

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

Sumário Executivo

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

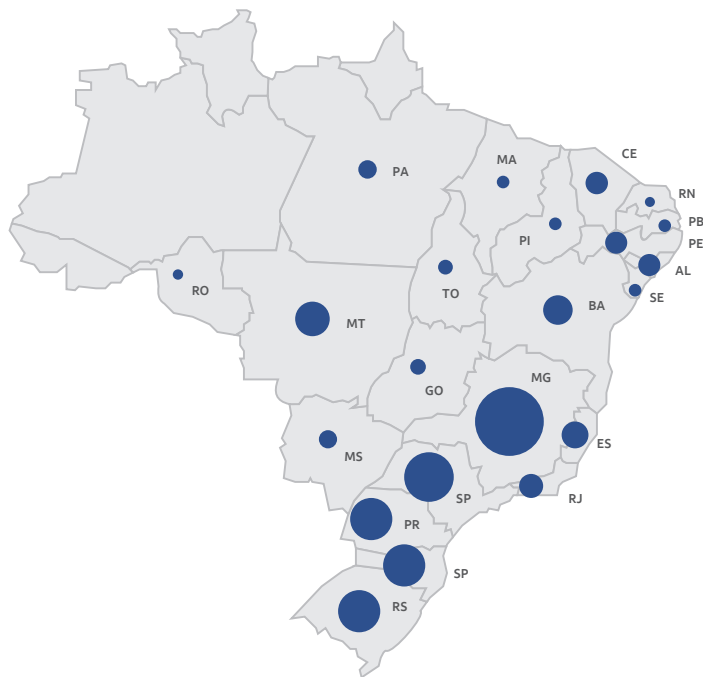
Bia Gross



Resumo executivo

1. Este texto apresenta uma síntese da pesquisa “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a sustentabilidade”, realizada com apoio da Fundação Itaú Social, no âmbito do Programa Melhoria, com o objetivo de identificar propostas que favoreçam a sustentabilidade da cooperação intergovernamental.
2. A pesquisa envolveu revisão da literatura (sobre federalismo e relações intergovernamentais, implementação de políticas públicas, ferramentas de alinhamento institucional, papel do dirigente público), atualização da base de dados dos consórcios existentes no Brasil (719 consórcios), realização de survey (envio de 374 questionários, 132 consórcios respondentes), além de estudo aprofundado de três casos (CIESP – Consórcio Intermunicipal de Especialidades, localizado em Minas Gerais e com atuação principal na área da saúde; Consórcio Portal Sul, localizado em Pernambuco e direcionado inicialmente à cooperação em resíduos sólidos; e AMAUC – Associação de Municípios do Alto Uruguai Catarinense, localizada em Santa Catarina, tendo como foco da pesquisa o Colegiado de Educação).
3. A partir de revisão da literatura, a pesquisa propôs uma classificação dos motivos para cooperar, a ser testada empiricamente e utilizada para escolha dos casos a estudar em profundidade:
 - a. Problemas que causam interdependência entre municípios contíguos: o consórcio como espaço de negociação e formação de consensos, em busca de soluções para problemas que demandam uma solução supramunicipal – pois suas causas ou consequências ultrapassam os limites de um município (exemplos: lixo e saneamento);
 - b. Organização de serviços em redes hierarquizadas: o consórcio permite equacionar provisão, uso e financiamento de serviços com graus diferentes de especialidade, de maneira regionalizada (exemplos: SUS e SUAS);
 - c. Ganhos de escala e expertise: o consórcio presta serviços aos municípios membros proporcionando ganho de escala e experiência em diversas questões de implementação de políticas públicas (exemplo: compra de material de consumo, formação de professores, contratação de especialistas).
4. A atualização dos dados sobre consórcios existentes no país foi realizada 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, bastante concentrados nas regiões Sudeste (45%), Sul (22%) e Nordeste (22%). Quanto à finalidade, predominam consórcios nas áreas da saúde (31%) desenvolvimento regional (23%), resíduos sólidos (15%), infraestrutura (9%), meio ambiente (6%) e multifinalitário (6%); a base original não destacou “educação” como área específica.
5. O survey foi enviado a todos os consórcios para os quais se localizou e-mail (374 consórcios), contendo questões abertas e fechadas sobre estrutura, funcionamento, áreas de atuação, principais motivações para cooperar e ameaças à continuidade de cooperação. A distribuição territorial é semelhante à da base geral, com pequeno aumento dos consórcios do Sul (28%) e diminuição dos consórcios do Nordeste (17%), mantendo-se a concentração de consórcios do Sudeste (45%) – com destaque para Minas Gerais.

Distribuição estadual dos Consórcios que receberam o questionário (374)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

6. O *survey* foi respondido por 132 consórcios, com taxa de resposta de 35%. Quanto à distribuição regional dos respondentes, há equivalência nos consórcios do Sudeste (47% dos respondentes), leve aumento nos consórcios do Sul (28% dos respondentes) e diminuição no Nordeste (11% dos respondentes). Novamente se destacam as respostas de consórcios mineiros, representando quase 1/3 dos respondentes (42 consórcios), seguidos por Santa Catarina (18), Paraná (13), Rio Grande do Sul e São Paulo (11 respostas cada).

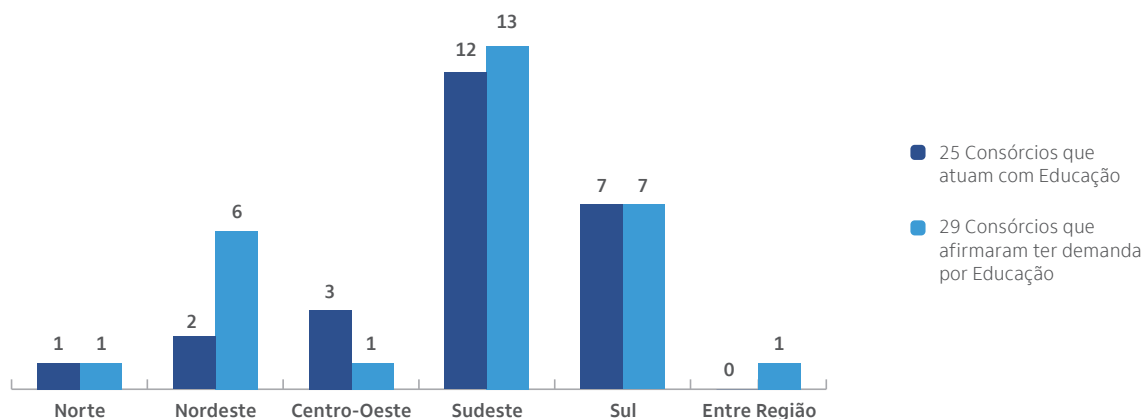
Distribuição estadual dos 132 consórcios respondentes

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
Total	132	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

7. Os 132 consórcios que responderam o *survey* atuam predominantemente em saúde (67%), resíduos sólidos (38%), planejamento regional (31%), infraestrutura (24%), desenvolvimento econômico (21%), saneamento (21%), educação, recursos hídricos e turismo com o mesmo percentual (20% cada) e segurança alimentar (11%); a questão admitia respostas múltiplas.
8. As respostas ao *survey* foram dadas majoritariamente pelo próprio secretário executivo do consórcio (66%); somados a diretores, o percentual é de 80% de respostas dadas por dirigentes dos consórcios.
9. Quanto ao estatuto jurídico e estrutura, a grande maioria dos 132 consórcios é formada por autarquias de direito público (83%); há algumas associações civis de direito privado (9%); 94% possuem equipe própria; 60% têm sede própria.
10. Os interlocutores mais frequentes dos municípios junto à equipe do consórcio são o secretário municipal (82%) e o prefeito (72%), seguidos pelos servidores de carreira do quadro das prefeituras (32%).
11. Os consórcios auxiliam os municípios-membros com diversas atividades (questão com respostas múltiplas), com destaque para “gestão associada de serviços” (74%) – provavelmente na área da saúde; em seguida, destacam-se compras públicas (42%), planejamento (40%), elaboração de projetos para captação de recursos (33%); o terceiro grupo de atividades reúne compartilhamento de equipamento (20% – patrulha mecânica, trator etc.), capacitação de servidores públicos (17%), elaboração de pareceres jurídicos (15%), prestação de contas para órgãos de controle (13%), compras em TI (11%). Dada a predominância de consórcios de saúde, é clara a concentração de respostas na gestão de serviços. Dentre as demais respostas, é nítido o papel de prestador de serviços que o consórcio exerce junto aos municípios, oferecendo expertise e provável ganho de escala.
12. De forma compatível, os consórcios responderam ser a “execução direta de serviços aos municípios” o principal papel exercido (média 4.59 em uma questão que solicitou atribuição de nota 1 a 6, de acordo com a importância do papel exercido pelo consórcio). Em segundo lugar aparece o consórcio como espaço de formação de consensos entre prefeitos sobre questões regionais (3.82/ 6.00). Os dois papéis 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 (3.54 e 3.56). Menor destaque foi conferido ao papel de consultoria aos municípios (3.38) e acervo de informações sobre os municípios (3.07).
13. As respostas anteriores destacam a importância de fatores ligados a “ganhos de escala e expertise” para adesão e continuidade da permanência do município no consórcio. Trata-se de uma motivação bastante concreta, cuja relevância talvez esteja em relação inversa ao tamanho do município.
14. Dentre os respondentes, 18 consórcios desenvolvem alguma atuação em educação e outros 26 consórcios afirmam que há demanda por atuação em educação ¹ – totalizando um terço do total da amostra, conforme mostra o gráfico a seguir, que os distribui segundo a região em que estão localizados:

Consórcios com atuação ou demanda por atuação em educação – distribuição regional



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

1. Para a lista completa desses 44 consórcios, ver Anexos I e II.

Consórcios que declararam atuar na área na Educação (18)

Áreas ou ações ligadas à educação em que o consórcio atua ou já atuou		Respostas* (%)
Questões operacionais e de gestão	transporte escolar	5
	merenda escolar	4
	compras públicas	18
	gestão regional das informações educacionais	18
Gestão pedagógica	capacitação de professores, supervisores ou diretores	23
	proposta pedagógica para a rede - elaboração	16
	proposta pedagógica para a rede - planejamento	13
	proposta pedagógica para a rede - acompanhamento	7
	avaliação	7
	escolha/ elaboração de material didático	14
Articulação institucional	rede de articulação entre secretários de Educação	18
	diálogo entre secretários e técnicos	20
	envolvimento da comunidade escolar	18
	implementação de programa do Governo Federal	14
	implementação de projeto com apoio de organizações não governamentais	13

*admite respostas múltiplas.

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

16. Não há diferenças relevantes entre as atividades prestadas pelo consórcio aos municípios nos casos de consórcios que já atuam em educação, comparados ao total de respondentes.

17. Três consórcios afirmaram comprar material escolar, dos quais um também adquire uniformes e móveis escolares.

18. Houve menção a outras atividades ligadas à rede formal de ensino: gestão compartilhada de unidades de creches; contratação de profissional de psicopedagogia; captação de recursos e prestação de contas de convênios.

19. Dentre os consórcios respondentes que já atuam em educação, quatro possuem Câmara Técnica em 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 Parapanema (CIVAP - SP).

20. As questões finais do *survey* procuraram conhecer as razões para cooperar e as ameaças à cooperação na visão dos respondentes. Os fatores que motivam os municípios a permanecer no consórcio são mostrados no gráfico a seguir, para o conjunto de 132 respondentes:

O que mais motiva os municípios a continuarem no consórcio? (132 respondentes)*



*admite respostas múltiplas.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

21. Dentre os fatores que motivam os municípios a continuar fazendo parte do consórcio, destacam-se a perspectiva de resolução de problema comum e a prestação de serviços aos municípios. Essas respostas são compatíveis com o grande número de consórcios respondentes 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 e de ambulatórios de especialidade.

22. Os três motivos seguintes, em volume das respostas, reafirmam 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.

23. O quadro abaixo reporta as respostas apenas dos consórcios que já atuam em educação e dos que declaram haver demanda por atuação nesta área – sendo bastante semelhantes às do conjunto de respondentes:

Fatores que favorecem a continuidade dos municípios no consórcio (consórcios que atuam em educação ou há demanda por atuação)*

Fatores	Já atuam em educação (18)		Há demanda para atuar em educação (26)	
	NA	%	NA	%
ganho de recursos financeiros para os municípios	12	67	10	39
ganho de visibilidade política para municípios pequenos	9	50	5	19
ganho de escala para compras públicas	9	50	6	23
apoio com prestação de serviços aos municípios	13	72	20	77
manutenção de um espaço de negociação entre os municípios	11	61	8	31
manutenção de um espaço de troca de experiências entre os municípios	12	67	12	46
necessidade de resolver um problema comum de maneira compartilhada	17	95	20	78

* admite respostas múltiplas

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

24. A seguir, as ameaças à continuidade do consórcio, segundo os 132 respondentes:

O que mais ameaça a continuidade do Consórcio? (132 respondentes)*



*admite respostas múltiplas.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

25. Quanto às ameaças à continuidade do consórcio, os dados colocam em dúvida a visão mais difundida – a de que o maior risco à continuidade dos consórcios estaria associado à mudança do prefeito ou à troca do secretário executivo do consórcio – pois representam em média apenas 1/3 e 1/5 dos motivos citados, respectivamente.

26. Segundo as respostas obtidas no *survey*, as forças centrífugas que apresentam maior risco estão ligadas aos aspectos financeiros de funcionamento dos consórcios (71%) e dos próprios municípios (58%), além das dificuldades relativas à captação de recursos adicionais (42%).

27. Apenas dentre os consórcios que já atuam em educação, os respondentes apontaram a mudança de prefeito com importância maior (50%), conforme dados do quadro a seguir:

Fatores que ameaçam a continuidade do consórcio (consórcios que atuam em educação ou há demanda por atuação)*

Fatores	Já atuam em educação (18)		Há demanda para atuar em educação (26)	
	NA	%	NA	%
mudança do prefeito	9	50	8	31
mudança de secretário executivo do consórcio	2	11	6	23
falta de recursos financeiros	11	61	18	69
falta de recursos humanos	1	6	1	3
inadimplência dos municípios	8	44	16	61
falta de interesse dos governos municipais	5	28	11	42
conflito entre os membros	1	6	1	3
a saída de um município-polo	1	6	2	7
dificuldades na elaboração de projetos	1	6	1	3
dificuldades na captação de recursos	8	44	7	31
divergências partidárias	2	11	1	3

* admite respostas múltiplas

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa

28. A partir da análise das respostas do *survey*, foram selecionados três casos para a realização de um estudo qualitativo, para explorar a 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.
29. Assim, 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.
30. 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.
31. AMAUC² reúne os municípios Alto Bela Vista, Arabutã, Concórdia (município-polo), Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindoia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco, Seara e Xavantina – 8 dos quais têm menos de 5 mil hab.; foi constituída em 1976 como associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, com o objetivo de promover o desenvolvimento da região oeste do estado de Santa Catarina – considerada pelos municípios como “menos atendida pelo governo estadual”; tem equipe própria, financiada por mensalidades pagas pelos municípios; presta serviços técnicos e assessoria aos municípios nas áreas de educação, desenvolvimento econômico, informática, assistência social.
32. A AMAUC criou um Colegiado de educação em 2003. Desenvolve ações como capacitação de professores, supervisores ou diretores, organização de programas de alfabetização de adultos, apoio logístico aos secretários para participar das atividades da UNDIME. Em 2017, constituiu um grupo de trabalho para desenvolver matriz curricular comum para os municípios da região.
33. A partir das entrevistas realizadas, as forças da AMAUC podem ser assim sintetizadas: confere força política aos municípios associados e à região; disponibiliza assessoria especializada aos municípios em vários temas; contrata profissionais para prestar assessoria, que transmitem confiança e dão segurança aos prefeitos; permite diminuição de despesa dos municípios com consultoria; seus gestores consultam os municípios antes de tomar decisão.
34. Segundo os entrevistados, são fraquezas da AMAUC: a fragmentação do trabalho, devido à participação dos municípios em diversos consórcios; o fato de os Consórcios da AMAUC terem ganhado vida própria e não serem mais vistos como AMAUC; tendência à politização, perdendo caráter técnico; falta de agilidade nas decisões; profissionais (consultores contratados) em número insuficiente para atender a todos os municípios.
35. As principais ameaças à AMAUC advêm da dependência exclusiva da contribuição financeira dos municípios, cuja efetivação depende da vontade dos prefeitos; a dependência da Associação em relação a seu secretário executivo.
36. Constituem oportunidades para a AMAUC: a busca dos municípios por apoio à gestão; a deficiência técnica dos profissionais das prefeituras; a demanda dos municípios por profissionais da área de projetos; a busca de voz ativa por parte dos municípios junto às demais esferas de governo; o fortalecimento dos consórcios no país.
37. Na área da educação, as forças da AMAUC citadas pelos entrevistados são: a troca de experiências e aprendizagem de rotinas de gestão; a expertise e segurança profissional conferida por assessoria educacional especializada; o aperfeiçoamento constante dos gestores; a economia possibilitada aos municípios, inclusive por permitir manter estruturas reduzidas de pessoal e de bases de dados nas secretarias municipais; o acompanhamento dos dados dos municípios para análise regional e elaboração de diagnósticos; ser referência técnica próxima da realidade local que permite o crescimento da qualidade da gestão, além do caráter reivindicatório junto à Secretaria Estadual de Educação; a possibilidade conferida aos municípios de participar de eventos nacionais promovidos por UNDIME e CONAE.

2. Disponível em: <http://www.amauc.org.br/index/municipios-associados/codMapaltem/42427>

- 38.** Quanto às fraquezas do Colegiado de educação da AMAUC, foram apontados: a falta de compreensão dos prefeitos quanto ao trabalho em educação; as diferenças de entendimento entre secretários sobre a importância do Colegiado; pouca participação e comprometimento de alguns municípios; insuficiência de recursos financeiros; profissionais (assessoria) em número insuficiente; insuficiência das reuniões mensais.
- 39.** Constituem ameaças à atuação da AMAUC em educação, segundo os entrevistados: o caráter secundário da política de educação para os prefeitos; a interferência da política partidária na dinâmica do Colegiado; a lenta maturação dos resultados em educação; competição entre municípios e escolas; equipes reduzidas nas secretarias de educação; queda da arrecadação municipal e dificuldade de municípios para pagar sua contribuição mensal.
- 40.** No campo de oportunidades para atuação do Colegiado da AMAUC, foram citados: temas emergentes em educação e seu desconhecimento pelos municípios (exemplo: neuroeducação); possibilidade de firmar convênios com institutos especializados; enfrentar a competição entre escolas fomentando a cultura de cooperação; a atuação do Colegiado como mediador entre municípios e (a crescente atuação do) Ministério Público; aproveitamento de oportunidades de financiamento estadual para políticas específicas.
- 41.** Outro caso estudado foi o CIESP – compreendendo os municípios de Bicas, Descoberto, Guarará, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Pequeri, Rochedo de Minas, São João Nepomuceno e Senador Cortes – municípios no sul de Minas Gerais de pequeno porte, sem município-polo (o maior possui 26 mil hab.), criado em 2005 com o objetivo de estabelecer cooperação em consultas e exames de especialidades no âmbito do SUS – daí sua denominação de Consórcio de Especialidades.
- 42.** O CIESP amplia suas atividades ao longo dos últimos 10 anos: em 2008, inicia o CAPS (apoio do Ministério da Saúde) e transporte de ônibus com apoio do governo estadual; em 2012, passa a realizar licitações compartilhadas de medicamentos; em 2014, passa a ser multifinalitário, elaborando atas de registro de preços para iluminação pública (após determinação da ANEEL de que cabe aos municípios a manutenção da iluminação pública); em 2017, passa a prover serviços de inspeção regional para certificação de produtos de origem animal.
- 43.** Na área da educação, o CIESP realizou três reuniões e tem intenção de formar câmaras técnicas dedicadas a políticas públicas específicas; mas a expansão enfrenta limitação de espaço físico (na sede do consórcio, atividades administrativas dividem espaço com ambulatoriais) e de funcionários administrativos.
- 44.** Os entrevistados destacaram, dentre as motivações para cooperar: racionalização e ganho de escala em serviços de especialidade; incentivo estadual com disponibilização de equipamentos, veículos, sistema de gerenciamento do transporte e recursos para custeio; possibilidade de fortalecimento dos municípios na negociação conjunta com outras esferas de governo e com empresas prestadoras de serviço; busca de soluções para problemas comuns enfrentados pelos municípios (exemplo: iluminação pública).
- 45.** Especialmente em educação, o CIESP pode ser efetivo no enfrentamento de problemas como alta incidência de atestados médicos e a necessidade de padronizar procedimentos; formação de profissionais; organização do calendário escolar.
- 46.** Suas forças residem nas seguintes capacidades: pode viabilizar oferta de serviços para pequenos municípios; racionalizar serviços de média complexidade; proporcionar ganho de escala e economias, inclusive por meio de expertise em compras públicas; flexibilizar mecanismos de contratação de equipamentos e pessoal; promover diálogo e disseminação de experiências entre municípios; disponibilizar sistema de informação; contribuir para reduzir judicialização na saúde; proporcionar ampliação de venda de produtos de origem animal; ampliar negociação com outras esferas de governo.
- 47.** No rol de fraquezas do CIESP, foram apontados: ausência de planejamento regional; falta de reuniões conjuntas entre secretários de saúde e prefeitos; visões sobre futuro do Consórcio em disputa (ampliar e diversificar serviços x aprofundar-se em saúde); necessidade de adequação interna para atender diferentes demandas dos municípios; demanda por outros serviços de saúde não ofertados pelo consórcio; tamanho (pequeno) da população de referência inviabiliza criação de serviços de escala maior; diferença de *timing* entre o tempo de pesquisa da equipe do consórcio e a urgência dos prefeitos; financiamento dependente de recursos municipais; demanda para redução de gastos.

- 48.**As ameaças à expansão do CIESP vêm de crise financeira dos municípios; sua sustentabilidade financeira de médio prazo; disputa orçamentária com rede secundária de serviços; perspectiva de redução do apoio dos governos federal e estadual; conflitos entre atitudes bairristas e interesses regionais; necessidade de aprimoramento da cultura de cooperação regional; processos de transição de governo e desconhecimento das regras da administração pública.
- 49.**Quanto às oportunidades, os entrevistados destacaram: membro da presidência é presidente da Associação Mineira de Consórcios e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais; possibilidade de replicabilidade das ações para outros consórcios; rede de articulação com outros consórcios, incluindo realização de compras coletivas; o consórcio, sendo autarquia, pode realizar compras com valores dobrados das modalidades de licitação, inclusive para dispensa; crise financeira obriga alternativas de redução de custo.
- 50.**Para atuar em educação, os entrevistados consideraram forças do CIESP: sua expertise nas compras de saúde, podendo ser utilizada na educação; existência de um GT de Educação no CIESP; possibilidade de ampliar ação conjunta; possibilidade de disseminar bons programas existentes nos municípios; possibilidade de enfrentar problemas comuns como quantidade elevada de atestados médicos e formação de professores.
- 51.**As fraquezas do CIESP para atuar em educação, citadas pelos entrevistados: GT educação não foi formalizado; não existe diagnóstico regional de educação; desconhecimento da equipe atual (focada em saúde) e necessidade de contratação de equipe especializada; limitação de infraestrutura.
- 52.**Como ameaças para atuação em educação, foram citadas: formas diferenciadas dos regimes de contratação e progressão dos professores; visões distintas sobre especificidades técnicas e pedagógicas; municípios já gastam mais que o mínimo constitucional em educação; resultado IDEB dos municípios é considerado bom e prefeitos não veem educação como um problema; Política Nacional de Educação não prevê ações regionalizadas; a divisão regional da educação no estado é distinta da regionalização da saúde.
- 53.**Há também oportunidades a serem exploradas pelo CIESP em educação: já há uma cultura de consorciamento no estado; possibilidade de usar recursos do FUNDEB na formação de professores; ganho de escala na compra de materiais; criação de uma agenda regional de apresentação dos trabalhos dos alunos, articulando com políticas de cultura, esportes, meio ambiente etc.
- 54.**Outro estudo de caso analisou o Consórcio Portal da Mata Sul, em Pernambuco, integrado pelos municípios Rio Formoso, Tamandaré, Sirinhaém, Gameleira, Barreiros e São José da Coroa Grande – municípios entre 20 e 40 mil hab.; criado em 2013 sob a forma de associação de direito público, para responder à Lei n. 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, em especial à obrigatoriedade de acabar com os lixões em 4 anos. Os municípios depositam o lixo no aterro de Rio Formoso. Trata-se de região turística, o que torna a questão ambiental e de deposição de resíduos de grande importância.
- 55.**O consórcio presta os seguintes serviços: Programa Intermunicipal de resíduos sólidos: operação do aterro e capacitação de recicladores e garis; Portal Saúde: contratação de médicos de especialidades, exames e assistência odontológica; Programa de Desprecarização e Melhoria do Serviço Público Municipal: capacitação de servidores públicos feita pela Escola Intermunicipal de Governo Tavares Bastos (organização social); em 2017, curso de prestação de contas do PDDE para gestores escolares; patrulha mecanizada: compartilhamento de profissionais e maquinários.
- 56.**Foram elencadas como forças do Consórcio Portal da Mata Sul: pequeno número de municípios; coesão e união dos prefeitos; baixa rotatividade da equipe do consórcio; clareza nos problemas públicos a enfrentar e quanto à forma de atuação do consórcio – com papel complementar aos municípios.
- 57.**Dentre as fraquezas, foram citadas: a fragilidade de um arranjo cuja origem se baseou em medo de punição por descumprimento da legislação; fragilidade de arranjo cuja coesão em grande parte se sustenta em laços de parentesco.

58. Há oportunidades identificadas pelos entrevistados, assentadas em: possibilidade de ampliação do número de municípios-membros e das ações empreendidas; existência de incentivos institucionais (exemplo: *enforcement* da legislação; recursos financeiros com parte do ICMS a ser devolvido pelo governo) – especialmente oportunos face à escassez de recursos financeiros dos municípios.
59. Dentre as ameaças, há: consórcios concorrentes; mudança de prefeitos; baixa compreensão e entendimento do funcionamento dos consórcios pela população; recursos financeiros municipais escassos.
60. Frente à perspectiva de o Portal da Mata Sul atuar em educação, os entrevistados levantaram as seguintes forças: experiência em atuar junto aos municípios sob demanda (projetos específicos); experiência em atuar em outras áreas, que pode ser expandida para educação; existência, já em funcionamento, da Escola Intermunicipal de capacitação.
61. No entanto, dentre as fraquezas, destacam-se: a atuação do consórcio em educação não é prioridade dos envolvidos; o Portal da Mata Sul não tem equipe técnica em educação – área considerada muito complexa e diferente das demais; não há incentivos por meio de legislação (contrariamente a saúde e resíduos sólidos); cada município tem problemas próprios e sua rede de financiamento próprio garantido (Fundeb).
62. Há oportunidades, listadas a seguir: possibilidade de atuar em diversas frentes; possibilidade de aumentar eficiência via ganho de escala; contratação de especialistas; capacitação dos professores e diretores; realização de Planos municipais de educação e eventos em geral; acesso de profissionais especialistas às áreas rurais; contratação de professores especialistas, nas disciplinas em que, de modo geral, os municípios têm dificuldade de contratar.
63. Para aproveitar tais oportunidades, na opinião dos entrevistados, o Portal da Mata Sul deveria fazer face às seguintes ameaças: fragmentação e quantidade de *stakeholders*; especificidades da área de educação; complexidade da regulamentação definida pelo MEC.

Lições a partir dos casos – conclusões:

64. Como conclusão, puderam ser encontrados os três tipos diferentes de consórcios segundo sua motivação para cooperar, definidos no início da pesquisa: organização de serviços em redes com hierarquia; problemas com interdependência; e prestação de serviços com ganhos de escala e expertise.
65. A diversidade de assuntos tratados nos três casos estudados, mostra que, não obstante existir uma atividade predominante no consórcio, a cooperação é dinâmica e que, uma vez constituído o consórcio – o espaço de compartilhamento –, os municípios demandam sua expansão e inclusão de novas atividades em seu escopo (CIESP: oferta de serviços especializados em saúde; seguida de atas de registro de preços para iluminação pública e serviços regionais de inspeção para certificação de produtos de origem animal; Portal Sul: destinação do lixo instituída pela lei nacional de resíduos sólidos; seguida de contratação de médicos de especialidades, exames e assistência odontológica; capacitação de servidores públicos - Escola Intermunicipal de Governo (OS); e compartilhamento de profissionais e maquinários para manutenção de estradas vicinais; AMAUC: arranjo mais amplo, organizado a partir do território e não limitado a uma temática que criou um Colegiado específico para atender às demandas da área de educação).
66. Em razão dessa lógica dinâmica da cooperação no âmbito dos consórcios, acredita-se que a política de educação 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. Desta forma, a cooperação em outras áreas poderia amenizar a falta de propensão natural para a cooperação específica da área de educação.
67. As especificidades da área de educação são percebidas pelos casos estudados como barreiras à cooperação (visão de que a área é regulada por normativas federais complexas; apresenta problemas específicos em cada cidade, com muitas variações entre os municípios, como, por exemplo, divergências na escolha do material didático e no plano de cargos e salários dos professores).

68. Além disso, a falta de uma regulamentação que dê amparo à colaboração (um sistema articulado) deixa os gestores mais inseguros quanto aos benefícios da atuação conjunta na área da educação.
69. Por isso, a cooperação na educação a partir de uma área-meio parece ser mais natural, ampliando-se para a área a expertise e ganho de escala em compras compartilhadas, nos casos do Portal Sul e no CIESP. Além disso, no Portal Sul estuda-se o compartilhamento de professores especialistas em áreas rurais nas quais há dificuldade de contratação e no CIESP, a perícia médica para lidar com o problema do absenteísmo de professores.
70. Na AMAUC, em que já há cooperação na educação, ela ocorre no compartilhamento de profissionais especialistas que sirvam a todos os municípios; no *advocacy* de municípios menores junto aos governos estadual e federal; e na possibilidade de participação de seminários e fóruns de discussão nacional da política de educação como a Undime e a CONAE.
71. O apoio estadual no fomento à cooperação fez diferença nos casos do CIESP e do Portal Sul (no primeiro, 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 segundo, o estado repassa o ICMS socioambiental para os municípios que destinam o lixo adequadamente, oferecendo um incentivo financeiro aos municípios consorciados).
72. Em todos os casos, a motivação por cooperar está muito ligada à oportunidade de solução de problemas de implementação, que podem ser agrupados nas três categorias criadas neste relatório.
73. A cooperação, entretanto, não fica restrita à motivação inicial. Uma vez estabelecida, 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.

Anexo I – 18 Consórcios que declararam atuar na área da educação

Lista dos 18 Consórcios de Educação:

RS	Consórcio Público da Região Metropolitana de Porto Alegre
SC	Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental – IBERE
MS	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari
RS	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí - Cis/Caí
MG	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário Portal do Norte
SC	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Uruguai Catarinense
MG	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência Centro Sul - CISRU CENTRO SUL
MG	Consórcio Intermunicipal de Especialidades – CIESP
MG	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha – CIMBAJE
PR	CIF Consórcio Intermunicipal da Fronteira
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
SC	Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense
PI	Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense
SP	Consórcio Intermunicipal Três Rios
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 – 26 Consórcios que declararam haver demanda por atuação em Educação

Lista dos 26 com potencial de atuar em Educação:

MG	Consórcio Público Intermunicipal de saúde da Microrregião de Piumhi – CINS
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
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
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
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



www.itausocial.org.br