio ou associação de município se torna um espaço de colaboração que pode ser utilizado por várias áreas de políticas públicas, com motivações diferentes para a continuidade de colaboração. Assim, apesar da classificação criada ter utilidade analítica, percebe-se que não há um tipo puro, mas sim predominante, que pode, inclusive, variar ao longo do tempo. Por essa razão, apoiar o desenvolvimento da cooperação na área de educação, em arranjos de cooperação já existentes pode ser uma estratégia interessante para fomentar a colaboração nessa área. Considerando que a política de educação não contém em seu desenho propensão natural para a cooperação, ela pode aproveitar-se da cooperação em outras áreas para se inserir e deixar claro que os ganhos trazidos pela atuação conjunta valem a continuidade da colaboração.

Outra questão relevante mapeada a partir da experiência dos atores é a visão de que a educação é uma área muito específica, com normativas federais complexas e com problemas específicos em cada cidade. Dentro da política educacional, há muitas variações entre os municípios, dificultando a cooperação. Foram mencionados como desafios para a cooperação divergências na escolha do material didático, no plano de cargos e salários dos professores e até mesmo especificidades técnicas e pedagógicas de cada localidade. Além disso, a falta de regulamentação que dê amparo à colaboração, tal como existe na saúde, deixa os gestores mais inseguros quanto aos benefícios da atuação conjunta.

Porém, **quando se trata de cooperação na educação, pensada a partir de uma área meio, a ideia aparece mais naturalmente.** A capacitação e a expertise e ganho de escala em compras compartilhadas surgem como temas da área meio, que podem ser ampliados pra a área de educação, tanto no Portal Sul, quanto no CIESP. No caso do consórcio pernambucano, ainda vislumbra-se a oportunidade de compartilhar professores especialistas em áreas rurais nas quais há dificuldade de contratação, e, no caso mineiro, regionalizar a perícia médica para lidar com o problema do absenteísmo de professores.

A experiência do Colegiado de Educação da AMAUC, entretanto, mostra que o potencial vai além da área meio. O consórcio pode se tornar uma referência na área, contratando profissionais especialistas que sirvam a todos os municípios. Além disso, há grande potencial para fortalecer a *advocacy* de municípios menores, que sozinhos não teriam sua voz ouvida junto aos governos estadual e federal e a possibilidade de participação em seminários e fóruns de discussão nacional da política de Educação como a Undime e a CONAE.

Um terceiro ponto comum aos casos do CIESP e Portal Sul foi a verificação que **o apoio estadual no fomento à cooperação faz diferença**. No caso do CIESP, o governo estadual auxiliou com o transporte dos pacientes para atendimento no Centro de Especialidades e também disponibilizou um sistema de informação para seu gerenciamento. No caso do Portal Sul, o estado repassa o ICMS socioambiental para os municípios que destinam o lixo adequadamente, oferecendo um incentivo financeiro aos municípios consorciados.

Por fim, o que pudemos perceber a partir da análise dos casos é que a motivação por cooperar está, de fato, muito ligada à oportunidade de solução de problemas de implementação, que podem ser agrupados nas três categorias criadas neste relatório. Por outro lado, uma vez estabelecida a cooperação, parece natural a ampliação de áreas de atuação, pois o consórcio se torna um espaço que oferece a possibilidade de solução compartilhada de problemas que os municípios têm dificuldade de resolver sozinhos, seja por falta de expertise ou escala para a contratação de serviços.

## 6. Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALESSIO, Maria Fernanda; PACHECO, Regina Silvia. O Sistema de Alta Dirección Pública do Chile: Política e Gestão. *XVIII Congreso del CLAD*. Montevideu, 2013.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO URUGUAI CATARINENSE. Histórico. Disponível em: <http://www.amauc.org.br/>
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. Índice do Desenvolvimento Humano municipal. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público* n.47, 1996.
- COLEGIADO MICRORREGIONAL DOS SECRETÁRIOS DE MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Regimento Interno.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ESPECIALIDADES (CIESP). *Portal da transparência*. CIESP, 2018. Disponível em: <<http://publicacao.ai-CIESP.siplanweb.com.br/>>. Acesso em: 27 jan 2018
- \_\_\_\_\_. *Estatuto*. Bicas/MG, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Economicidade compra conjunta dos municípios*. Bicas: CIESP, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Protocolo de intenções – contrato de consórcio público*. Bicas: CIESP, 2010.
- FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS. Histórico. Disponível em: <http://www.fecam.org.br/>
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Orgs.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de informações sobre orçamentos públicos em execução. *Relatório de indicadores*. Portal do FNDE, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>>. Acesso em: 18 dez 2017.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California, 1996.
- Hill, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: SaGe Publications Inc., 2002.
- HOGWOOD, Brian W.; LEWIS, A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford Oxfordshire: Oxford University Press, 1984.
- HOWLETT, Michael.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil em síntese*. Contas nacionais. PIB – per capita. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-per-capita.html>>. Acesso em: 25 jan 2018.
- \_\_\_\_\_. *Base de dados dos municípios brasileiros*. IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sistema de consulta a matrícula do censo escolar – 1997/2015*.
- JANN, Werner. REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, v.53, n.3, p.31-50, 2001.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Mapas Estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*; trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

- LEVCOVITZ, E. ; MACHADO, C. V. ; LIMA, L. D. Política de Saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.269-291, 2001.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Publications Foundation, 1980.
- LONGO, Francisco. *Mérito e Flexibilidade. A gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2004.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. *Resolução n. 1.886*. Dispõe sobre o Programa Estadual de Cooperação Intermunicipal em Saúde (Procis). Belo Horizonte/MG, 2009.
- MOORE, Mark Harrison. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard university press, 1995.
- O'TOOLE, Laurence J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.10, n.2, April 2000.
- PACHECO, Regina Silvia. Atualizando o debate sobre dirigentes públicos no Brasil. Paper apresentado no XXII Congresso Internacional do CLAD, Madri, 2017.
- \_\_\_\_\_. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 Nov; 2004.
- PRESSMANN, J., WILDAVSKY, A.. *Implementation*. Berkeley, CA: University of Cal Press, 1973, 1984.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas Brasil 2013 – consulta. Brasília: Pnud, Fundação João Pinheiro, Ipea. Disponível em: <<http://www.atlasbrail.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 21 dez 2017.
- REZENDE, Flavio Cunha. As reformas e as transformações do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (Orgs.) *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília: OCDE/OEA/ Ministério do Planejamento, 2002.
- SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope)
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições. Eleições 2016. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 15 dez 2017.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- UOL ELEIÇÕES. Portal. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/>
- VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and society*, v.6, n.4, 1975.
- WEBER, Max, *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia e Outros Escritos*. S. Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1974. Col. Os Pensadores, XXXVII.
- WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. In: *CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, abril de 1954.
- 1o ENCONTRO REGIONAL – Saúde Para Todos. Ata comemorativa. Maripá de Minas/MG, 15 jan. 2005.



[www.itausocial.org.br](http://www.itausocial.org.br)