

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



MODALIDADES DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS E CAUSALIDADES¹

Thamara Caroline Strelec (UNIFESP/ Tríade Políticas Públicas)²

RESUMO

Acordos de cooperação têm sido reconhecidos como potencialmente capazes de responder a vicissitudes do desenho educacional estabelecido na CF/88 e de melhorar a capacidade de atuação dos gestores. Nesse âmbito, objetiva-se apresentar duas formas de acordos que têm se destacado com o foco de lidar com políticas educacionais: arranjos de desenvolvimento da educação e consórcios intermunicipais. Por meio de um estudo exploratório que envolveu fontes primárias e secundárias, foram extraídos os principais aspectos relacionados a esses acordos: mecanismos de governança, localização, distribuição territorial, ações desenvolvidas e o perfil dos municípios integrantes. Constatou-se que ambos modelos são muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios, sinalizando que acordos dessa natureza tendem a se estabelecer entre cidades com menor densidade populacional e com fragilidades nas condições socioeconômicas e nos indicadores educacionais.

Palavras-chave: Acordos de cooperação. Cooperação intergovernamental. Acordos educacionais.

¹ Este artigo apresenta parcialmente os resultados do projeto “Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos arranjos de cooperação nas políticas públicas em educação” sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa, realizado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/03864-9. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/ CAPES.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas com estágio doutoral no Instituto de Gobierno y Políticas Públicas na Universidad Autónoma de Barcelona, Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas com Bacharelado em Comunicação Social, com experiência em docência em instituições de ensino superior. Ganhadora do Prêmio “Jóvenes Investigadores Joan Prats 2015”, em Madrid/Espanha, entregue pelo Comitê Científico do VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas e do Prêmio de Monografias em Consórcios Públicos e Federalismo, entregue pelo Observatório de Consórcios Públicos, Frente Nacional de Prefeitos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). É diretora executiva da Tríade Conhecimento em Políticas Públicas, parceira técnica do Itaú Social e Instituto Natura no projeto Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. E-mail: thamara.strelec@gmail.br Link lattes: <http://lattes.cnpq.br/6500479645211664>

INTRODUÇÃO

A despeito dos esforços de coordenação das políticas educacionais e do aprimoramento dos programas e arcabouço legal que orienta o funcionamento das políticas públicas educacionais no Brasil, diante da extrema desigualdade que acomete a realidade dos municípios brasileiros, inclusive quanto aos aspectos orçamentários, os desafios de lidar com os encargos e competências das políticas educacionais em cada esfera de governo tem motivado, principalmente os governos subnacionais, a encontrar formas de articulação territorial e administrativa, no sentido de dividir os “custos” ou, no melhor dos casos, “fazer o bolo crescer”. As formas encontradas – convênios, acordos, associações, consórcios, parcerias e até mesmo práticas informais – garantiram, na visão de Abicalil (2013), amparo aos governantes, mas até certo limite, já que o avanço do controle sobre as finanças públicas foi determinando o aperfeiçoamento dos modelos de articulação, na medida em que, alguns desses instrumentos, assegurados pelo Código Civil, já vinham sendo objeto de suspeita por parte dos órgãos de fiscalização, pelas brechas de desvio de finalidade que alguns deles permitiam. Embora todos esses instrumentos permaneçam incorporados ao cotidiano dos governos, no âmbito da educação são duas as formas de cooperação intergovernamental das quais os governos têm lançado mão para lidar com as políticas públicas desse setor: consórcios públicos intermunicipais e arranjos de desenvolvimento da educação (ADE).

Acordos de cooperação têm sido reconhecidos como potencialmente capazes de responder a vicissitudes do desenho educacional estabelecido na CF/88 e de melhorar a capacidade de atuação dos gestores, na medida em que governantes, gestores e atores vinculados à educação têm recorrido a acordos dessa natureza para promover a articulação territorial no âmbito das políticas públicas educacionais. Tomando como referência esse contexto, este artigo objetiva apresentar os resultados de um estudo exploratório que teve como finalidade identificar experiências de cooperação intergovernamental com atuação voltada ao desenvolvimento de ações vinculadas à educação na forma de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) e consórcios intermunicipais com atuação vinculada a políticas públicas educacionais (CONED) e identificar os principais aspectos relacionados a esses acordos: localização geográfica, distribuição territorial, ações desenvolvidas e o perfil dos municípios integrantes desses acordos, tomando como referência indicadores socioeconômicos educacionais.

Para tanto, este artigo está dividido em quatro seções: na primeira, é apresentada uma breve descrição das suas formas em destaque, na segunda, são apresentados os resultados de um estudo exploratório relacionado aos consórcios intermunicipais com atuação na educação (CONED); na terceira, os resultados de um estudo exploratório acerca dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE); na quarta, é apresentado um panorama geral das duas formas de ACED, para finalmente, na última seção ser apresentada uma síntese analítica dos resultados.

ACORDOS DE COOPERAÇÃO NA EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Os acordos de cooperação intergovernamental se caracterizam, em essência, pelo envolvimento dos governos em iniciativas que possibilitem a estes a soma e alinhamento de esforços para ampliar a capacidade de gestão dos serviços públicos, o alcance na formulação das políticas, ganhos de escala na aquisição de insumos ou para a promoção do diálogo regional, em uma dimensão que extrapola os limites jurisdicionais e de governo. Além disso, são flexíveis, no sentido de que a pactuação dos interesses se estabelece a partir da construção de laços de cooperação que melhor atendam às necessidades dos governos, sejam elas identificar “parceiros governamentais” com características e problemas semelhantes e capacidades que se complementem.

A constatação das potencialidades e ganhos que os instrumentos de cooperação representam em outros setores, como saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, quando aliada à percepção dos desafios que o modelo educacional impõe aos níveis de governo – duplicidade de redes e a imprecisão normativa e operacional do regime de colaboração –, implicaram na aparição de discussões acerca dos limites e possibilidades da adoção de formas de cooperação envolvendo, principalmente, os municípios. Embora seja um contexto recente, essas discussões têm se estabelecido no meio acadêmico (CRUZ, 2014; ARAÚJO, 2012; ABRUCIO, RAMOS, 2012; NICOLETI, 2014;

CASSINI, 2016; GANZELI, OLIVEIRA, 2013) em eventos e conferências promovidas por entidades governamentais³, capitaneados, sobretudo, pelo governo federal. Além dos espaços de interlocução, foram implementadas ações no âmbito do MEC, como a criação de uma “Comissão de estudos para se pensar o parecer e a resolução dos arranjos de desenvolvimento da educação”, da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), e a formação de grupos de trabalho para elaborar estudos sobre a instalação do regime de colaboração via ADE (GT/ ADE)⁴.

³ Conferência “Sistema Nacional de Educação e Territórios de Cooperação Educacional”, realizada em 09 de maio de 2012, sob coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação.

⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012.

Além disso, já existem evidências de alguns estados que incorporaram às suas agendas programas de estímulo à cooperação junto aos municípios, como Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, este último, que buscou fortalecer órgãos regionais de educação e criou ainda, via mecanismos de colaboração induzida, um programa de estímulo à cooperação no contexto das escolas municipais a partir do Programa Escola Nota Dez (VIEIRA, 2013).

O primeiro modelo de acordo cooperação no âmbito da educação em destaque neste artigo é constituído sob a forma de consórcio público, que consiste em um acordo formalizado entre governos para o estabelecimento de um organismo político e administrativo comum e representativo de interesses e objetivos pactuados coletivamente. Embora a constituição dessa forma de acordo de cooperação esteja amparada em uma legislação específica⁵ que determina o enquadramento jurídico resultante de acordos desse tipo como sendo o direito público – por serem constituídos exclusivamente por entes públicos –, estão em plena ação consórcios intermunicipais cujo funcionamento é decorrente da conformação de uma entidade associativa de direito privado. Essa duplicidade deve-se sobremaneira ao estabelecimento de extensivo volume de consórcios intermunicipais no país, sobremaneira, a partir da década de 80 sem, contudo, a existência de uma legislação específica que orientasse o seu estabelecimento e funcionamento (STRELEC, 2011).

A segunda forma de acordo que tem se estabelecido entre os governos para o desenvolvimento de ações voltadas à educação – sobretudo nos municípios – trata-se dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), forma de articulação que ganhou destaque a partir do ano de 2009. Nos termos da resolução nº1, do CNE/ CEB, de 23 de janeiro de 2012, se caracterizam como:

[...] forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico, aberta à participação de instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para essas instituições e organizações (BRASIL, 2012).

Uma clara diferença entre os ADE e os consórcios públicos refere-se à flexibilidade com que se estabelece essa modalidade de ACED, permitindo que organizações do setor privado – não exclusivamente governos – participem dos acordos. Além disso, essa forma de articulação assume um caráter essencialmente intermunicipal, no qual, com base nas evidências empíricas que serão apresentadas no capítulo seguinte, municípios vizinhos se articulam para lidar com questões relacionadas à gestão educacional de forma coletiva. Para os estados, embora possam estar envolvidos em discussões e reuniões junto aos secretários de educação dos municípios e prefeitos, a dinâmica desses acordos tem sido orientada, principalmente, para a conformação de um ambiente mais propício ao diálogo sobre questões que afetam as competências no âmbito municipal e, como menciona Nicoletti (2014), para minimizar os efeitos dos processos de municipalização do ensino fundamental nos estados e o problema do isolamento dos municípios, no sentido de buscarem em conjunto projetos e programas que sozinhos não conseguiriam.

Outro aspecto relevante é o fato de que o estabelecimento da articulação entre os governos e, eventualmente, de outros atores por meio de ADE não implica, obrigatoriamente, na formalização de um contrato ou constituição de uma entidade com personalidade jurídica que estabeleça suas condições de funcionamento. Desse modo, aos atores, é facultada – mas não obrigatória – a formalização de uma entidade (associação ou colegiado, por exemplo) ou a elaboração de termos de cooperação.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COM ATUAÇÃO VINCULADA A POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS (CONED)

O estudo exploratório envolvendo consórcios com atuação vinculada a políticas educacionais implicou, desde o início, no reconhecimento de possíveis dificuldades para sua realização, tendo em vista a inexistência no Brasil de fontes primárias que disponibilizassem informações detalhadas e atualizadas a respeito das ações desenvolvidas por iniciativas desse tipo. Desse modo, conduziu-se o levantamento acerca dos consórcios a partir de três etapas⁶:

- a. *Etapa 1:* Realização de levantamento global das experiências de cooperação intergovernamental no formato de consórcios públicos em funcionamento no país. Nessa etapa, consideraram-se, também, consórcios relacionados a outros setores de políticas públicas, já que se reconheceu a possibilidade de existirem consórcios que, embora não houvessem se constituído como “consórcios de educação”, poderiam desenvolver ações ou iniciativas relacionadas a essa área;
- b. *Etapa 2:* Com base no levantamento realizado na *Etapa 1*, foram identificadas, de forma preliminar, experiências de consórcios nos quais fosse possível identificar alguma ação vinculada à área da educação, fosse por meio de programas – de curto, médio e longo prazo –, grupos de trabalho, ações pontuais e, ainda, consórcios que tivessem se constituído especificamente para lidar com políticas educacionais;
- c. *Etapa 3:* Confirmação de que as experiências identificadas na *Etapa 2* permaneciam em funcionamento ou de que as ações desenvolvidas pelos consórcios correspondiam às informações obtidas por intermédio das fontes secundárias consultadas.

⁵ Lei 11.107/2005.

⁶ Estudo exploratório conduzido no período de 2015-2016.

Para a realização da primeira etapa, recorreu-se a fontes primárias e secundárias de pesquisa. A identificação dos consórcios públicos foi possível por intermédio de um banco de dados disponibilizado pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF, 2014), além do acesso aos sítios eletrônicos das associações de municípios dos 26 estados e do Distrito Federal, do Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), da Associação Brasileira dos consórcios em saúde do Paraná e da Associação Gaúcha dos consórcios públicos, para confirmação e inclusão de consórcios que não constavam na base de dados da OCPF.

Foram identificados 776⁷ consórcios em funcionamento no país – consórcios intermunicipais e públicos (constituídos antes e depois da Lei de Consórcios Públicos) –, mas as fontes consultadas na primeira etapa não revelaram consórcios que desenvolvessem ações vinculadas direta ou indiretamente à educação. Diante dessa limitação, realizou-se pesquisa complementar, acessando estudos de caso, notícias, documentos e sítios eletrônicos dos consórcios públicos identificados na etapa 1, quando disponíveis. A pesquisa complementar permitiu a identificação de 21 iniciativas de consórcios públicos e a confirmação se estes desenvolviam alguma ação vinculada à educação, se se mantinham em funcionamento e, ainda, apurar a disponibilidade de acesso ou contato com a organização. Essa verificação foi realizada por meio do acesso aos sítios eletrônicos das entidades – quando disponíveis –, notícias veiculadas na rede mundial de computadores, trabalhos acadêmicos e contato telefônico, nos casos em que as informações não estavam acessíveis.

Esse processo levou à exclusão dos consórcios em que não foram identificadas ações e iniciativas concretas na educação, dos consórcios extintos e, ainda, daqueles em estágio de formalização⁸, possibilitando a obtenção de um conjunto de 12 consórcios, denominados aqui como CONED. A partir desse quadro, alguns aspectos podem ser observados, e o primeiro refere-se à *finalidade das iniciativas*. Não foi constatado nenhum consórcio constituído especificamente com o objetivo de desenvolver ações educacionais. A educação é inserida ou como área adjacente às atividades dos consórcios, ou no bojo de outras ações desenvolvidas, de modo distinto do que ocorre em outros setores de políticas públicas, como é o caso de áreas como saúde, meio ambiente e infraestrutura, nas quais é possível identificar consórcios que atuam com exclusividade nesses setores, na forma de consórcios monotemáticos ou setoriais.

Portanto, todos os consórcios identificados foram constituídos para promover o desenvolvimento/desenvolvimento socioeconômico, ou ainda, como consórcios *multifinalitários* (denominação atribuída a consórcios estabelecidos após a regulamentação da Lei de Consórcios Públicos que, no momento de elaboração do Protocolo de Intenções, não especifica uma área de atuação exclusiva, permitindo que no decorrer de suas atividades, consolidem-se ações conforme as demandas e novos acordos estabelecidos entre os governos).

O segundo aspecto vincula-se à *localização* das experiências no país. Considerando as regiões brasileiras, conforme apresenta a Tabela 1 (abaixo), Centro Oeste foi a única região na qual não foram identificados CONED. Entre as demais, foram identificados quatro consórcios na região Sudeste (todas no estado de São Paulo), quatro na região Nordeste (nos estados do Maranhão, Pernambuco e Paraíba), um na região Norte (estado do Pará), três experiências envolvendo estados da região Sul (Santa Catarina e Paraná) e dois CONED em funcionamento na região Norte (Pará).

Tabela 1– CONED por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Número de consórcios em funcionamento	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	02	
Sudeste	São Paulo	04	04
Norte	Pará	02	02
Nordeste	Maranhão	02	04
	Paraíba	01	
	Pernambuco	01	
Total			12

Fonte: Elaborado pela autora.

⁷ Trata-se de um número aproximado e variável, conforme a constituição e extinção das iniciativas. O banco de dados que serviu de base inicial (OCPF, 2014) não menciona a data da última atualização, reconhece-se a possibilidade de divergências entre o levantamento aqui apresentado e outros que, eventualmente, possam vir a ser expostos por outros autores.

⁸ O Consórcio de Desenvolvimento Brasil Central, que aprovou em agosto de 2016 uma parceria com a Fundação Itaú Social para a melhora da educação fundamental nos estados, até a elaboração deste artigo não havia realizado nenhuma ação concreta a esse respeito.

Com base na distribuição entre os estados/ regiões, convém destacar também a *composição dos consórcios*. Entre os consórcios identificados, apenas um engloba municípios de estados distintos, o mesmo que também envolve um município pertencente a outro país (Consórcio Intermunicipal da Fronteira): os demais reúnem municípios integrantes do mesmo estado. Entretanto, o governo estadual não integra o consórcio como membro e, dessa forma, trata-se de CONED com perfil intermunicipal. Na Tabela 2 é demonstrada a composição dos consórcios identificados.

Tabela 2 - Municípios integrantes de CONED, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios/ estado	% municípios por estado
São Paulo	55	0,08
Maranhão	31	0,14
Pernambuco	25	0,12
Paraíba	17	0,07
Pará	40 ⁹	0,27
Santa Catarina	29 ¹⁰	0,09
Paraná	02	0,01
Total de municípios		199

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, destaca-se que 199 municípios integram consórcios que desenvolvem ações de forma cooperada no âmbito da educação, o que representa 0,03 % do total de municípios do país, municípios estes que compreendem 0,045% da população total, ou seja, 8.650.253 habitantes. Vale destacar que, embora o maior volume de municípios seja oriundo do estado de São Paulo (55 municípios), seguido dos estados do Pará (40) e Santa Catarina (29), constatou-se o Pará como sendo o estado brasileiro com o maior percentual de municípios integrando consórcios nesse setor (0,27).

No que se refere ao *perfil dos municípios que participam de CONED*, sete dos 12 consórcios identificados envolvem mais de 17 municípios, e cinco consórcios são compostos por menos de dez municípios. Ainda a respeito do *perfil dos municípios integrantes de CONED*, é possível afirmar que, seguindo o perfil da federação brasileira – conformada essencialmente por pequenos municípios –, os consórcios também revelam essa característica, já que 81,9% dos municípios que integram CONED possuem até 50 mil habitantes (Tabela 3), sendo o município mais populoso São Bernardo do Campo, SP, com 822.242 habitantes, e o menos populoso, Presidente Nereu, SC, com 2.306 habitantes. Note-se ainda, que dos municípios com maior contingente populacional – acima de 400.000 habitantes – quatro integram o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (SP) e um integra o Consórcio Integrado de Municípios Paranaenses, no Paraná, este último, apresentando um perfil discrepante em relação aos 31 municípios que também compõem o referido consórcio, já que o número de habitantes dos demais municípios varia entre 5.884 e 122.881 habitantes.

Tabela 3 - Perfil demográfico dos municípios integrantes de CONED

População estimada 2016	Total de municípios	%	% acumulada
0 - 10.000	48	24,1%	24,1%
10.001 - 50.000	115	57,8%	81,9%
50.001 - 100.000	20	10,1%	92,0%
100.001 - 500.000	13	6,5%	98,5%
500.001 - 1.000.000	03	1,5%	100,0%
1.000.001 ou mais	-	0,0%	100,0%
Total	199	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

⁹ O município de Moju, PA participa de dois consórcios.

¹⁰ Referente ao município que integra o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

Os indicadores socioeconômicos dos municípios, por sua vez, permitem compreender o cenário no qual os municípios estão inseridos. O primeiro deles – Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) –, embora não considere a distribuição desigual do total de riqueza produzida, permite a compreensão parcial da condição de geração de riqueza dos municípios. Nesse aspecto, observou-se que 12,1% dos municípios participantes de iniciativas de CONED representam um grupo de municípios com PIB *per capita* igual ou maior que a média nacional, enquanto a maioria (87,9%) apresenta renda *per capita* inferior à média nacional de R\$ 28.045,00.

Tabela 4 - PIB per capita dos municípios integrantes de CONED

PIB <i>per capita</i> 2014	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	3,5	3,5
5.001 – 10000	92	46,2	49,7
10.001 – 20000	52	26,1	75,9
20.001 - 28.044	24	12,1	87,9
28.045¹¹ - 30.000	05	2,5	90,5
30.001 - 40.000	12	6,0	96,5
40.001 - 50.000	02	1,0	97,5
50.001 ou mais	05	2,5	100,0
Total	199	100,0	100,0

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Contudo, considerando as clivagens regionais, observou-se, também, o PIB *per capita* dos consórcios em relação às médias do estado. Essa observação permitiu constatar que 93% dos municípios que participam de CONED apresentam PIB *per capita* abaixo da média do estado, conforme demonstrado na Tabela 5:

Tabela 5 - Classificação do PIB per capita dos municípios integrantes de CONED, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios CONED no estado	Média estadual (em reais)
São Paulo	50	0,91	05	0,09	55	42.197,00
Pará	39	0,98	01	0,03	40	15.430,53
Maranhão	27	0,87	04	0,13	31	11.216,37
Pernambuco	23	0,92	02	0,08	25	16.722,05
Paraíba	17	1,00	-	-	17	13.422,42
Santa Catarina	26	0,90	03	0,10	29	36.055,90
Paraná	02	1,00	-	-	02	31.410,00
Total	185	0,93	13	0,07	199	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Complementar à avaliação do aspecto renda, foi observado o percentual de incidência de pobreza dos municípios brasileiros, que permitiu constatar que 53% dos municípios integrantes de CONED apresentaram, de acordo com o Censo demográfico 2010, incidência de pobreza superior a 45%, conforme a Tabela 6:

¹¹ Média nacional do PIB *per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

Tabela 6 - Incidência de pobreza dos municípios integrantes de CONED

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 - 14,99	03	0,02	0,02
15 - 24,99	28	0,14	0,16
25 - 34,99	28	0,14	0,30
35 - 44,99	35	0,18	0,47
45 - 54,99	49	0,25	0,72
55 - 64,99	52	0,26	0,98
65 ou mais	04	0,02	1,00
Total de municípios	199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Além desse aspecto, especificamente 87 municípios, ou 43% deles, apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, sendo 31 pertencentes ao estado do Maranhão, 18 ao estado de Pernambuco, 17 ao estado da Paraíba, 12 ao Pará e oito pertencentes ao estado de São Paulo. É interessante observar, conforme demonstra a Tabela 7, que enquanto os municípios integrantes de CONED dos estados de Santa Catarina e Paraná não apresentaram incidência de pobreza igual ou superior a 50%, os municípios do Maranhão e Paraíba, no outro extremo, apresentam esse perfil em sua totalidade.

Tabela 7 - Municípios de CONED com incidência de pobreza \geq 50%, por estados

Estado	Total de municípios/ estado CONED	Total de municípios com incidência de pobreza \geq 50%	% de municípios
São Paulo	55	08	0,14
Maranhão	31	31	1,00
Pernambuco	25	18	0,72
Paraíba	17	17	1,00
Pará	40	12	0,30
Santa Catarina	29	-	-
Paraná	02	-	-
Total de municípios	199	87	0,43

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Finalmente, observou-se o perfil dos municípios participantes de CONED tomando como referência o *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na dimensão Educação* (IDHM Educação), uma medida que considera aspectos relacionados ao acesso ao conhecimento para observar as condições de vida da população, oferecendo um resultado que indica se as crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas no município, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano adotadas pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, é possível observar, como apresenta a Tabela 8, que 64% dos municípios que integram CONED são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 126 municípios.

Tabela 8 - IDHM Educação dos municípios integrantes de CONED

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 - 0,499	65	0,33	0,33
Baixo	0,500 - 0,599	61	0,31	0,64
Médio	0,600 - 0,699	59	0,30	0,93
Alto	0,700 - 0,799	13	0,07	0,99
Muito alto	0,800 - 1,000	01	0,01	1,00
Total		199	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

De forma complementar, também se registra que do total de municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo (126), mais da metade (especificamente, 85%) estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, sendo os estados do Maranhão e Pará os que apresentam a maior proporção de municípios com esse perfil, com 29 e 39, respectivamente.

Considerando ainda o IDHM Educação dos estados, observou-se que 86% dos municípios que participam de CONED apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do estado a que pertencem, sendo os estados da Paraíba e Paraná os que mostraram maior percentual de municípios integrando CONED com esse perfil – 100% em ambos (Tabela 9), embora em todos os estados esse índice seja superior a 77%.

Tabela 9 - Municípios integrantes de CONED com IDHM Educação classificados nas faixas muito baixo e baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total de municípios CONED	IDHM Educação 0 – 0,599			IDHM Educação abaixo da média IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total CONED	% em relação ao total CONED no estado	Total de municípios	% em relação ao total CONED no estado	
Maranhão	31	29	0,23	0,94	24	0,77	0,562
Pará	40	39	0,31	0,98	33	0,83	0,528
Paraíba	17	17	0,13	1,00	17	1,00	0,555
Pernambuco	25	23	0,18	0,92	21	0,84	0,574
Paraná	02	01	0,01	0,50	02	1,00	0,668
Santa Catarina	29	08	0,06	0,28	27	0,93	0,697
São Paulo	55	09	0,07	0,16	49	0,89	0,719
Total	199	126	1,0	0,63	173	0,86	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Finalmente, destaca-se um aspecto de natureza qualitativa e que permite compreender *como a educação se insere na estrutura dos consórcios e ações desenvolvidas*. Conforme mencionado, de acordo com as informações preliminares a respeito dos 12 CONED, constatou-se que nenhuma das experiências se estabeleceu especificamente para desenvolver ações relacionadas à educação e que a educação foi incorporada aos consórcios após o desenvolvimento de atividades diversas ou após a prestação de serviços em outros setores de políticas públicas. Desse modo, algumas categorias de ações têm sido desenvolvidas pelos consórcios: sendo elas:

- d. Assessoria técnica aos gestores educacionais dos municípios;
- e. Articulação regional;
- f. Planejamento regional;
- g. Acompanhamento de programas e investimentos;
- h. Monitoramento dos resultados educacionais;
- i. Formação de professores e capacitação de gestores educacionais;
- j. Desenvolvimento de seminários, fóruns e eventos de mobilização;
- k. Desenvolvimento de sistemas de gestão educacional;
- l. Interlocução política junto aos níveis estadual e federal para cobrar e acompanhar investimentos na área;
- m. Diálogo regional para definição conjunta do piso salarial dos professores da redemunicipal;
- n. Execução de projetos vinculados a organizações do terceiro setor, por adesão;
- o. Compras coletivas/consorciadas de insumos educacionais.

Faz-se importante mencionar que um conjunto de ações desenvolvidas pelos consórcios resulta do estabelecimento de convênios por adesão junto a organizações não governamentais e fundacionais: Fundação Itaú Social, Instituto Natura, SEBRAE, Oficina Municipal e Fundação Vale. Dos 12 consórcios identificados, cinco assinaram convênio ou acordo de cooperação com alguma das entidades mencionadas.

ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE)

Para a identificação dos ADE, recorreu-se a duas fontes secundárias: a publicação *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação* (ABRUCIO; RAMOS, 2012), que disponibiliza um conjunto de textos elaborados por gestores de organizações envolvidas com o processo de coordenação e implementação de ADE no país, além da dissertação de Mestrado intitulada *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira* (CRUZ, 2014), que discute a formação dos ADE no Brasil e empreendeu o estudo de um ADE em funcionamento no estado da Bahia. O estudo permitiu identificar 13 iniciativas desse tipo¹² e constatar que 224 municípios brasileiros já participaram de ADE, os quais são pertencentes a onze estados brasileiros, localizados, em grande maioria, na região Nordeste do país (Tabela 10), o que representa em termos populacionais 5.060.435 habitantes (0,026% da população total no país).

Tabela 10 - ADE por estados e regiões brasileiras

Região	Estados	Total de ADE	
		Estados	Região
Sul	Paraná	01	02
	Santa Catarina	01	
Sudeste	Minas Gerais	02	04
	Espírito Santo	01	
	São Paulo	01	
Norte	Tocantins	01	03
	Pará	02	
Nordeste	Sergipe	01	06
	Bahia	02	
	Maranhão	02	
	Pernambuco	01	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

¹² Com exceção do ADE leste de Santa Catarina, que foi identificado apenas no decorrer da pesquisa de campo.

Quanto ao *perfil de composição* dos ADE identificados, dois envolvem municípios pertencentes a mais de um estado: ADE Rio Tocantins (Tocantins e Maranhão) e ADE Rio Doce (Minas Gerais e Espírito Santo). Os demais abrangem municípios do mesmo estado e abarcam iniciativas que se estabelecem, essencialmente, no âmbito intermunicipal. Destaca-se também que, conforme a Tabela 11, São Paulo foi o estado que revelou maior percentual de municípios integrando ADE, seguido de Minas Gerais (13%) e Bahia (12%). Considerando o total de municípios pertencentes a cada estado, 12% das 185 cidades de Pernambuco participam ou já participaram de uma iniciativa nos moldes de ADE, percentual próximo ao do Pará, onde 11% dos 144 municípios já integraram esse tipo de iniciativa.

Tabela 11 - Municípios participantes de ADE, por estados brasileiros

Estado	Total de municípios integrantes	% total de municípios ADE	% municípios do estado
Maranhão	22	0,10	0,10
Pará	16	0,07	0,11
Tocantins	10	0,04	0,07
Paraná	20	0,09	0,05
Sergipe	05	0,02	0,07
Minas Gerais	30	0,13	0,04
Espírito Santo	04	0,02	0,05
Bahia	27	0,12	0,06
Pernambuco	22	0,10	0,12
São Paulo	46	0,21	0,07
Santa Catarina	22	0,10	0,07
Total	224	0,04	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em Abrucio e Ramos (2012) e Cruz (2014).

Ainda a respeito da *composição* dos ADE, é relevante mencionar que 17 é o número médio de municípios participantes de acordos do gênero. Especificamente, apenas dois ADE identificados são compostos por menos de dez municípios, sendo que 46% dos ADE são compostos por 20 municípios ou mais, enquanto o ADE formado pelo quantitativo mais elevado – ADE noroeste de São Paulo – reúne 46 cidades. A partir desse conjunto de municípios, é possível destacar suas principais características, a começar pelo *perfil demográfico*, conforme apresenta a Tabela 12:

Tabela 12 – Perfil demográfico dos municípios participantes de ADE

População estimada 2016	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 10.000	91	0,41	0,41
10.001 – 50.000	106	0,47	0,88
50.001 – 100.000	15	0,07	0,95
100.001 – 500.000	12	0,05	1,00
500.001 – 1.000.000	-	-	1,00
1.000.001 ou mais	-	-	1,00
Total	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

De acordo com os percentuais obtidos para cada faixa populacional, considera-se que os ADE envolvem a participação de municípios de pequeno porte, já que 88% dos participantes de ADE em funcionamento ou já encerrados possuem até 50 mil habitantes, sendo os municípios mais populosos, Florianópolis, SC (447.798 habitantes) e Governador Valadares, MG, com 227.665, ao passo que o menos populoso é Nova Castilho, SP, com 1.228 habitantes.

Quanto aos *indicadores socioeconômicos*, foram extraídos o Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios pertencentes a cada ADE, com o objetivo de compreender – embora parcialmente – a condição de geração de riqueza dessas localidades. Desse modo, constatou-se que apenas 11,1% dos municípios que participaram de ADE apresentam PIB *per capita* igual ou superior à média nacional de R\$ 28.045 reais, enquanto o outro extremo – correspondente às duas faixas inferiores, com PIB *per capita* até R\$10.000,00 reais – representa a condição de 35% desses municípios.

Tabela 13 – PIB per capita dos municípios participantes de ADE

PIB per capita 2014 a preços correntes	Total de municípios	%	% acumulada
0 – 5000	07	0,03	0,03
5.001 – 10000	72	0,32	0,35
10.001 – 20000	90	0,40	0,75
20.001 – 28.044	31	0,14	0,89
28.045¹³ – 30.000	03	0,01	0,91
30.001 – 40.000	12	0,05	0,96
40.001 – 50.000	01	0,00	0,96
50.001 ou mais	08	0,04	1,00
Total	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Observando também o PIB *per capita* dos municípios que participam ou participaram de ADE, tomando como referência as médias do mesmo indicador em cada estado, constatou-se que 89% deles apresentam PIB *per capita* abaixo da média estadual, o que compreende 199 cidades, conforme demonstrado na Tabela 14:

Tabela 14 – Classificação do PIB per capita dos municípios participantes de ADE, por estados

Estados	Abaixo da média estadual	%	Acima ou igual à média estadual	%	Total de municípios ADE no estado	Média estadual (em reais)
Bahia	25	0,93	02	0,07	27	14.803,95
Maranhão	17	0,77	05	0,23	22	11.216,37
Pernambuco	22	1,00	-	0,00	22	16.722,05
Minas Gerais	27	0,90	03	0,10	30	24.917,12
Tocantins	10	1,00	-	0,00	10	17.495,94
Pará	09	0,56	07	0,44	16	15.430,53
Paraná	19	0,95	01	0,05	20	31.410,00
Santa Catarina	19	0,86	03	0,14	22	36.055,90
São Paulo	44	0,96	02	0,04	46	42.197,00
Sergipe	03	0,60	02	0,40	05	16.882,71
Espírito Santo	04	1,00	-	0,00	04	33.148,56
Total	199	0,89	25	0,11	224	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

¹³ Média nacional do PIB *per capita* referente ao ano de 2014 (IBGE, 2016).

Ressalta-se que dos onze estados que abrigam municípios participantes de ADE, sete apresentaram percentual superior a 90% de localidades com PIB *per capita* abaixo da média estadual, sendo que todos os municípios dos estados de Pernambuco, Tocantins e Espírito Santo se enquadram nesse perfil. Nos demais municípios, esse percentual também é elevado – superior a 50%. Ou seja, pode-se inferir que fragilidades na geração de riqueza é uma característica predominante no perfil dos municípios participantes de ADE. Adicionado a essa constatação, observou-se o percentual de incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE como também elevado: 42% dos integrantes de ADE são avaliados como localidades com incidência de pobreza superior a 45%, sendo que 20% registram essa incidência superior a 55%.

Tabela 15 – Incidência de pobreza dos municípios participantes de ADE

Intervalo do percentual de incidência de pobreza (%)	Número de municípios	%	% acumulada
0 – 14,99	06	0,03	0,03
15 – 24,99	37	0,17	0,19
25 – 34,99	34	0,15	0,34
35 – 44,99	56	0,25	0,59
45 – 54,99	47	0,21	0,80
55 – 64,99	38	0,17	0,97
65 ou mais	06	0,03	1,00
Total de municípios	224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Considerando os municípios de ADE com % de incidência de pobreza superior ou igual a 50% (73 municípios - Tabela 16) constata-se que os estados do Maranhão e Pernambuco foram aqueles com maior número de cidades identificadas nessa condição, e, especificamente no Maranhão, assim como em Sergipe, todos os municípios participantes de ADE apresentam essa característica. Condição oposta foi constatada em relação aos estados do Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Santa Catarina nos quais nenhum dos municípios apresenta percentual de incidência de pobreza igual ou superior a 50%.

Tabela 16 – Municípios participantes de ADE com incidência de pobreza \geq 50%, por estados

Estado	Total de municípios/ estado ADE	Total de municípios com incidência de pobreza \geq 50%	% de municípios
Maranhão	22	22	1,00
Pará	16	03	0,19
Tocantins	10	02	0,20
Paraná	20	-	0,00
Sergipe	05	05	1,00
Minas Gerais	30	15	0,50
Espírito Santo	04	-	0,00
Bahia	27	07	0,26
Pernambuco	22	19	0,86
São Paulo	46	-	0,00
Santa Catarina	22	-	0,00
Total de municípios	224	73	0,33

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016).

Por último, observou-se o perfil dos municípios participantes de ADE no que se refere ao IDHM na dimensão Educação, a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Com base na classificação das faixas de desenvolvimento humano já especificadas, foi possível observar que 58% dos municípios participantes de ADE são classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo, o que corresponde a 131 municípios:

Tabela 17 – IDHM Educação dos municípios participantes de ADE

Faixas de desenvolvimento humano		Total de municípios	%	% acumulada
Muito Baixo	0,000 – 0,499	66	0,29	0,29
Baixo	0,500 – 0,599	65	0,29	0,58
Médio	0,600 – 0,699	60	0,27	0,85
Alto	0,700 – 0,799	32	0,14	1,00
Muito alto	0,800 – 1,000	01	0,00	1,00
Total		224	1,00	1,00

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

Desse conjunto de municípios (IDHM Educação muito baixo e baixo), conforme é apresentado na Tabela 18, 70% estão concentrados em quatro dos dez estados com municípios envolvidos em ADE: Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais. Contudo, considerando o peso da quantidade de municípios de cada estado, em Pernambuco, Tocantins e Sergipe, todos os municípios dos ADE alcançaram o IDHM Educação entre 0 e 0,599, ou seja, muito baixo e baixo.

Considerando o IDH Educação dos estados, observou-se que 65% dos municípios que participam ou participaram dos ADE apresentaram índice inferior ao IDHM Educação do estado, sendo que, assim como na observação anterior, os estados de Pernambuco, Tocantins, Paraná e Minas Gerais foram os estados que demonstraram maior percentual de municípios integrantes de ADE com IDHM Educação abaixo da média do estado, com 79 dos 146 municípios abaixo da média estadual.

Tabela 18 – Municípios participantes de ADE com IDHM Educação classificado nas faixas muito baixo, baixo e abaixo da média estadual, por estados

Estado	Total Municípios ADE	IDHM Educação entre 0 – 0,599			IDHM abaixo do IDHM Educação estadual		IDHM Educação estadual
		Total de municípios	% em relação ao total ADE	% em relação ao total ADE no estado	Total de municípios	% em relação ao total ADE no estado	
Bahia	27	25	0,11	0,93	19	0,70	0,555
Maranhão	22	20	0,09	0,91	18	0,82	0,562
Pernambuco	22	22	0,10	1,00	22	1,00	0,574
Minas Gerais	30	25	0,11	0,83	28	0,93	0,638
Tocantins	10	10	0,04	1,00	10	1,00	0,624
Pará	16	15	0,07	0,94	10	0,63	0,528
Paraná	20	07	0,03	0,35	19	0,95	0,668
Santa Catarina	22	02	0,01	0,09	14	0,64	0,697
São Paulo	46	-	0,00	0,00	-	-	0,560
Sergipe	05	05	0,02	1,00	04	0,80	0,65
Espírito Santo	04	-	-	-	02	0,5	0,653
Total	224	131	0,58	-	146	0,65	-

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IBGE (2016) e Atlas Brasil (2016).

PANORAMA DOS CONED E ADE NO BRASIL

Com base no estudo exploratório ora apresentado, foi possível observar a ausência de ACED em alguns estados, assim como a existência de ACED na forma de ADE e CONED em territórios contíguos. Em termos demográficos, enquanto o total de habitantes pertencentes a municípios que integram CONED é de 8.650.253 habitantes, a população total dos municípios membros de ADE é de 5.060.535. Como se verá adiante, sendo 224 o total de municípios participantes de ADE e 199 o total de municípios integrantes de CONED, é válida a constatação de que os ADE compreendem municípios com menor porte populacional, mas com maior área.

O levantamento das iniciativas também possibilitou a realização de um balanço quantitativo dos municípios envolvidos nos ACED, bem como do percentual de localidades abrangidas de cada estado, conforme apresenta a Tabela 19:

Tabela 19 – CONED e ADE por unidade federativa¹⁴

Região	Estado	ADE	CONED	Total por estado	Total de municípios ADE	Total de municípios CONED	Total de municípios	% em relação ao total de municípios
Norte	Acre	-	-	-	-	-	-	-
	Amazonas	-	-	-	-	-	-	-
	Rondônia	-	-	-	-	-	-	-
	Roraima	-	-	-	-	-	-	-
	Pará	02	02	04	16	40	56	0,39
	Amapá	-	-	-	-	-	-	-
	Tocantins	01	-	01	10	-	10	0,07
Centro-Oeste	Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-
	Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	-
	Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Goiás	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	Maranhão	02	02	04	22	31	53	0,24
	Piauí	-	-	-	-	-	-	-
	Ceará	-	-	-	-	-	-	-
	Rio Grande do Norte	-	-	-	-	-	-	-
	Paraíba	-	01	01	-	17	17	0,08
	Pernambuco	01	01	02	22	25	47	0,25
	Alagoas	-	-	-	-	-	-	-
	Sergipe	01	-	01	05	-	05	0,07
	Bahia	02	-	02	27	-	27	0,06
Sudeste	Espírito Santo	01	-	01	04	-	04	0,05
	Minas Gerais	02	-	02	30	-	30	0,04
	São Paulo	01	04	05	46	55	101	0,16
	Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	-
Sul	Paraná	01	02 (01 entre PR e SC e 01 de SC)	02	20	02	22	0,06
	Santa Catarina	01		02	22	29	51	0,17
	Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	-
Total		13	12	25	224	199	423	0,06

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁴ Em função da existência de experiências envolvendo a participação de municípios de dois estados, considerou-se para a soma geral das iniciativas em cada coluna, o número final de experiências, evitando assim, a dupla contagem. Para a contagem da coluna "Total de iniciativas dos estados", considerou-se o total de experiências que envolvem municípios do estado e, neste caso, tomaram-se as situações de iniciativas de cooperação interestaduais.

O balanço exposto na Tabela 19 demonstra que 423 municípios brasileiros já estabeleceram ACED, o que equivale a dizer que esse número corresponde ao total de municípios que identificaram – seja via CONED, seja via ADE – uma oportunidade de atuação distinta da usualmente adotada pelos governos municipais, que é atuar, no âmbito da gestão, exclusivamente nos limites jurisdicionais. Esse quantitativo, que representa 6% dos municípios brasileiros, pode ser considerado reduzido se aliado à observação de que entre os 26 estados e Distrito Federal, apenas em 12 estados foram identificadas iniciativas dessa natureza, o que significa que, grosso modo, trata-se de uma estratégia ou instrumento no âmbito da administração pública ainda inexplorada ou que ainda não foi disseminada nacionalmente, embora as regiões Nordeste e Sudeste tenham sido identificadas como as mais proeminentes em termos de experiências de acordos dessa natureza, tanto ADE como CONED. Portanto, o número de 25 ACED no país pode ser considerado reduzido, o que leva à interpretação de que esses acordos ainda não se disseminaram, tampouco nos estados nos quais foram identificadas experiências.

Contudo, alguns estados têm se sobressaído nesse aspecto: 52% dos acordos dessa natureza estão concentrados em São Paulo, Pará e Maranhão, embora a participação dos municípios tenha sido mais evidenciada no Pará, Maranhão e Pernambuco, diferença justificada pelo quantitativo de municípios existentes em cada estado. Além dessas observações, é interessante registrar que o quantitativo de acordos na forma de ADE e CONED é similar, sendo 13 e 12, respectivamente. Essa análise é interessante, tendo em vista que os acordos na forma de consórcios, embora sejam possíveis desde a década de 80 no Brasil, no âmbito da educação, surgem aproximadamente a partir dos anos de 2008/ 2009, período que coincide com a inserção das discussões envolvendo a formação de ADE no âmbito do MEC e, em consequência dessa agenda, também com a formação de ADE¹⁵, constatação que indica maior velocidade com que os ACED por intermédio de ADE se estabeleceram no país. Além desse aspecto relacionado à velocidade com que os ACED se estabeleceram no país, é salutar observar o alcance desses acordos, diga-se, o grau de disseminação e envolvimento desses arranjos no nível municipal. Neste ponto, registra-se que embora os CONED representem consórcios já em funcionamento, e os ADE, por sua vez, acordos mais recentes e estabelecidos especificamente para lidar com a educação, não foi constatada diferença quanto ao volume de municípios que integram tais contratos (199 nos CONED e 224 nos ADE). Desse modo, também não é possível afirmar que os CONED ou os ADE referem-se a acordos mais atrativos ou com maior capacidade de envolver os gestores e atores governamentais para participarem das iniciativas voltadas à educação.

Considerando o caráter local de tais instrumentos, já que envolvem sobremaneira acordos entre governos municipais, esse panorama também evidencia o perfil dos municípios participantes. Nesse aspecto, o Quadro 1 registra as características mais predominantes das duas modalidades de acordos no que tange aos indicadores observados ao longo deste artigo:

Quadro 1 - CONED e ADE por indicadores observados

Indicador observado		CONED	ADE
01	% de municípios com até 50 mil habitantes	0,81	0,88
02	% de municípios com mais de 500.000 habitantes	1,5	-
03	Número médio de municípios participantes	16	17
04	Amplitude no número de participantes	Mínimo: 05 Máximo: 32	Mínimo: 05 Máximo: 46
05	% de municípios com PIB per capita inferior à média nacional de R\$ 28.045,00	0,87	0,89
06	% de municípios com PIB <i>per capita</i> abaixo da média do estado	0,93	0,89
07	% de municípios com incidência de pobreza superior a 45%	0,53	0,42
08	% municípios com incidência de pobreza \geq 50%	0,43	0,32
09	% municípios classificados como pertencentes às faixas de desenvolvimento humano muito baixo e baixo no IDHM Educação	0,64	0,58
10	% dos municípios com IDHM Educação classificados nas faixas “muito baixo e baixo”, e abaixo da média estadual	0,86	0,65

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁵ Sobre o assunto, ver STRELEC (2017).

Como é possível observar pelo Quadro 1, os CONED e ADE apresentam características muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios integrantes, haja vista a proximidade entre os percentuais atribuídos aos indicadores observados. O elevado percentual obtido em ambos os tipos de acordo nos indicadores 01, 05, 06 e 10 sinaliza que os ACED tendem a se estabelecer entre municípios com menor densidade populacional, diga-se, pequenos, com até 50 mil habitantes; municípios que possuem menor potencial econômico para geração de riqueza e, ainda, municípios que revelam fragilidades mais acentuadas no estado a que pertencem quanto ao acesso ao conhecimento, acentuadamente, em relação à distorção idade-série.

Em menor intensidade, os percentuais obtidos nos indicadores 07, 08 e 09 demonstram que os acordos tendem a concentrar municípios com fragilidades nas condições socioeconômicas e acesso à educação, expressas, principalmente, pelos percentuais de incidência de pobreza e IDHM Educação constatados, assim como apontam, também, que é mais recorrente o estabelecimento de acordos que integrem um número mínimo de municípios, embora este último aspecto tenha se revelado bastante diverso, não permitindo a afirmação da existência de um número de participantes ideal ou ótimo para a instituição de acordos dessa natureza, o que se aplica, igualmente, ao número máximo de municípios integrantes. Reforçando, essas observações revelam tendências, até porque outros fatores, que serão discutidos nos capítulos seguintes, influenciam na seleção prévia e ingresso desses municípios nos acordos, inclusive, sua localização geográfica, o que explicará, em parte, o fato de que, embora ambos os acordos tenham se concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste, as modalidades estudadas se distinguiram quanto à origem dos municípios que os integram: enquanto os ADE revelaram concentração de municípios provenientes dos estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais, os CONED concentraram municípios do Pará, Maranhão e também do estado de São Paulo.

Essa particularidade, aliás, abre espaço para a menção de questões particulares a esses acordos: embora tenha sido constatada similaridade no perfil dos municípios integrantes, a participação de cidades com elevada densidade demográfica, no caso dos CONED (indicador 02), é uma possível manifestação da existência de um consórcio antes da inserção da educação no bojo dessas ações: os CONED, conforme mencionado neste capítulo, resultam de consórcios voltados à promoção do desenvolvimento/ desenvolvimento regional ou, ainda, consórcios *multifinalitários*, objetivo que atende a demandas tanto de municípios de pequeno como de grande porte – inclusive, integrantes de regiões metropolitanas –, ainda que estes últimos revelem características semelhantes aos pequenos em termos econômicos, socioeconômicos e educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível apresentar neste artigo, o estudo realizado possibilitou o estabelecimento de um panorama de 25 acordos de cooperação no âmbito da educação, e ainda a constatação dos territórios e regiões brasileiras com maior e menor concentração de acordos de cooperação dessa natureza. Além disso, permitiu constatar que os CONED e ADE apresentam características muito semelhantes no que se refere ao perfil dos municípios integrantes, haja vista a proximidade entre os percentuais atribuídos aos indicadores observados. Dito isto, é possível inferir que acordos de cooperação no âmbito da educação tendem a se estabelecer entre municípios com menor densidade populacional, diga-se, pequenos, com até 50 mil habitantes; municípios que possuem menor potencial econômico para geração de riqueza e, ainda, municípios que revelam fragilidades mais acentuadas no estado a que pertencem quanto ao acesso ao conhecimento, acentuadamente, em relação à distorção idade-série.

Em menor intensidade, a análise de indicadores sócio econômicos permitiu a observação de que tais acordos tendem a concentrar municípios com fragilidades nas condições socioeconômicas e acesso à educação, expressas, principalmente, pelos percentuais de incidência de pobreza e IDHM Educação constatados, assim como apontam, também, que é mais recorrente o estabelecimento de acordos que integrem um número mínimo de municípios, embora este último aspecto tenha se revelado bastante diverso, não permitindo a afirmação da existência de um número de participantes ideal ou ótimo para a instituição de acordos dessa natureza, o que se aplica, igualmente, ao número máximo de municípios integrantes.

Essas constatações revelam tendências, até porque outros fatores também influenciam na seleção prévia e ingresso desses municípios nos acordos, inclusive, sua localização geográfica, o que explica, em parte, o fato de que, embora ambos os acordos tenham se concentrado nas regiões Sudeste e Nordeste, as modalidades estudadas se distinguiram quanto à origem dos municípios que os integram: enquanto os ADE revelam concentração de municípios provenientes dos estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais, os CONED concentram municípios do Pará, Maranhão e também do estado de São Paulo.

Essa particularidade, aliás, abre espaço para a menção de questões particulares a esses acordos: embora tenha sido constatada similaridade no perfil dos municípios integrantes, a participação de cidades com elevada densidade demográfica, no caso dos CONED, é uma possível manifestação da existência de um consórcio antes da inserção da educação no bojo dessas ações: os CONED resultam de consórcios voltados à promoção do desenvolvimento/ desenvolvimento regional ou, ainda, consórcios *multifinalitários*, objetivo que atende a demandas tanto de municípios de pequeno como de grande porte – inclusive, integrantes de regiões metropolitanas –, ainda que estes últimos revelem características semelhantes aos pequenos em termos econômicos, socioeconômicos e educacionais.

Finalmente, o estudo apresentado, que não teve a intenção de comparar as duas formas de cooperação estudadas, mas abrir um leque de interpretações acerca do objeto, permitiu considerar possíveis relações de causalidade entre as características dos municípios envolvidos nas iniciativas e o estabelecimento de acordos dessa natureza, bem como identificar potenciais tendências em termos de direcionamento dos gestores e administrações municipais, no que refere às estratégias de atuação governamental para assuntos relacionados a esse setor de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C.A. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria ecobiça sobre o Fundo Público na educação básica. *Educação e Sociedade* Campinas, v.34, nº 124, p. 803-828, jul. - set., 2013.

ABRUCIO, F. L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental in ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M.R. *Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 7-30.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e administração da educação. Associação Nacional de Política e Administração da Educação*. Recife: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, v.28, n.2, mai. - ago. 2012, p. 515-534.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Dados. 2016. BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*.

BRASIL. Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012. *Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação*. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. *Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação*. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf Acesso em: 10 jul. 2019.

CASSINI, S. A. Regime de colaboração, associativismo e a nova configuração administrativa do estado. 2015. *Anais da 37ª Reunião Científica da ANPED. Florianópolis, outubro de 2015*. ISSN: 2447-2808. Disponível em: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Pôster-GT05-4448.pdf>>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

CRUZ, L.G de B. *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública brasileira*. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

GANZELI, P. O Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, A.M.; CALDERON, A.I.; GANZELI, P.; GARCIA, T. de O. G. (orgs.) *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas, SP, Autores Associados, 2013, p. 45-64.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados censitários. 2016.

NICOLETI, J. E. *Arranjos de desenvolvimento da educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara. Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014, 132 p.

OBSERVATÓRIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. *Consórcios Públicos. Banco de dados*. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/banco-de-dados/pesquisa/>>. Acesso em: 10 de mai. 2014.

STRELEC, T. C. *Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.

STRELEC, T. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2017.

VIEIRA, S.L; VIDAL, E.M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação e Sociedade*, vol. 34, nº 125, out.-dez. Campinas: 013, p.1075- 1093.